

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf der Bundesregierung für einen Verordnungsentwurf zu den Innovationsausschreibungen und zur Änderung weiterer energie-wirtschaftlicher Verordnungen

Berlin, 09.07.2019

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.460 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 260.000 Beschäftigten wurden 2016 Umsatzerlöse von knapp 114 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 60 Prozent, Erdgas 65 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Wärmeversorgung 72 Prozent, Abwasserentsorgung 43 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 66 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen zudem über 6 Millionen Kunden mit Breitbandinfrastrukturen. Sie investieren in den kommenden Jahren mehr als 1 Milliarde Euro in digitale Infrastrukturen von Glasfaser bis Long Range Wide Area Networks (LoRaWAN) in den Kommunen und legen damit die Grundlagen für die Gigabitgesellschaft.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Einleitung

Im Rahmen der Verabschiedung des EEG 2017 hatte der Gesetzgeber entschieden, dass „Innovationsausschreibungen“ eingeführt werden sollen. Ziel sollte sein, besonders netz- oder systemdienliche technische Lösungen zu fördern, die sich im technologie-neutralen wettbewerblichen Verfahren als effizient erweisen.

Davon abweichend haben sich die Koalitionsfraktionen im Bundestag im Rahmen der Beratungen zum Energiesammelgesetz darauf verständigt, Innovationsausschreibungen zunächst als **Testfeld für neue Ausschreibungsmodalitäten und Preisgestaltungsmechanismen** im EEG zu nutzen. Die hierfür notwendige Ergänzung der Verordnungsermächtigung (§ 88d) wurde durch das Energiesammelgesetz vorgenommen. Zugleich wurde das Volumen der Innovationsausschreibungen deutlich erhöht.

Der VKU unterstützt die Bemühungen um eine stärkere Markt- und Systemintegration der erneuerbaren Energien. Es ist grundsätzlich sinnvoll, zu prüfen, ob es Möglichkeiten gibt, die Fördersystematik im Hinblick auf diese Zielsetzung weiterzuentwickeln.

Zugleich sollte aber auch das ursprüngliche Ziel der Innovationsausschreibungen weiterverfolgt werden, nämlich **besonders netz- oder systemdienliche technische Lösungen anzureizen**. Die zunehmende Stromerzeugung aus Wind- und Solarenergie erhöht den Bedarf an Flexibilität. Zeiten mit wenig Wind und wenig Sonnenschein gilt es ebenso zu überbrücken wie Situationen, in denen mehr Wind- und Solarstrom erzeugt wird, als von den Netzen aufgenommen werden kann. Es fehlt an Speichern, um den volatil eingespeisten Strom bedarfsgerecht nutzen zu können. Ob die im Verordnungsentwurf skizzierten Maßnahmen entsprechende Investitionsanreize setzen, ist zumindest fraglich. Viele sinnvolle und technisch verfügbare Nutzungsmöglichkeiten für Überschussstrom werden vor allem deswegen nicht genutzt, weil Strom aufgrund der hohen Abgaben- und Umlagenlast zu teuer ist. Hier sieht der VKU die zentralen Herausforderungen der Energiewende, die auch von den Innovationsausschreibungen adressiert werden sollten.

Anwendungsbereich, § 1

› Die Voraussetzungen, unter denen Gebote für Kombinationen oder Zusammenschlüsse abgegeben werden können, sollten präzisiert werden. Das Kriterium der „unmittelbaren räumlichen Nähe“ sollte entweder konkretisiert oder durch eine Entfernungsangabe ersetzt werden.

Begründung:

Der Begriff „unmittelbare räumliche Nähe“ hat bereits beim EEG im Bereich des Eigenverbrauchs für eine große Verunsicherung bei Anlagen-Projektierern und Betreibern geführt. Es sollte klar definiert werden, was unter räumlicher Nähe zu verstehen ist. Alternativ sollte eine Entfernungsangabe zwischen den Anlagen festgelegt werden.

Fixe Marktprämie, § 6

- › In den Innovationsausschreibungen sollte nicht nur eine fixe Marktprämie, sondern auch eine symmetrisch gleitende Marktprämie erprobt werden.
- › Im Rahmen der Berechnung des Höchstwertes für die fixe Marktprämie sollte anstelle des 5-Jahres-Future-Wertes der 3-Jahres-Future-Wert herangezogen werden.

Begründung:

Der VKU ist gegenüber der Erprobung neuer Preisgestaltungsmechanismen grundsätzlich aufgeschlossen, soweit diese Mechanismen darauf abzielen, den Wettbewerb zu fördern und die Netz- und Systemdienlichkeit der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu verbessern.

Die Erprobung einer fixen Marktprämie wäre als Experiment zumindest interessant. Anders als bei der gleitenden Marktprämie, die bei sinkenden Börsenstrompreisen steigt und bei steigenden Preisen fällt, wird die fixe Prämie nicht an die Schwankungen des Marktpreises angepasst. Fraglich ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob im Rahmen der Berechnung des Höchstwertes die Heranziehung des 5-Jahres-Future-Wertes geeignet ist, da an der EEX nur wenig Liquidität für dieses Produkt herrscht. Der 3-Jahres-Future-Wert erscheint aufgrund höherer Liquidität als geeigneter.

Bei einer fixen Prämie trägt der Investor bzw. Betreiber der EEG-Anlage ein höheres Strompreisrisiko, hat aber auch größere Gewinnchancen. Was auf den ersten Blick den Wettbewerb fördert, könnte sich für kleine und mittelgroße Energieversorgungsunternehmen als schwierig erweisen. Der Anteil gesicherter Einnahmen ist bei der fixen Prämie geringer als bei der gleitenden Prämie. Daraus ergeben sich deutlich höhere Finanzierungskosten, die nach Einschätzung des VKU zu **höheren Zuschlagswerten** führen werden als bei der gleitenden Prämie. Hinzukommt, dass finanzstarke Unternehmen mit einer fixen Prämie besser umgehen können als kleinere Energieversorger. **Maßnahmen, die auf mehr Wettbewerb abzielen, müssen daher immer auch unter dem Aspekt geprüft werden, wie sie sich auf die Akteursvielfalt auswirken.** Denn Akteursvielfalt ist Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb. Letztlich werden aus den Innovationsausschreibungen neue technische Lösungen nur dann hervorgehen, wenn sich viele Akteure angesprochen fühlen.

Ein Förderinstrument, welches zusätzlich, wenn nicht sogar anstelle von einer fixen Marktprämie, getestet werden sollte, ist die **symmetrische Marktprämie** nach dem Vorbild der britischen Contracts for Difference (CFD). Anders als bei der Marktprämie im EEG werden bei der symmetrischen Marktprämie die Stromerlöse oberhalb des anzulegenden Wertes zugunsten der Stromverbraucher abgeschöpft. Dies würde gewährleisten, dass Projektentwickler und -betreiber nicht nur Vorteile aus dem Absicherungsmechanismus des EEG ziehen, sondern bei hohen Strompreisen auch an das EEG-Konto zurückzahlen. Steigen die Strompreise stärker, als die Bieter dies in ihrer Gebotskalkulation berücksichtigt haben, kann es im jetzigen System zu Mitnahmeeffekten kommen. Bei einer symmetrischen Marktprämie würden hingegen Mehrerlöse, die über den im Wege der Ausschreibung ermittelten Förderbedarf hinausgehen, an das EEG-Konto abgeführt werden.

Verringerung des Zahlungsanspruchs bei negativen Preisen, § 7

Die Aussetzung der Vergütung bei negativen Preisen sollte unter der Maßgabe erprobt werden, dass im Rahmen der Evaluierung gemäß § 10 geprüft wird, inwieweit diese Maßnahme zu mehr Netz- und Systemdienlichkeit geführt hat.

Die Aussetzung der Vergütung bei negativen Preisen im Rahmen einer Testphase kann durchaus interessante Erkenntnisse liefern. Da die Auswirkungen dieser Maßnahme erheblich sein können, ist es richtig, den Test auf Anlagen zu begrenzen, die einen Zuschlag zum Gebotstermin am 01.09.2021 erhalten.

Wichtig ist, dass die Testphase ergebnisoffen erfolgt. Im Rahmen der Evaluierung ist insbesondere kritisch zu prüfen, um wieviel die Risikoaufschläge gestiegen sind, und ob sich das Einspeise- und Vermarktungsverhalten auf systemdienliche Weise verändert hat. Interessant wird es auch sein zu erfahren, wie die Marktteilnehmer auf negative Preise reagieren – ob mit Flexibilitätsmaßnahmen oder einfach nur mit Abschaltung der Anlagen.

Ebenso sind die Ergebnisse der im September 2021 stattfindenden Ausschreibung dahingehend zu evaluieren, ob Gebote für netz- und systemdienliche Anlagenkonzepte (z. B. Kombinationen aus EE-Anlagen und Speichern) abgegeben wurden und ob diese sich durchgesetzt haben.

Neben etwaigen positiven Effekten sollten auch **mögliche Nachteile auf die Akteursvielfalt und die Erreichung der Ausbauziele** untersucht werden.

Zuschlagserteilung, Zuschlagsbegrenzung, § 8

› Wettbewerbsdefizite in den Ausschreibungen sollten vorrangig durch den Abbau von Hürden bei der Flächenausweisung und Genehmigungserteilung für Windenergie an Land beseitigt werden.

Begründung:

Mit der Einführung von Ausschreibungen im EEG wollte der Gesetzgeber erreichen, dass der **Erneuerbare-Energien-Ausbau, der zur Erreichung der Klimaziele erforderlich ist, möglichst kosteneffizient erfolgt und das EEG-Konto nicht stärker belastet als nötig**. Der VKU hat diesen Systemwechsel von Beginn an unterstützt.

Damit das Kostensenkungspotenzial von Ausschreibungen vollständig zur Geltung kommen kann, sollte die Menge aller abgegebenen Gebote das Ausschreibungsvolumen möglichst überschreiten.

Bei Windenergie an Land war die Wettbewerbsintensität im Jahr 2017 noch sehr hoch. Die Gebotsmenge überstieg die Zuschlagsmenge um mehr als das Doppelte. Seit 2018 sind die Gebotsmengen jedoch drastisch zurückgegangen. Seit 2018 wurden die Ausschreibungsvolumina nur in zwei Ausschreibungsrunden vollständig abgerufen. In vier Runden lagen die Gebotsmengen unterhalb der Ausschreibungsmengen. Im Mai 2019 wurden sogar nur für weniger als die Hälfte der ausgeschriebenen Menge Gebote abgegeben. Die Gründe hierfür sind bekannt: **Es werden zu wenig Flächen für die Windenergie ausgewiesen, die Genehmigungshürden sind zu hoch und viele Windprojekte werden von Anwohnern oder Naturschutzverbänden beklagt**.

Infolge der geringen Teilnahme an den Ausschreibungen für Windenergie an Land ist der Preiswettbewerb deutlich reduziert. Mit der geplanten Zuschlagsbegrenzung auf 80 Prozent der eingereichten Gebotsmenge soll erreicht werden, dass auch bei einer sehr geringen Teilnahme ein gewisses Wettbewerbsniveau erreicht wird.

Grundsätzlich ist diese Motivation nachvollziehbar. Andererseits **verfolgen Ausschreibungen auch den Zweck, die Erreichung des Ausbaupfades sicherzustellen**. Die von vornherein festgelegten Ausschreibungsmengen sollen sicherstellen, dass nicht mehr, aber auch nicht weniger Zubau erfolgt, als den Ausbauzielen entspricht. Eine Begrenzung der Zuschlagsmenge auf 80 Prozent der Gebotsmenge führt dazu, dass das Ausbauziel noch weiter unterschritten wird, als es bei einer Unterzeichnung der Ausschreibung ohnehin schon der Fall ist.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber für den Fall einer Unterdeckung des Ausschreibungsvolumens durch den Gebotshöchstwert bereits Vorkehrungen getroffen hat.

Dadurch findet eine Begrenzung der Förderkosten auch in Phasen mit wenig Wettbewerb statt. Seit Beginn der Ausschreibungen wurde der Gebotshöchstwert von 7 Cent/kWh auf heute 6,2 Cent/kWh abgesenkt.

Schließlich ist gar nicht absehbar, ob es in den Innovationsausschreibungen überhaupt zu einer Unterdeckung kommen wird. Die hohe Beteiligung an den Ausschreibungen für Solarenergie sowie die Ergebnisse der gemeinsamen Ausschreibung deuten eher darauf hin, dass die Volumina der Innovationsausschreibungen von Solaranlagen ausgeschöpft werden, so dass eine Zuschlagsbegrenzung auf 80 Prozent der Gebotsmenge gar nicht sinnvoll getestet werden kann.

Damit die Ausschreibungen ihren Zweck erfüllen, nämlich eine **wettbewerbliche Vergabe von Fördermitteln in dem Umfang, wie er zur Erreichung der Ausbauziele benötigt wird**, ist eine Gesetzgebung erforderlich, die eine rechtssichere Flächenausweisung und klare Genehmigungsbedingungen ermöglicht. Der VKU betrachtet dies als eine der zentralen Herausforderungen der Energiewende, sieht hier jedoch keinen Zusammenhang mit den Innovationsausschreibungen.

Evaluierung, § 10

- › Notwendig ist eine Klarstellung, zu welchem Zweck die Evaluierung gemäß § 10 durchgeführt wird. Die Evaluierung sollte Aufschluss darüber geben, ob die getesteten Instrumente zu mehr Netz- und Systemdienlichkeit geführt haben, auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation.
- › Zu diesem Zweck ist zu definieren, was genau unter Netz- und Systemdienlichkeit zu verstehen ist.
- › Etwaigen positiven Effekten sind mögliche Nachteile abwägend gegenüberzustellen.
- › Die Evaluation muss absolut transparent sein. Die Verbände der Energiewirtschaft müssen in die Evaluation einbezogen werden.
- › Die Frist für die Evaluierung sollte verlängert werden.

Begründung:

Grundsätzlich ist der VKU gegenüber der Erprobung neuer Förderinstrumente aufgeschlossen. Wichtig ist jedoch, dass dadurch keine Vorfestlegungen für die bevorstehende EEG-Reform erfolgen. **Nur wenn die Testphase den eindeutigen Nachweis erbringt, dass bestimmte Mechanismen und Verfahren für die Netz- und Systemintegration vorteilhaft und mit dem Ziel der Akteursvielfalt vereinbar sind, sollte eine Übernahme ins EEG in Erwägung gezogen werden.**

Aus dem vorliegenden Entwurf geht in keiner Weise hervor, anhand welcher Kriterien die Evaluierung durchgeführt werden soll.

Es ist notwendig, den Zweck der Evaluierung klarzustellen: **Führen die getesteten Instrumente zu mehr Netz- und Systemdienlichkeit, auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation?** Um eine objektive Auswertung zu ermöglichen, muss der Begriff der „Netz- und Systemdienlichkeit“ präzisiert werden. Unterbleibt eine solche Klarstellung, besteht die **Gefahr, dass die Ergebnisse beliebig interpretierbar und die Schlussfolgerungen rein politisch sind**. Außerdem muss die Evaluierung absolut transparent und unter Einbeziehung der Verbände der Energiewirtschaft erfolgen.

Fraglich ist, wie eine Evaluierung bereits zum 31.12.2021 erfolgen kann, insbesondere im Hinblick auf die Aussetzung der Vergütung bei negativen Preisen, die nur Anlagen betreffen soll, die ihren Zuschlag zum Gebotstermin am 01.09.2021 erhalten.