



Stellungnahme von Greenpeace Energy

für das am 14. Juli 2014 begonnene Konsultationsverfahren zu den Eckpunkten des BMWi für ein

Ausschreibungsdesign für PV-Freiflächenanlagen

Hamburg, 22. August 2014

Als Europas größte Ökoenergie-Genossenschaft mit rund 23.000 Mitgliedern ist Greenpeace Energy eG in besonderem Maße der Bürgerenergiebewegung verbunden. Wir sind überzeugt, dass das gesamtgesellschaftliche Ziel der Energiewende in Deutschland nur erreicht wird, wenn das große Engagement der Bürgerinnen und Bürger bei Ausbau und Betrieb von EE-Anlagen erhalten und weiter gestärkt werden kann.

Greenpeace Energy eG ist unabhängiger Ökostromanbieter der ersten Stunde mit heute mehr als 110.000 Kunden. Über unsere 100-prozentige Tochter Planet Energy projektieren und betreiben wir EE-Anlagen mit 65 MW Gesamtleistung. Als von Greenpeace e.V. gegründetes Unternehmen sind wir den energiepolitischen und ökologischen Zielen der Umweltorganisation verpflichtet. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zum vorgeschlagenen Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen wie folgt Stellung:

Übergeordnete Überlegungen

Unabhängig von ihrem Design hält Greenpeace Energy Ausschreibungen prinzipiell für ein wenig geeignetes Instrument, um den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien sowohl mit der erforderlichen Kosteneffizienz, der nötigen Geschwindigkeit als auch in der unabdingbaren Akteursvielfalt zu gewährleisten. Insbesondere ist zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Ausschreibungen kleine, dezentrale Bürgerenergie-Projekte stark benachteiligt. Außerdem verringert der mit Ausschreibungen verbundene unsichere Planungshorizont die Investitionssicherheit. Viele Projekte werden vor diesem Hintergrund eine Beteiligung am Ausbau der erneuerbaren Energien in Frage stellen. Die steigenden Risikoaufschläge wirken der angestrebten Kosteneffizienz entgegen. Eine ergebnisoffene und kritische Auseinandersetzung mit den Erfahrungen, die mit der PV-Freiflächen-Ausschreibung gewonnen werden, halten wir vor einer eventuellen Übertragung des Instrumentes auf andere Bereiche für dringend erforderlich.

Greenpeace Energy beteiligt sich am Konsultationsverfahren mit dem Ziel, die von uns befürchteten negativen Auswirkungen des Instrumentes auf Akteursvielfalt und Bürgerenergie zu minimieren. Mit dieser Schwerpunktsetzung beantworten wir sehr gerne die einschlägigen Fragen, die das BMWi im Rahmen des Konsultationsverfahrens aufwirft:

***Frage des BMWi:* Falls dies aus Ihrer Sicht – entgegen des hier vorgestellten Vorschlags – Sonderregelungen für „kleine Projekte“ (z. B. Bürgerenergieprojekte) erforderlich macht: Wie könnten dies „kleinen Projekte“ von Projekten großer professioneller Akteure rechtlich eindeutig abgegrenzt werden?**

Greenpeace Energy begrüßt ausdrücklich das Bemühen des BMWi, die Belange der Akteursvielfalt und der Bürgerenergie im Ausschreibungsdesign zu berücksichtigen. Allerdings reicht der vom BMWi angestrebte „implizite“ Schutz dieser Belange durch die Wahl des Ausschreibungsdesigns nicht aus.

Nach unserer Marktkennntnis insbesondere in diesem Segment werden Bürgerenergie-Akteure, die meist jeweils nur eine oder wenige kleinere Anlagen projektieren können, aufgrund von Skaleneffekten in einer Ausschreibung nicht erfolgreich mit Akteuren konkurrieren können, die große Anlagen projektieren und ihre Risiken auf mehrere Projekte verteilen können. Insbesondere das Risiko des Nicht-Zuschlages sowie die Schwierigkeit, das nötige Risikokapital aufzubringen, wirken auf Bürgerenergie-Akteuren abschreckend.

Explizite Regelungen für die Bürgerenergie sind deshalb nach unserer festen Überzeugung unverzichtbar.

Greenpeace Energy hat gemeinsam mit anderen Akteuren der Bürgerenergie eine Definition von Bürgerenergie erarbeitet, die uns sowohl treffsicher als auch für die Zwecke der Ausschreibung als praktikabel erscheint. Diese lautet:

„Der Bieter ist eine Projektgesellschaft, an der mehr als 50 % der Stimmrechtsanteile

- von mindestens 7 natürlichen Personen, die ihren Ersten Wohnsitz im Landkreis der Standortgemeinde oder in einer benachbarten Gebietskörperschaft haben, oder
- von einer oder mehreren eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsanteile mehrheitlich bei natürlichen Personen liegen, oder
- von Gemeinden, Städten oder Landkreisen

gehalten werden und die ihren Firmensitz in der Standortgemeinde hat.

Für die Minderheitenanteile gelten keine Einschränkungen. Als Anlagengröße wird ein Maximum von 5 MW vorgeschlagen.“

Frage des BMWi: Welche Regelungen sind aus Ihrer Sicht geeignet, im Rahmen eines Ausschreibungssystems eine hohe Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten?

Um den besonderen Bedingungen dieser Bürgerenergie-Akteure Rechnung zu tragen, schlägt Greenpeace Energy folgende Änderung des Ausschreibungsdesigns vor:

Das ausgeschriebene Volumen je Ausschreibungsrunde wird in zwei Segmente geteilt.

- Ausschreibung für Projekte mit Anlagengrößen bis 25 MW, deren Projektgesellschaften nicht unter die Bürgerenergie-Definition fallen. Für dieses Segment sind 75 Prozent der auszuschreibenden PV-Freiflächen-Leistung vorgesehen (450 MW p.a.). Und
- Ausschreibung für Projekte mit Anlagengrößen von unter 5 MW, deren Projektgesellschaften unter die Bürgerenergie-Definition fallen. Für dieses Segment sind 25 Prozent der auszuschreibenden PV-Freiflächen-Leistung vorgesehen (150 MW p.a.).

Die Ausschreibungen werden in beiden Segmenten separat bezuschlagt, funktionieren im Übrigen jedoch nach den gleichen Regeln.

Während etliche große Akteure in der Freiflächen-PV bereits Projekte vorentwickelt haben, ist das bei Bürgerenergie-Akteuren nach unserer Marktkenntnis in nur geringem Maße der Fall. Grund dafür sind die geringen Vergütungshöhen für Freiflächen-PV im früheren EEG, die insbesondere kleine Projekte unwirtschaftlich machten. Eine Folge könnte sein, dass Bürgerenergie zumindest in den ersten Ausschreibungsrunden das hier vorgeschlagene Kontingent zunächst noch nicht voll ausschöpft. Falls die Summe der Gebote aus dem Bürgerenergie-Segment die hier vorgesehene Leistung

unterschreitet, sollte die Differenz dann der „großen“ Ausschreibung zugeschlagen werden.

Für die beiden ausgeschriebenen Segmente schlagen wir zudem differenzierte Bid-Bonds und Pönalen sowie die Schaffung eines „Refinanzierungsfonds“ vor. Dies wird unter den einschlägigen Fragen weiter unten erläutert.

Die vorgeschlagene Änderung des Ausschreibungsdesigns hat aus unserer Sicht diese Vorteile:

- Durch die Einführung eines Bürgerenergie-Segments mit Anlagengrößen von maximal 5 MW erhöht sich die Anzahl der Projekte und vor allem der Akteure, die bei den Ausschreibungen zum Zuge kommen.
- Mindestens ebenso bedeutend ist die Gewähr, dass dank der vorgeschlagenen Änderungen neben großen Akteuren auch kleine Akteure der Bürgerenergie zum Zuge kommen werden. Sie können weiterhin kleinere, dezentrale Anlagen realisieren und erhalten dafür eine auskömmliche, auf ihre besonderen Bedingungen angepasste und marktlich ermittelte Vergütung.

Unabhängig von der Aufteilung des Ausschreibungsvolumen auf zwei Segmente verweist Greenpeace Energy auf die Bagatellgrenze im Sinne der EEAG, die ermöglichen, bei Kleinanlagen unter 1 MW auf eine Ausschreibung zu verzichten und die Förderhöhe administrativ festzulegen. Da für die Einführung des Instrumentes der Ausschreibung regelmäßig europarechtliche Motive angeführt werden, ist nicht ersichtlich, weshalb Deutschland hier die Möglichkeiten des Europarechts nicht ausschöpfen sollte. Greenpeace Energy fordert das BMWi auf, zeitnah klarzustellen, wie die de-Minimis-Regeln der EEAG für deutsche Kleinanlagen nutzbar gemacht werden können.

***Frage des BMWi:* Sind die vorgeschlagenen Teilnahmebedingungen und Qualifikationsbedingungen sinnvoll?**

***Frage des BMWi:* Welche weiteren Modelle sind aus Ihrer Sicht geeignet, um eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken zu schaffen?**

***Frage des BMWi:* Welche Höhe der Bid-Bonds ist aus Ihrer Sicht angemessen?**

Das Risiko, bei einer Ausschreibung keinen Zuschlag zu bekommen, ist insbesondere für Bürgerenergie-Projekte ein Hindernis, für ein Gebot in Vorkosten zu gehen. Diese Hürde, bei einem Nicht-Zuschlag sämtliche schon getätigte Investitionen zu verlieren, können kleine Akteure nicht schultern. Daher schlagen wir die Einführung eines „Refinanzierungsfonds“ vor. Dieser dient dazu, die Kosten nicht bezuschlagter Projekte abzufedern. So könnten nicht zum Zuge gekommene Projekte aus dem Fonds pauschalierte Beträge je Kilowatt zurückerhalten, die etwa 75 Prozent der tatsächlichen Projektentwicklungskosten bis zur Bietreife abdecken.

Finanziert werden diese Aufwendungsersätze durch eine „Versicherungs-Zahlung“ in einer Höhe von zwei Euro je Kilowatt, welche die finanzielle Präqualifikation zur Teilnahme an der Ausschreibung für das Bürgerenergie-Segment ersetzen. Bei gewonnener Auktion werden diese Zahlungen nicht mit der fälligen Erhöhung der Bid-Bonds verrechnet. Neben den erwähnten Zahlungen der Bürgerenergie-Akteure sollten in den Refinanzierungsfonds auch die Pönalen fließen, die im Rahmen der Ausschreibung von säumigen Projektieren verlangt werden. Da zum Start der Ausschreibung noch keine Pönalen angefallen sein werden, nach der Bezuschlagung jedoch erste Auszahlungen für nicht zum Zuge gekommene Bürgerenergie-Projekte fällig sein könnten, mag eine Zwischenfinanzierung des Fonds nötig sein, die etwa über die KfW geleistet werden könnte.

Nach unseren Berechnungen lägen die Erstattungen aus dem Fonds deutlich unter den einschlägigen De-Minimis-Regeln der EU, die Hilfen an Unternehmen notifizierungspflichtig machen würden. Besondere rechtliche Schwierigkeiten erwachsen durch die Schaffung des Refinanzierungsfonds daher aus unserer Sicht nicht. Der Fonds wäre andererseits in der Lage, das Risiko des Nicht-Zuschlages für Bürgerenergie-Projekte derart zu mildern, dass die Bürgerenergie-Projektgesellschaften in die Lage versetzt werden, das Risikokapital zur Projektentwicklung bis zur Bietreife aufzubringen. Ohne Schaffung eines solchen Fonds steht andererseits zu befürchten, dass trotz der oben erwähnten Verbesserungen durch ein gesondertes Ausschreibungs-Segment Bürgerenergie-Akteure nicht an Ausschreibungen teilnehmen könnten. Bürger würden aller Voraussicht nach kaum Kapital für die Vorentwicklung von Projekten zur Verfügung stellen, wenn bei Nicht-Zuschlag der Totalverlust ihres eingesetzten Geldes besteht. Deshalb sieht Greenpeace Energy die Schaffung eines Refinanzierungsfonds als notwendig für den Erhalt der Akteursvielfalt und Bürgerenergie an.

Vorgeschlagene Höhe der Bid-Bonds:

- Für Bürgerenergie-Projekte, die in der Ausschreibung erfolgreich sind, schlägt Greenpeace Energy einen Bid-Bonds in Höhe von 3 Euro/KW vor, der bei Zuschlag fällig wird.
- Projekte, die nicht unter die Bürgerenergie-Definition fallen, sollten bei Gebot-Abgabe 5 Euro/KW zahlen und diesen Bid-Bonds bei Zuschlag auf 25 Euro/KW erhöhen müssen.

Die vorgeschlagenen qualitativen Präqualifikationsbedingungen zur Teilnahme an Ausschreibungen erachtet Greenpeace Energy im Prinzip als sinnvoll. Allerdings steht nach unserer Marktkennntnis zu erwarten, dass kaum Gebote auf Basis eines Aufstellungsbeschlusses für den Bebauungsplan eingehen werden. Die Risiken einer nicht fristgerechten Fertigstellung oder gar eines Scheiterns sind in diesem Stadium in der Regel noch zu groß. Zu erwarten ist, dass weit entwickelte oder sogar genehmigte Projekte an der Ausschreibung teilnehmen. Dies gilt gerade auch für Bürgerenergie-

Akteure, die Risiken nicht auf mehrere Projekte verteilen können. Die Notwendigkeit eines Refinanzierungsfonds wird dadurch noch unterstrichen.

Bei den vorläufigen Netzanschlusszusagen als weiterer Präqualifikationsbedingung müsste die Zusage bis zur Auktion und darüber hinaus bis zum erfolgreichen Abschluss des Projektes gelten. Das ist in der heutigen Praxis der Netzbetreiber oft nicht der Fall.

Frage des BMWi: Sollte eine Rückgabe von Förderberechtigungen möglich sein und zu welchen Kosten?

Frage des BMWi: Welche Höhe der Pönalen ist aus Ihrer Sicht angemessen?

Eine Rückgabe der Förderberechtigung sollte ohne weitere Prüfung möglich sein. Nach Ablauf von sechs Monaten sollte eine anteilige Pönale fällig werden, die bis zum Ablauf der 24-Monate-Frist linear von 0 auf 100 Prozent steigt.

Die Höhe der Pönale soll den Bid-Bonds entsprechen. Bei Bürgerenergie-Projekten würde sie also maximal 3 Euro/kW betragen; bei sonstigen Projekten 25 Euro/kW.

Frage des BMWi: Welche Flächenverfügbarkeit erwarten Sie bei den drei vorgeschlagenen Handlungsalternativen, und welche Flächenkulisse sehen Sie als sinnvoll an?

Die Flächenkulisse darf nach Überzeugung von Greenpeace Energy nicht auf wertvolle Ackerflächen ausgedehnt werden. Naturschutzbelange sind ebenfalls strikt zu beachten.

Frage des BMWi: Wie kann eine regionale Verteilung der Projekte sichergestellt werden, und welche Verteilung ist dabei anzustreben?

Perspektivisch sollte bei Ausschreibungen ein Referenzertragsmodell inkorporiert werden, das sich am bewährten Vorbild im Windenergie-Bereich orientiert.

Frage des BMWi: Wie sollte der Höchstpreis bestimmt werden?

Ein festgelegter Höchstpreis widerspricht dem Grundgedanken, über Ausschreibungen Förderhöhen marktlich zu bestimmen. Die Festlegung eines Höchstpreises würde die Möglichkeit verfälschen, die Tauglichkeit des Instrumentes im Rahmen des Ausschreibungs-Piloten unverfälscht zu evaluieren.

Frage des BMWi: Sollte die Förderberechtigung projektbezogen oder personenbezogen ausgestaltet werden?

Greenpeace Energy spricht sich mit Nachdruck für eine projektbezogene Ausgestaltung aus. Personenbezogene Förderberechtigungen bergen nach unserer Einschätzung die Gefahr, spekulativem Verhalten Vorschub zu leisten und würde die Bürgerenergie noch zusätzlich benachteiligen.

Frage des BMWi: Welche Vorteile und Risiken sehen Sie beim Handel von Förderberechtigungen?

Bei einer Ausgestaltung der Ausschreibung nach den oben geschilderten Maßgaben kann auf den Handel von Förderberechtigungen verzichtet werden. Dadurch würde die sonst bestehende Gefahr spekulativen Verhaltens vermieden.

Frage des BMWi: Welche Übertragungen sollten zulässig sein, um Bieterriesiken zu minimieren?

Bei einer Ausgestaltung der Ausschreibung nach den oben geschilderten Maßgaben kann auf Übertragungen verzichtet werden. Dadurch würde die sonst bestehende Gefahr spekulativen Verhaltens vermieden.

Für Rückfragen und bei Diskussionsbedarf stehen wir gerne zur Verfügung.

Kontakt

Greenpeace Energy eG
Honkongstraße 10
20457 Hamburg

Marcel Keiffenheim
Leiter Politik und Kommunikation
040/ 808110 675
marcel.keiffenheim@greenpeace-energy.de