

BEE-Stellungnahme

zum Entwurf einer Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung (GEEV)

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Berlin, 13. Mai 2016



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1. Vorbemerkung.....	5
2. Übergeordnete Fragen zur Ausgestaltung einer Öffnung der Vergütungssysteme	5
2.1. Gegenseitigkeit	5
2.2. Technologie spezifische Öffnung	6
2.3. Physikalischer Import	7
2.4. Erreichung nationaler Ausbauziele sicherstellen	7
2.5. Akteursvielfalt auch bei Öffnung bewahren	8
2.6. Nationale Ausschreibungen gegenseitig öffnen.....	8
3. Technologiespezifische Aspekte zur Öffnung der Vergütungssysteme.....	9
3.1. Photovoltaik	9
3.2. Windenergie.....	10
3.3. Bioenergie.....	10

Zusammenfassung

Übergeordnete Fragen zur Ausgestaltung einer Öffnung der Vergütungssysteme

- Die vorgeschlagene Öffnung nationaler Vergütungssysteme wird vom Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE) kritisch gesehen, da die Verschiedenartigkeit der Vergütungssysteme eine Vielzahl ungeklärter Fragen und Herausforderungen für die praktische Umsetzung aufwirft, die im Entwurf der Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung (GEEV-Entwurf) nicht zufriedenstellend adressiert werden.
- Im Sinne der Gegenseitigkeit sollten die Kooperationspartner ein festes und für beide Seiten gleichgroßes Vergütungsvolumen vereinbaren, das für Projekte in dem jeweils anderen Staat geöffnet wird. Eine proportionale Öffnung, bei der das Land mit höherem Ausbaurridor ein größeres Vergütungsvolumen und das Land mit niedrigerem Ausbaurridor ein kleineres Vergütungsvolumen öffnet, würde in vielen Fällen zu einer starken Verzerrung zu Lasten der deutschen Unternehmen und Stromkunden führen.
- Im Sinne der Gegenseitigkeit sowie zur Vermeidung von Marktverzerrungen ist ein „level playing field“ für Projekte in allen beteiligten Kooperationsländern sicherzustellen, d.h. dass Unterschiede in den nationalen regulatorischen Rahmenbedingungen, die die Wirtschaftlichkeit von Projekten beeinflussen, bei der Öffnung entsprechend berücksichtigt werden müssen.
- Um die Risiken einer Öffnung der Vergütungssysteme so gering wie möglich zu halten, sollte das zu öffnende Volumen pro Technologie bis auf Weiteres nicht übermäßig hoch sein. Die „5 Prozent“-Klausel ist deshalb so zu verstehen, dass 5 Prozent des Vergütungsvolumens jeder Technologie, die für eine Öffnung in Frage kommt, geöffnet wird, anstatt das Vergütungsvolumens einer einzelnen Technologie überproportional zu öffnen.
- Die Benachteiligung kleiner Akteure ist bei geöffneten Ausschreibungen noch höher als bei rein nationalen Ausschreibungen, da sie weniger Ressourcen haben, um sich mit der internationalen Marktsituation vertraut zu machen. Hinsichtlich der geplanten Höhe für die Photovoltaik-Ausschreibungen lässt sich feststellen, dass die geplante Anforderung an Sicherheiten in Höhe von 70 Euro pro Kilowatt-Peak (Euro/kWp) bereits zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe und vor Bezuschlagung (statt bislang 4 Euro/kWp) diese Problematik zusätzlich verschärft und nur noch wenigen, finanzstarken Akteuren die Teilnahme an den Ausschreibungen ermöglicht.
- Zu diesem Zeitpunkt sind gegenseitig geöffnete Ausschreibungen einer gemeinsamen Ausschreibung vorzuziehen. Die Kooperationsländer müssen sich bei einer gemeinsamen Ausschreibung sowohl auf ein einheitliches Ausschreibungsverfahren als auch auf einheitliche Vergütungsvoraussetzungen sowie eine weitgehend übereinstimmende Vergütungssystematik verständigen. Bei der Entscheidung für gemeinsame Ausschreibungsverfahren besteht die Gefahr, dass sich die Partner in einer Reihe wichtiger Aspekte nicht einigen können und eine Einigung deshalb auf Kosten zentraler Elemente des deutschen Vergütungssystems ginge.

Technologiespezifische Aspekte zur Öffnung der Vergütungssysteme

- Im Sinne des Vertrauensschutzes für deutsche Investoren sollte das zu öffnende Ausschreibungsvolumen bei Photovoltaikanlagen nicht auf das Volumen des deutschen Photovoltaik-Ausschreibungspiloten angerechnet werden.

- Im Sinne der Akteursvielfalt sollte bei den Photovoltaik-Ausschreibungen das bisherige Zweistufenmodell beibehalten werden.
- Bei der Bioenergie könnte eine gegenseitige, anteilige und sorgfältig ausgestaltete Öffnung der Vergütungssysteme perspektivisch sinnvoll sein. Eine kurzfristige Öffnung ist jedoch nicht zielführend, da eine Reihe technologiespezifischer Fragen geklärt werden müssen, um Wettbewerbsverzerrungen sowie Verwerfungen auf den Rohstoffmärkten zu vermeiden.

1. Vorbemerkung

Aus Sicht des Bundesverbandes Erneuerbare Energie e.V. (BEE) ist das Bestreben der Bundesregierung, die Energiepolitik verstärkt europäisch zu denken und im Rahmen der Kooperationsmechanismen auf freiwilliger Basis enger mit den Nachbarstaaten Deutschlands zusammenzuarbeiten, grundsätzlich zu begrüßen. Aufgrund regionaler Unterschiede in der Witterung sowie international unterschiedlicher Lastprofile beim Energieverbrauch bietet eine weitere Verzahnung der nationalen Energieversorgungssysteme Chancen für die nationale und europäische Systemtransformation. Allerdings kann die Europäisierung der Energiepolitik kein Selbstzweck sein, sondern bei jeder Maßnahme sind mögliche Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen.

Der BEE sieht die vorgeschlagene Öffnung nationaler Vergütungssysteme für Strom aus Erneuerbaren Energien kritisch. Mit einer Öffnung sind aufgrund großer Unterschiede zwischen den nationalen Vergütungssystemen und regulatorischen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten generell eine Vielzahl ungeklärter Fragen und Herausforderungen für die praktische Umsetzung verbunden. Diese werden auch im vorliegenden Entwurf einer Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung (GEEV-Entwurf) nicht zufriedenstellend adressiert. Hier seien insbesondere genannt: die Sicherung der deutschen Erneuerbare-Energien-Ausbauziele nach §§ 1, 3 des Erneuerbaren Energien-Gesetzes (EEG) 2014 bzw. § 4 des EEG 2016 (EEG-Entwurf), die Gewährleistung von Investitionssicherheit, mögliche negative Auswirkungen auf die Akzeptanz sowie die Benachteiligung deutscher Wettbewerber allgemein und kleiner Akteure im Speziellen.

Der BEE hat sich an verschiedenen Stellen kritisch gegenüber dem Instrument des Ausschreibungsverfahrens für die Vergabe von Vergütungsberechtigungen geäußert, zuletzt in der Stellungnahme zum EEG-Entwurf vom 14. April 2016 (abrufbar unter www.bee-ev.de). Auf die dort genannten Probleme wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

Weiterhin sei noch einmal gesagt, dass der BEE die Auffassung teilt, dass das EEG keine Beihilfe darstellt. Bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sollten sich aus den Beihilfeleitlinien für Energie- und Umweltpolitik der EU-Kommission keine verbindlichen Konsequenzen für die Ausgestaltung des EEG ergeben. Die Einführung von Ausschreibungsverfahren und deren Öffnung stellen lediglich ein Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses zwischen Bundesregierung und EU-Kommission dar. Dies sollte so kommuniziert und nicht durch europarechtliche Argumente verschleiert werden.

2. Übergeordnete Fragen zur Ausgestaltung einer Öffnung der Vergütungssysteme

2.1. Gegenseitigkeit

2.1.1. Gleiches Öffnungsvolumen pro Staat

Aus Sicht des BEE ist die Ausgestaltung der Bedingung, dass die Öffnung „gegenseitig“ erfolgen muss, das entscheidende Kriterium, um die Vor- und Nachteile der Öffnung zu bewerten. Generell bieten sich zwei Interpretationen an.

1. Proportional gleiche Öffnung: Die Kooperationsländer öffnen ihre Vergütungssysteme proportional zu ihrem jeweiligen nationalen Ausbaukorridor. Das heißt zum Beispiel,

dass Deutschland und das Kooperationsland jeweils fünf Prozent ihres Ausbaurückbaus für Projekte aus dem jeweils anderen Land öffnen.

2. Absolut gleiche Öffnung: Die Kooperationsländer vereinbaren ein festes und für beide Seiten gleichgroßes Vergütungsvolumen, das für Projekte in dem jeweils anderen Land geöffnet wird. Beispielsweise könnte vereinbart werden, dass Deutschland und sein Partnerland jeweils ein Ausschreibungsvolumen von je 400 Megawatt (MW) für Projekte aus dem Ausland öffnen.

Der BEE plädiert entschieden für eine **absolut gleiche Öffnung der Vergütungssysteme**. Insbesondere bei der Öffnung gegenüber Kooperationsländern, die deutlich niedrigere Ausbauziele verfolgen aber bestimmte Standortvorteile aufweisen, besteht sonst die Gefahr, dass überproportional viele Vergütungsberechtigungen, die ohne eine Öffnung an Projekte in Deutschland vergeben worden wären, an Projekte im Ausland gehen. Die Konsequenz wäre eine starke Verzerrung zu Lasten der hiesigen Unternehmen und Stromkunden.

2.1.2. Angemessene Kostenverteilung sicherstellen

Bei der Ausgestaltung des völkerrechtlichen Vertrags zwischen den Kooperationsländern ist darauf zu achten, dass eine angemessene Kostenverteilung zwischen den Kooperationspartnern sichergestellt wird. Wenn deutlich mehr Anlagen durch das EEG finanziert als in Deutschland gebaut würden, wäre dies dem deutschen Umlagezahler schwer zu vermitteln und könnte sich negativ auf die Akzeptanz der Energiewende auswirken.

Die im GEEV-Entwurf vorgesehene Möglichkeit, ggf. eine Höchstgrenze für die an Kapazitäten im Ausland vergebenen Zuschläge einzuziehen, (§ 4 Abs. 2, § 43 GEEV) bewertet der BEE positiv.

2.1.3. Wettbewerbsverzerrungen durch einseitige Wettbewerbsnachteile verhindern

Die Voraussetzung der Gegenseitigkeit sollte sich auch darauf verstehen, das Vorhandensein einer Wettbewerbsgleichheit („level playing field“) für alle Wettbewerber sicherzustellen. Wettbewerber sollten nicht dafür bestraft werden, dass in dem Standortland ihres Projektes nationale regulatorische Rahmenbedingungen bestehen, welche höhere Projektkosten verursachen als im Kooperationsland. Als Beispiele wären hier Steuern und Abgaben, Einschränkungen der Flächenkulissen, Netzanschlussgebühren, Pachten, Anforderungen aus dem Baurecht, Immissionsschutzrecht sowie Umwelt-, Wasser- oder Düngerecht und Vorgaben zur Betriebs- und Anlagensicherheit zu nennen. Die Unterschiede in den nationalen regulatorischen Rahmenbedingungen sind daher entsprechend zu berücksichtigen und es sollte eine maximale Transparenz über die Rahmenbedingungen in den Kooperationsländern bestehen. Dies sollte – möglichst bevor ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen wird – geschehen, um eine einseitige Benachteiligung von Wettbewerbern zu verhindern.

2.2. Technologiespezifische Öffnung

Das EEG 2014 gibt vor, ab 2017 „5 Prozent der neu installierten Leistung“ für Projekte aus dem Ausland zu öffnen. Auch diese Bedingung bietet Interpretationsspielraum.

1. Technologieübergreifende Öffnung: Es wird vorgegeben, dass ein Vergütungsvolumen für Projekte aus dem Kooperationsland geöffnet wird, das 5 Prozent der gesamten

Leistung über alle Technologien hinweg entspricht. Im Jahr 2014 wären dies etwa 400 MW gewesen. Dabei wird offen gelassen, ob sich dieses Volumen gleichmäßig auf alle Technologien verteilt oder ob das Ausschreibungsvolumen einer bestimmten Technologie in diesem Maße geöffnet wird.

2. Technologiespezifische Öffnung: Bei allen Technologien, die für eine Öffnung in Frage kommen, wird das Vergütungsvolumen im Umfang von 5 Prozent der Leistung, die von dieser Technologien neu installiert werden soll, geöffnet. Im Jahr 2014 hätte dies einer Leistung von ca. 240 MW für Windenergie an Land, ca. 70 MW für Windenergie auf See und ca. 95 MW für Photovoltaikanlagen entsprochen.

Um die Risiken einer Öffnung der Vergütungssysteme so gering wie möglich zu halten, sollte das zu öffnende Volumen pro Technologie bis auf Weiteres nicht übermäßig hoch sein. Der BEE plädiert deshalb entschieden dafür, entweder eine **technologiespezifische Öffnung** vorzunehmen **oder** bei einer technologieübergreifenden Öffnung das geöffnete **Ausschreibungsvolumen angemessen** über verschiedene Technologien zu **verteilen**.

2.3. Physikalischer Import

Im GEEV-Entwurf heißt es: „der Nachweis des Strommarkteffekts muss daher auf einem Modell beruhen, das die im Ausland förderbare Leistung auf einen Umfang beschränkt, der ihrem pauschalen und langfristigen Strommarkteffekt in Deutschland entspricht.“ (Begründung zu § 1 Abs. 3, S. 52 Abs. 13 GEEV-Entwurf). „Für diese Mengen [Pilot] reichen hinsichtlich aller Nachbarstaaten die Interkonnektorenkapazität inklusive eines Abschlags aus, um den Strom einem Effekt auf das dt. Stromsystem [...] zuzuschreiben. Sofern die Ausschreibungsmengen ab 2017 erhöht werden, muss der Nachweis abhängig von dem jeweiligen Kooperationsstaat erbracht werden.“ (Begründung zu § 1 Abs 3, S. 52 Abs. 14 GEEV-Entwurf)

Die Grundvoraussetzung des **Nachweises über den Effekt auf den deutschen Strommarkt** erachten der BEE als **sinnvoll**. Die Ausführungen im GEEV-Entwurf hierzu werden allerdings als nicht ausreichend erachtet, um dem deutschen Umlagenzahler die Finanzierung von Anlagen im Ausland zu vermitteln.

2.4. Erreichung nationaler Ausbauziele sicherstellen

Im GEEV-Entwurf bleibt offen, wie die **Realisierung der nationalen Ausbauziele** für Erneuerbare Energien nach §§ 1, 3 EEG 2014 bzw. § 4 EEG-Entwurf **sichergestellt** wird. Beispielsweise ist unklar, wie verfahren wird, wenn überproportional viele Zuschläge an Projekte im jeweiligen Kooperationsland gehen. Da der in den Anlagen erzeugte Strom immer auf die Ausbauziele des Landes angerechnet wird, in dem sich die Anlage befindet, würden in diesem Fall die nationalen Ziele nicht erreicht.

In diesem Zusammenhang muss auch noch geklärt werden, wie sich nicht realisierte Projekte auf die zukünftigen Ausschreibungsmengen auswirken und wie sich die Öffnung der Ausschreibungsvolumina auf die Berechnung des EEG-Ausschreibungsvolumens für die Windenergie an Land (gemäß Anlage 2 EEG-Entwurf) auswirkt.

Aus Sicht des BEE könnte sich das generelle Problem bei Ausschreibungsverfahren, dass bezuschlagte Projekte möglicherweise nicht realisiert werden, insbesondere bei einer gegenseitigen Öffnung der Ausschreibungsverfahren verschärfen, wenn das Ausschreibungsverfahren des jeweiligen Kooperationslandes geringere Präqualifikationsvoraussetzungen und/oder Pönalen für die Nichtrealisierung vorsieht als das Ausschreibungsverfahren im jeweils anderen

Land. Insofern ist zu begrüßen, dass sich für die Bundesnetzagentur (BNetzA) vorbehalten wird, weitere Maßnahmen zu treffen, um die Ernsthaftigkeit der Gebote und eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit sicherzustellen (§§ 6-8, 40 GEEV-Entwurf).

2.5. Akteursvielfalt auch bei Öffnung bewahren

Das EEG nennt als eine der zentralen Anforderungen an die Einführung von Ausschreibungsverfahren, dass die bestehende Vielfalt der Akteure gewahrt bleibt. Insbesondere Bürgerenergieprojekten sollen auch weiterhin eine realistische Chance auf einen Zuschlag behalten. Wie bereits in der Stellungnahme zum EEG-Entwurf gesagt, erkennt der BEE grundsätzlich das Bemühen der Bundesregierung an, eine Wettbewerbsgleichheit zwischen den verschiedenen Wettbewerbern zu schaffen. Bei der Öffnung der Ausschreibungen ist darauf zu achten, dass diese Bemühen nicht durch falsch gesetzte Rahmenbedingungen untergraben wird.

Kleinere Akteure sind in geöffneten Ausschreibungen in mehreren Hinsichten benachteiligt. Zum einen sind sie gegenüber all jenen Akteuren benachteiligt, die das Risiko „versunkener Kosten“ leichter tragen können. Zum anderen besteht für sie ein Informationsnachteil, der sich aus einer Unkenntnis internationaler Märkte ergibt. Kleinere Akteure verfügen selten über Vorkenntnisse zu den Regularien in anderen Ländern. Oftmals sind auch nicht die Kapazitäten vorhanden, sich Kenntnisse über weitere Systeme zu verschaffen. Bei Ausschreibungsmengen, die passend für kleine Projekte, aber unattraktiv für größere Projektierer wären, würden Gebote seitens kleiner Akteure aufgrund mangelnder Informationen ausbleiben. Im GEEV-Entwurf bleiben **Nachteilsausgleiche kleinerer Akteure unberücksichtigt**.

Darüber hinaus dürften die für Photovoltaik-Projekte vorgesehenen finanziellen Sicherheiten in Höhe von 70 Euro/kWp (statt bislang 4 Euro/kWp) nur noch wenigen, finanzstarken Akteuren die Teilnahme an den Ausschreibungen ermöglichen. Zu den Spezifika für Photovoltaik-Ausschreibungen siehe auch Abschnitt 3.1.

2.6. Nationale Ausschreibungen gegenseitig öffnen

Der GEEV-Entwurf ermöglicht zwei Möglichkeiten grenzüberschreitender Ausschreibungen (§ 1 Abs. 2 GEEV-Entwurf):

1. Gemeinsame Ausschreibung mit nationalem Verteilungsschlüssel: Die Kooperationsländer schreiben ein gemeinsames Vergütungsvolumen aus, auf das sich Projekte aus beiden Ländern bewerben dürfen. Nachdem die Zuschlagsreihenfolge ermittelt wurde, werden nach einem zuvor festgelegten Schlüssel die bezuschlagten Projekte auf die beiden nationalen Vergütungssysteme verteilt. Einem Bieter ist zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe nicht bekannt, über welches nationale System er bei einem Zuschlag vergütet wird.
2. Nationale Ausschreibungen mit gegenseitiger anteiliger Öffnung: Die Kooperationsländer führen getrennte Ausschreibungen durch. Für die Projekte gelten allgemein die Rahmenbedingungen des jeweiligen Vergütungssystems. Projektierer dürfen sich ungeachtet ihres Standorts an den Ausschreibungen beteiligen und fallen bei einem Zuschlag unter das Vergütungssystem jenes Landes, bei dem sie das bezuschlagte ein Gebot eingereicht haben.

Zu diesem Zeitpunkt sind aus Sicht des BEE **gegenseitig geöffnete Ausschreibungen** einer gemeinsamen Ausschreibung eindeutig vorzuziehen.

Bei der Entscheidung für gemeinsame Ausschreibungsverfahren müssen sich die Kooperationsländer nicht nur auf ein einheitliches Ausschreibungsverfahren, sondern auch auf einheitliche Vergütungsvoraussetzungen und eine weitgehend einheitliche Vergütungssystematik einigen. Ein Bieter muss bereits bei der Erstellung seines Gebots wissen, z.B. welche technischen Anforderungen er zu erfüllen hat und welche Standorte oder Einsatzstoffe für ihn zulässig sind. Darüber hinaus muss er wissen, ob sein Vergütungssatz bei einem Zuschlag noch von anderen Faktoren beeinflusst wird, z.B. ob die Vergütung in Abhängigkeit von Standort, Anlagenleistung oder Anlagenkonzept erhöht oder verringert wird. Da ein Bieter bei einer gemeinsamen Ausschreibung vorab nicht weiß, nach welchem System er bei einem Zuschlag vergütet wird, setzt eine gemeinsame Ausschreibung deshalb eine Vereinheitlichung der Vergütungsvoraussetzungen und der Vergütungssystematik voraus.

Aus Sicht der Branche besteht bei einer Entscheidung für gemeinsame Ausschreibungsverfahren die Gefahr, dass sich die Kooperationspartner nur schwer auf einheitliche Kriterien einigen können. Dies könnte mitunter auf Kosten wichtiger deutscher Ausschreibungskriterien geschehen.

3. Technologiespezifische Aspekte zur Öffnung der Vergütungssysteme

3.1. Photovoltaik

Neben den bereits genannten Punkten, die alle Technologien betreffen, besteht für die Photovoltaik-Ausschreibungen insbesondere in den folgenden Aspekten dringender Änderungsbedarf. Für weitere Ausführungen sowie ergänzende technologiespezifische Aspekte siehe die Stellungnahme des Bundesverband Solarwirtschaft e.V. (BSW-Solar) (abrufbar unter www.bsw-solar.de).

3.1.1. Übergangsregelung: Keine Verrechnung mit Ausschreibungspiloten

Die derzeitigen deutschen Photovoltaik-Ausschreibungen sollen deutschen Investoren explizit als Pilot-Verfahren dienen, um Erfahrungen mit dem neuen System zu sammeln. Aktuell ist jedoch geplant, das zu öffnende Ausschreibungsvolumen (2016: 100 MW) von der Ausschreibungsmenge der deutschen Pilot-Ausschreibungen abzuziehen (2016: 400 MW), die bisher allein deutschen Investoren vorbehalten ist. Das Volumen der deutschen Ausschreibungen wird schon heute zum Teil fünffach überzeichnet. Darüber hinaus haben sich die Projektierer und Investoren auf ein Ausschreibungsvolumen von mindestens 400 MW in 2016 in Deutschland eingestellt. Eine kurzfristige de facto Kürzung des Ausschreibungsvolumens für deutsche Investoren kann deshalb als eine Verletzung des Vertrauensschutzes für deutsche Investoren aufgefasst werden.

Der BEE plädiert dafür, für die Übergangsphase das **zu öffnende Ausschreibungsvolumen zusätzlich auszuschreiben** und nicht auf das Volumen der deutschen Pilotausschreibung anzurechnen. Im Übrigen verweist der BEE hier auf die ausführliche Begründung in der Stellungnahme des BSW-Solar.

3.1.2. Beibehaltung des zweistufigen Präqualifikationsmodells

Der GEEV-Entwurf sieht gegenüber den bisherigen Regeln für deutsche Photovoltaik-Ausschreibungen eine Änderung der Präqualifikationsbedingungen vor. Das bisherige

Zweistufenmodell, das eine niedrige Erstsicherheit (4 Euro/kWp), eine Forderung nach dem Vorliegen des Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans sowie eine höhere Zweitsicherheit (50 Euro/kWp) vorsah, wird im GEEV-Entwurf ersetzt durch ein einstufiges Modell, das mit einer zu hohen finanziellen Präqualifikation in Höhe von 70 Euro/kWp bei Angebotsabgabe arbeitet, welche durch die ausschreibende Stelle noch auf 100 Euro/kWp aufgestockt werden kann.

Begründet wurde die Einführung des bisherigen Zweistufenmodells stets u.a. damit, einen Beitrag zur Erreichung der Akteursvielfalt leisten zu wollen. Die Einführung des neuen Einstufenmodells ist daher aus Sicht des BEE nicht nachzuvollziehen, da es vorrausichtlich zu einer klaren Bevorteilung und damit zu einer Konzentration auf größere, finanzstarke Akteure führen wird.

Nach Ansicht des BEE sollte das **Zweistufenmodell der deutschen Pilotausschreibung** deshalb auch bei einer Öffnung unbedingt **beibehalten** werden, da eine zu starke Konzentration auf größere, finanzstarke Akteure nicht nur die Akzeptanz der Energiewende gefährdet, sondern auch dem Regierungsziel eines gesunden Wettbewerbs und nachhaltig fallender Zuschlagspreise abträglich ist.

Die Erstsicherheit vor Angebotsabgabe sollte dabei 5 Euro/kWp nicht überschreiten, damit die Akteursvielfalt gesichert wird. An der Zweitsicherheit in Höhe von 50 Euro/kWp kann festgehalten werden, da diese zur Sicherstellung ernsthafter Gebote sowie zur Projektrealisierung beiträgt.

3.2. Windenergie

Unbesehen davon, ob die Ausschreibungen gemeinsam durchgeführt oder gegenseitig geöffnet werden, ist darauf zu achten, dass **faire Wettbewerbsbedingungen** vorherrschen und dass keine einseitige Benachteiligungen von Wettbewerbern aufgrund nationaler regulatorischer Rahmenbedingungen erfolgt.

Für Windenergieprojekte an Land sind entscheidende Kostenfaktoren beispielsweise die Berücksichtigung von Anforderungen an den Umwelt- und Naturschutz, Netzanschlussgebühren oder – insbesondere mit zunehmenden Wettbewerb um die Flächen – Flächennutzungsgebühren.

Ferner ist die Berücksichtigung der natürlichen Standortvoraussetzungen bei der Bewertung der Gebote, wie sie in Deutschland durch das Referenzertragsmodells erfolgt, für viele Projekte grundlegend für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und für ihre Wettbewerbsfähigkeit.

In geöffneten Ausschreibungen wird für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Projekte entscheidend sein, auf Grundlage welcher nationalen Rahmenbedingungen ihre Wettbewerber im Kooperationsland kalkulieren können. Es sollte daher schon vor Abschluss des Kooperationsabkommens Sorge dafür getragen werden, dass sich entweder die nationalen Rahmenbedingungen weitestgehend ähneln oder im Falle unterschiedlicher Rahmenbedingungen im Kooperationsabkommen Vorkehrungen für einen Ausgleich getroffen werden, so dass die Projekte unter gleichen Wettbewerbsbedingungen konkurrieren.

3.3. Bioenergie

Die gegenseitige und anteilige Öffnung der Vergütungssysteme bei der Bioenergie wird bislang noch nicht diskutiert. Der BEE möchte an dieser Stelle zu dieser Frage Stellung beziehen.

Eine gegenseitige und anteilige Öffnung könnte bei einer richtigen Ausgestaltung sowohl Deutschland als auch vielen potenziellen Kooperationsländern Vorteile beim Ausbau der Erneuerbaren Energien bieten und den Firmen der deutschen Bioenergiebranche neue wirtschaftliche Perspektiven eröffnen. **Perspektivisch** könnte eine sorgfältig ausgestaltete **Öffnung im geringeren Umfang** deshalb **sinnvoll** sein. Allerdings müssen vor Einführung noch zahlreiche technologiespezifische Aspekte geprüft und wichtige Ausgestaltungsfragen geklärt werden. Eine **kurzfristige Öffnung** wird deshalb als **nicht zielführend** erachtet.

3.3.1. Vor- und Nachteile einer anteiligen und gegenseitigen Öffnung

Die Situation der Stromerzeugung aus Biomasse in Deutschland zeichnet sich dadurch aus, dass die Ressourcen, die nach dem hiesigen Vergütungssystem noch wirtschaftlich erschlossen werden könnten, bereits weitgehend genutzt werden. Dazu zählen insbesondere Abfälle aus der Lebensmittelindustrie, Speiseabfälle sowie Altholz. Potenziale für einen weiteren Ausbau in Deutschland bestehen vor allem bei Substraten aus der Land- und Forstwirtschaft, deren Erschließung zu den Vergütungssätzen des EEG jedoch nicht darstellbar ist. In den meisten Kooperationsländern stellt sich die Situation jedoch anders dar. Hier bestehen oft noch Biomassepotenziale, die zu den Vergütungssätzen des EEG genutzt werden könnten, insbesondere durch die Vergärung in Biogasanlagen. Darüber hinaus sind die technischen Anforderungen an den Anlagenbetrieb sowie an den Anbau von Biomasse in potenziellen Kooperationsländern zum Teil deutlich niedriger als in Deutschland. Auch dies führt zu einem niedrigeren Vergütungsbedarf für Anlagen im Ausland.

Eine anteilige und gegenseitige **Öffnung des EEG** könnte deshalb den verstärkten **Ausbau** der Stromerzeugung aus Biomasse **in den Kooperationsländern anreizen**. Da die deutschen Anlagen- und Komponentenhersteller international wettbewerbsfähig sind, könnte dies für die Branche durchaus wirtschaftlich attraktiv sein. Eine anteilige und gegenseitige Öffnung bietet mithin Chancen sowohl für den Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien als auch für die deutsche Bioenergiebranche.

Es ist jedoch zu beachten, dass die volkswirtschaftlichen Leistungen des Ausbaus der Bioenergie, die der deutsche Stromkunde mit der Zahlung der EEG-Umlage finanziert, teilweise auf den regionalen Anlagenstandort beschränkt sind. Das **Kriterium des „physischen Imports“**, d.h. dass der durch das EEG im Ausland finanzierte Strom einen Einfluss auf den deutschen Strommarkt haben muss, **greift daher bei der Bioenergie zu kurz**. Der Zweck des Kriteriums ist, dass der deutsche Stromkunde für seine Zahlungen eine entsprechende Gegenleistung erhält. Bei Photovoltaik- und Windenergieanlagen, bei denen diese Leistung ausschließlich in der Lieferung von Erneuerbarem Strom besteht, stellt das Kriterium dies weitgehend sicher. Bioenergieanlagen liefern jedoch nicht nur Erneuerbaren Strom, sondern – in ihrer Region – Erneuerbare Wärme, stützen die regionalen Wirtschaftskreisläufe und reduzieren die regionalen Entsorgungskosten, wenn sie in die entsprechenden Entsorgungskreisläufe eingebunden sind. Dass diese Leistungen auf die Region beschränkt sind, in der die Anlage steht, spricht dafür, Anlagen vor allem in dem Land zu errichten, über dessen Vergütungssystem die Anlagen finanziert werden. Zumindest ist streng darauf zu achten, dass „Gegenseitigkeit“ zwischen den Kooperationsländern ausschließt, dass im größeren Maße Vergütungsströme ins Ausland umgelenkt werden. Insbesondere bei einer Öffnung des deutschen Vergütungssystems für Projekte in Kooperationsländern, die für die Stromerzeugung aus Biomasse bisher sehr niedrige Vergütungssätze vorsehen (z.B. Dänemark, Niederlande), ist dies zu befürchten. Eine Öffnung

sollte sich deshalb bis auf Weiteres **auf einen kleinen Teil des Vergütungsvolumens beschränken**.

3.3.2. Umsetzungsschwierigkeiten einer anteiligen und gegenseitigen Öffnung

Insbesondere bei der Stromerzeugung aus Biomasse ist auf eine sehr sorgfältige Ausgestaltung einer anteiligen und gegenseitigen Öffnung der nationalen Vergütungssysteme zu achten, um sowohl Wettbewerbsverzerrungen als auch Verwerfungen auf den Rohstoffmärkten zu vermeiden.

Wettbewerbsverzerrungen entstehenden bei der Bioenergie vor allem **durch die national sehr unterschiedlichen Vorgaben** für den Anlagenbau, den Anlagenbetrieb, die Abfallentsorgung sowie den Anbau von Biomasse. Diese sind in Deutschland und seinen potenziellen Kooperationsländern unterschiedlich streng. In Deutschland gehören dazu beispielsweise die Vorgaben aus dem Baurecht, Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Düngerecht sowie Vorgaben zur Betriebs- und Anlagensicherheit. Die Unterschiede zwischen den nationalen Auflagen führen zu Kostenunterschieden, die bei einem Gebot eingepreist werden müssen, so dass womöglich nicht die Anlage mit der effizienteren Technik oder den günstigeren Einsatzstoffen den Zuschlag erhält, sondern die Anlage mit den geringeren Auflagen aus dem nationalen Recht. Dies kann nicht im Sinne der Öffnung der nationalen Systeme sein und ist entsprechend zu berücksichtigen. Wie dies geschehen kann, muss noch geprüft werden.

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die Vergütung der Stromerzeugung aus Biomasse Einfluss auf die Rohstoffströme in dem sich die Anlage befindet, insbesondere im Entsorgungssektor. Dementsprechend sind die nationalen Vergütungssysteme abgestimmt auf die spezifischen Rohstoffströme jedes Landes. Der Bau von Anlagen, die nach einem anderen System vergütet werden, könnte zu **Verwerfungen auf den Rohstoffmärkten** führen. Beispielsweise ist seit der Überarbeitung der Biomasseverordnung 2012 die Stromerzeugung aus Altholz in Neuanlagen nicht mehr nach dem EEG vergütungsfähig, um keinen weiteren Kostendruck auf den deutschen Entsorgungsmarkt entstehen zu lassen. Bei der Öffnung der Vergütungssysteme ist es dringend notwendig, die jeweiligen Regelungen so abzugleichen, dass die vorhandenen Biomassepotenziale effizient genutzt aber keine Marktverwerfungen hervorgerufen werden. Wie dies geschehen kann, muss noch geprüft werden.

Neben diese Fragen zur transnationalen Öffnung stellen sich eine ganze Reihe weiterer Ausgestaltungsfragen für nationale Ausschreibungen. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum EEG-Entwurf haben der Bundesverband BioEnergie e.V. (BBE), der Deutsche Bauernverband e.V. (DBV), der Fachverband Biogas e.V. (FvB) sowie der Fachverband Holzenergie (FVH) die wichtigsten Fragen thematisiert und entsprechende Vorschläge eingereicht (diese ist abrufbar auf den Homepages der Verbände). Es ist jedoch zu beachten, dass weder in Deutschland noch in potenziellen Kooperationsländern Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren für die Bioenergie bestehen. Eine gegenseitige und anteilige Öffnung ist deshalb nur sinnvoll, nachdem entsprechende Erfahrungen bei nationalen Ausschreibungen gesammelt sowie die spezifischen Ausgestaltungsfragen einer transnationalen Öffnung untersucht wurden.

Kontakt:

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Dr. Hermann Falk
Geschäftsführer
030 275 81 70-10
hermann.falk@bee-ev.de

Carsten Pfeiffer
Leiter Strategie und Politik
030 275 81 70-17
carsten.pfeiffer@bee-ev.de