

AUSSCHREIBUNGEN BALD OHNE BÜRGERENERGIE?

VORBEREITUNGEN FÜR NÄCHSTE EEG-NOVELLE HABEN BEGONNEN

Bis Herbst 2015 möchte das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) konkrete „Eckpunkte“ zu den geplanten Ausschreibungen vorlegen. Ein Jahr später sollen Bundestag und Bundesrat das Ausschreibungsgesetz als EEG-Novelle beschließen. Welche Voraussetzungen sollen Bieter erfüllen, um an einer Auktion teilzunehmen? Sind Ausschreibungen tatsächlich rechtlich erforderlich? Eine Spurensuche.

EEG-Novelle von 2014 leitete Systemwechsel ein

Das EEG 2014 erfüllte die Rolle eines Wegbereiters für Ausschreibungen bei der Stromerzeugung. Als einer der neuen Grundsätze gilt: „Die finanzielle Förderung und ihre Höhe sollen für Strom aus Erneuerbaren Energien und Grubengas bis spätestens 2017 durch Ausschreibungen ermittelt werden.“ (§2, Abs. 5, Satz 1, EEG 2014). Durch diese neue Vorgabe wird der Zugang zu einer Förderung eingeschränkt. Allerdings gelten für Geothermie-Projekte und für Windenergieanlagen (WEA) auf See andere Bestimmungen. Für diese Technologien sollen Ausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe erst für Anlagen mit einer Inbetriebnahme nach dem 31.12.2020 gelten.

Erste Ausschreibung soll Akteursvielfalt erhalten

Als erster Schritt in Richtung Ausschreibung führte die Bundesregierung eine Ausschreibung für Solarstromanlagen auf Freiflächen ein. Für die Durchführung war die Bundesnetzagentur

(BNetzA) zuständig. Bei der Gestaltung dieser „Pilotausschreibung“ war der Gesetzgeber dazu verpflichtet, dass „die Akteursvielfalt bei der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien erhalten [bleibt] ..“ (§2, EEG 2014). Die Vorgaben wurden in der Freiflächenausschreibungsverordnung (FFAV) festgelegt, die am 12. Februar 2015 in Kraft trat. Gemäß EEG 2014 soll die Bundesregierung dem Bundestag über die Erfahrungen mit Ausschreibungen berichten. Die Frist für diesen Ausschreibungsbericht und damit verbundene Handlungsempfehlungen endet am 30. Juni 2016.

Vermutlich wird dieser Bericht erst in 2016 vorliegen. Dennoch kündigte das BMWi an, die Eckpunkte zum Ausschreibungsdesign bereits im Herbst 2015 festzulegen. Deshalb liegt der Schluss nahe, dass die politischen Entscheider Fakten schaffen möchten, noch bevor über die Erfahrungen mit der PV-Ausschreibung debattiert wird. Sie warten auch nicht ab bis die ersten PV-Freiflächen, die den Zuschlag erhalten haben, fertiggestellt sind.

Arbeitsgruppen der „Energiewende Plattformen“

Zur gleichen Zeit als die Bundestagsabgeordneten dem EEG 2014 zustimmten, hat das BMWi sogenannte „Energiewende Plattformen“ eingeführt (siehe Bild 1). Dabei wurden das vorherige Kraftwerksforum des BMWi und die Plattform Erneuerbare Energien des Bundesumweltministeriums (BMU) zusammengeführt.

Die Informationen über die beteiligten gesellschaftlichen Gruppen sind sehr

knapp bemessen. Auf der Internetseite des BMWi steht: „Das Plenum der Plattform Strommarkt stellt sich aus Vertretern von Behörden, Verbänden, Nicht-Regierungs-Organisationen sowie wissenschaftlichen Einrichtungen zusammen und tagt in regelmäßigen Abständen.“ Der weitere Ausbau der Erneuerbaren Energien ist der Themenbereich der dritten Arbeitsgruppe. Eine Untergruppe befasst sich mit Fragen zur „Akteursvielfalt“ und „Bürgerenergie“ (siehe Bild 2). Insbesondere in Hinblick auf die Umsetzung der ersten Ausschreibung für PV-Freiflächenanlagen.

Auf der Webpräsenz fügt das BMWi an dieser Stelle folgenden Hinweis ein: „Die im Rahmen der Plattform Strommarkt veröffentlichten Unterlagen sind nicht notwendigerweise und in jedem Fall identisch mit der Position des Bundeswirtschaftsministeriums oder der Bundesregierung.“ Das könnte so interpretiert werden, dass wenig Interesse an einer Berücksichtigung dieser Vorschläge besteht.

Teilnahmevoraussetzungen für das Einreichen von Geboten

37 Gebote mit insgesamt 144 Megawatt (MW) wurden von der ersten Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächen ausgeschlossen, weil sie die Teilnahmevoraussetzungen nicht erfüllten. Zu diesen Präqualifikationen zählen ein beschlossener Bebauungsplan, ein amtlicher Auszug aus dem Liegenschaftskataster über die angegebenen Flurstücke, das ausgefüllte Vollmachtsformular der BNetzA, sowie die Überweisung der Gebühr und der Erstsicherheit.

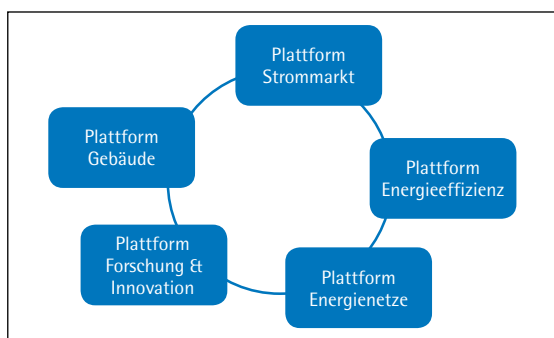


Bild 1: Energiewende Plattformen des BMWi.

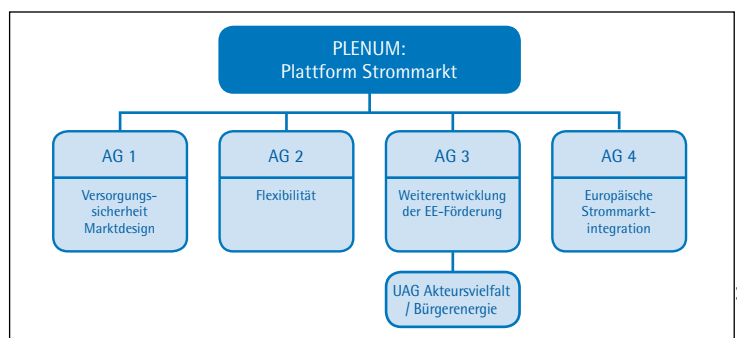


Bild 2: Plattform Strommarkt des BMWi.

In Hinblick auf die anvisierte Ausschreibung für Windenergie an Land, muss berücksichtigt werden, dass diese eine viel längere Planungszeit haben. Für die Genehmigungsplanung sind zudem Raumordnungs- und Bauleitplanungsverfahren entscheidend. Als Voraussetzung für die Erteilung eines Zuschlags könnte deshalb die Vorlage einer Genehmigung nach dem Bundesimmissionsgesetz (BImSchG) verlangt werden. So würden die Bieter nachweisen, dass sie ernsthaft an der Umsetzung des Standorts interessiert sind. In Bezug auf die Genehmigung nach BImSchG schlagen Projektierer eine Änderung vor. Anstelle einer hersteller- und typenbezogenen Genehmigung könnten die Behörden diese für WEA einer bestimmten Leistungs- und Größenklasse erteilen. Dann könnte eine Genehmigung besser an die jeweilige Marktsituation angepasst werden, da sich Lieferzeiten und Vergabeprozess in die Länge ziehen können.

Vertreter von Bürgerenergie-Genossenschaften möchten, dass bei Ausschreibungen zukünftig die De-minimis-Regelungen der EU-Kommission berücksichtigt werden. Diese sind bei den Leitlinien für Energie- und Umweltbeihilfen enthalten. Konkret müssten sich demnach Betreiber von Windenergieprojekten bis zu einer Größenordnung von 6 MW nicht an Ausschreibungen beteiligen. Sie könnten weiterhin eine feste Einspeisevergütung erhalten.

Systemwechsel 2.0

Mit der nächsten Novelle soll der gesetzliche Rahmen für die geplanten Ausschreibungen definiert werden. Ab diesen Sommer plant das BMWi Konsultationen zu den Eckpunkten zum Ausschreibungskonzept. Die Frist für Stellungnahmen wird vermutlich im September enden. Zum Jahreswechsel soll der Regierungsentwurf vorgelegt werden. Für Anfang 2016 ist eine Anhörung der Länder- und Verbände geplant. Bis zum Frühherbst 2016 sollen Bundestag und Bundesrat das Ausschreibungsgesetz verabschieden.

Durch die Einführung von Ausschreibungen könnten zentrale Elemente des bisherigen EEG nachteilig verändert werden [4]. Die Hürde wird höher liegen, um EE-Projekte zu realisieren und die gesetzliche Förderung in Anspruch zu nehmen. Des weiteren kann die Umstellung auf Ausschreibungen dazu führen, dass die frühere starke Stellung der Investoren weiter geschwächt wird. Zudem könnten zukünftig weniger EE-Anlagen als geplant realisiert werden.

Aufgrund der langjährigen Erfahrung mit Auktionen für EE-Projekte werden die Niederlande oft als europäisches

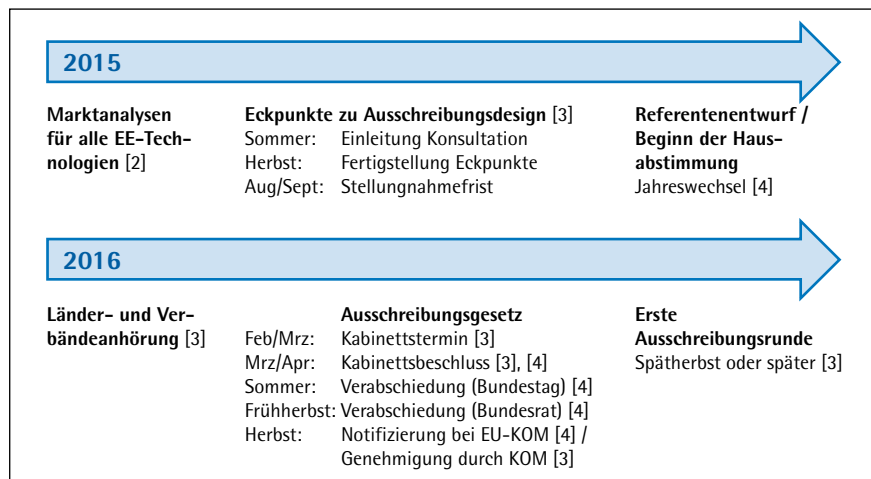


Bild 3: Vermutlicher Zeitplan für die Umstellung auf Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien für 2015 und 2016. Eigene Darstellung

Musterland für Ausschreibungen genannt. Dennoch beträgt der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung nur rund fünf Prozent. Um so einen geringen Zubau zu vermeiden, sieht das BMWi in Deutschland keine technologieoffenen Auktionen vor, wie in den Niederlanden, sondern technologie-spezifische Ausschreibungen [3]. Zudem plant das BMWi das Ausschreibungsverfahren für Nachbarstaaten zu öffnen. Aus juristischer Sicht ist eine Öffnungsklausel jedoch nicht erforderlich [4]. Weder nach den Vorgaben der Leitlinien für Energie- und Umweltbeihilfen, noch vor dem Hintergrund der Warenverkehrsfreiheit. Die Öffnungsklausel ist ein Ergebnis der beihilferechtlichen Notifizierung des EEG 2014 bei der EU-Kommission [4].

Die Frage nach der Beihilfeeigenschaft des EEG

Die Behauptung, das EEG sei eine Beihilfe, wurde von Kritikern der Förderung von Erneuerbaren Energien immer wieder aufgestellt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) urteilte im März 2001, dass das EEG nach geltendem EU-Recht keine Beihilfe ist. Die EU-Kommission schloss sich 2002 dieser Wertung an. Doch ein Jahrzehnt später, beim EEG 2012 und dem EEG 2014, versuchte die EU-Kommission erneut, das EEG als Beihilfe zu deklarieren. Sie kritisierte die „Besondere Ausgleichsregelung“ im EEG, die in diesem Zeitraum deutlich erweitert wurde. Diese Regelung gewährt energieintensiven Unternehmen eine erhebliche Verminderung der EEG-Umlage. Obwohl die Kritik an der Privilegierung von energieintensiven Unternehmen Ausgangspunkt für die Diskussion um eine Beihilfeeigenschaft des EEG war, hat die Bundesregierung die Anzahl dieser Unternehmen erhöht. Für 2015 sind es 2.154 Unternehmen und Unternehmensteile.

Europarechtliche Vorgaben gelten nur für Beihilfen

Parallel zum EEG-Beihilferecht hat die EU-Kommission das Beihilferecht umfassend geändert und den Anwendungsbereich der entsprechenden Leitlinien deutlich erweitert. Nach Auffassung des BMWi sind Ausschreibungen notwendig, damit das EEG mit dem europäischen Beihilferahmen vereinbar ist [3].

Ein bisher wenig berücksichtigter Aspekt ist allerdings, dass die von der EU Kommission definierten Umweltschutz- und Energiebeihilfen nur dann anwendbar sind, wenn ein Fördersystem als Beihilfe eingeordnet wird. Da das EEG gemäß dem EuGH keine Beihilfe ist, besteht die Möglichkeit das EEG zukünftig nicht nach den Anforderungen der Beihilfeleitlinien zu gestalten. Auch Novellen müssten nicht beihilferechtlich notifiziert werden [4].

Quellen

- [1] Sitzung der Unterarbeitsgruppe Akteursvielfalt/Bürgerenergie, Berlin, 16.03.15
- [2] Sitzung der AG 3 der Plattform Strommarkt, Berlin, 18.06.14
- [3] Hanna Schumacher, BMWi, „Ausschreibungen als neues Instrument der deutschen Energiewende“, Berlin, 23.04.15
- [4] Thorsten Müller, Stiftung Umweltergie, „Ausschreibungen im EEG – zur Neuausrichtung des regulatorischen Umfeldes für die Windenergie –“, München, 28.05.15

ZUR AUTORIN:

► Tatiana Abarzúa

Dipl.-Ing. (FH) Umweltschutz

abarzua@dgs.de