

Kurzfristige Umsetzung von Sonderausschreibungen für Photovoltaikanlagen gemäß Koalitionsvertrag

Sonderausschreibungen als wichtiger Beitrag zum Klimaziel 2020

Solar- und Speichertechnik stehen nach einer beispiellosen Kostensenkung bereit, eine deutlich größere Verantwortung zur erfolgreichen Transformation des Energiesystems zu übernehmen. Folgerichtig wurde im Koalitionsvertrag Einvernehmen darüber erzielt, den Ausbau Erneuerbarer Energien bereits kurzfristig deutlich zu beschleunigen und ihren Anteil am Stromsektor bis 2030 von derzeit 36 auf 65 Prozent zu erhöhen.

Schritte in die richtige Richtung stellen auch die Sonderausschreibungen für Photovoltaik und Windkraft dar, auf die sich die Koalition mit der Zielsetzung verständigt hat, den selbst gesteckten Klimazielen für 2020 näher zu kommen. Zusätzliche Photovoltaik-Kraftwerksleistungen von jeweils 2 Gigawatt (GW) sollen in diesem Zusammenhang in den Jahren 2019 u. 2020 wirksam werden.

Die Solarwirtschaft steht bereit, diese Vorhaben im Rahmen des energiepolitischen Zieldreiecks umzusetzen. Um die gewünschte rasche Wirksamkeit zu möglichst geringen Kosten zu erzielen, empfiehlt der BSW, zusätzliche PV-Volumina im bereits erfolgreich etablierten EEG-Ausschreibungsdesign (Solarparks > 750 kWp), beginnend im Oktober 2018, zu organisieren.

Mit Blick auf die vielfache Überzeichnung der bereits umgesetzten zehn Ausschreibungsrunden bestehen in der Solarwirtschaft keine Zweifel, dass ein ausreichender Wettbewerb auch bei einem deutlich gesteigerten Ausschreibungsvolumen gewährleistet werden kann.

Damit die angestrebte Aufstockung der Solarauktionen auch tatsächlich zu mehr installierter PV-Leistung führt, ist es jedoch unverzichtbar, die bislang im EEG verankerten PV-Ausbauziele in Höhe von jährlich 2,5 Gigawatt ab 2019 mindestens im Umfang der Sonderauktionen anzuheben. Geschieht das nicht, so vergrößert sich zwar in Folge der Sonderausschreibungen die installierte Leistung ebenerdig errichteter Solarparks im gewünschten Umfang. In mindestens gleicher Größe würde aber gleichzeitig der Zubau neuer PV-Anlagen auf Gebäuden zurückgehen. Hintergrund ist, dass bei einer damit verbundenen Überschreitung des jährlichen Ausbaupfades von 2,5 GW die Marktprämien/Einspeisevergütungen für neue PV-Anlagen < 750 kWp im Rahmen des aktuellen EEG-Degrassionsmechanismus erheblich verringert würden („atmender Deckel“).

Sonderausschreibungen würden auch dann ins Leere laufen, wenn der 52 GW-PV-Deckel im EEG nicht umgehend beseitigt wird. Die Sonderausschreibungen werden dazu beitragen, dass die Grenze von 52 GW spätestens im Jahr 2020 überschritten wird (in BRD aktuell bereits rd. 44 GW PV installiert). In Anbetracht der niedrigen Börsenstrompreise käme es so insbesondere im Dachsegment zu einem sofortigen Einbruch der PV-Nachfrage. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Limitierung bereits während des Umsetzungszeitraumes der Sonderausschreibungen verunsichernd auf Marktteilnehmer wirken wird, insofern politisch nicht gehandelt wird.

I Zentrale Empfehlungen auf einen Blick

1. **Heraufsetzen des jährlichen Photovoltaik-Ausbaupfades** im EEG ab 2019 auf mindestens 5 Gigawatt (GW) im Jahr.
2. **Beseitigung des 52-GW – PV-Deckels im EEG.**

3. BSW-Empfehlung zur Verteilung der zusätzlich ausgeschriebenen PV-Leistung der Sonderauktionen von insgesamt 4 GW wie folgt:

2018:

- Aufstockung der Ausschreibung am 1. Okt. 2018: **+ 500 MW**

2019:

- Aufstockung der Februar-Auktion: **+ 700 MW**
- Aufstockung der Juni-Auktion: **+ 900 MW**
- Aufstockung der Oktober-Auktion: **+ 900 MW**

2020:

- Aufstockung der Februar-Auktion: **+ 1.000 MW**
- *Juni-Auktion* **1.000 MW***
- *Oktober-Auktion* **1.000 MW***

∑ + 4 GWp

**PV-Auktionsvolumina sollten ab 2020 mindestens auf dem Niveau von 2020 verstetigt werden, um einen kosteneffizienten Beitrag zur Zielerreichung 2030 zu leisten.*

Bei Nutzung weiterer Steuerungsgrößen, wie einer deutlichen **Erweiterung der Flächenkulisse** zur Standortwahl ebenerdig errichteter PV-Anlagen, lassen sich die Preise von Solarstrom aus Solarparks weiter reduzieren. Auf eine Verkürzung der in den Auktionen gesetzten Realisierungsfristen von 24 Monaten sollte hingegen verzichtet werden.

II Hintergrund

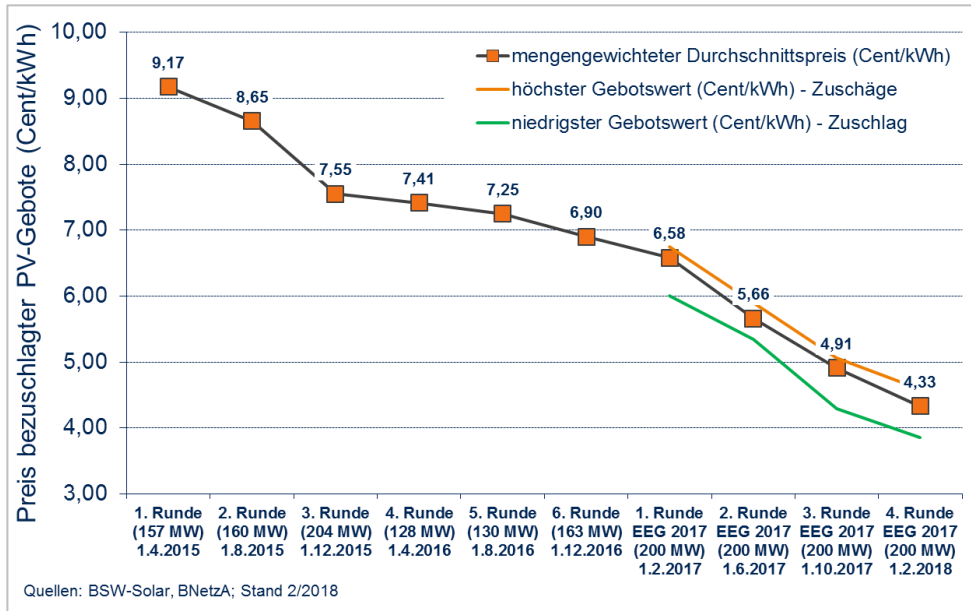
Energiemarkt für Photovoltaik-Sonderausschreibungen bereit

Die beeindruckenden Preissenkungen bezuschlagter PV-Projekte in den zurückliegenden EEG-Ausschreibungsrunden demonstrieren die Leistungsfähigkeit der Photovoltaik und den Bedarf nach größeren Ausschreibungsvolumina (vgl. Abb. 1). Sonderausschreibungen bieten bereits kurzfristig eine kosteneffiziente Möglichkeit, einen nennenswerten Beitrag zur Umsetzung der Klimaziele 2020 zu leisten, wenn gleichzeitig bestehende PV-Ausbaubeschränkungen angehoben bzw. beseitigt werden.

Aktuelle Erzeugungskosten im Kraftwerksmaßstab in Höhe von von rd. 5 Cent je Kilowattstunde (kWh) ermöglichen es, den Ausbau Erneuerbarer Energien zu minimalen Kosten für das Gesamtsystem zu beschleunigen.

Jedes zusätzliche Gigawatt an auktionierter Photovoltaik-Solarparkleistung wirkt sich auf die EEG-Umlage nur noch zu rd. 0,006 ct./kWh aus.

Entwicklung der Durchschnittspreise in PV-Ausschreibungen (Abb. 1)

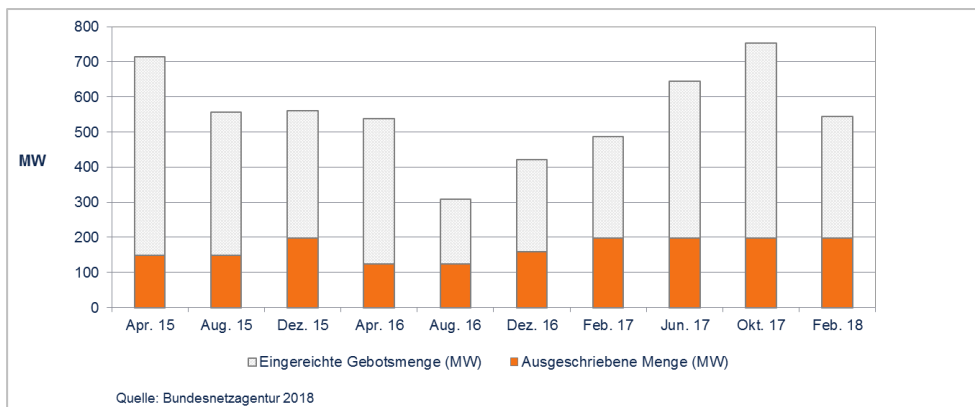


Hoher Wettbewerbsdruck und große Investitionsbereitschaft

Bisherige Ausschreibungsrunden für PV-Freiflächenanlagen belegen eine hohe Wettbewerbsintensität sowie eine große Investitionsbereitschaft der Energiewirtschaft. So überstiegen die eingereichten Gebotsmengen kontinuierlich die ausgeschriebenen PV-Mengen um ein Vielfaches. Im Mittel waren die ausgeschriebenen Mengen um mehr als das Dreifache überzeichnet. Insofern kann damit gerechnet werden, dass auch im Zuge zusätzlich ausgeschriebener PV-Mengen ausreichend Wettbewerbsdruck erzeugt wird, um die bezuschlagten Gebotspreise auf niedrigem Niveau zu halten.

Bei einer Aufstockung der Auktionsvolumen kann zudem davon ausgegangen werden, dass sich mit einer nur geringen Vorlaufzeit zahlreiche weitere Projektierer und Investoren wieder mit zusätzlichen Projekten für den deutschen Solarmarkt interessieren werden, die sich im Zusammenhang mit den starken Einschnitten der EEG-Novellen 2012 und 2014 vom deutschen Markt abgewendet hatten.

Photovoltaik-Auktionen sind vielfach überzeichnet (Abb. 2)



III Zu den Empfehlungen im Einzelnen

Empfehlungen zur Verteilung der Sonderauktionen

Um der Zielsetzung im Koalitionsvertrag zu entsprechen, PV-Sonderauktionen bereits in den Jahren 2019 und 2020 "wirksam" werden zu lassen, ist vor dem Hintergrund notwendiger Planungszeiträume von 1-2 Jahren eine schnellstmögliche Aufstockung der PV-Auktionsvolumen dringend geboten (vgl. Zeile 3262 Koalitionsvertrag).

Für eine sachgerechte Verteilung der zusätzlich auszuschreibenden PV-Leistung gilt zudem die Maßgabe, zusätzlichen administrativen Aufwand für die Bundesnetzagentur und die Branche möglichst gering zu halten und ausreichend Wettbewerb sicherzustellen, um die Gebotspreise weiter auf niedrigem Niveau zu halten. In weitgehender Anlehnung an das derzeitige Ausschreibungsdesign sollten zusätzliche PV-Auktionsvolumina in Höhe von insgesamt 4 Gigawatt (GW) bis 2020 auf die jährlich bereits bestehenden drei Auktionstermine verteilt und in den Folgejahren mindestens auf diesem Niveau verstetigt werden (vgl. Seite 2).

Aufstockung der jährlichen Photovoltaik-Ausbauziele erforderlich

Das EEG sieht seit vielen Jahren ein jährliches Ausbauziel für PV-Installationen in Deutschland in Höhe von lediglich 2,5 GW vor. Durch die Sonderausschreibungen kommt ein Faktor mit erheblicher Veränderungswirkung zum Tragen. Außerdem haben sich mit dem neuen Ausbauziel 2030 und der inzwischen erzielten Kostenreduktion der Photovoltaik zwei weitere, ganz wesentliche Grundlagen verändert, die bei der damaligen Fixierung des Zubauziels politisch noch nicht absehbar waren.

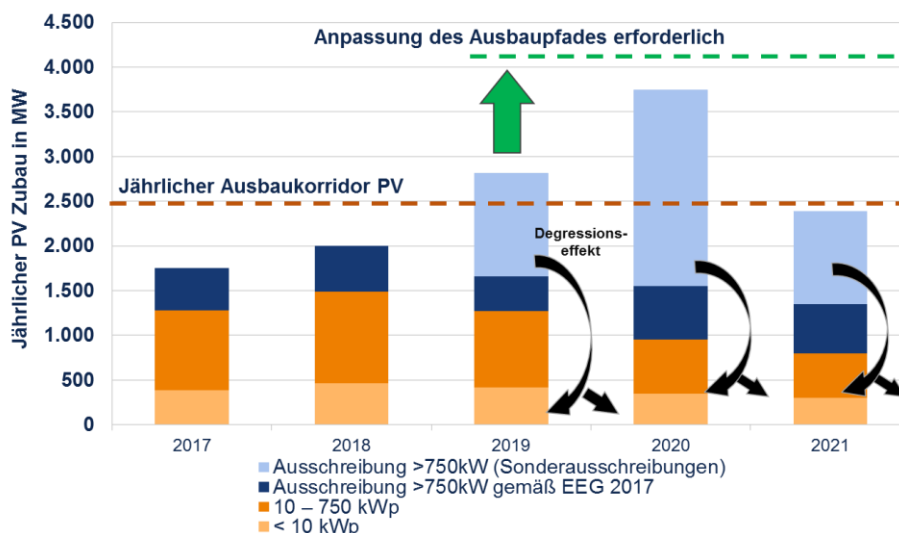
Da es erklärter Wille der Großen Koalition ist, mit den geplanten Sonderausschreibungen 2019 und 2020 zusätzlich 2 GW an PV-Installation und eine entsprechende zusätzliche CO₂-Emissionsminderung zu erreichen, ist der Zubaukorridor ab 2019 um mindestens 2 Gigawatt aufzustocken. Blicke diese Aufstockung des jährlichen PV-Zielkorridors gemäß § 4 EEG aus, so käme es infolge der Sonderauktionen zwar zu zusätzlicher PV-Kapazität im ebenerdig errichteten Kraftwerkssegment, gleichzeitig zeitversetzt aber zu entsprechend geringerem PV-Zubau im Gebäudesektor. Dieser Verdrängungseffekt ergibt sich durch eine nicht sachgerechte Anrechnung der Auktionsvolumen beim „atmenden Degressionsmechanismus“, der gemäß § 49 Abs. 2 die Höhe der Vergütung bzw. Marktprämie für kleine und mittelgroße Solarstromanlagen (< 750 kWp) festlegt, die gemäß § 20 und § 21 EEG nicht dem Auktionszwang unterliegen (vgl. Abb. 3).

Kommt es zu keiner Aufstockung des jährlichen PV-Ausbauziels im EEG, so würde ein für den Zeitraum der Sonderauktionen beabsichtigter PV-Zubau von beispielsweise 4,5 GWp/a eine Vergütungsdegression im PV-Gebäudesegment in Höhe von 30% im Jahr auslösen. Ein sicherlich politisch nicht beabsichtigter Markteinbruch bei der Photovoltaik im Gebäudesektor wäre unweigerlich die Folge.

Um diese ungewollte Nebenwirkung zu vermeiden, empfiehlt der BSW eine Aufstockung des jährlichen Zubaukorridors auf mindestens 5 GW ab dem Jahr 2019. Um die Klimaziele von Paris zu erreichen und den wachsenden Strombedarf auch in den Bereichen Mobilität und Wärme zu decken, wäre eigentlich eine darüber hinaus gehende Aufstockung des Korridors auf eine Größenordnung von rd. 10 GWp auch in den Folgejahren geboten. Zur Deckung des

wachsenden Strombedarfs in allen Sektoren empfiehlt die Wissenschaft inzwischen einen Ausbau der Photovoltaik im dreistelligen Gigawattmaßstab.

Negative Wechselwirkung von PV-Sonderauktionen auf die Gebäude-PV bei ausbleibender Anhebung des jährlichen PV-Zubaukorridors (Abb. 3)



Streichung des 52-GW-Deckels erforderlich

Gegenwärtig decken in Deutschland 44 GW PV-Leistung rd. 7 % des Stromverbrauchs. Die Sonderauktionen werden dazu beitragen, dass im Jahr 2020 der 52-Gigawatt-Förderdeckel erreicht wird, der in der vorvorigen Legislaturperiode unter dem Eindruck damals noch hoher solarer Erzeugungskosten im EEG eingezogen wurde (vgl. § 49 Abs. 5 EEG). Dieser Förderdeckel wirkt zunehmend als Investitionsbarriere für die deutsche Solarwirtschaft und muss im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Sonderauktionen dringend noch in diesem Jahr abgeschafft werden. Vor dem Hintergrund der stark gesunkenen Erzeugungskosten neuer PV-Systeme verliert die Marktprämie auch für die Gebäude-PV zwar an Bedeutung, als Absicherung bleibt sie für die überwiegenden Teil der Investitionen jedoch voraussichtlich auch über 2020 hinaus vorerst unverzichtbar. Blicke der 52-GW-Deckel erhalten, so würde dies spätestens 2021 einen starken Markteinbruch der Gebäude-PV im Gigawattmaßstab verursachen. Auch diese negative Wechselwirkung dürfte politisch keinesfalls beabsichtigt sein. Mit einer Streichung des absoluten PV-Deckels in § 49 Abs. 5 EEG kann sie leicht vermieden werden.

Geeignete Standorte für Solarparks nutzen

Aufgrund gesteigener Wirkungsgrade neuer Solarmodule hat sich der Flächenbedarf von Photovoltaik-Solarparks in den vergangenen Jahren deutlich reduziert. Im Mittel liegt der spezifische Flächenverbrauch einer PV-Anlage pro installiertem Megawatt derzeit bei rund 1,5ha. Zum Vergleich: Im Jahr 2010 musste dafür noch rund die doppelte Fläche in Anspruch genommen werden.¹

¹ vgl. BNetzA: Flächeninanspruchnahme für Freiflächenanlagen nach § 36 Freiflächenausschreibungs-verordnung (FFAV), Stand: Dezember 2016

Derzeit steht mit Konversionsflächen, versiegelten Flächen sowie Flächen entlang von Schienenwegen und Autobahnen nur eine sehr eingeschränkte Flächenkulisse für die im Koalitionsvertrag vereinbarten zusätzlichen PV-Kraftwerksleistungen zur Verfügung.

Weitere Potenziale ergeben sich aus der im EEG verankerten Länderöffnungsklausel, welche eine grundsätzliche Ausweitung der Flächenkulisse auf benachteiligte Gebiete vorsieht. Zum jetzigen Zeitpunkt haben aber nur Bayern und Baden-Württemberg von dieser Klausel Gebrauch gemacht und ein beschränktes Kontingent ausgewiesen.

Die derzeitigen Einschränkungen der Flächenkulisse im EEG führen dazu, dass der überwiegende Teil geeigneter „Sonnenlagen“ nicht als Standorte für Solarparks genutzt werden können. Im Sinne der Kosteneffizienz empfiehlt der BSW daher, die Flächenkulisse so rasch wie möglich deutlich zu erweitern. Denkbar wäre beispielsweise die bundeseinheitliche Öffnung benachteiligter Gebiete. Auch eine maßvolle Heraufsetzung maximaler Zuschlagsgrößen könnte weitere Kostensenkungen ermöglichen, ohne die Akzeptanz von Solarparks nennenswert zu beeinträchtigen.

PV-Dachanlagen von Auktionsmechanismen ausnehmen

Neue große PV-Dachanlagen (> 750 kWp) erhalten nach Einführung des EEG 2017 nur noch eine Marktprämie, wenn sie an einer Ausschreibung teilnehmen und als Gewinner aus einer Auktion hervorgehen. Die Ergebnisse der letzten vier Auktionsrunden belegen, dass sich das Instrument für die Verbreitung der Gebäude-PV - anders als bei ebenerdigen Solarparks - nicht eignet. Neue PV-Dachanlagen sollten deshalb wieder (wie bereits vor 2017) ohne Teilnahme an Auktionen eine Vergütung bzw. Marktprämie analog der Anlagensegmente < 750 kWp erhalten, deren Höhe nach dem „atmenden Degressionsmechanismus“ bemessen wird.

Kontakt für Rückfragen:

Bundesverband Solarwirtschaft e.V.
Lietzenburger Straße 53, 10719 Berlin

David Krehan, Referent Politik
krehan@bsw-solar.de