

Kurzstellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zu den Innovationsausschreibungen

Prof. Dr. Mario Ragwitz; Fraunhofer IEG

Dr. Jenny Winkler, Vasilios Anatolitis; Fraunhofer ISI

Die Bundesregierung hat einen Vorschlag zur Ausgestaltung der Innovationsausschreibungen, die ursprünglich im Koalitionsvertrag vorgesehen wurden, vorgelegt.

Die Innovationsausschreibungen enthalten zwei unterschiedliche Arten von Ausschreibungen:

- In 2019 und 2020 soll die Wirkung eines alternativen Fördersystems (fixe Prämie), einer Aussetzung der Zahlung bei negativen Preisen sowie einer endogenen Anpassung der Ausschreibungsmenge in einer technologieneutralen Ausschreibung für einzelne Erneuerbare Energien (EE) Anlagen getestet werden.
- In 2020 und 2021 erfolgen außerdem Ausschreibungen für Kombinationen aus dargebotsabhängigen EE (Wind und PV) mit steuerbaren EE oder Speichern.

Grundsätzlich begrüßen wir den Ansatz über das Instrument der Innovationsausschreibungen in einem abgegrenzten Segment des Gesamtmarktes innovative Ansätze für Anlagenkombinationen und Vergütungsoptionen in einem experimentellen Verfahren mit klaren Anforderungen an nachfolgende Evaluationen zu testen. So können Erfahrungen durch Anlagenhersteller, die Energiewirtschaft und Regulierer generiert werden, ohne disruptive Wirkungen auf den gesamten Markt zu riskieren.

Der vorliegende Vorschlag zur Innovationsausschreibung könnte bzgl. einiger Punkte noch weiter verbessert werden, dies gilt sowohl für das Ausschreibungsdesign als auch für die technologischen Vorgaben. Im Folgenden werden daher einige Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge vorgestellt und diskutiert:

Ausschreibungsdesign

- Fixe Prämie und fehlende Auszahlung bei negativen Preisen

Eine fixe Prämie sowie auch eine fehlende Auszahlung bei negativen Preisen führen dazu, dass die Anlagenbetreiber das vollständige langfristige Strompreisrisiko übernehmen, was in einem System, das auf eine vollständige Marktintegration dieser Technologien abzielt, durchaus sinnvoll ist. Das Aussetzen der Vergütung bei negativen Preisen erfüllt zudem die EU-Vorgaben.

Beide Regelungen haben jedoch auch Nachteile: Zunächst erhöht sich durch die ausbleibende Vergütung bei negativen Preisen und die fixe Prämie das Risiko für die Anlagenbetreiber, was insbesondere aufgrund der reduzierten sicheren Einnahmen tendenziell zu schlechteren Finanzierungsbedingungen und höheren Kosten bzgl. des Erreichens der EE-Ziele führt. Zudem ist bei aktuell erwarteten Strompreisen und derzeitigen Stromgestehungskosten der EE zu erwarten, dass zumindest mittelfristig die Erlöse auf dem Strommarkt für eine Refinanzierung der Anlagen ausreichen (abhängig von den Finanzierungskosten) und damit die fixe Prämie zu einer unnötigen Überförderung der Anlagen führt. Zudem hat die Nutzung einer fixen Prämie im Vergleich zur aktuellen gleitenden Prämie (ggf. berechnet auf Basis eines technologoneutralen, jährlichen Referenzwertes) nur geringe Vorteile bzgl. Anlagenauslegung und Betrieb. Die Nutzung beider Regelungen ist daher aus unserer Sicht nicht systemdienlich oder sinnvoll.

- Endogene Mengenbegrenzung

Mit der Begrenzung des bezuschlagten Volumens auf 80% der eingegangenen Gebote bei Unterzeichnung der jeweiligen Ausschreibung, soll in den Innovationsausschreibungen eine wettbewerbliche Preissetzung auch bei Unterzeichnung der Ausschreibung garantiert werden. Diese Regelung führt jedoch tendenziell zu einer Abnahme der teilnehmenden Gebote und damit zu einem geringeren Wettbewerbsniveau als bei einer Ausschreibung ohne endogene Mengenbegrenzung. Dies liegt daran, dass Bieter mit tendenziell höheren Kosten (die bei einer Bezuschlagung der Gesamtmenge noch erfolgreich sein könnten) aufgrund der Kosten der Beteiligung an der Ausschreibung nicht an dieser teilnehmen. Die nächstgünstigsten Bieter würden dann vorhersehen, dass die teuersten Bieter nicht teilnehmen und ebenfalls von einer Gebotsabgabe absehen, da diese wiederum aufgrund der Mengenbegrenzung nicht bezuschlagt würden. Insgesamt setzt die vorgesehene Regelung daher mittel- bis langfristig eine Abwärtsspirale bzgl. der Beteiligung an den Ausschreibungen in Gang. Während ggf. zumindest kurzfristig ein preissenkender Effekt zu erwarten ist, trägt die Regelung nicht zur Realisierung der ausgeschriebenen Mengen oder der Zielerreichung bei. Darüber hinaus haben große Bieter den Anreiz mit Projekten ohne Realisierungsabsicht (bspw. beklagt) an der Ausschreibung teilzunehmen, einzig um eine ausreichend hohe Zahl an Geboten sicherzustellen und demnach eine Bezuschlagung ihrer "echten" Projekte zu hohen Gebotspreisen zu garantieren.

Zusammenfassend resultiert aus dem Instrument der endogenen Mengenbegrenzung ein erhebliches Risiko strategischer Gebote.

- Wechselwirkungen mit bestehenden technologiespezifischen Ausschreibungen

Die vorgesehenen Regelungen sind insbesondere aufgrund der Gleichzeitigkeit der Innovationsausschreibungen zu den bestehenden technologiespezifischen Ausschreibungen kritisch zu betrachten. So haben in der aktuellen Situation insbesondere Wind-an-Land-Anlagen, in etwas geringerem Maße aber auch PV-Anlagen die Möglichkeit, zwischen der Teilnahme an den Innovationsausschreibungen, den technologiespezifischen Ausschreibungen oder den technologieübergreifenden Ausschreibungen zu wählen. Entsprechend werden die Anlagen sich nur dann an den Innovationsausschreibungen beteiligen bzw. ihre Gebote so definieren, dass im Vergleich zur technologiespezifischen Ausschreibung ein höherer Gewinn möglich ist. Diese Wechselwirkungen können zum einen zu einer Überförderung der in der Innovationsausschreibung bezuschlagten Anlagen führen, zum anderen erschweren sie auch die vorgesehene Evaluierung der Elemente der Innovationsausschreibung.

Technologische Vorgaben

Die Innovationsausschreibung sollte in sinnvoller Form zur Erprobung und Implementierung von Technologien beitragen, die in einem sinnvollen und kostengünstigen dekarbonisierten Stromsystem benötigt werden. Grundsätzlich erscheint in diesem Zusammenhang die Kombination aus dargebotsabhängigen und steuerbaren Anlagen sinnvoll. Allerdings bestehen auch hier Verbesserungsmöglichkeiten:

- **Technologieauswahl flexible Technologie**

Die flexible Technologie in den Anlagenkombinationen ist im Entwurf sehr eng definiert und sollte technologieoffener formuliert werden. Zugelassen sind lediglich neue steuerbare EE und Speichertechnologien mit der Anforderung der Rückverstromung. Hier wäre es wünschenswert Flexibilität im Sinne der dringend erforderlichen Sektorenkopplung breiter zu definieren. Aus Systemsicht wäre hier beispielsweise die Ergänzung um flexible Nachfrager auch aus anderen Sektoren wie der Industrie, der netzgebundenen Wärmeversorgung oder dem Verkehr sinnvoll. Diese Technologien können sowohl kurzfristig kostengünstig Flexibilität bereitstellen als auch langfristig in einem vollständig dekarbonisierten Stromsystem eine zentrale Rolle spielen und sind sicherlich notwendig, um geeignete Investitionssignale im Energy-Only-Markt für erneuerbare Stromerzeuger zu ermöglichen. Eine weitere Verbreitung dieser Technologien in Kombination mit dargebotsabhängigen EE-Anlagen erscheint daher empfehlenswert.

Die Anforderungen an die Erbringung positiver Sekundärregelleistung sollten auch für solche breiter definierten Anlagenkombinationen gestellt werden. Zudem können möglicherweise analog zum EEG 2017 Biomasse-Bestandsanlagen mit in die Auktion einbezogen werden, um zu vermeiden, dass bereits bestehende flexible Erzeuger stillgelegt und durch neue, ähnliche Anlagen ersetzt werden. In beiden Fällen sollte aufgrund der geringeren anfallenden Investitionen der zulässige Höchstpreis, der für Kombinationen mit Batterien angemessen ist, reduziert werden.

- **Räumliche Abgrenzung des Netzverknüpfungspunktes**

Die aktuelle Definition der räumlichen Nähe der Anlagenkombinationen auf einen gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt ist eng gefasst. Diese enge Definition ist vermutlich für eine Entlastung der Netze nicht notwendig und kann ggf. zu Komplikationen für die Anlagenbetreiber führen. Unter Umständen können bei Anlagenkombinationen, deren Anschluss an einem gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt gefordert ist, höhere Erzeugungskosten aufweisen, als Anlagenkombinationen bei denen die Forderung nach räumlicher Nähe weniger strikt ist. Zudem können Kosten für die Verlegung der Leitung zum gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt in einzelnen Fällen höher sein als bei einer flexibleren Definition der räumlichen Nähe, die eine vergleichbare Wirkung auf das Stromnetz hat. In allen Fällen, in denen mehrere Netzverknüpfungspunkte in Frage kämen, um die Komponenten einer Kombianlage anzuschließen und der kritische Engpass nicht zwischen den diesen Netzverknüpfungspunkten besteht, entsprechen die Ressourcen, die für die Errichtung dieser zusätzlichen Leitung verbraucht werden, einem Wohlfahrtsverlust.

Für eine weitere Definition gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, bspw.:

- von „gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt oder gleichem Netzabschnitt (unterhalb des nächsten Umspannwerks) oder Mittelspannungsnetzbereich“ zu sprechen bzw. eine räumliche Abgrenzung zu schaffen.
- Ein „virtueller“ Netzverknüpfungspunkt, immer nach Absprache mit dem Verteilnetzbetreiber und unter der Voraussetzung der Netzdienlichkeit.
- Kombianlagen können auch über verschiedene Netzverknüpfungspunkte Strom einspeisen, wenn sie die gleiche Wirkung auf einen Netzabschnitt bzw. Netzknoten entfalten. Ein Gebot muss hierfür eine Erklärung des zuständigen Netzbetreibers enthalten, der die gleiche Wirkung belegt/bestätigt.

Dabei wäre eine alternative Definition im Sinne einer Hierarchie denkbar, in der der gemeinsame Netzverknüpfungspunkt zwar den Standard darstellt, aber in begründeten Fällen entsprechend der oben dargestellten Alternativen davon abgewichen werden kann.