

Weiterführung Fördermassnahmen erneuerbarer Energien

Positionspapier

13.02.2020

Position

- Die gemäss Energiestrategie 2050 nötigen Investitionen für den Ausbau der erneuerbaren Energien kann der Markt unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht allein auslösen.
- Es braucht ergänzende Massnahmen: Eine Lenkung ist grundsätzlich einer Förderung vorzuziehen. Sie hat(te) bis anhin jedoch politisch keine Chance.
- Die Weiterführung staatlicher Fördermassnahmen ist daher als pragmatischer Weg zu begrüssen.
- Die zu ergreifenden Massnahmen sollen das Risiko bei Investitionen in erneuerbare Energien verringern und entsprechende Anreize setzen. Die Weiterführung der Fördermassnahmen allein reichen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit jedoch nicht aus. Die detaillierte Ausgestaltung gilt es nach Bekanntgabe durch den Bundesrat zu prüfen.
- Die Einführung von Ausschreibungen wird begrüsst, da es sich um ein wettbewerbliches Instrument handelt.
- Ausschreibungen können sich sowohl auf Kapazität als auch auf Einspeisung beziehen. Aus Sicht des VSE sind verschiedene Ausgestaltungsvarianten zu prüfen.
- Bei der Förderung ist der Fokus vor allem auf die Winterproduktion zu legen, welche zur Versorgungssicherheit beiträgt.
- Bestandserneuerungen von erneuerbaren Anlagen tragen gleich wie Neuinvestitionen zu den Zielen der Energiestrategie 2050 bei und sind grundsätzlich ebenfalls zu fördern.
- Endverbraucher sollen mittels Lastreduktionen auch an den Ausschreibungen teilnehmen können, sofern dies sinnvoll möglich ist.
- Die Ausgestaltung von Investitionsbeiträgen (und Einmalvergütungen) ist zu verbessern, sofern diese nicht durch Ausschreibungen abgelöst werden.
- Die Einführung verbindlicher Richt- und Zielwerte wird begrüsst. Sie erhöhen die Planungssicherheit und ermöglichen die Steuerung des Ausbaus der heimischen Produktion.
- Die Übergangsphase zwischen Auslaufen der direkten und indirekten Fördermassnahmen (Ende 2022) und Inkraftsetzung der Weiterführung der Fördermassnahmen (ab circa 2025) ist zu regeln.

Argumentation

Die gemäss Energiestrategie 2050 nötigen Investitionen für den Ausbau der erneuerbaren Energien kann der Markt unter den heutigen Rahmenbedingungen allein nicht auslösen.

Der Markt allein führt unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht zu dem mit der Energiestrategie 2050 vorgesehen Ausbau der erneuerbaren Energien.¹ Anreize für Investitionen in den Schweizer Kraftwerksbestand und den Ausbau der erneuerbaren Energien bleiben unter dem aktuellen

¹ NFP Synthese zum Themenschwerpunkt Marktbedingung und Regulierung, 2019

Strommarktdesign aus, da die Preissignale des Energy-only-Markts (EOM) unter den Gestehungskosten der Anlagen für erneuerbare Energien liegen und nur für einen vergleichsweise kurzen Zeithorizont wirken.² Zusätzliche marktbasierende Instrumente, welche Investitionsanreize schaffen, fehlen.

Es braucht ergänzende Massnahmen: Die Lenkung ist grundsätzlich einer Förderung vorzuziehen. Sie hat(te) bis anhin jedoch politisch keine Chance.

Die Lenkung ist einer Förderung vorzuziehen. Ein wirksamer CO₂-Markt ist das marktbasierende Instrument für Investitionsanreize in klimafreundliche Technologien und deren Wirtschaftlichkeit. Das dafür geeignete Emissionshandelssystem (EU ETS) hat zwar seine Funktionsweise mittlerweile entfaltet. Jedoch sind die CO₂-Kosten bei weitem noch nicht vollständig internalisiert. Das System muss weiter verschärft, auf weitere Sektoren ausgeweitet und mit den Klimazielen in Übereinstimmung gebracht werden. Die Klimapolitik im Bereich Strom kann nur unter Berücksichtigung von in Europa getroffenen Massnahmen wirkungsvoll vorangetrieben werden, da es sich beim Strom und beim CO₂-Zertifikatehandel um einen mit den europäischen Nachbarländern stark vernetzten Markt handelt.

Mit dem Klima- und Energie-Lenkungssystem (KELS) sollte der Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem stattfinden³ und die Umsetzung der Energiestrategie 2050 vorangetrieben werden. Der VSE hatte sich für das KELS ausgesprochen. Das KELS hatte 2017 politisch keine Chance.

Die Weiterführung staatlicher Fördermassnahmen ist der pragmatische Weg.

Aufgrund der fehlenden Investitionsanreize durch den Markt und fehlenden alternativen Instrumenten kann nicht auf Förderung verzichtet werden. Aus diesem Grund scheint die Weiterführung der Fördermassnahmen ein politisch pragmatischer Weg, um die in der Energiestrategie 2050 definierten Ziele zu erreichen. Der Bund schlägt Instrumente mit unterschiedlichen Zielen vor:

- Investitionsbeiträge für die Förderung von Wasserkraft, Biomasse und Geothermie,
- Einmalvergütung zur Förderung von kleinen PV-Anlagen und
- Ausschreibungen für grosse PV-Anlagen.

Der VSE hat im Positionspapier «Ansätze für ein Strommarktdesign»⁴ die Instrumente, welche aus seiner Sicht in Frage kommen, detailliert ausgeführt: Die vom Bund präferierten Instrumente wurden auch vom VSE als weiterzuverfolgen kategorisiert; explizit sind im Positionspapier nur die Investitionsbeiträge behandelt. Im Themenpapier «Rollen und Verantwortlichkeiten sowie Konkretisierung Investitionsanreize»⁵ werden Ausgestaltungsvorschläge für alle drei Instrumente gemacht.

Die zu ergreifenden Massnahmen sollen das Risiko bei Investitionen in erneuerbare Energien verringern und entsprechende Anreize setzen. Die Förderung der heimischen erneuerbaren Energien allein reicht jedoch zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit nicht aus. Die detaillierte Ausgestaltung gilt es nach Bekanntgabe durch den Bundesrat zu prüfen.

Der Bundesrat hat am 27. September 2019 angekündigt, dass er die Förderung der erneuerbaren Energien weiterführen will. Es ist vorgesehen, dass die Investitionsbeiträge für Grosswasserkraftwerke verdoppelt und bis 2035 verlängert werden. Die Förderung der PV-Anlagen wird unterteilt in kleine und grosse Anlagen: Die

² VSE Stellungnahme zur Revision StromVG, 2019; VSE Stellungnahme zu Eckpfeiler eines Strommarktdesign, 2018

³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150072>

⁴ VSE PP «Ansätze für ein Strommarktdesign», 2018

⁵ VSE TP «Rollen und Verantwortlichkeiten sowie Konkretisierung Investitionsanreize», 2020

kleinen PV-Anlagen sollen ab 2023 nur noch Investitionsbeiträge (Einmalvergütung) erhalten, für grosse PV-Anlagen⁶ sollen neu Ausschreibungen durchgeführt werden. Alle weiteren erneuerbaren Energien sollen ebenfalls bis 2035 Investitionsbeiträge beantragen können. Gleichzeitig sollen die im Rahmen der Energiestrategie 2050 festgelegten Richtwerte bis 2035 verbindlich werden. Und bis 2050 werden neu Zielwerte für die verschiedenen Technologien festgelegt. Der Bundesrat hat das UVEK beauftragt, eine Vorlage zur Anpassung des Energiegesetzes auszuarbeiten. Diese geht voraussichtlich Ende Q1 2020 in die Vernehmlassung.

Die Weiterführung der Förderung ist ein Weg, wie der Bundesrat der vielseitig geäusserten Forderung (u.a. Motion 19.3004) nach Anreizen für Investitionen in die heimische erneuerbare Produktion zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit nachkommen will.

Der VSE begrüsst die Weiterführung der staatlichen Fördermassnahmen für die erneuerbaren Energien. Er ist jedoch der Meinung, dass diese Massnahmen allein zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit nicht ausreichen wird. Für eine gute Versorgungssicherheit müssen verschiedenste Elemente (u.a. ausreichend gesicherte Leistung und Importmöglichkeiten) zusammenspielen.

Die konkrete Ausgestaltung der Fördermassnahmen gilt es bei der Vorlage der Revision EnG zu analysieren und beurteilen.

Die Einführung von Ausschreibungen wird begrüsst, da es sich um ein wettbewerbliches Instrument handelt.

Als neues Instrument sollen Ausschreibungen eingeführt werden. Sie sind zur Förderung von grossen PV-Anlagen (voraussichtlich ohne Eigenverbrauch) vorgesehen. Der VSE bevorzugt das Instrument der Ausschreibungen für den Ausbau von erneuerbaren Energien. Es handelt sich um ein wettbewerbliches und damit möglichst effizientes Instrument.

Der VSE spricht sich zudem für eine technologie neutrale Ausgestaltung der Ausschreibungen aus soweit diese möglich und sinnvoll ist. Technologie neutrale Auktionen führen zu einem kostenminimalen Zubau an erneuerbaren Energien. Technologiespezifische Auktionen berücksichtigen dafür die unterschiedlichen Eigenschaften (Kosten, Produktionszeitpunkte, Standortverfügbarkeit etc.) der Technologien. Bei einer technologie neutralen Ausschreibung von Kapazität (Leistung) braucht es ein technologie- und anlagespezifisches Derating (d.h. eine Reduktion der Leistung basierend auf den Volllaststunden resp. dem Ausnutzungsgrad der Anlage).

Die Umsetzung der Forderung nach Technologie neutralität dürfte in der Praxis schwierig umzusetzen sein. Das Festlegen der Ziele und Parameter der Instrumente (Beitrag im Winter, Leistung oder Produktion, Vorlaufzeiten, Zeithorizonte etc.) nimmt indirekt eine Differenzierung zwischen den Technologien vor und hebt so die Technologie neutralität aus. Es ist daher zu erwarten, dass künftig verschiedene Ausschreibungen zur Erreichung unterschiedlicher Ziele zum Zug kommen (Beitrag zur Flexibilität, Leistung oder Produktion im Winter, Förderung grosser PV-Anlagen etc.).

⁶ Die vom BFE bislang gehaltenen Präsentationen dazu zeigen, dass nur PV-Anlagen ohne Eigenverbrauch an den Ausschreibungen teilnehmen sollen.

Ausschreibungen können sich sowohl auf Kapazität als auch auf Einspeisung beziehen. Aus Sicht des VSE sind verschiedene Ausgestaltungsvarianten zu prüfen.

Bei der Ausgestaltung der Ausschreibung gilt es folgende Parameter festzulegen: Auktioniertes Gut (z.B. installierte Produktionskapazität in kW, tatsächliche Produktion in kWh oder Produktionsanteil im Winter), Ausschreibungsvolumen und -frequenz, Präqualifikation (wie Mindestgrösse), Preisfestsetzungsmechanismus (wie pay-as-bid oder pay-as-cleared), zeitlicher Vorlauf und weitere Vertragskonditionen. Das BFE hat eine Studie⁷ zur möglichen Ausgestaltung in Auftrag gegeben (Frontier Economics und Energie Zukunft Schweiz), welche folgende Empfehlungen abgibt: Es soll eine Einmalvergütung verauktioniert werden (kW); die Mindestgrösse der teilnehmenden Anlagen soll bei 100 kW liegen und Anlagen mit Eigenverbrauch sind nicht zuzulassen; als Preisfestsetzungsmechanismus soll pay-as-bid gelten. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Empfehlungen vom BFE eins zu eins übernommen werden.

Um bei Ausschreibung genügend Wettbewerb zu erzielen, braucht es eine ausreichende Anzahl an Teilnehmenden/Anlagen. Andererseits nimmt der administrative Aufwand bei der Zulassung von kleinen Anlagen zu. Die Wahl der Grösse der Produktionsanlagen (Präqualifikation), welche an einer Auktion teilnehmen können, wie auch das Ausschreibungsvolumen pro Jahr sind daher entscheidend. In einer Studie des BFE⁸ wurde das Potential für grosse PV-Anlagen nach unterschiedlichen Grössenklassen bis 2035 analysiert⁹, basierend auf den Daten von sonnendach.ch. Diese zeigt, dass die Anzahl der Anlagen der Grössenordnung 100-200 kWp mit Abstand am höchsten ist. Sie nimmt bereits ab der Grössenordnung 200-400 kWp deutlich ab und ist für Anlagen > 400 kWp gering. Es liegt daher nahe, dass Anlagen ab einer Grössenordnung von 200-400 kWp an Ausschreibungen teilnehmen sollten, um einerseits noch genügend Wettbewerb zu ermöglichen und andererseits die Praktikabilität und den bürokratischen Aufwand im Rahmen zu halten.

Für die Förderung von grossen erneuerbaren Anlagen sind Auktionen für die Einspeisung in Erwägung zu ziehen. Gerade grössere Anlagen, die gewerblich betrieben werden, sind dem Markt mehr ausgesetzt als kleine Anlagen mit Eigenverbrauch. Der Investitionsanreiz steigt, wenn die tatsächliche Produktion via Einspeiseprämie (und nicht via Einspeisetarif) statt der installierten Produktionskapazität via Einmalvergütung entgolten wird.

Kleinere Anlagen (< 200-400 kWp) sollen entweder über Aggregatoren mittels Pooling an den Ausschreibungen teilnehmen oder Einmalvergütung beantragen können. Steigt bzw. sinkt die Produktion der kleinen Anlagen, welche Einmalvergütung beantragen über den vorgesehenen Ausbaupfad (Richtwert), sollen die Beiträge entsprechend überprüft und gegebenenfalls verringert bzw. erhöht werden.

Anlagen ohne Eigenverbrauch (Dasselbe gilt für Anlagen mit Eigenverbrauch)	
Gross ≥ 200-400 kWp (einzeln oder gepoolt)	Klein < 200-400 kWp
- Ausschreibung von Einspeisung (kWh) - Beitrag im Winter ist (deutlich) höher zu bewerten.	- Einmalvergütung (kW) - Weicht die Produktion vom Richtwert ab, wird über die Anpassung der Vergütung gesteuert (keine Warteliste).

⁷ BFE Auktionen für Photovoltaikanlagen, 17.09.2019; <https://www.energiezukunftschweiz.ch/de/news/Newsaktuell/20191024-news.php>

⁸ BFE Auktionen für Photovoltaikanlagen, 17.09.2019; <https://www.energiezukunftschweiz.ch/de/news/Newsaktuell/20191024-news.php>

⁹ BFE Auktionen für Photovoltaikanlagen, 17.09.2019; <https://www.energiezukunftschweiz.ch/de/news/Newsaktuell/20191024-news.php> (Anhang B.1.3)

Anlagen mit Eigenverbrauch und solche ohne Eigenverbrauch sollen getrennt verauktioniert werden, da Anlagen mit Eigenverbrauch andere finanzielle Voraussetzungen haben als Anlagen ohne Eigenverbrauch¹⁰. Eine gemeinsame Auktion für Anlagen mit und ohne Eigenverbrauch würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Bei der Förderung ist der Fokus vor allem auf die Winterproduktion zu legen, welche zur Versorgungssicherheit beiträgt.

Die Schweiz hat bereits aktuell ein Produktionsdefizit im Winter. Mit dem Ausstieg aus der Kernenergie und der zunehmenden Elektrifizierung (Wärmepumpen und E-Mobilität) wird dieses Defizit gerade im Winter deutlich zunehmen¹¹. Umso wichtiger ist der Produktionsbeitrag der erneuerbaren Energien im Winterhalbjahr. Eine Förderung sollte daher die Produktion im Winter wie auch die Regelbarkeit von Anlagen begünstigen: Der Beitrag im Winter ist (deutlich) höher zu bewerten respektive zu vergüten als der Beitrag im Sommer, insbesondere wenn bei Auktionen die Einspeisung (kWh) ausgeschrieben wird.

Bestandserneuerungen von erneuerbaren Anlagen tragen gleich wie Neuinvestitionen zu den Zielen der Energiestrategie 2050 bei und sind grundsätzlich ebenfalls zu fördern.

Erneuerungen bereits existierender erneuerbaren Anlagen wie bei der Wasserkraft, welche zusätzlich unter Abgaben wie dem Wasserzins leidet, können nicht als gegeben angenommen werden. Sie tragen jedoch ebenfalls zur Energiestrategie 2050 bei. Die Durchführung von Auktionen für die Erneuerung von Bestandsanlagen sollte jedoch getrennt von Ausschreibungen für den Zubau zu erfolgen, um Verzerrungen zu vermeiden.

Endverbraucher sollen mittels Lastreduktionen auch an den Ausschreibungen teilnehmen können, sofern dies sinnvoll möglich ist.

Endverbraucher sollen mittels zusätzlicher Flexibilität oder Lastreduktion durch Energieeffizienzprogramme¹² auch an den Auktionen teilnehmen können, sofern sie nachweisen können, dass die Massnahmen zu langfristiger und nachhaltiger Verbrauchssenkung (im Winter) führen. Ob dies sinnvoll möglich ist, hängt unter anderem von der Art des auktionierten Guts oder vom administrativen Aufwand ab.

Die Ausgestaltung von Investitionsbeiträgen (und Einmalvergütungen) ist zu verbessern, sofern diese nicht durch Ausschreibungen abgelöst werden.

Bei Investitionsbeiträgen und Einmalvergütungen handelt es sich um bereits eingeführte Instrumente. Die Investitionsbeiträge befinden sich gerade mal zwei Jahre in der Umsetzung. Sie sind bei einer Weiterführung zu optimieren. Im VSE TP «Rollen und Verantwortlichkeiten sowie Konkretisierung Investitionsanreize»¹³ werden entsprechende Verbesserungsvorschläge für beide Instrumente gemacht. Zu den Hauptforderungen gehören neben den im vorliegenden Dokument bereits gestellten Forderungen, dass bei der Einmalvergütung die Priorisierung der Projekte aufgrund ihres Fortschritts und nicht aufgrund des Anmeldedatums zu erfolgen hat und dass bei den Investitionsbeiträgen eine sachgerechtere Berücksichtigung der Kosten notwendig ist (Berücksichtigung der Restwerte und Kosten für Steuern auf Stufe Kraftwerksgesellschaft sowie der wiederkehrenden Konzessionsabgaben und -leistungen).

¹⁰ Gemäss Studie des BFE (siehe oben) ist dies mit einem Verzicht auf Eigenverbrauch im Rahmen der Präqualifikation zu regeln. Es ist noch zu prüfen, ob dies ein sinnvoller Mechanismus ist.

¹¹ Empa: Impacts of an Increased Substitution of Fossil Energy Carriers with Electricity-Based Technologies on the Swiss Electricity System, 2019

¹² Energieeffizienzprogramme können in der Schweiz zu jährlichen Einsparungen von rund 400 bis 600 GWh beitragen (Schätzung gestützt auf mehr als 10 Jahre Programm-Erfahrung im Versorgungsgebiet des Kantons Genf - rund 5% der CH-Nachfrage - wo jährlich 20 bis 25 GWh oder bis zu 1% an Einsparungen realisiert wurden). Rund die Hälfte davon fallen nachweislich in die drei kritischen Wintermonate.

¹³ VSE TP Rollen und Verantwortlichkeiten sowie Konkretisierung Investitionsanreize, 2020

Die Einführung verbindlicher Richt- und Zielwerte wird begrüsst. Sie erhöhen die Planungssicherheit und ermöglichen die Steuerung des Bestands und Ausbaus der heimischen Produktion.

Verbindliche Richt- und Zielwerte sind Voraussetzung für Ausschreibungen. Bei Auktionen ist die ausgeschriebene Menge fix vorgegeben, der Preis (respektive Förderbetrag) wird wettbewerblich festgelegt. Auch sonst haben verbindliche Richt- und Zielwerte Vorteile: Sie zeigen den Weg auf, welchen die Schweiz gehen will, und sorgen so für eine gewisse Planungs- und Investitionssicherheit.

Eine Herausforderung stellen jedoch weitere, nicht finanzielle Hürden dar wie Genehmigungsverfahren, Akzeptanz oder auch Interessenkonflikte mit dem Gewässer-, Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz. Insofern sind Politik, Bund und eventuell die Kantone, welche für die gesamten gesetzgeberischen Rahmenbedingungen zuständig sind, für die Einhaltung der Richt- und Zielwerte verantwortlich. Die Branche kann nicht für die Zielerreichung verantwortlich gemacht werden, da sie diese nur sehr begrenzt beeinflussen kann.

Die Übergangsphase zwischen Auslaufen der direkten und indirekten Fördermassnahmen (Ende 2022) und Inkraftsetzung der Weiterführung der Fördermassnahmen (ab circa 2025) ist zu regeln.

Aus der Medienmitteilung des Bundesrats vom 27. September 2019 geht hervor, dass die Revision StromVG Verzögerungen erfahren wird. Der VSE vertritt den Standpunkt, dass die geltenden Regelungen wie die Priorisierung der erneuerbaren Energien in der Grundversorgung (Art. 6 Abs. 5bis StromVG), die Marktprämie und KEV/EVS bis zur Einführung der Revision beziehungsweise bis zur vollständigen Marktöffnung weiterlaufen müssen. Die Befristung für all diese Regeln wurde im Rahmen der ES2050 vor dem Hintergrund eingeführt, dass bis Ende 2022 Anschlusslösungen vorliegen sollten. Fehlende Anschlusslösungen sind nicht im Sinn des Gesetzgebers und Übergangslösungen sind erforderlich.

Der Zeitpunkt und die Art des Auslaufens der Weiterführung der Förderung ist zudem ebenfalls gesetzlich festzulegen.

Rechtliche Grundlagen

- EnG
- StromVG

Quellen (Fakten, Studien)

- NFP Synthese zum Themenschwerpunkt Marktbedingung und Regulierung, 2019
- BFE Energiestrategie 2050, Monitoring-Bericht 2019
- BFE Auktionen für Photovoltaikanlagen, 17.09.2019

Relevante VSE Dokumente

- PP Ansätze für ein Strommarktdesign
- TP Rollen und Verantwortlichkeiten Versorgungssicherheit sowie Konkretisierung Investitionsanreize

Auskünfte

Fachsekretariat AG Marktorganisation: Nadine Brauchli
Telefon: 062 825 25 10, E-Mail: nadine.brauchli@strom.ch