

Fraunhofer **consentec** **ECOFYS**
ISI

Takon GmbH
SPIELTHEORETISCHE BERATUNG

**BBG
und
Partner**

GÖRG



sustainable energy for everyone



Ausschreibungsmodelle für Wind an Land – Diskussion zu Fristen, Präqualifikationen und Pönalen

Dr. Corinna Klessmann (Ecofys)
Fabian Wigand (Ecofys)
Silvana Tiedemann (Ecofys)

13.04.2015

Agenda

14.00 Begrüßung und Auswertung der Stellungnahmen zur Marktanalyse - BMWi

14.30 Gestaltungsoptionen bei Qualifikationsanforderungen & Realisierungsfristen

Modelle für frühe und späte Ausschreibungen – Ecofys

Verständnisfragen der Teilnehmer

15:00 Diskussion zur Auswirkungen der Modelle

Kurze Stellungnahmen von Branchenvertretern

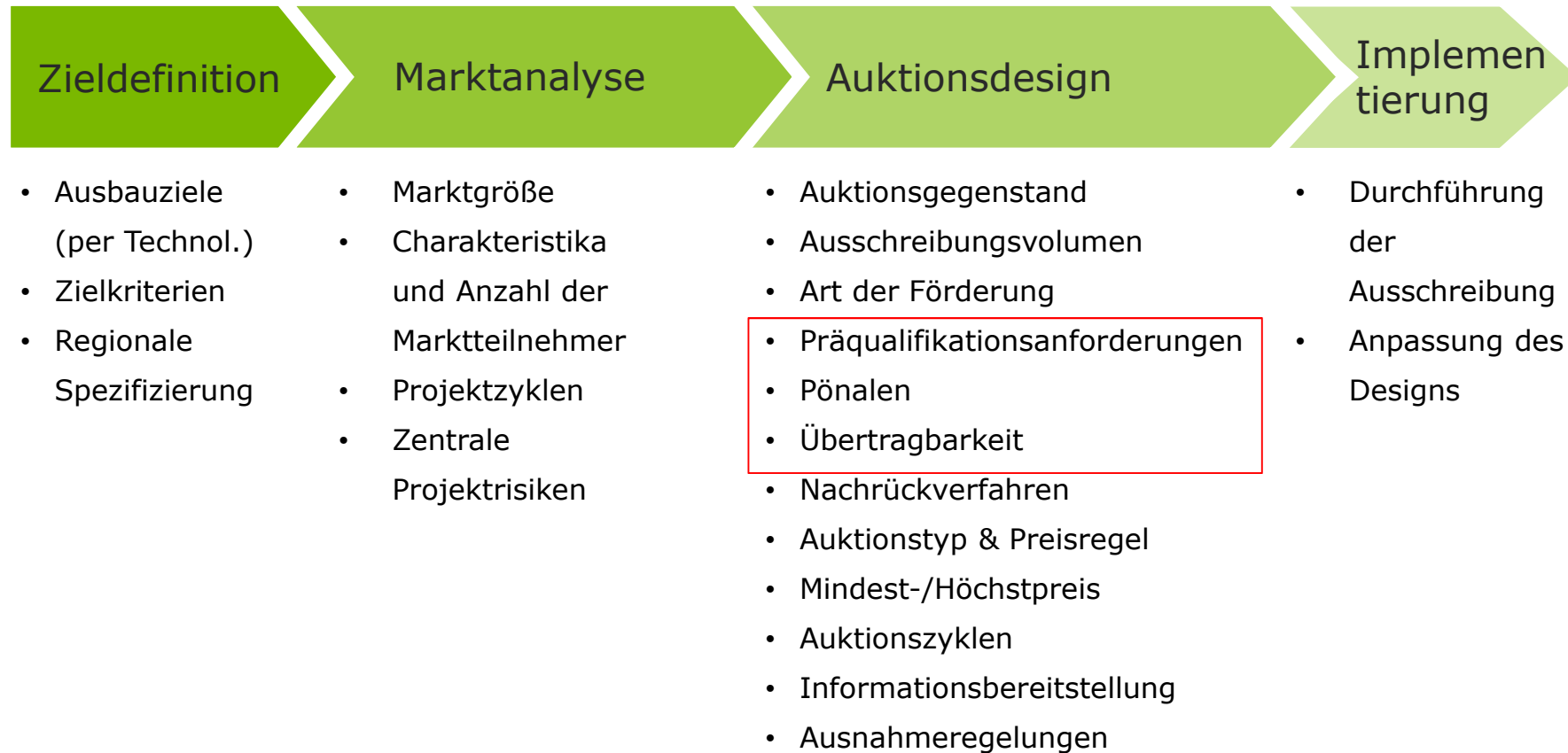
Offene Diskussion zu Vor- und Nachteilen der Modelle

16.45 Zusammenfassung und weiteres Vorgehen - BMWi

Ziele des Ausschreibungssystems

- > Erreichen der Ausbauziele durch eine hohe Realisierungsrate bezuschlagter Projekte
- > Minimierung der Förderkosten durch
 - Wettbewerb
 - Minimierung der Bieterisiken
 - Minimierung der Transaktionskosten
- > Hohe Akzeptanz und Offenheit für verschiedene Akteure durch
 - Transparenz
 - Verlässlichkeit
 - Einfache Gestaltung

Schritte zur Ausgestaltung eines Ausschreibungssystems



Fokus der heutigen Diskussion: Wie lassen sich hohe Realisierungsraten sicherstellen?

- > **Frühe od. späte Ausschreibung – Wieweit müssen Projekte zur Auktionsteilnahme entwickelt sein?**
 - Frühe Ausschreibung: lange Realisierungsfrist; Projekte können nicht oder wenig vorentwickelt sein
 - Späte Ausschreibung: kurze Realisierungsfrist, Projekte müssen bereits vorentwickelt sein

- > **Materielle oder finanzielle Präqualifikationsanforderungen (PQ) und Pönalen?**
 - Materielle PQ: Materieller Nachweis des Entwicklungsfortschritts (z.B. Vollständigkeit der Antragsunterlagen oder BImSch-Genehmigung)
 - Finanzielle PQ: Ernsthaftigkeitsnachweis und Realisierungsanreiz durch Hinterlegung einer Bürgschaft (finanzielle Absicherung der Pönale)

- > **Übertragbarkeit der Förderberechtigung?**
 - Auf andere Projekte des gleichen Bieters
 - Auf andere Bieter (freie Handelbarkeit)
 - Keine Übertragbarkeit (Projektbindung)

Prüfung verschiedener Grundmodelle

Modell 1: Späte Ausschreibung

1a: materielle PQ

- Hohe Realisierung durch hohe materielle PQ (BImSchG)
- Geringe finanzielle PQ/Pönale
- Kurze Realisierungsfrist (ca. 1,5-2 Jahre)

1b: finanzielle PQ + kurze Frist

- Hohe Realisierung durch hohe finanzielle PQ + Pönale
- Keine materielle PQ
- Kurze Realisierungsfrist (ca. 1,5-2 Jahre)

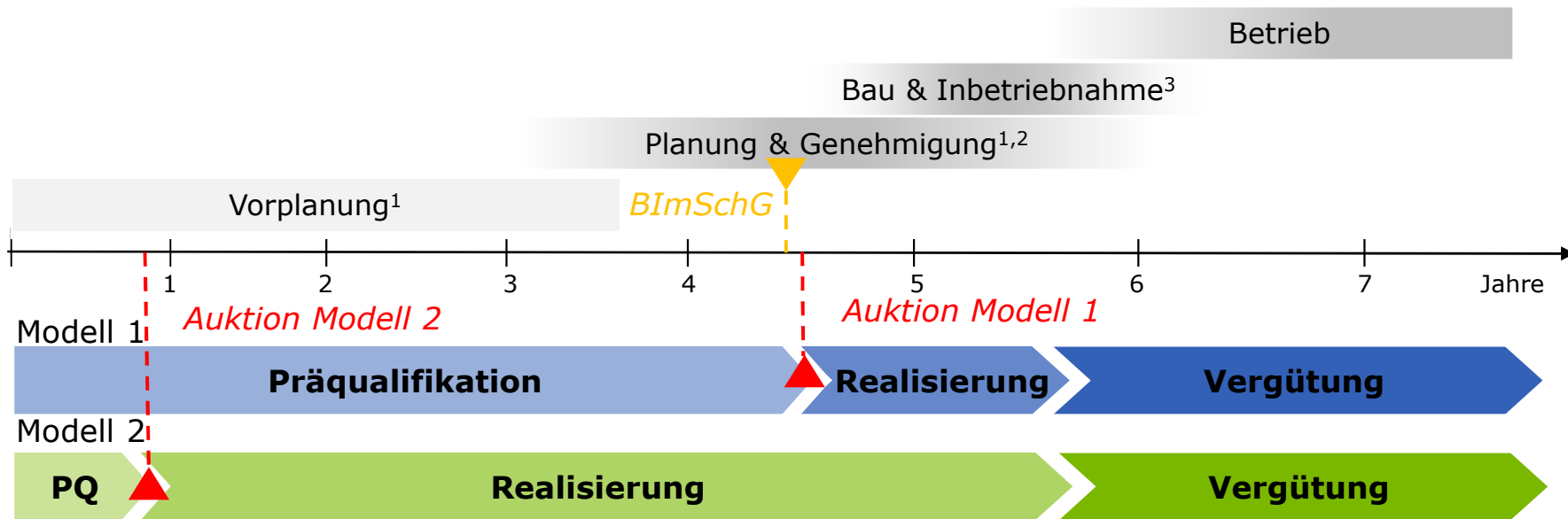
Modell 2: Frühe Ausschreibung

Finanzielle PQ + lange Frist + Übertragbarkeit

- Hohe Realisierung durch hohe finanzielle PQ + Pönale
- Keine materielle PQ
- Förderberechtigungen sind zwischen Bietern und Projekten übertragbar
- Lange Realisierungsfrist (ca. 4 Jahre)

Auch Kombinationen od. Wahlmöglichkeit von 1a und 1b denkbar

Planungsschritte eines Windparks und Ausschreibungsdesign



Ecofys 2015 based on FA Windenergie 2014; SUER 2015

¹Starke regionale Unterschiede, im Durchschnitt 4,5 Jahre von Anfang der Vorplanungen bis zur BImSchG; ² Im Mittel 17 Monate, Dauer regional unterschiedlich und u.a. abhängig davon, ob Flächennutzungsplan, Regionalplan oder kein Plan vorhanden ist; UVP pflichtige Projekte (ca. 20% der Anlagen) ca. 6 Monate längere Genehmigungsphase; ³Durchschnitt 13 Monate

Stärken und Schwächen der Modelle

Modell 1: Späte Ausschreibung (mit materieller od. finanzieller PQ)

Stärken:

- + Hohe Realisierungswahrscheinlichkeit der Projekte → kurzfristige Erreichung der Ausbauziele und politische Akzeptanz, Vermeidung eines Fadenrisses
- + Kurze Realisierungsfristen erlauben schnelle Bewertung der Auktion
- + Akzeptanz durch Anknüpfen an heutige Akteursstruktur: Etablierte Projektentwickler sind im Vorteil, direkte Teilnahme kleiner Bieter möglich

Schwächen:

- Kosten für Vorentwicklung sind „versunken“, können Bieter schwächen und langfristig zu einer Anbieterkonzentration führen
- Risiko der Abschreckung von Bietern, die wiederholt nicht zum Zuge kommen
- Risiko der mittelfristigen Einschränkung des Wettbewerbs und der impliziten Koordinierung des Flächenangebots (Flächenentwicklung nahe an Ausschreibungsmenge)

Modell wird von vielen Akteuren der Wind-Branche favorisiert; verschiedene Präferenzen bzgl. finanzieller od. materieller PQ

Stärken und Schwächen der Modelle

Modell 1 mit materieller od. finanzieller PQ?

Materielle PQ:

- + Nur Projekte mit sehr hoher Realisierungswahrscheinlichkeit
- + Bieter mit geringer Bonität sind nicht benachteiligt
- Prüfung materieller PQ führt zu gewissem bürokratischem Aufwand und Transaktionskosten
- Ökonomisch rationaler Bieter preist versunkene Kosten nicht ein; Risiko, dass sich zu niedriges Preisniveau einstellt, um versunkene Kosten zu refinanzieren

Finanzielle PQ:

- + Hohe Realisierungsrate, wenn Pönale hoch gesetzt wird
- + Weniger bürokratischer Aufwand und mehr Flexibilität für Bieter als bei materieller PQ: kann Realisierung selber einschätzen (z.B. Teilnahme kurz vor BIMSchG) oder Genehmigung anderem Akteur abkaufen
- Doppelbelastung durch versunkene Kosten für Vorentwicklung und Bürgschaft?
- Bieter mit geringer Bonität sind im Nachteil; u.U. aber wenig relevant, da Banken ihnen Bürgschaft auf weit entwickelte Projekte geben

Stärken und Schwächen der Modelle

Modell 2: Frühe Ausschreibung mit hoher finanzieller PQ & Übertragbarkeit

Stärken:

- + Geringe versunkene Kosten für Vorentwicklung
- + Hohe Flexibilität
- + Offenheit für neue Marktakteure, u.U. intensivierter Wettbewerb

Schwächen:

- Späte Information, ob Projekte realisiert und Ausbaukorridor erreicht wird
- Auswirkungen auf Akteursstruktur schwer vorhersehbar; Risiko, dass unerfahrene oder strategische Bieter vorübergehend den Markt blockieren
- Kleine Bieter mit geringer Bonität sind benachteiligt und müssen sich Partner od. Intermediär suchen

Modell wird von vielen Akteuren der Wind-Branche kritisch gesehen; v.a. Angst vor neuen u./od. marktbeherrschenden Akteuren und Spekulation

Designparameter: Realisierungsfristen

> **Definition der Realisierungsfrist**

- Max. Zeitraum zwischen Zuschlag und Inbetriebnahme
- Pönalen greifen nach Ablauf der Realisierungsfrist

> **Anforderung**

- ausreichend Zeit nach Zuschlag für Bau und Inbetriebnahme (inkl. Verzögerungen)
- Nicht unnötig lang um gescheiterte Projekt frühzeitig zu erkennen

> **Modell 1:** kurze Realisierungsfrist (18-24 Monate)

- Grundlage der Parametrisierung: Durchschnittlicher Zeitraum zwischen rechtskräftiger BImSch und Inbetriebnahme: 13 Monate

> **Modell 2:** lange Realisierungsfrist (4 Jahre)

- Grundlage der Parametrisierung: Durchschnittliche Planungs- und Realisierungsdauer eines Windparks nach Vorprüfungen

Designparameter: BImSch-Genehmigung als materielle PQ

> **Hintergrund** (Fachagentur Wind 2014)

- Planungsdauer vor BImSchG: durchschnittl. 4,5 Jahre
- Realisierungsdauer nach BImSchG: durchschnittl. 1 Jahr
- Kosten bis zur BImSch-Genehmigung: 70-115€/kW

> **Bewertung**

- + Regional (weitestgehend) vergleichbar
- + Sehr hohe Realisierungswahrscheinlichkeit von Projekten mit BImSchG
- Relativ hohe (versunkene) Kosten

> **Vollständigkeitsbestätigung als alternative materielle PQ?**

- + Geringere (versunkene) Kosten
- Nicht rechtssicher
- regional (bisher) nicht vergleichbar

Designparameter: Pönalen– erste Überlegungen

- > Pönalen müssen durch die Hinterlegung entsprechender Sicherheiten wie Bankbürgschaften abgesichert werden

- > Überlegungen zu Höhe der Pönale sind noch nicht abgeschlossen:
 - **Modell 1a** (materielle PQ) : Pönale hoch genug für Realisierungsabsicht (teilweise alte Genehmigungen), aber nicht abschreckend
 - Bid-Bond Modell 1a: **20-50 €/kW** (1,5-4% der Investitionskosten)

 - **Modell 1b** (finanzielle PQ, kurze Frist): Unterschied zu 1a sollte den Kosten der BImSch-Genehmigung (ca. 100 €/kW) entsprechen
 - Bid-Bond Modell 1b: **120-150 €/kW** (10-12,5% der Invest.kosten)

 - **Modell 2** (finanzielle PQ, lange Frist): Vergleichbar mit Höhe der Pönale aus Modell 1b, Pönale setzt Höchstpreis für Zweitmarkt
 - Bid-Bond Modell 2: **120-150 €/kW** (10-12,5% der Invest.kosten), noch weitere Prüfung erforderlich

Diskussion zu versunkenen Kosten

> **Warum sind versunkene Kosten relevant?**

- Ökonomisch rationale Akteure berücksichtigen bereits angefallene Kosten nicht in ihrem Gebot, wenn ihnen ansonsten der Zuschlagsverlust droht (Wettbewerb)
- Wenn Auktionen so niedrige Preise ergeben, dass Akteure ihre versunkenen Kosten nicht refinanzieren können, werden sie sich aus dem Markt zurückziehen

> **Welche Kosten sind versunken?**

- Kosten für Vorentwicklung gescheiterter Projekte
- Modell 1: Kosten für Vorentwicklung der angebotenen Projekte bis zur BImSchG (ca. 5-10% des Investitionsvolumens)?
- Aber: Kosten für BImSchG sind nicht (vollständig) versunken, wenn BImSchG noch einen Wert hat und weiterverkauft werden kann, z.B. an Käufer mit anderer Renditeerwartung od. geringeren Realisierungskosten
- → reduzierte versunkene Kosten, wenn Genehmigung Wiederverkaufswert hat
- → Wiederverkaufswert wird stark von Standortgüte abhängen

> **Folgefragen**

- Wie liquide ist der Markt für vorentwickelte Projekte bzw. BimschG?
- Wäre in Modell 1 ein transparente Handelsplattform für Genehmigungen hilfreich, um versunkene Kosten für kleine Akteure zu reduzieren?

Diskussion zur Übertragbarkeit der Förderberechtigungen

Formen der Übertragbarkeit

- > Übertragbarkeit der Förderberechtigung auf andere Projekte des gleichen Bieters
- > Übertragbarkeit der Förderberechtigung auf andere Bieter (freie Handelbarkeit, ggf. Entstehung eines Zweitmarkts)
- > Keine Übertragbarkeit der Förderberechtigung (Projektbindung); Verkauf von Projekten weiterhin möglich

Argumente für und gegen eine freie Übertragbarkeit der Förderberechtigungen

- + Flexibilität für Marktakteure
- + Erhöht bei ausreichend hoher Pönale die Wahrscheinlichkeit, dass die Förderberechtigungen in Anspruch genommen werden und der Zubaukorridor erreicht wird
- + Bieterisiko wird gesenkt, da Pönalen durch Übertragung der Förderberechtigung vermieden werden können
- Risiko von Spekulation und Ausübung von Marktmacht
- Risiko von verzerrten Preissignalen
- Komplexität des Systems wird erhöht, was einige Akteure abschrecken könnte

Fragen zur Diskussion

- > Welches der Modelle wird präferiert? Gibt es weitere Argumente, die beachtet werden sollten?
- > Welche Realisierungsfristen sollten für die verschiedenen Modelle gewählt werden?
- > Welche Pönalen sollten für die verschiedenen Modelle gewählt werden?
- > Wie wird das Problem der versunkenen Kosten eingeschätzt?
- > Kann ein Handel von Genehmigungen die versunkenen Kosten der Bieter reduzieren? Wäre eine transparente Handelsplattform für Genehmigungen hilfreich?
- > Wie wird die Möglichkeit einer Übertragbarkeit von Förderberechtigungen (innerhalb des Projektportfolios oder freie Handelbarkeit) eingeschätzt?