

Stellungnahme zur BNetzA-Festlegung Anforderung an besondere Solaranlagen auf Grünland und wiederzuvernässenden Moorböden

Stellungnahme zum Festlegungsentwurf der
BNetzA vom 13.02.2023, sowie Kommentare
zu besonderen Solaranlagen im EEG
(Agri-PV, Moor-PV, ect.)

Berlin, 17.03.2023: Der bne begrüßt grundsätzlich, dass künftig Photovoltaik Freiflächenanlagen auf Grünland und auf wiedervernässten bzw. wiederzuvernässenden Mooreböden in die Kategorie „besondere Solaranlagen“ fallen und dass sich dadurch Investitionen in derartige Anlagen über die Ausschreibung des EEGs absichern können. Allerdings erwarten wir, dass der Zubau dieser Anlagen zum aktuellen Zeitpunkt nur einen kleinen Teil des Gesamtzubaus an Solarparks ausmachen wird. Der Grund ist, dass aktuell Agri-PV-Anlagen auf Grünland nach den Maßgaben der DIN-SPEC 91434 in der Regel nicht so realisiert werden können, dass sich Projekte dauerhaft wirtschaftlich tragen oder das Risiko hinsichtlich der Finanzierung tragbar ist.

Damit die Erprobung von besonderen Solaranlagen im EEG erfolgen kann, sind sowohl praxistaugliche Anforderungen an die Ausschreibung maßgeblich, als auch Verbesserungen und Klarstellungen im EEG nötig. Im Rahmen der Festlegung der BNetzA können solche Änderungen nicht vollumfänglich getroffen werden. Die Ausschreibungsanforderungen an besondere Anlagen müssen praxistauglich, bürokratiearm und flexibel gestaltet sein und so formuliert werden, dass sie Verbesserungen im EEG (z.B. in den angekündigten Solarpaketen) automatisch reflektieren.

Sachgerechte Vorgaben für besondere Solaranlagen in der EEG-Ausschreibung

Der bne begrüßt grundsätzlich, dass PV-Freiflächenanlagen auf Grünland und auf wiederzuvernässenden Moorböden in die Kategorie „besondere Solaranlagen“ fallen und damit an den Ausschreibungen des Segment 1 teilnehmen können. Wir erwarten, dass der **Zubau dieser Anlagen zum aktuellen Zeitpunkt nur ein kleines Teilesegment des Zubaus** ausmachen wird. Der Grund ist, dass heute Agri-PV-Anlagen auf Grünland nach den Maßgaben der DIN-SPEC 91434 in der Regel nicht so realisiert werden können, dass sich Projekte dauerhaft wirtschaftlich tragen, bzw. zu risikoreich sind. Damit die Erprobung von besonderen Solaranlagen im EEG erfolgen kann, sind einerseits praxistaugliche Anforderungen an die Ausschreibung nötig, als auch Verbesserungen und Klarstellungen im EEG erforderlich. Im Rahmen der Festlegung der BNetzA können solche Änderungen nicht getroffen werden. Da die aktuell diskutierte Festlegung der BNetzA die Frist 01.07.2023¹ hat, sollte die aktuelle Festlegung in einer Weise erfolgen, dass Korrekturen im EEG (bzw. Solarpaket 1) möglich sind.

Zusammenfassung der Empfehlung an die BNetzA

- Die DIN-SPEC 91434 ist für PV-Anlagen auf Grünland nicht praxistauglich, insbesondere wenn daraus Nachweispflichten während der Betriebsphase abgeleitet werden. So sind z.B. Nachweise über die Einhaltung des Kriteriums des Mindestertrags von 66 Prozent nicht prüfbar und nicht praktikabel. Das Problem dabei ist, dass bei Nichteinhaltung (z.B. aufgrund von Trockenheit in einem Nachweisjahr) der gesamte Anspruch auf den anzulegenden Wert der Anlagen entfällt, was derartige Projekte zu risikoreich macht. **Die aktuell diskutierte Festlegung der BNetzA sollen den nötigen Spielraum für etwaige Korrektur im EEG enthalten** und hinsichtlich der Nachweispflichten differenzieren in Nachweispflichten vor Inbetriebnahme und Nachweise während der Betriebsphase.
- Wir empfehlen den Nachweis der technischen Ausführung nur einmalig durch ein Gutachten zu bestätigen und die Nachweise während der Betriebsphase zu vereinfachen und ausschließlich auf die Flächenbewirtschaftung zu beziehen.

Zusammenfassung der Empfehlung für Korrekturen im EEG

- Mit der aktuellen Regelung, dass bei einem erfolglosen Nachweis der Einhaltung der Anforderungen an die „besonderen Solaranlagen“ der **gesamte Anspruch auf den anzulegenden Wert zu entfallen droht**, werden von zahlreichen Marktteilnehmern Agri-PV-Projekte auf Grünland als zu risikoreich angesehen. Wegen dieses Risikos des Wegfalls des Vergütungsanspruchs sind solche Projekte nicht finanzierbar oder zu teuer, um in der Ausschreibung teilnehmen zu können oder Zuschläge zu erhalten.
- **Im EEG ist eine Änderung nötig**, mit der das Risikoprofil von besonderen PV-Anlagen vergleichbar(er) wird zu anderen PV-Anlagen. So könnte sich z.B. die **Pönale bei Nichterfüllung einer korrekten technischen Ausführung oder bei fehlendem Nachweis einer korrekten Bewirtschaftung der besonderen PV-Anlagen nur auf den erhöhten anzulegenden Wert beziehen, aber nicht auf den gesamten anzulegenden Wert**.

¹ vgl. §85c Abs.(3) EEG

Abschnitt 1. Solaranlagen auf Grünland

(Grünland das kein Moorboden ist, bei gleichzeitiger landwirtschaftlicher Nutzung als Dauergrünland)

Weitgehende Zustimmung zur vorgeschlagenen Anforderungsliste der BNetzA, aber generelle Kritik an der Praxistauglichkeit der DIN SPEC 91434

Der Vorschlag der BNetzA zur Festlegung der Anforderungen an Solaranlagen auf Grünland (Abschnitt 1, Buchstabe a – f) stellt eine weitgehend sinnvolle Umsetzung der Vorgaben und Handlungsspielräume der BNetzA im EEG dar. Hauptproblem ist die wiederkehrende Prüfung, welche schon in den Vorgaben zur Agri-PV in der Innovationsausschreibung nicht praxistauglich waren und es nun für besonderen PV-Anlagen in Segment 1 nicht sein werden. Die Bedingungen für die wiederkehrende Prüfung legt die BNetzA fest, nicht die DIN -SPEC. Wir empfehlen, ein anderes Vorgehen:

- **Ein unabhängiger Gutachter sollte ein abgestimmtes Anlagendesign inklusive eines Nutzungskonzepts einer Anlage (spätestens bei Inbetriebnahme) bestätigen, dass auf DIN-SPEC 91434 basieren soll.**
- Die Vorlage eines Gutachtens **stellt sicher, dass die technische Ausführung der Anlage korrekt aufgeführt wird.** Maßgeblich sollte die gültige DIN-SPEC 91434 zum Zeitpunkt Gebotsabgabe sein.
- Nach dem Bau der Anlage sind **keine wiederkehrenden Prüfungen, die Einhaltung des Stands der Technik der Solaranlagen** bestätigen müssen.
- Nachweise über die Nutzung der Flächen als Grünland und die Bewirtschaftung sollen **alle fünf Jahre durch Nachweise von Meldungen im Rahmen der GAP** erfolgen.

Unsere Empfehlungen im Einzelnen:

Agri-PV auf Grünland (nach DIN SPEC 91434) muss erst ihre Praxistauglichkeit zeigen

Agri-PV ist in Deutschland weitgehend nicht erprobt, weder in der technischen Umsetzung in vielen Projekten, noch in der Genehmigungspraxis. **Über die Anforderungen der DIN SPEC 91434 für Agri-PV-Anlagen hinausgehende Anforderungen sollten (zum jetzigen Zeitpunkt) nicht gestellt werden**, da auch diese Vorgaben zuerst ihre Praxistauglichkeit zeigen müssen. So ist z.B. das Kriterium des Mindestertrags von 66 Prozent, bezogen auf den vorherigen Ertrag der Flächen, in vielen Projekten eine Herausforderung. Auch ist eine **ausschließliche Festlegung auf DIN SPEC 91434 nicht empfehlenswert**, da dies die Praxis nicht abbilden kann. Zudem sollten in diesem Festlegungsverfahren keine besonderen Vorgaben für Biodiversität in den von der Festlegung betroffenen Solaranlagen gegeben werden, insbesondere nicht mit direktem Bezug auf die DIN SPEC 91434, da die DIN SPEC 91434 einen anderen Zweck hat. Diese Empfehlung, im Festlegungsverfahren die Biodiversitätsanforderungen auszuklammern wird gegeben, da andere Rückmeldungen solche wahrscheinlich empfehlen werden und hierzu eine anderslautende Auffassung kommuniziert werden soll. Biodiversität in Solarparks ist wichtig, muss diskutiert werden – in geeigneten Verfahren.

In der inzwischen veröffentlichten **PV-Strategie des BMWK²** werden **Biodiversitäts-Solarparks konkret benannt** und deren Anforderungen sollen im Jahr 2023 weiter diskutiert werden. Diese auf Biodiversität ausgelegte **extensiven Agri-PV** ist (aktuell) nicht im ersten Segment des EEG 2023 enthalten und extensive Agri-PV würde nicht umsetzbar sein, wenn für das erste Segment nur Empfehlungen der DIN SPEC 91434 maßgeblich wären. Um auf Biodiversität ausgerichtete Solarparks mit extensiver Flächenbewirtschaftung voranzubringen ist es empfehlenswert, die Festlegung nicht auf DIN SPEC 01434 zu begrenzen. Der bne engagiert sich für die Ausgestaltung der „**Biodiversitäts-PV**“ als **extensive Form der Agri-PV** und wird im Rahmen der Diskussion der PV-Strategie des BMWK Vorschläge einbringen.

Nachweispflichten vor Inbetriebnahme (unabhängiger Gutachter, technische Ausführung)

Die technische Umsetzung der PV-Anlagen eines Agri-PV-Systems ändert sich während der Betriebsphase nicht. Daher ist es **sachgerecht und ausreichend, die technische Umsetzung nur zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme zu bestätigen**. Dies kann durch Vorlage eines Gutachtens erfolgen. Ein unabhängiger Gutachter sollte ein abgestimmtes Anlagendesign inklusive eines Nutzungskonzepts einer Anlage (spätestens bei Inbetriebnahme) bestätigen, dass auf DIN-SPEC 91434 basieren soll. **Die Vorlage eines Gutachtens stellt sicher, dass die technische Ausführung der Anlage korrekt durchgeführt ist**. Maßgeblich sollte die gültige DIN-SPEC 91434 zum Zeitpunkt Gebotsabgabe sein. Nach dem Bau und der Inbetriebnahme der Anlage sind keine wiederkehrenden Prüfungen sachgerecht, die Einhaltung des Stands der Technik der Solaranlagen bestätigen müssten.

Nachweispflichten nach Inbetriebnahme (Vereinfachung, 5-Jahres-Frist)

Aktuell sollte generell von Nachweispflichten nach Inbetriebnahme abgesehen werden, da das Risiko eines vollständigen Ausfalls des Vergütungsanspruchs bei Agri-PV-Projekt auf Grünland zu hoch ist, wenn der Nachweis zum Überprüfungszeitpunkt z.B. aufgrund von Trockenheit nicht erfolgreich erbracht werden kann. **Nachweispflichten nach Inbetriebnahme sollten nur generell die Flächenbewirtschaftung betreffen und einfach sein**. D.h. die Nachweise sollten bestätigen, dass die Flächen auch in der Folge als Grünland genutzt werden. Die im Entwurf vorgeschlagenen Nachweispflichten sind zu komplex und in der Praxis nicht leistbar. **Die Nachweispflicht sollte gegenüber dem Entwurf vereinfacht werden. Verlängerung des Zeitraumes der Nachweispflichten** kann lediglich die den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand mindern, jedoch nicht das Hauptproblem der Rechts- und Finanzierungsunsicherheit lösen. Auch bei einer Verlängerung des Zeitraumes der Nachweispflichten ist ein wirtschaftlich erfolgreicher Betrieb des Solarparks von der guten landwirtschaftlichen Praxis abhängig. In West- und Mitteleuropa unterliegt das Klima mittlerweile großen Schwankungen (hohe Variabilität), so dass die Gefahr besteht, in besonders heißen und trockenen Jahren den geforderten Ertrag von 66 Prozent des ermittelten Referenzertrages auf den mit PVFFA genutzten Grünlandflächen zu verfehlen. **Nachweise über die Nutzung der Flächen als Grünland und die Bewirtschaftung sollen durch Nachweise von Meldungen im Rahmen der GAP erfolgen**.

²BMWK (2023/03) | Photovoltaik-Strategie | https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Beweidung muss in jedem Fall und ohne Einfluss auf Nachweispflichten zulässig sein
Wir befürworten – sofern die Voraussetzungen vor Ort bestehen und die Landeigentümer dies explizit wünschen – eine **gleichzeitige Weidetierhaltung auf den Flächen**. Eine Berechnung der Weideleistung ist aber gerade bei einer temporären Nutzung der Grünlandflächen durch Weidetiere sehr schwierig, da konkrete Angaben über die Zahl der Weidetiere, ihre Gewichtsentwicklung, Milchleistungen, Mäh- und Zufutter erforderlich sind. Da Doppelnutzung der Flächen generell erwünscht ist, sollte auch in den Anforderungen an die Förderung klargestellt sein, dass **gleichzeitige Weidetierhaltung auf den Flächen in jedem Fall und ohne Einfluss auf Nachweispflichten zulässig** ist.

Abschnitt 2. Solaranlagen auf Moorböden

(Moorböden, die entwässert und landwirtschaftlich genutzt worden sind, wenn die Flächen mit der Errichtung der Solaranlagen dauerhaft wiedervernässt werden)

Einordnung: Moor-PV ist eine Nische und in erster Linie eine Klimaschutzmaßnahme
Moor-PV dient in erster Linie dem Klimaschutz, da Moor-PV-Anlagen die Wiedervernässung von entwässerten Flächen gangbar machen können, was hinsichtlich der Treibhausgasneutralität in Deutschland vorangetrieben werden muss. Im Rahmen des für die Energiewende nötigen Zubaus an Erzeugungskapazität ist die **Moor-PV eine Nischenanwendung**. Ein Solarpark auf wiederzuvernässenden Moorflächen kann die Wirtschaftlichkeit für den Flächeneigentümer sichern und Wiedervernässung voranbringen. Diese **Logik funktioniert allerdings nur, wenn ein Solarpark auch tatsächlich entsteht**, wofür Planungs- und Investitionssicherheit, sowie praxistaugliche Vorgaben für solche Projekte erforderlich sind.

Definition von Moorboden um einen Stichtag ergänzen (a)

Da sich die Regelungen der GAP-Verordnung regelmäßig ändern, ist es im Hinblick auf die Planungssicherheit der Vorhabenträger wichtig, die **Definition um einen Stichtag zu ergänzen**, an dem die zu diesem Zeitpunkt geltenden Voraussetzungen für einen Moorboden erfüllt sein müssen.

*a) Moorboden ist nach § 3 Nummer 34a EEG jeder Boden, der **zum Zeitpunkt des Gebots-termins der Solaranlage** die Voraussetzungen des § 11 Absatz 2 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung erfüllt und der der Erstellung der Gebietskulisse nach § 11 Absatz 3 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung zugrundegelegt werden kann.*

Dauerhafte Wiedervernässung auf 25 Jahre begrenzen (c)

Es sollte an dieser Stelle **dringend präzisiert werden, was unter „dauerhafter“ Wiedervernässung genau zu verstehen ist**. Ansonsten könnte man die Anforderung bei strenger Lesart als „für immer“ interpretieren. Da Anlagenbetreiber Flächen lediglich für ca. 25-30 Jahre pachten, können sie keine permanente Vernässung über die Pachtdauer hinaus garantieren. Sie müssten die Flächen also kaufen. Dies wäre ein enormes Hemmnis für den Hochlauf von Moor-PV. Daher sollte „dauerhaft“ dringend präzisiert werden:

*c) Die Flächen müssen mit der Errichtung der Solaranlagen dauerhaft wiedervernässt werden. **Eine dauerhafte Wiedervernässung bedeutet, dass die Wiedervernässung mindestens fünfundzwanzig Jahre ab Inbetriebnahme der Solaranlage andauern muss.***

Bezug auf angestrebte Mindestwasserstände wichtig und richtig (zu d, e und f)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die **angestrebten** Mindestwasserstände nachgewiesen werden müssen. In Zeiten der Klimakrise ist es nahezu unmöglich, die Einhaltung von gewissen Mindestwasserständen über die nächsten 20 Jahre zu garantieren. Eine solche Anforderung würde ein enormes Risiko für Projektentwickler bedeuten und dadurch die Finanzierungskosten in die Höhe treiben. Zu bevorzugen ist daher der Nachweis angestrebter Mindestwasserstände bzw. Vorlage eines hydrologischen Gutachtens, das die Eignung der Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Mindestwasserstände mit hoher Wahrscheinlichkeit bestätigt. Die "Bestätigung der Wasserbehörde" in Punkt e ist recht unspezifisch. Wie lange gilt diese Bestätigung (dauerhaft, oder nur für den Zeitpunkt der Inbetriebnahme)? Auf welcher Grundlage erfolgt die Bestätigung. Keine Behörde wird eine (dauerhafte) Bestätigung ausstellen, ohne vorher ein hydrologisches Gutachten einzufordern. Ist eine Grundwasserabsenkung dauerhaft durch andere Umstände verursacht, darf dieses nicht zu Lasten der Förderung nach EEG fallen. Zu nennen wären hier extreme Trockenjahre bzw. -perioden oder externe Grundwasserabsenkungen.

Zusätzliche Konsultationsfragen (für Solaranlagen auf wiedervernässten Moorböden):

1) Welche Nachweise wären geeignet?

Die Nachweispflichten sollten ein **hydrologisches Gutachten** umfassen, das **standortindividuell erstellt wird** und die Wiedervernässung im konkreten Projekt beschreibt. Dieses Konzept kann auch gutachterlich geprüft werden (siehe Antwort auf Frage c).

2) Sollten nach der Inbetriebnahme noch weitere Nachweise über den Stand der Wiedervernässung gefordert werden?

Nein. Wir empfehlen keine regelmäßige Kontrolle, sondern die gutachterliche Prüfung entsprechend des hydrologischen Konzepts (siehe Antwort auf Frage c).

3) In welchem zeitlichen Abstand sind die Nachweise zu erbringen?

Erstmals nach 3 Jahren nach Inbetriebnahme mit anschließender Wiedervernässung und in der Folge jeweils nach 5 Jahren sollte der Nachweis über ein Gutachten erfolgen, dass die Einhaltung des Wiedervernässungskonzepts untersucht und ggf. Empfehlungen für eine Nachsteuerung gibt.

Bundesverband Neue Energiewirtschaft (bne)

Der bne verbindet Wettbewerb, Erneuerbare und Innovation im Energiemarkt. Seine Mitgliedsunternehmen lösen alte Grenzen auf und setzen die Kräfte der Energiewende frei.