

Berlin, den 17.03.2023

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

zu den Anforderungen an besondere Solaranlagen für eine EEG-Förderung

Version: 2.1

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Executive Summary

Für das Erreichen des klimaneutralen Stromsystems im Jahr 2035 müssen schnell Maßnahmen realisiert werden, die die Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien deutlich erhöhen. Aus Sicht des BDEW ist der massive Ausbau der Solarenergie dafür ein sehr wichtiger Baustein.

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der vorliegenden Stellungnahme:

- Der BDEW begrüßt die Initiative der Bundesnetzagentur (BNetzA) zur Durchführung einer Konsultationsrunde bzgl. der Festlegung von Anforderungen bei einer Förderung nach dem EEG für besondere Solaranlagen auf Grünland und entwässerten Moorböden.
- Der BDEW fordert die BNetzA auf, klarzustellen, welche Technologie mit dem Begriff „Solaranlagen“ gemeint ist. Da es um Anforderungen an EEG-Anlagen geht, kann hier nur die Photovoltaik (PV) und nicht die Solarthermie adressiert sein.
- Aus Sicht des BDEW ist es notwendig, die Anforderung des wiederkehrenden Nachweises zur Einhaltung der Vorgaben an Agri-PV-Anlagen auf Grünland zu streichen. Das gilt für die jetzt konsultierte Festlegung genauso wie für die bestehende Festlegung für Ackerflächen und Dauerkulturen.
- Der BDEW fordert eine klare und abgrenzbare Definition des Begriffs „Grünland“.
- Für eine rechtsichere Festlegung von Anforderungen sowie die Nachweisführung plädiert der BDEW für eine Konkretisierung hinsichtlich der Koexistenz von Grünlandnutzung und PV-Anlage.
- Der BDEW setzt sich für die Begrenzung des Prüfaufwandes für die Netzbetreiber auf ein Mindestmaß ein.
- Aus Sicht des BDEW sollten die Anforderungen für die Wiedervernässung im Rahmen der Bauleitplanung sowie des Bauantrages auf Basis der Vorgaben der Fachbehörden festgelegt werden.
- Es sollte klargestellt werden, dass etwaige weitere öffentliche Zuschüsse o. ä. für die Wiedervernässung des Geländes nicht im Konflikt mit § 80a EEG (Kumulierung) stehen, soweit diese ausschließlich den Maßnahmen der Wiedervernässung und nicht der Errichtung und dem Betrieb der PV-Anlage dienen.

1 Einleitung

Der Aufbau von besonderen PV-Anlagen ist von hoher Bedeutung für die Erreichung des Ziels von 215 GW installierter Leistung aus solchen Anlagen in Deutschland bis 2030. Der BDEW begrüßt daher ausdrücklich den politischen Willen, die Maßnahmen zur Zielerreichung finanziell zu unterstützen. Die Bundesnetzagentur hat dazu im Februar 2023 ein Eckpunktepapier zur Gestaltung von Anforderungen für eine Förderung nach dem EEG zur Konsultation gestellt. Die Bundesnetzagentur wird zum 1. Juli 2023 diese Anforderungen für besondere Solaranlagen auf Grünland und auf entwässerten Moorböden festlegen. Nach den Angaben der BNetzA sind von der Festlegung „insbesondere baurechtliche und naturschutzrechtliche Aspekte“ nicht umfasst. „Diese sind von den dafür zuständigen Behörden im Rahmen ihrer kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten zu prüfen.“

Es ist darauf hinzuweisen, dass die entsprechenden wasserrechtlichen Vorgaben in Deutschland einzuhalten bzw. die Zuständigkeit der Wasserbehörden zu berücksichtigen sind.

Der BDEW nimmt im Folgenden zu diesem Eckpunktepapier Stellung, zunächst mit allgemeinen Anmerkungen und nachfolgend mit Antworten auf die zur Konsultation gestellten Fragen.

2 Allgemeine Anmerkungen zu den Anforderungen an „Solaranlagen auf Grünland, das kein Moorboden ist, bei gleichzeitiger landwirtschaftlicher Nutzung als Dauergrünland“ (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 lit. c EEG)

2.1 Definition von Dauergrünland

Die DIN SPEC 91434 unterscheidet Dauergrünland mit Schnitt- und Weidenutzung (Kategorie 1C und 1D bzw. 2C und 2D); beide Nutzungsarten entsprechen der DIN SPEC. Auch wenn unter b) eine Weidenutzung angedeutet wird, fordert der BDEW, dass sich die Festlegung möglichst genau an die Systematik und Terminologie der DIN SPEC anlehnt und klarstellt, dass sowohl die Schnitt- als auch die Weidenutzung im Sinne der DIN SPEC hier umfasst sind. Dies entspricht auch der begrifflichen Subsummierung in Art. 4 Abs. 1 lit. h VO (EU) Nr. 1307/2013. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass im Zuge der PV-Nutzung auch eine entsprechende Änderung der Grünlandnutzung beispielsweise von Grünfütteranbau zur Beweidung unschädlich ist. Perspektivisch sollte ebenfalls die geplante eigenständige DIN SPEC 91492 „Agri-Photovoltaik-Systeme – tierhaltungsspezifische Anforderungen“ berücksichtigt werden. Zudem sollte künftig auch die extensive Bewirtschaftung von Grünland auf PV-Freiflächen ermöglicht werden. Denn die extensive Agri-PV schafft sogar einen Dreifachnutzen aus Energieerzeugung, nachhaltiger Landwirtschaft sowie Stärkung der Biodiversität und des Artenschutzes. Die aktuellen Anforderungen der DIN SPEC 91434 sind jedoch zu eng definiert und schließen bspw. durch die Anforderung an einen landwirtschaftlichen Mindestertrag in Höhe von 66 Prozent eine extensive Bewirtschaftung unter den Photovoltaik-Modulen aus.

2.2 Erforderliche Konkretisierung hinsichtlich der Koexistenz von Grünlandnutzung und PV-Anlage (s.1 a)

Durch den Betrieb der Solaranlagen soll der Nutzpflanzenanbau nicht maßgeblich eingeschränkt werden. Grundsätzlich passen hier die Begrifflichkeiten nicht mit der landwirtschaftlichen Praxis zusammen. Auf „Dauergrünland“ werden üblicherweise keine Nutzpflanzen angebaut. Dies geschieht in der Regel auf Ackerland. Die Grasnarbe auf Dauergrünland besteht aus unterschiedlichen Grasarten. Dauergrünland wird – wenn es als solches erhalten bleiben soll oder muss – nicht umgebrochen, um Nutzpflanzen, wie Getreide, anzubauen. Grünland wird in der landwirtschaftlichen Praxis regelmäßig auf zwei Arten genutzt:

1. als Wiese: das geschnittene Gras wird als Viehfutter in Form von Heu oder Grassilage genutzt
2. als Weide: Nutztiere weiden temporär oder ganzjährig auf der Grünlandfläche.

Die Intensität der Grünlandnutzung richtet sich nach der Häufigkeit der Mahd- und Düngevorgänge (Wiese) bzw. nach dem Viehbesatz pro Hektar (Weide). Wird bei der Errichtung der Photovoltaik-Freiflächenanlage im Vorhinein die auf der jeweiligen Fläche übliche oder zukünftig geplante Form der Grünlandnutzung berücksichtigt, so wirkt sich die Anlage nicht negativ auf diese Nutzungsform aus. Als Nutzungsformen sind dabei sowohl die intensive als auch die extensive Grünlandnutzung möglich. Insofern plädiert der BDEW für folgende Formulierung:

„d) Errichtung und Betrieb der Solaranlagen sowie die gleichzeitige Nutzung der Fläche als Dauergrünland sind gegeben, wenn eine landwirtschaftliche Tätigkeit nach Stand der Technik auf dieser Fläche ausgeübt wird, ohne dass durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Solaranlagen die Nutzung dieser Fläche als Dauergrünland ~~der Nutzpflanzenanbau~~ stark eingeschränkt wird.“

2.3 Maßgebliche Fassung der DIN SPEC (s. 1 e)

Agri-PV ist eine innovative Technologie mit noch erhöhten Umsetzungsrisiken. Daher besteht ein erhöhtes Bedürfnis an Planungssicherheit. Eine laufende Überarbeitung der DIN SPEC kann demnach in der Umsetzungsphase eines Vorhabens zum Bau einer Agri-PV-Anlage zu Unwägbarkeiten bezüglich der technischen Anforderungen führen und entsprechende Gebote in dieser Phase abschrecken. Aus Sicht des BDEW sollte mit Blick auf Anlagen, die an den Ausschreibungen des ersten Segments teilnehmen, auf den Zeitpunkt der Gebotsabgabe abgestellt werden. Für Anlagen bis 1 MW sollte ein gleichwertiger Vorlauf gefunden werden, um im fortgeschrittenen Umsetzungsstadium mit Änderungen des Stands der Technik umgehen zu können, z. B. zum Zeitpunkt zwei Jahre vor Inbetriebnahme. Eine entsprechende Anpassung sollte auch in der bereits bestehenden Festlegung 8175-07-00-21/1 vorgenommen werden.

2.4 Nachweisführung (s. 1 f)

Die Festlegung der BNetzA vom 1. Oktober 2021 definiert die Anforderungen an besondere Solaranlagen nach § 15 InnAusV und bestimmt, wie die Einhaltung der Vorgaben nachzuweisen ist. Die

Anforderung von wiederkehrenden Nachweisen stellt ein hohes Risiko für Projektinvestoren dar. Die Errichtung von großflächigen Solaranlagen erfordert Investitionen im Bereich von mehreren Millionen Euro. Dabei benötigen die Eigenkapitalgeber genauso wie die kreditgebenden Banken Investitionssicherheit. Einflussfaktoren, auf die die Projektgesellschaft als Investor und Betreiber der Anlage keinen Einfluss haben, schwächen die Investitionssicherheit erheblich und erschweren die Realisierung von solchen Projekten. Die Anforderung in jedem dritten Jahr die Weiterführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den vergangenen drei Jahren durch eine gutachterliche Bestätigung nachweisen zu müssen, stellt daher ein erhebliches Investitionshemmnis dar. Dabei besteht nicht nur Unsicherheit im Hinblick auf die tatsächliche Fortführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, sondern auch im Hinblick auf den Nachweis, für den es keine Standards und Praxis gibt. Auch wenn der beteiligte Landwirt zu Beginn eines Projekts beabsichtigt, die landwirtschaftliche Tätigkeit fortzusetzen, kann dies weder über die Laufzeit der Förderung durch das EEG noch über die Laufzeit der Kredite mit der notwendigen Sicherheit garantiert werden.

Der BDEW plädiert daher dafür, die Anforderung der wiederkehrenden Nachweisführung für Agri-PV-Anlagen auf Grünland zu streichen. Aus der bestehenden Festlegung für Agri-PV-Anlagen auf Ackerland und auf Flächen mit Dauerkulturen sollte die Anforderung der wiederkehrenden Prüfung ebenfalls gestrichen werden.

Zusätzlich sollte bereits bei der Gebotsabgabe (bzw. bei Inbetriebnahme für Anlagen kleiner 1 MW) nachgewiesen werden, dass die Anlagen die Anforderung gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 3 lit c) EEG erfüllt.

3 Allgemeine Anmerkungen zu den Anforderungen zu Solaranlagen auf Moorböden, die entwässert und landwirtschaftlich genutzt worden sind, wenn die Flächen mit der Errichtung der Solaranlagen dauerhaft wiedervernässt werden (§ 37 Abs. 1 Nr. 3 lit. e EEG)

3.1 Anforderungen an die Wiedervernässung (s. 2 c-f)

Die für die Wiedervernässung erforderlichen wasserbaulichen Maßnahmen sind Gegenstand eines wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Um Inkonsistenzen zwischen dieser Genehmigung und der Festlegung sowie daraus resultierende rechtliche Unsicherheiten und Zusatzaufwand bei der Nachweisführung zu vermeiden, sollte die Festlegung auf die Bestimmungen der auf Basis des relevanten Fachrechts erteilten Genehmigung abstellen.

Es ist zu erwarten, dass die Wasserbehörde mit Blick auf eine effektive Treibhausgasreduzierung saisonale Anforderungen an die notwendigen Maßnahmen zur Wiedervernässung in Abhängigkeit von den Erfordernissen und Gegebenheiten des Standortes präzise festlegt. Die Behörde sollte dabei Maßnahmen definieren, die zur Erreichung angestrebter Mindestwasserstände geeignet sind. Ausschlaggebend in der Nachweisführung sollte die Einhaltung der Maßnahmen sein, nicht die tatsächlich und dauerhaft eingehaltenen Mindestwasserstände. Denn in Zeiten der Klimakrise ist es nahezu unmöglich, über zwanzig Jahre hinweg die Einhaltung der Mindestwasserstände zu garantieren. Eine solche

Anforderung wäre mit enormen Risiken verbunden, die die Entstehung von Moor-PV massiv hemmen würden. Daher sollte auf einen geeigneten Maßnahmenkatalog abgestellt werden.

In diesem Zusammenhang können gegebenenfalls auch lokale Sonderfaktoren wie ein exogener Wasserentzug etwa durch eine Beregnungsgemeinschaft oder einen Beregnungsverband sowie außergewöhnliche Ereignisse wie Dürren angemessen berücksichtigt werden. Eventuell kann es auch zusätzlich erforderlich sein, saisonal einen mit erhöhten Methanemissionen einhergehenden Überstau der Fläche zu vermeiden. Schlussendlich sollte die Behörde auf Grundlage der Genehmigungsbestimmungen bestätigen, dass die Voraussetzungen einer effektiven Treibhausgasvermeidung im Sinne der Begründung zum EEG 2023 gewährleistet sind.

Die derzeit unter c) genannten pauschalen Vorgaben aus der EEG-Gesetzesbegründung sollten daher in den Buchstaben f) überführt werden für den Fall, dass die Behörde keine Bestimmungen zu Wasserständen treffen sollte. Die Behörde sollte, wie oben erwähnt, maßgebliche Maßnahmen definieren, keine dauerhaft einzuhaltenden Wasserstände.

Zudem sollte in c) festgelegt werden, dass mit *dauerhafter Wiedervernässung* eine Wiedervernässung von mindestens 25 Jahren gemeint ist. Dies entspricht einer üblichen Pachtdauer der Flächen. Ohne Spezifizierung könnte „dauerhaft“ als „für immer“ interpretiert werden, wodurch Vorhabenträger eine permanente Vernässung über die Pachtdauer hinaus garantieren müssten. Dies ist in der Praxis nicht möglich und könnte den Moor-PV-Ausbau ebenfalls deutlich behindern.

3.2 Anforderungen an die Solaranlagen, um der Wiedervernässung nicht im Wege zu stehen (s. 2 j)

Aus Sicht des BDEW sollten die für den Erfolg einer dauerhaften Wiedervernässung an die Errichtung und den Betrieb der Solaranlagen zu stellenden besonderen Anforderungen (z. B. zum Modulabstand) im Rahmen der Bauleitplanung sowie des Bauantrages auf Basis der Vorgaben der Fachbehörden (insbesondere Wasserbehörde) festgelegt werden.

3.3 Ergänzende Klarstellung zur möglichen Ko-Finanzierung von Wiedervernässungsmaßnahmen

Die Errichtung von Solaranlagen auf dauerhaft wiedervernässten Moorflächen sowie die Wiedervernässung selbst stellen eine komplexe Anwendung mit noch diversen wirtschaftlichen Unwägbarkeiten dar. Nach unserer Einschätzung kann der durch das EEG 2023 gewährte Bonus von 0,5 ct/kWh kaum die aus den besonderen Anforderungen (Materialanforderung, Statik, Wartung, Abbau) an die Errichtung und den Betrieb der PV-Anlage resultierenden erhöhten Kosten abdecken. Er kann keinesfalls die darüber hinaus anfallenden Kosten der Wiedervernässung selbst (bspw. Errichtung und Unterhaltung von wasserbaulichen Anlagen sowie Managementmaßnahmen) decken. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit für eine mögliche Ko-Finanzierung sollte daher in der Festlegung ergänzend klargestellt werden, dass etwaige weitere öffentliche Zuschüsse o. ä. für die Wiedervernässung des Geländes nicht im Konflikt mit § 80a EEG (Kumulierung) stehen, soweit diese ausschließlich den Maßnahmen der Wiedervernässung und nicht der Errichtung und dem Betrieb der PV-Anlage dienen.

3.4 Maßgebliche Fassung der Gemeinsamen Agrar-Politik (GAP)-Konditionalitäten-Verordnung

Analog zu Punkt 2.4 dieses Dokuments sollte auch bei Moor-PV ein Stichtag zur Einhaltung aller Voraussetzungen des §11 Absatz 2 und Absatz 3 der GAP-Konditionalitäten-Verordnung vorgesehen werden. Als Stichtag eignet sich der Zeitpunkt des Gebotstermin der Solaranlagen. Dies ist angesichts der häufig stattfindenden Überarbeitungen der GAP-Verordnung wichtig, um Vorhabenträgern Planungssicherheit zu garantieren.

4 Zusätzliche Konsultationsfragen - für Solaranlagen auf wiedervernässten Moorböden

F. 1 Welche Nachweise wären geeignet, um die an die Solaranlagen gestellten Voraussetzungen darzulegen?

Die an die Errichtung und den Betrieb der Solaranlagen zum Zweck der Wiedervernässung zu stellenden Anforderungen werden in der Bauleitplanung und Baugenehmigung festgelegt. Insofern sollte die Vorlage der Genehmigung als Nachweis ausreichen, eine materielle Prüfung durch den Netzbetreiber ist nicht erforderlich. Zur Erleichterung der Nachweisführung könnte gegebenenfalls eine Mustervorlage erstellt werden, mit der die Genehmigungsbehörde bestätigt, dass die Anforderungen durch die Genehmigung abgedeckt sind.

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

Auch wenn die notwendigen Maßnahmen zur Wiedervernässung eingeleitet sind, stellen sich die angestrebten Wasserstände in Abhängigkeit von den lokalen Verhältnissen erst im Nachgang ein. Auch muss sichergestellt werden, dass die eingeleiteten Maßnahmen zur Wiedervernässung über den Nutzungszeitraum funktionsfähig erhalten werden. Andererseits sollte auch hier eine aufwändige Nachweisführung und -prüfung durch den Netzbetreiber vermieden werden.

Wenn die Genehmigung – wie zu erwarten – ohnehin ein Umsetzungs- und Erfolgsmonitoring der Maßnahme vorsieht, könnte für die Nachweisführung pragmatisch auf die Ergebnisse dieses Monitoringprozesses zurückgegriffen werden. Hierzu fordert der BDEW, ein Monitoringkonzept mit inhaltlichen Festlegungen und ein Monitoringzeitplan mit der zuständigen Behörde zu Beginn des Vorhabens zu vereinbaren. Der Monitoringzeitplan mit definierten Evaluationszeitpunkten wäre bei Inbetriebnahme an den Netzbetreiber zu übermitteln, sodass die Zeitpunkte der Nachweisführung klar sind. Der Betreiber müsste dann die Nachweise zu den gegebenen Zeitpunkten innerhalb einer angemessenen Übermittlungsfrist dem Netzbetreiber bereitstellen.

Für den Fall, dass das Monitoring zwar eine ordnungsgemäße Umsetzung der Maßnahmen belegt, die Wirkung der Maßnahmen jedoch hinter den Anforderungen der Wiedervernässung zurückbleibt, sollte dies zunächst unschädlich für die Vergütungsfähigkeit nach EEG sein. Sofern die zuständige Behörde

gemäß Genehmigung verhältnismäßige Modifikationen der Maßnahmen bestimmt, ist dem Netzbetreiber eine Bestätigung über die fristgerechte Umsetzung dieser Modifikationen zu übermitteln.

F.3 In welchem zeitlichen Abstand sind die Nachweise zu erbringen?

Der BDEW fordert, dass die fortlaufende Erfüllung der Anforderungen (s. F.1) im Rahmen der Betriebsphase nach jeweils fünf und 15 Jahren durch eine Eigenerklärung des Betreibers bestätigt werden sollte. Dies sollte nach jeweils zehn und 20 Jahren gemäß 2c oder 2f durch einen Umweltgutachter bestätigt werden. Diese Regelung sollte auch für den Fall gelten, dass im Rahmen der Genehmigung kein geeignetes Monitoringkonzept festgelegt wird.

Ansprechpartnerin

Asma Rharmaoui-Claquin

Geschäftsbereich Erzeugung und Systemintegration

+49 30 300 199-1318

asma.rharmaoui-claquin@bdeu.de