

Zürich, 13.12.2022

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Bundesamt für Energie BFE
Direktion

Per E-Mail an:
verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch



Schweizerische
Energie-Stiftung
Fondation Suisse
de l'Énergie

Sihlquai 67
8005 Zürich
Tel. 044 275 21 21

info@energiestiftung.ch
PC-Konto 80-3230-3

STELLUNGNAHME ZUR VERORDNUNGSREVISION Photovoltaik-Grossanlagen: Umsetzung des neuen Art. 71a EnG

Sehr geehrter Herr Previdoli
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an diesem Vernehmlassungsverfahren zu den Verordnungsrevision der Energieverordnung EnV und der Energie-Förderverordnung EnFV teilzunehmen und unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme auf den folgenden Seiten.

Aus unserer Sicht zeigt der Bund hier zu wenig Gestaltungswillen, indem er es unterlässt, die Kosten und den Erschliessungsaufwand der Anlagen überhaupt als Kriterium zu berücksichtigen. Die Verordnung bietet die Gelegenheit, Anlagen in bereits erschlossenen Gebieten priorisieren. Damit werden zwei Fliegen auf einen Streich geschlagen: Einerseits stören die Anlagen dort am wenigsten, wo es möglichst wenig neue Strassen, Seilbahnen, Stützmauern und Stromleitungen braucht. Und andererseits fallen bei solchen Anlagen tendenziell weniger hohe Erschliessungskosten an.

Wir schlagen vor, dass die Vergütung für Anlagen, bei denen die Erschliessungskosten im Verhältnis zu den anrechenbaren Investitionskosten höher sind als der Durchschnitt vergleichbarer Anlagen, eine geringere Vergütung erhalten. Das schafft einen Anreiz für Planer, intelligente Anlagen zu bevorzugen.

Ausserdem sollen Anlagen im Mittelland und auf bereits bestehender Infrastruktur (Gebäude, Lärmschutzwände, Staumauern etc.) als Referenz gelten: Wenn die Kosten neuer Anlagen pro Kilowattstunde im Winterhalbjahr deutlich höher sind als bei den erwähnten, soll die Einmalvergütung reduziert werden. Das benachteiligt überteuerte Anlagen. Es macht keinen Sinn, teuren Winterstrom zu produzieren, wenn er auch günstiger auf bestehender Infrastruktur zu haben ist. Auch auf einem durchschnittlichen Dach im Mittelland wird im Winterhalbjahr mindestens ein Viertel der Jahresproduktion erwirtschaftet.

Danke, dass Sie unsere Vorschläge prüfen und trotz der knappen Zeit ernsthaft in Erwägung ziehen. Mit guten Beispielen kann die Schweiz zeigen, dass Klimaschutz mit erneuerbaren Energien und ein sorgsamer Umgang mit Landschaft und Natur kein Widerspruch sind. Dafür müssen neue Anlagen aber Standards setzen – und nicht mit schlechtem Beispiel vorgehen.

Freundliche Grüsse

Simon Banholzer
Leiter Politik

1. Energieverordnung EnV

Anträge

Art. 9c Sachlicher Geltungsbereich

Unter Artikel 71a Absatz 1 EnG fallen neben den eigentlichen Solaranlagen und den Anschlussleitungen die Anlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb zwingend notwendig sind.

Begründung: Vorliegend wird der Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 71a Abs. 1 EnG) auf Verordnungsebene in unzulässiger Weise auf Erschliessungsinfrastruktur ausgeweitet, auch wenn dies sachlich begründbar ist. Im vorliegenden Entwurf vermissen wir insgesamt Vorgaben, welche den infrastrukturnahen und effizienten Ausbau der Solarenergie in bereits vorbelasteten Gebieten privilegieren würden. Der Vorschlag des Bundesrats würde zu vielen teuren, entlegenen und aufwändigen Anlagen statt zu einfachen, günstigen und infrastrukturnahen Anlagen führen. Um die Konsequenzen dieser Ausweitung auf das Raumplanungs- und Umweltrecht zu begrenzen, dürfen jedenfalls nur jene Anlagen und Installationen von der gesetzlichen Privilegierung profitieren, welche für die Realisierung der Photovoltaik-Grossanlagen absolut unverzichtbar sind.

Art. 9d Bestimmung der Produktion im Winterhalbjahr und örtlicher Geltungsbereich

Art. 9d Bestimmung der Stromproduktion im Winterhalbjahr und örtlicher Geltungsbereich

¹ Für die Berechnung der jährlichen Mindestproduktion und der Stromproduktion im Winterhalbjahr wird auf die erwartete Produktion abgestellt.

² Für die Bestimmung der Stromproduktion im Winterhalbjahr wird nur der Ertrag berücksichtigt, der bei einer fest ausgerichteten Orientierung der Photovoltaik-Module erzielt werden kann.

³ Neben den Gebieten gemäss Art. 71a Abs. 1 Bst e EnG gelten auch Fruchtfolgeflächen, für die Biodiversität wertvolle, schützenswerte Objekte, sowie Gebiete, die geomorphologisch oder geologisch instabil sind, als Ausschlussgebiete.

Begründung:

Zu Abs. 1: Zur Gewährleistung der Investitionssicherheit sollte klargestellt werden, dass für die Qualifikation als Photovoltaikanlagen-Grossanlagen und damit für die Ausrichtung der Einmalvergütung nicht die tatsächlichen, sondern die erwarteten Produktionswerte massgeblich sind.

Zu Abs. 3: Es soll bereits bei der Planung ausgeschlossen werden, dass in instabilen Zonen (z.B. Sackungen) oder in schützenswerten Objekten gebaut wird. In ersteren müssten viel stärkere Fundamente gebaut werden, was die Anlage verteuert und viel mehr nachhaltigen Schaden anrichtet.

Art. 9e Berücksichtigung der Schwelle nach Artikel 71a Absatz 1 EnG

¹ Das BFE sorgt dafür, dass die Schwelle nach Artikel 71a Absatz 1 EnG eingehalten wird. Das BFE publiziert umgehend das Erreichen der Schwelle von 2 TWh.

² Massgebend für die Schwelle von 2 TWh nach Artikel 71a Absatz 1 EnG ist die jährlich erwartete Produktion ~~der nach Artikel 71a EnG (rechtskräftig) bewilligten Anlagen.~~ Nach Erreichen der Schwelle, aber innerhalb der Frist von Artikel 71a Absatz 6 EnG öffentlich aufgelegte Vorhaben werden entsprechend dem Auflagedatum in eine Warteliste aufgenommen.

³ Anlagen und Anlagenteile nach Artikel 71a EnG dürfen nur unter der Bedingung ~~erstellt oder in Betrieb genommen~~ bewilligt werden, dass die Schwelle von 2 TWh/Jahr nicht schon durch früher (rechtskräftig) bewilligte Anlagen erreicht ist.

⁴ Sollten es bei bewilligten Anlagen aus technischen oder juristischen Gründen zu Verzögerungen oder Ungewissheit über die Realisierung kommen, können Ersatzprojekte von der Warteliste nach Abs. 2 bewilligt werden.

Begründung:

Abs. 1: Weder die Kantone noch die Projektanten haben die Übersicht über die einschlägigen Vorhaben und deren Realisierung. Das Vorliegen einer Liste gemäss Artikel 9f, Absatz 3 genügt nicht, um der Einhaltung der Schwelle effektiv auch Nachachtung zu verschaffen. Dazu braucht es einen expliziten Auftrag an die Bundesbehörde.

Abs. 2: Der vorliegende Verordnungsentwurf FE würde dazu führen, dass gestützt auf Art. 71a EnG viel mehr Anlagen bewilligt und schliesslich auch gebaut würden, als dies der Schwellenwert von 2TWh zuliesse. Ausserdem wäre die Planungssicherheit für Investoren kaum vorhanden, falls sie trotz Baubewilligung nach Erreichen der Schwelle doch nicht mehr bauen dürfen. Im Worst Case kann dies gar zu Bauruinen in unberührten Landschaften führen. Es ist daher zwingend notwendig, maximal Anlagen für 2 TWh Stromproduktion zu bewilligen und einen sinnvollen Umgang mit einer Warteliste zu finden. Spät entwickelte Projekte sollten sowieso den üblichen Bewilligungsprozess über die Eintragung im kantonalen Richtplan beschreiten.

Abs. 4: Sollten gewisse Projekte mit Baubewilligung nicht vorankommen, dürfen weitere Projekte von der Warteliste bewilligt werden.

Art. 9^{bis} Interessenabwägung (neu)

¹ Andere nationale, regionale und lokale Interessen gehen der Realisierung von Photovoltaik-Grossanlagen gemäss Art. 71a Absatz 1 EnG lediglich dann vor, wenn sie:

- a. insbesondere für den Schutz von Kulturland, Landschaft, Natur und Biodiversität von besonderer Tragweite sind und
- b. durch die Erstellung in besonders hohem Masse, in zentralen Aspekten oder auf lange Dauer beeinträchtigt werden.

² Sie können der Realisierung auch entgegenstehen, wenn der Nutzen des Projektes im Vergleich gering ausfällt.

³ Bei Anlagen in Objekten nach Artikel 5 NHG geht das Interesse an ihrer Realisierung grundsätzlich vor. Dabei ist der Kerngehalt der Schutzwerte dieser Objekte ungeschmälert zu erhalten.

Begründung:

Abs. 1 und 2: Um ihre Funktion erfüllen zu können, müssen Interessenabwägungen naturgemäss eine gewisse Offenheit aufweisen. Da es sich vorliegend jedoch um eine ebenso neue wie zentrale gesetzliche Abwägungsformel handelt, sollte der Verordnungsgeber deren Ausgestaltung weitergehend präzisieren. So wird den Rechtsanwendern ein Hilfsmittel an die Hand gegeben und damit die Rechtssicherheit gestärkt. Selbst Neu-Bundesrat und damaliges Mitglied der UREK-N Albert Rösti nannte in der Debatte im Nationalrat, dass es gute Gründe bedarf, dass der Interessensvorrang geltend gemacht werden kann: "Wir setzen grundsätzlich das Interesse einer Stromproduktion dem Umweltinteresse voraus, wobei es dafür natürlich gute Gründe bedarf." Dies muss daher in der Verordnung spezifiziert werden.

Abs. 3: Der grundsätzliche Vorrang des Realisierungsinteresses muss zumindest für die Objekte von nationaler Bedeutung nach NHG, Art. 5 verdeutlicht werden. «Grundsätzlich» bedeutet eine Relativierung des Vorrangs: zumindest der Kerngehalt der Schutzwerte soll ungeschmälert erhalten werden. Dies hat auch UREK-N-Mitglied Martin Bäumle im Nationalrat festgehalten: "In den BLN-Gebieten gilt ein Zwischenweg: Hier sind Anlagen grundsätzlich möglich, aber der integrale Erhalt der Gebiete ist ein wesentliches Element."

9^{ter} (neu): Rückbau der Anlagen

¹ Der vollständige Rückbau hat innert fünf Jahren nach endgültiger Ausserbetriebnahme der Anlage oder nach Einstellung der Bauarbeiten bei einer unvollendeten Anlage zu erfolgen. Rückzubauen sind die oberirdischen Teile der Anlage einschliesslich der Anlagen und Installationen, die für die Realisierung und den Betrieb notwendig waren.

² Der Rückbau erfolgt auf Kosten des Eigentümers der Anlage. Subsidiär haftet der Grundeigentümer.

³ Die Verpflichtung zum Rückbau ist integraler Bestandteil der Baubewilligung.

Begründung:

Art. 71a Abs. 5 fordert eindeutig den Rückbau der Anlage nach der endgültigen Ausserbetriebnahme: "Die Anlagen werden bei endgültiger Ausserbetriebnahme vollständig zurückgebaut und die Ausgangslage wiederhergestellt." Wenn gestützt auf Art. 9c dieser Verordnung auch die Erschliessungsanlagen bewilligt werden, so gilt der Rückbau auch für diese.

2. Energieförderungsverordnung EnFV

Art. 38b Festsetzung der Einmalvergütung für Anlagen nach Artikel 71a EnG

¹ Die Einmalvergütung für Anlagen nach Artikel 71a EnG wird gestützt auf die Wirtschaftlichkeit und Qualität des Projektes festgesetzt.

² Die Wirtschaftlichkeit der Anlage bemisst sich an den Gestehungskosten der zu erwartenden Stromproduktion im Winterhalbjahr.

³ Sind die anrechenbaren Investitionskosten pro im Winterhalbjahr voraussichtlich produzierte kWh deutlich höher als bei geplanten oder bereits gebauten Photovoltaik-Grossanlagen, die das Kriterium gemäss Art. 71a Abs. 2 Bst b EnG nicht erfüllen, wird die Einmalvergütung bis um maximal 50 Prozent reduziert.

⁴ Die Einmalvergütung darf die Höhe der ungedeckten Kosten und maximal 60 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten nicht überschreiten.

Begründung:

Während der Gesetzgeber für die Einräumung der rechtlichen Privilegierung der Photovoltaik-Grossanlagen gemäss Art. 71a Abs. 1 EnG neben der Schwelle von total 2 TWh keine weitergehenden Kriterien vorgesehen hat, sind Beurteilungskriterien für die Bemessung und Zuerkennung finanzieller Förderung unumgänglich. Ansonsten besteht die Gefahr, dass – im Vergleich – auch ausgesprochen unrentable oder aus Qualitätsgründen ungeeignete Projekte von hohen staatlich veranlassten Subventionen profitieren können. Namentlich ist zu vermeiden, dass neue biodiversitätsschädigende Subvention entstehen, welche gemäss internationaler Biodiversitätskonvention und gemäss Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) abgeschafft werden müssen.

Abs. 1: Die Subventionierung sollte sich folglich innerhalb des Rahmens der ungedeckten Kosten einerseits nach der zu erwartenden Wirtschaftlichkeit und andererseits nach der Qualität der Anlagen bemessen.

Abs. 2 und 3: Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. c Subventionsgesetz [SuG] ist zu gewährleisten, dass die staatlichen Abgeltungen und Finanzhilfen «ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen». Dazu muss die maximale Höhe der Einmalvergütung gekoppelt werden an die erwarteten Gestehungskosten des produzierten Winterstroms. So kann sichergestellt werden, dass ökonomisch rationale Anlagen eine stärkere Förderung erfahren als unwirtschaftliche Projekte. Die Regelung in Art. 71a Abs. 4 EnG lässt eine solche Abstufung der Vergütung zu. Folglich gelangen die allgemeinen subventionsrechtlichen Vorschriften und damit insbesondere die Vorgabe einer zweckmässigen und kostengünstigen Leistungserbringung gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a SuG zur Anwendung.

Abs. 4 Die Höhe der ungedeckten Kosten bzw. 60 Prozent der anrechenbaren Kosten bilden die Obergrenze der Einmalvergütung.

Art. 38c Rückstellungen

¹ Die Ausrichtung der Einmalvergütung setzt voraus, dass der Empfänger der zu erwartenden Nutzungsdauer der Anlage angemessene Rückstellungen bildet, um den vollständigen Rückbau der Anlagen und die Wiederherstellung der Ausgangslage gemäss Artikel 71a Absatz 5 EnG zu gewährleisten.

² Bei einer Veräusserung der Anlage geht diese Verpflichtung auf den Erwerber über.

³ Werden keine angemessenen Rückstellungen vorgenommen, kann die Einmalvergütung teilweise zurückgefordert werden.

Begründung:

Um die Rückstellungen für den Rückbau zu garantieren, müssen die Betreiber jährlich den Stand der Rückstellungen melden. Sollten dies nicht in angemessener Masse erfolgen, können Teile der Investitionsbeiträge zurückgefordert werden. Zusammen mit Art. 9g EnV und Art. 46o^{bis} wird so Art. 71a Abs. 5 EnG erfüllt.

Art. 46i: Verweist auf Anhang 2.1 Ziffer 5.1.

Ziffer 5.1 Anhang 2.1:

...

n. die Zustimmung der Gemeinde

o. die finanzielle Sicherung der Wiederherstellung bzw. des Rückbaus nach Art. 71a Abs. 5 EnG

p. den Bericht über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Begründung:

Es ist unklar, ob der Vorschlag des UVEK bereits die drei zusätzlichen Punkte beinhaltet. Es wird empfohlen, sie hinzuzufügen, um Transparenz zu schaffen. Bei Buchstabe j sollte das BFE ausserdem Vorgaben machen, wie die Berechnung angestellt werden soll. Die Schwelle von 10 GWh/Jahr muss auch nach der Degradation der Module mit einem Produktionsverlust von 10-20% eingehalten werden.

Art. 46k Inbetriebnahmefrist

1 Mindestens 30 Prozent der geplanten Gesamtleistung der Anlage hat bis zum 31. Dezember 2025 Elektrizität ins Stromnetz einzuspeisen.

Begründung:

Der Wille des Gesetzgebers war klar, dass möglichst schnell mehr Winterstrom produziert werden soll. Der Druck sollte hoch sein, möglichst schnell grössere Anlagenteile zu bauen. So profitieren vor allem Anlagen, die unbestritten, günstig und schnell gebaut werden können. Der Prozentsatz sollte daher mindestens auf 30% erhöht werden.

Art. 46o^{bis} (neu) Meldepflichten Rückstellungen

Die Betreiberin der Anlage meldet dem BFE jährlich den Stand der Rückstellungen gemäss Artikel 38c.

Begründung: Die Umsetzung der Verpflichtung gemäss Art. 71a Abs. 5 EnG ist mittels einer Pflicht zur Bildung von Rückstellungen sicherzustellen.

Art. 46s Nicht anrechenbare Kosten

Nicht anrechenbar sind insbesondere Kosten:

b. für Baurechtszinsen, Pacht oder anderweitige Abgeltungen zur Nutzung von Grundeigentum; (neu)

d. für Erschliessungsanlagen und Materialtransportflüge.

Begründung:

Bst. b Die Nichtanrechenbarkeit von Grundeigentum muss zur Vermeidung von Umgehungen ergänzt werden durch Modelle der anderweitigen Einräumung der Nutzung von Grundeigentum.

Bst. d Da Erschliessungsanlagen vom gesetzlichen Geltungsbereich von Art. 71a EnG nicht erfasst sind, können sie auch nicht von der Einmalvergütung gemäss Abs. 4 erfasst sein. Dasselbe gilt für Materialtransporte per Helikopter, die als alternative Erschliessung gewählt werden könnte.

Anhang 4

Ziff. 3

3.1 Bei Anlagen nach Artikel 71a EnG setzen sich die anrechenbaren Geldabflüsse zusammen aus:

b. den Kosten für den Anlagenbetrieb und den Unterhalt sowie die übrigen Betriebskosten von jährlich maximal 1 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten, abgesehen von Kosten aufgrund von Baurechtszinsen oder Pacht;

Begründung: Wenn der Erwerb von Grundeigentum nicht angerechnet werden kann, sind auch substituierende Mechanismen von der Anrechenbarkeit auszunehmen.