

Dr. Wolfgang von Geldern
Staatssekretär a.D.
Vorsitzender



Wirtschaftsverband Windkraftwerke e.V.~Baudirektor-Hahn-Str.20~27472 Cuxhaven

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststraße 34 – 37
10115 Berlin

Per Mail:

ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de

buero-iiib5@bmwi.bund.de

Geschäftsstelle Cuxhaven:

Baudirektor-Hahn-Str. 20
27472 Cuxhaven
Tel.: 04721 – 66 77 243
Fax: 04721 – 66 77 251
E-Mail: info@wvwindkraft.de

Vorstand:

Dr. Wolfgang von Geldern, *Vorsitzender*
Lothar Schulze, *Stellvertreter*
Nils Niescken, *Schatzmeister*
Curtis Briggs
Karl Detlef
Fritz Laabs
Uwe Thomas Carstensen
Thorsten Fastenau

Cuxhaven, den 13. Mai 2015

Ausschreibungsmodelle für die Windenergie auf See

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Dr. Freier,

die erste Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächen ist zwischenzeitlich durchgeführt worden. Die erhoffte Senkung der Förderhöhe ist offensichtlich bisher ausgeblieben. Parallel zu der PV-Pilotausschreibung arbeitet das Bundeswirtschaftsministerium derzeit mit Nachdruck und unter Vorgabe eines ambitionierten Zeitplans an der Ausgestaltung möglicher Ausschreibungsmodelle in den weiteren Technologien der erneuerbaren Energien.

Der komplexen Thematik der Windenergie auf See hat man sich bisher mittels zweier Workshops versucht zu nähern. Flankiert wurden diese beiden Termine am 27. Februar und am 27. April 2015 anhand der Vorstellung erster Ansätze zu einem Ausschreibungsdesign durch ein Gutachterkonsortium sowie durch die Erstellung und öffentliche Konsultation einer Marktanalyse Windenergie auf See. Zu der Marktanalyse hat der Wirtschaftsverband Windkraftwerke e.V. (WVW) bereits unter dem 13. März 2015 Stellung genommen. An diese Stellungnahme möchten wir hiermit gerne – teilweise repetierend – anknüpfen:

I. Grundsätzliches

1. Wir sehen Ausschreibungen für die Windenergie auf See aufgrund der spezifischen und über viele Jahre gewachsenen Marktsituation sehr kritisch und lehnen deren Einführung im Jahre 2017 als nicht zielführend grundsätzlich ab. Die tatsächliche Entwicklung im Offshorebereich ist schon so weit fortgeschritten,

dass ein Systemwechsel ein sehr hohes Konfliktpotential besitzt, das sich nicht ohne die Gefahr eines Fadenrisses bewältigen lassen würde. Insbesondere wären die Projektentwickler, die die Offshore-Entwicklung über mehr als ein Jahrzehnt vorangetrieben haben und bislang das Rückgrat dieser erneuerbaren Energien Form dargestellt haben und bereits Erhebliches in die politischen Zielvorgaben – nämlich den kontinuierlichen Offshore-Ausbau zu gewährleisten – investiert haben, in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht.

2. Für den jetzt angestrebten Systemwechsel liegen keine belastbaren wissenschaftlichen Untersuchungen und Grundlagen vor. Es wird vielmehr ein „Blindflug“ auf die Gefahr hin gestartet, dass die noch junge deutsche Offshore-Wirtschaft und dort insbesondere Geräte-, Getriebe- und Fundamenthersteller einen schwerwiegenden Einbruch erfährt. Hiervon wären nicht nur die norddeutschen Küstenländer betroffen, sondern insbesondere auch Nordrheinwestfalen als Hauptzuliefererbundesland für Komponenten von Offshorewindenergieanlagen.

Es ist nicht erkennbar, wie mit einem – wie auch immer ausgestalteten – Ausschreibungssystem im Bereich der Windenergie auf See die angestrebten und durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014 (EEG 2014) verbrieften Ziele

- Kostensenkung durch Wettbewerb
- Zielerreichung (Ausbaupfad) sicherstellen
- Sicherung der Akteursvielfalt

erreicht werden können. Insbesondere würden durch Ausschreibungen die Risiken zunehmend und aufgrund der hohen Vorleistungen im Offshore-Bereich (abhängig vom gewählten Ausschreibungsmodell) unverhältnismäßig auf die Projektentwickler verschoben werden.

3. Es kann nach unserem Verständnis nicht in der notwendigen Gesamtschau über verschiedene Ausschreibungsmodelle nachgedacht werden, wenn nicht zuvor oder zumindest begleitend die vorgesehenen Rahmenbedingungen für die Bieter, wie z.B. Präqualifikationen, Pönalen, Garantien und Fristen, diskutiert und geklärt werden.
4. Die Bundesregierung ist erkennbar weiterhin – richtigerweise – der Auffassung, dass das System des EEG keine Beihilfe darstellt und lässt diese Frage derzeit gerichtlich vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klären. Gleichzeitig wird nunmehr allerdings, zeitlich mehr als ambitioniert und entgegen vorheriger Beteuerungen der Politik, an der Ausarbeitung von Ausschreibungsmodellen für alle EE-Technologien im Bundeswirtschaftsministerium gearbeitet, ohne zumindest vorher die Erfahrungen aus der PV-Pilotausschreibung abzuwarten. Dieses Vorgehen ist nicht nur widersprüchlich, sondern ihm steht auch der Wortlaut des EEG 2014 entgegen. Es stellt sich insbesondere die Frage, inwiefern sich das Bundeswirtschaftsministerium auch auf das Szenario einstellt und entsprechende Vorbereitungen trifft, dass der EuGH die Einschlägigkeit des europäischen Beihilfetatbestandes verneinen wird. Für diesen Fall wäre es bereits heute sinnvoll, ein Finanzierungssystem für die erneuerbaren Energien zu entwickeln, welches auch zukünftig ohne Ausschreibungen auskommt.

5. Selbst bei einer (bis zu der Entscheidung des EuGH) Unterstellung der Erfüllung des Beihilfetatbestandes durch das EEG sollte in einem ersten Schritt ausgearbeitet und anschließend mit der Europäischen Kommission abgestimmt werden, inwiefern die aufgezeigten Ausnahmen einer Ausschreibungspflicht in den Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014 – 2020 (2014/C 200/01), dort unter Randnummer 126, genutzt werden können beziehungsweise für die Windenergie auf See sogar angewendet werden müssten. Es ist bisher nicht erkennbar, inwiefern hierzu seitens des Bundeswirtschaftsministeriums Prüfschritte eingeleitet worden sind. Wir möchten das Ministerium bitten, seine Positionierung zu dem Umgang mit den Ausnahmeregelungen der Beihilfeleitlinien im Rahmen der weiteren Konsultation der Ausschreibungsmodelle darzulegen.
6. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Frage, ob überhaupt Ausschreibungen ab 2017 in allen EE-Technologien zwingend in Bezug auf europarechtliche Vorgaben einzuführen sind, noch in keiner Weise abschließend in einem transparenten Prozess geklärt worden ist. Auch vermissen wir stark die Einbindung der Akteure der Energiewende zu dieser wichtigen ersten Frage des „Ob“ von Ausschreibungsverfahren. Bisher gab es zu der Frage, wie die Träger der Energiewende die Einführung von Ausschreibungen generell bewerten, keine öffentliche Konsultation. Auch fehlen hierzu jegliche parlamentarische Aussprachen. Wir fordern das Bundeswirtschaftsministerium entsprechend weiterhin auf, den Fokus nicht vorschnell auf das „Wie“ von Ausschreibungsmodellen zu legen, sondern in einem ersten Schritt abschließend die Frage des „Ob“ unter Beachtung der Erfahrungen aus der PV-Pilotausschreibung zu erörtern.

II. Ausschreibungsmodelle

1. Sollte das Bundeswirtschaftsministerium dennoch ungeachtet der obigen Ausführungen bereits heute an seiner Planung der schnellstmöglichen Implementierung eines Ausschreibungsmodells festhalten, muss es das Ansinnen aller Beteiligten sein, einen Systemwechsel zu verfolgen, welcher ohne große Umbrüche und Verwerfungen der bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen auskommt („minimalinvasiver Eingriff“). Nur so kann verhindert werden, dass es nach 2020 zu einem Fadenriss und zu einer übermäßigen Frustrierung der bisherigen Akteure bei dem notwendigen stetigen Ausbau der Windenergie auf See kommen wird.

Das „zentrale“ Zielsystem (zentrale staatliche Vorprüfung von Offshore-Windpark und Netzanschluss) ist abzulehnen, da es mit der vorhandenen Marktsituation nicht in Einklang gebracht werden kann. Es ist nicht ersichtlich, wie ein Übergangssystem den bestehenden eigentumsrechtlichen Gegebenheiten und somit den unterschiedlichen Akteuren gerecht werden könnte. Es droht bei der Durchsetzung des Modells die Gefahr einer vollständigen Blockierung des weiteren Ausbaus der Windenergie auf See, z.B. durch diverse Rechtsstreitigkeiten bei dem „Entzug“ von Vorhabenflächen oder durch das Ausbremsen weit fortgeschrittener Windpark-Vorhaben aufgrund

einer mutmaßlich fehlenden Planrechtfertigung. Die auf dem Workshop vom 27. April 2015 dargestellten Ansätze für ein Übergangssystem hin zum zentralen Zielsystem und für die Ermittlung des Wertes von Genehmigungen waren aus unserer Sicht in keiner Weise befriedigend. Das zentrale Zielsystem würde nur denjenigen wenigen Stakeholdern aus der Offshore-Branche ein Vorteil sein, die bislang nicht in den Aufbau einer Projektpipeline und damit in die politischen Zielvorgaben investiert haben. Diesen Unternehmen, die heute auch zu den massiven Rufnern des „zentralen“ Zielsystems (des so genannten dänischen Modells) zählen wie z.B. die Firma Vattenfall (siehe Anlage e21 Interview), würde die Chance eröffnet, sich wieder unmittelbar um Windparkflächen / Genehmigungen im Rahmen von Ausschreibungen zu bewerben, obgleich sie in den letzten Jahren oftmals nicht durch eigene Planungen einen Beitrag zum stetigen Ausbau der Offshore-Pipeline geleistet haben. Folgte man dann auch noch den Ausführungen des BSH auf dem Workshop vom 27. April 2015, wäre hierbei der monetäre Wert der Genehmigungen in einer Gesamtschau vernachlässigbar gering anzusetzen und die Zulassungen entsprechend billig zu erwerben. Viele andere Unternehmen hingegen, die in jeglicher Hinsicht im Vertrauen auf die politischen und rechtlichen Rahmenvorgaben in Vorleistung getreten sind und Zulassungen von Offshore-Windparkvorhaben erwirken, würden durch den Entzug der Genehmigungen oder der flächenbezogenen Projektrechte im Rahmen eines zentralen Modells ungerechtfertigt bestraft werden. Gerade mittelständischen Projektentwicklern, den Garanten der Umsetzung der Energiewende, drohen im Rahmen eines zentralen Modells der Verlust der Partizipationsmöglichkeit und damit der Entzug ihrer Geschäftsgrundlagen. Gleichzeitig wären ihre bisherigen Vorleistungen, welche sie in der gesamten deutschen Nord- und Ostsee im berechtigten Vertrauen auf die gesetzten Ausbauziele der Bundesregierung erbracht haben, zum größten Teil auf einen Schlag entwertet. Ein solches Vorgehen wäre unbillig und würde das Vertrauen der Wirtschaft und der Investoren in den Standort Deutschland nachhaltig erschüttern, nachdem über viele Jahre hinweg die Projektentwickler geradezu von der Politik – unter Schaffung der nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen – dazu motiviert und bedrängt worden sind, Projekte in der gesamten deutschen Nord- und Ostsee zu entwickeln und hierfür hohe finanzielle Mittel aufzubringen.

Im Ergebnis wäre auch eine Akteursvielfalt durch das zentrale Zielsystem nicht gewährleistet. Hierdurch wäre das aus politischer Sicht mutmaßlich wichtigste Ziel der Kosteneffizienz des weiteren Ausbaus der EE-Technologien mehr als in Frage gestellt.

2. Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 13. März 2015 dargelegt, könnte das auf dem Workshop am 27. Februar 2015 vorgestellte Zielsystem „Beschleunigter Netzanschluss“ gegebenenfalls ohne große Umbrüche und Verwerfungen der bestehenden Situation auskommen. Wir erkennen jedoch an, dass der zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer abschätzbare technische Fortschritt bei den Netzanschlusssystemen entscheidende Voraussetzung für das Gelingen dieses Modells ist.
3. Wir sprechen uns ausdrücklich und grundsätzlich – auf Basis der oben unter Gliederungspunkt I gemachten Vorbehalte – für das so genannte „Basecase / O-

NEP+“ Modell aus, welches im Auftrag von Teilen der Offshore-Branche von PÖYRY Management Consulting (Deutschland) GmbH entwickelt worden ist. Dieses Modell erscheint uns am ehesten geeignet, die Zieltrias aus Kostensenkung durch Wettbewerb auf der Basis von Ausschreibungen, Sicherstellung und Steuerbarkeit des Ausbaupfades und Beibehaltung der Akteursvielfalt zu erreichen. Die Eingriffe in das bestehende System wären minimal, so dass weder ein Fadenriss im Ausbau der Windenergie auf See noch jahrelange Rechtsstreitigkeiten drohen. Da auch in dem „Basecase / O-NEP+“ Modell ein echter Wettbewerb mittels Ausschreibungen gegeben ist, würden auch die Vorgaben der europäischen Kommission einer Einführung nicht entgegenstehen. Zeitweilige Teilleerstände an Netzanbindungssystemen wären in einer Gesamtschau hinnehmbar und nicht unverhältnismäßig. Die mit diesen vorübergehenden Teilleerständen verbundenen Kosten würden durch den gesteigerten Wettbewerb sogar überkompensiert werden, so dass hier keine neue „Kostenfalle“ droht. Die Leerstände entsprechen zudem grundsätzlich dem aktuellen, gesetzlich vorgegebenen Netzanbindungsregime. Dem heutigen System ist es immanent, dass nicht alle Netzanschlusskapazitäten (Konverter) nach ihrer Errichtung unmittelbar und vollständig durch Offshore-Windpark Erzeugungsleistungen ausgenutzt werden können. Der Gesetzgeber hat sich bereits einmal für diesen Vorlauf von Netzanbindungssystemen entschieden, als er das System des Offshore-Netzentwicklungsplans eingeführt hat. Es bedürfte folglich keiner „Neuausrichtung“ des Gesetzgebers.

4. Wir bezweifeln zudem, dass die Zonen 1 und 2 in Nord- und Ostsee ein ausreichendes Flächenpotential für den angestrebten Wettbewerb und die hiermit zu erzielende Kostensenkung darstellen. Eine Erweiterung auf die übrigen Zonen wäre zwingend notwendig. Dabei ist deutlich darauf hinzuweisen, dass es auch in den Zonen 3 und 4 bereits heute einen genehmigten Offshore-Windpark gibt und mehrere Vorhaben vorliegen, die in Vertrauen auf die bisherigen Ausbauziele und stabile Rahmenbedingungen durch zulassungsrelevante Untersuchungen (z.B. der Meeresumwelt und des Baugrundes) massiv in Vorleistung zur Erfüllung des Energiekonzepts der Bundesregierung getreten sind. Diese Vorhaben müssen die ihnen zustehende Beachtung finden. Im Ergebnis sind weitere Zulassungen von Offshore-Windparks zu erteilen, damit ein größtmöglicher Wettbewerb generiert wird. Dies gilt insbesondere für bereits erörterte Vorhaben. Auch die Zulassungen von clusterübergreifenden / zonenübergreifenden Netzanbindungsmöglichkeiten im Rahmen des „Basecase / O-NEP+“ Modells sind dort zu überlegen, wo es technisch und planungsrechtlich vertretbar raumverträglich möglich und energiewirtschaftlich sinnvoll ist, da durch sie etwaige Teilleerstände an Konvertern weiter minimiert werden könnten. Gleichzeitig würde die Anzahl der potentiellen Bewerber hierdurch gesteigert werden, was wiederum den Wettbewerb und folglich die Kosteneffizienz erhöht. Insbesondere im räumlichen Umgriff der Cluster 6, 7, 8, 9 und 10 könnten sich solche „Clusterpool“-Lösungen, z.B. in einem ersten Schritt anhand des geplanten und bereits ausgeschriebenen Netzanbindungssystems BorWin 4, anbieten.
5. Abschließend möchten wir für die weitere Diskussion eines Ausschreibungsmodells darauf hinweisen, dass das geltende Recht nicht vorgibt, dass im Falle des Überschreitens des Ausbaupfades bis 2020

(bestenfalls um 1,2 Gigawatt) dieser „Puffer“ zwingend in den Jahren 2021 und 2022 vollständig „abgebaut“ werden müsste, bevor ein weiterer Zubau von jährlich 800 MW erfolgen darf. Es ist durchaus denkbar, diesen „Puffer“ gleichmäßig zwischen 2021 und 2030 abzubauen oder ihn sinnvollerweise erst am Ende des Ausbaupfades von 15 GW bis 2030 anzusetzen. Ein nahtloser Übergang in ein Ausschreibungsregime könnte somit bereits für das Jahr 2021 erreicht werden. Anderenfalls drohten erneut mindestens zwei Jahre (in den Jahren 2020 und 2021 würden überhaupt keine neuen Projekte begonnen werden können; in 2022 nur Projekte mit insgesamt 400 MW), in denen die Offshore-Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette aus rein regulatorischen Gründen gezwungen wäre, auf den notwendigen stetigen Zubau der Windenergie auf See zu verzichten. Ein solcher Zustand wäre unhaltbar. Die angestrebten Kostensenkungspotentiale könnten in der Folge nur schwer realisiert werden.

Wir möchten das Bundeswirtschaftsministerium bitten, unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

Gerne greifen wir auch Ihr Angebot auf, das komplexe Thema der Ausschreibungsmodelle für die Windenergie auf See in einem gemeinsamen bilateralen Gespräch weitergehend zu erörtern. Kurzfristigen Terminvorschlägen seitens des Bundeswirtschaftsministeriums sehen wir dankend entgegen.

Haben Sie vielen Dank für Ihre Mühe.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Wolfgang von Geldern
-Vorsitzender des Vorstandes-

gez.

Thorsten Fastenau
-Vorstand-

Anlage: e21.newsletter vom 08.05.2015

Vattenfall fordert dänisches Ausschreibungssystem

Berlin (e21.info) - Beim Energiekonzern Vattenfall blickt man gespannt auf die Wahl des Ausschreibungs-Designs für Offshore-Windparks. "Ich glaube, dass Deutschland ein kompetitives System braucht, um die Kostensenkungen hinzubekommen", sagte Gunnar Groebler, Chef der Konzernsparte Windenergie, im Gespräch mit e21.info. Die von der Politik geforderten Stromgestehungskosten von zehn Cent/kWh hält er bei entsprechenden Rahmenbedingungen langfristig für "nicht unrealistisch". Entscheidend sei aber, für welches Ausschreibungsmodell sich Deutschland entscheidet. In der Diskussion sei eine ganze Bandbreite von Optionen. "Wir können gut mit einem kompetitiven System leben", so Groebler. Charakteristisch für dieses "dänische Modell" ist, dass der Staat die Vorprüfungen und die Vorentwicklung von Windpark und Netzanschluss übernimmt. Da den Bietern alle Informationen, etwa die Windertragsgutachten, zur Verfügung stehen, sind sie in der Lage, die Rahmenbedingungen gut abzuschätzen und damit möglichst realistische Angebote abzugeben. Das soll den Wettbewerb fördern, auch unter den Zulieferern, und die Kosten drücken.

Vattenfall hat mit diesem System gute Erfahrungen gemacht. Der Konzern erhielt Ende 2014 den Zuschlag für "Horns Rev 3" in Dänemark zum Preis von 10,31 Cent/kWh. Zum Vergleich: Hierzulande produzieren Offshore-Windparks im Schnitt zu Kosten von 15 Cent. Die Ausschreibung von "Horns Rev 3" war laut Groebler das erste wirklich kompetitive System. Allerdings ist es nicht so leicht auf die deutsche Nordsee zu übertragen, weil der Bund die Flächen in der Regel nicht mehr besitzt, sondern schon vergeben hat. Der Gesetzgeber müsste die Genehmigungen zurückholen, um sie dann neu auszuschreiben. Die Niederlande sind diesen Weg gegangen. Die Regierung in Den Haag entschied sich, bereits vergebene Projektrechte wieder einzuziehen und die Offshore-Windenergie in neuen, größeren Portionen neu auszuschreiben. Vattenfall selbst wurden die Rechte für ein Projekt gegen eine "symbolische Kompensation" per Gesetz entzogen. "Das ist nichts, worüber wir uns wahnsinnig gefreut haben", sagt Groebler. "Wenn sie eine echte Ausschreibung haben wollen, dann werden sie aber nicht umhin kommen, das zu tun." Die Bundesregierung tendiert wohl zu diesem Modell, heißt es in Branchenkreisen. Allerdings sind noch etliche Detailfragen zu klären. Knackpunkt wird sein, ob und wie man die Alteigentümer entschädigt, in Höhe der aufgelaufenen Kosten oder in Höhe des Zeitwertes.

Um den deutschen Offshore-Markt attraktiver zu gestalten, bedarf es laut Groebler einer weiteren fundamentalen Änderung im Förderungsregime. Anstelle des geplanten Mengendeckels von 800 MW jährlich hielte er es für sinnvoller, über einen Kostendeckel zu sprechen in Kombination mit einem kompetitiven System, um damit so viel Offshore-Wind wie möglich in das deutsche Stromsystem zu bekommen. Damit seien Dänemark und Holland jetzt erfolgreich. Auf die Frage, wer künftig für die Netzanbindung zuständig sein sollte, der Projektierer oder der Netzbetreiber, sagte er: "Ich kann mir jede Lösung vorstellen." Aus volkswirtschaftlicher Sicht sei es wahrscheinlich das Beste, wenn das Netz da behandelt wird, wo die Expertise ist, nämlich beim Netzbetreiber. Die Bundesregierung will in diesem Jahr das Ausschreibungsdesign festlegen, damit Ende 2016 die erste Auktion starten kann. /sh