

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf einer Verordnung zu den gemeinsamen Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen (GemAV) des BMWi vom 11.04.2017

Berlin, 24.04.2017

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Vorbemerkungen

Der VKU erkennt, dass die EU-Kommission als Verfechter einer technologieutralen Förderung der eigentliche Auslöser für das aus VKU-Sicht durchaus fragwürdige Experiment einer gemeinsamen Ausschreibung für Windenergie an Land und Solaranlagen ist.

Wissend um die Notwendigkeit, dass die Bundesregierung an beihilferechtlichen Zusagen gegenüber der EU-Kommission gebunden ist, appelliert der VKU an das Bundeswirtschaftsministerium, bei gemeinsamen Ausschreibungen keinesfalls weiter zu gehen, als es die europarechtlichen Vorgaben verlangen. Die Stellungnahme des VKU ist daher auch als Ermutigung an die Bundesregierung zu verstehen, bei ihrer klaren Haltung zugunsten einer technologiespezifischen Förderung zu bleiben und der EU-Kommission nicht mehr als nötig entgegenzukommen.

In diesem Sinne einige grundsätzliche Anmerkungen zu gemeinsamen Ausschreibungen:

Mit ihrem Hang zu technologieutralen Ausschreibungen übersieht die EU-Kommission, dass die verschiedenen Segmente der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (Wind, Solarenergie, Biomasse, Wasserkraft, Geothermie etc.) sich erheblich unterscheiden.

Es handelt sich um unterschiedliche Märkte mit jeweils eigener Akteursstruktur und Wettbewerbssituation. Auch in der Projektierung gibt es große Unterschiede, etwa im Hinblick auf Vorlaufzeiten, Kostenentwicklung und Realisierungszeiträume. Damit Fördersysteme ihren Zweck erfüllen, müssen sie diesen Besonderheiten Rechnung tragen. So hängt der Erfolg von Ausschreibungssystemen in hohem Maße davon ab, dass bei der Ausgestaltung die Wechselwirkungen mit der Marktsituation und den Projektspezifika in den einzelnen EE-Segmenten beachtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass in den Ausschreibungen vergleichbare Projekte in einem fairen Wettbewerb gegeneinander antreten und ein kosteneffizienter Ausbau in allen EE-Segmenten fortgesetzt werden kann.

Selbst wenn es gelingen sollte, technologiespezifischen Besonderheiten trotz gemeinsamer Ausschreibung – durch entsprechende Ausgestaltung – einigermaßen Rechnung zu tragen, wäre eine Vergleichbarkeit der Projekte nur für den Moment gegeben. Aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeiten der technologiespezifischen Marktentwicklungen wären die Projekte schon nach kurzer Zeit nicht mehr vergleichbar.

Mit dem gerade erst verabschiedeten EEG wagt Deutschland als eines der ersten Länder in Europa die Umstellung auf Ausschreibungen. Bevor nun gleich über weitere Reform-

schritte nachgedacht wird, sollten erst genügend Praxiserfahrungen mit dem neuen Fördersystem gesammelt und die Ausschreibungsbedingungen gegebenenfalls verfeinert werden. Im Übrigen besteht in den Marktsegmenten Wind und Solarenergie ein ausreichendes Angebot und demzufolge ein ausreichender Wettbewerb, so dass gemeinsame Ausschreibungen nicht zu volkswirtschaftlich besseren Ergebnissen führen werden.

Kritisch sieht der VKU auch, dass die Ausschreibungswelt immer unübersichtlicher wird. Potenzielle Bieter sehen sich energieträgerspezifischen gemeinsamen, grenzüberschreitenden oder Innovations-Ausschreibungen gegenüber. Aus dieser Ausdifferenzierung ergeben sich Optimierungschancen zwischen den parallel stattfindenden Ausschreibungen, die nur wenige Projektentwickler zu nutzen wissen.

Für das Design der gemeinsamen Ausschreibung hält es der VKU für vernünftig, sich größtenteils an den allgemeinen Regeln des EEG zu orientieren. Diese wurden im Rahmen der EEG-Reform 2017 mit großer Sorgfalt und unter Abwägung aller beteiligten Interessen erarbeitet. Hier ist auch das einstufige Referenzertragsmodell als effizientes Instrument zur Gewährleistung eines bundesweiten Ausbaus der Windenergie sowie zur Vermeidung von überhöhten Renditen zu erwähnen. Der VKU bedauert, dass dieses Instrument in der Pilotphase der gemeinsamen Ausschreibungen nicht anwendbar sein soll.

Verteilernetzkomponente (§§ 10 – 12 i.V.m. Anlage 1)

Die Zielsetzung der Verteilernetzkomponente ist grundsätzlich nachvollziehbar. Es wäre sinnvoll, einen Anreiz zu setzen, dass die Netz- und Systemintegrationskosten von den Bietern berücksichtigt werden und somit bei der Standortentscheidung eine Rolle spielen.

Der unkoordinierte Ausbau der erneuerbaren Energien ohne Berücksichtigung der Netzkapazitäten führt zu immer mehr Eingriffen in die Kraftwerkseinsatzplanung (Redispatch) und Abregelung von erneuerbarer Stromproduktion (Einspeisemanagement). Diese Entwicklung ist nicht nur volkswirtschaftlich nachteilig, sondern schadet auch der Akzeptanz des Windenergieausbaus und rückt die erneuerbaren Energien insgesamt in ein schlechtes Licht.

Andererseits gibt der VKU Folgendes zu bedenken: Wie das Netzausbaugebiet, das auf Engpässen im Höchstspannungsnetz beruht, hat auch die Verteilernetzkomponente, die auf Engpässen im Hochspannungsnetz basiert, die Tendenz, den Windausbau gerade in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Teilen Niedersachsens weiter einzuschränken.

Daher ist der VKU der Meinung, dass sich die Bemühungen eher darauf konzentrieren sollten, den zur Integration des EE-Zubaus erforderlichen Netzausbau und Netzbau voranzutreiben sowie die Entgelt- und Umlagensystematik grundlegend zu reformieren, um die Möglichkeiten für eine verbrauchsnahe Stromerzeugung und die Integration von Strom aus erneuerbaren Energien (z. B. durch Power-to-X) zu verbessern.

Wenn zusätzlich zum Netzausbaugebiet weitere Maßnahmen auf Verteilnetzebene ergriffen werden, die den Zubau in windreichen Bundesländern tendenziell einschränken, werden die Entwicklungschancen von Unternehmen, die in Norddeutschland im Bereich der Windenergie tätig sind, weiter eingeschränkt.

Es besteht die Gefahr, dass sich regionale Akteure nicht an den Ausschreibungen beteiligen, da die Verteilernetzkomponente das Risiko erhöht, nicht bezuschlagt zu werden. Dies gefährdet die Zielsetzung, die Windenergie zu einer tragenden Säule der Energieversorgung auszubauen und widerspricht dem Ziel der Politik, Akteursvielfalt zu bewahren.

Die Ermittlung der Verteilernetzkomponente soll pro Landkreis erfolgen. Die Verteilernetze sind jedoch nicht nach den politischen Landkreisgrenzen, sondern nach technischen Kriterien strukturiert. Daher sind Landkreise nicht eindeutig einzelnen Hochspannungsverteilsystemen zuzuordnen. Ein Knotenpunkt von der Hoch- zur Höchstspannungsebene hat eine überregionale Funktion und ist landkreisgrenzenüberschreitend.

Der Verordnungsentwurf umgeht dieses Problem, indem er einem modellbasierten Konzept folgt und die tatsächliche Netz- und Lastsituation in einem Landkreis ausdrücklich nicht berücksichtigt. Aus Gründen der Praktikabilität ist dies nachvollziehbar, doch es bringt Unschärfen in das Instrument. Landkreise könnten fälschlicherweise als Verteilnetzausbaugebiete eingestuft werden, obwohl die tatsächliche Netzsituation im Landkreis günstig für einen weiteren Zubau ist. Somit besteht das Risiko, dass der geplante modellbasierte Ansatz Fehlanreize setzt. Dieses ist sowohl aus politischer Sicht als auch aus Sicht der Netzbetreiber zu vermeiden.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass das Instrument der Verteilernetzkomponente sehr komplex und damit schwer vermittelbar ist. Gerade von kleineren und mittelgroßen Projektierern dürfte es als eine weitere Hürde wahrgenommen werden, die die Teilnahme an gemeinsamen Ausschreibungen nicht unbedingt attraktiver macht. Die Planbarkeit wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die Verteilnetzausbaugebiete erst im Dezember 2017 veröffentlicht werden. Zudem entziehen sich die Ergebnisse diesem Konsultationsverfahren.

Kritisch ist auch zu sehen, dass die Verteilernetzkomponente, mit der ja ganz bewusst in den Bieterwettbewerb eingegriffen wird, die Ergebnisse der gemeinsamen Ausschreibungen verzerrt und damit den Erkenntnisgewinn des Pilotvorhabens schmälert.

Auf der anderen Seite ist nicht absehbar, ob die Verteilernetzkomponente tatsächlich eine Lenkungswirkung haben wird, also bei der Standortentscheidung eine Rolle spielt.

Regional differenzierte Höchstwerte für Windenergieanlagen an Land (§§ 15 – 19 i.V.m. Anlage 2)

Sicherlich ist es sinnvoll, übermäßige Renditen in windstarken Regionen zu vermeiden. Unter diesem Aspekt können regional differenzierte Höchstwerte für WEA an Land sinnvoll sein. Die administrative Bestimmung von Stromgestehungskosten über regional differenzierte Gebotshöchstwerte widerspricht jedoch der Zielsetzung der letzten EEG-Reformen. Gerade durch die Ausschreibungen soll die Höhe der Vergütung wettbewerblich bestimmt und nicht mehr staatlich gelenkt werden.

Zudem sind die im Entwurf vorgeschlagenen regional differenzierten Gebietshöchstwertklassen, denen die Landkreise jeweils zugeordnet werden, zur Vermeidung von Windfall Profits nicht wirklich geeignet: innerhalb von Landkreisen kann das Windangebot sehr unterschiedlich sein; insbesondere größere Landkreise haben oft eine uneinheitliche Topographie.

Was differenzierte Höchstwerte ebenfalls nicht leisten können (und aus Sicht des Verordnungsgebers wohl auch gar nicht leisten sollen), ist die Gewährleistung eines bundesweiten Ausbaus der Windenergie. Dabei wäre es aus Sicht des VKU wichtig, auch im Rahmen gemeinsamer Ausschreibungen dafür zu sorgen, dass die Windenergie weiterhin im gesamten Bundesgebiet ausgebaut werden kann,

- damit die inländischen Potenziale genutzt werden,
- weil es der Akteursvielfalt und dem Wettbewerb dient, wenn eine Vielzahl von Standortqualitäten im Ausschreibungsmodell wettbewerbsfähig darzustellen ist und
- weil es die Akzeptanz fördert, wenn sowohl die positiven als auch die negativen Effekte der Windkraft regional verteilt werden.

Um zu erreichen, dass auch weniger windhöfliche Standorte Chancen auf einen Zuschlag haben und gleichzeitig übermäßige Renditen vermieden werden, sollte – im Falle einer Fortsetzung von gemeinsamen Ausschreibungen über das Jahr 2020 hinaus – das bewährte und breit akzeptierte einstufige Referenzertragsmodell eingesetzt werden.