

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften

17.03.2022

Lobbyregisternummer:
R000802

Vorbemerkung

Die Windindustrie in Deutschland ist Technologieführer und Treiber der globalen Energiewende. VDMA Power Systems und seine Arbeitsgemeinschaften vertreten die Hersteller und Zulieferer von Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen. Dazu zählen Motorenanlagen, Thermische Turbinen und Kraftwerke, Wasserkraft- und Windenergieanlagen (WEA) sowie Speicher- und Sektorkopplungstechnologien, darunter Hersteller von Offshore-Windenergieanlagen und Netztechnik. Die VDMA Arbeitsgemeinschaft Windindustrie vertritt darüber hinaus die Breite der herstellenden Windenergiezulieferindustrie auch aus dem Offshore Segment.

Stellungnahme zum Entwurf im Allgemeinen

Als Technologieverband setzt sich der VDMA für die Stärkung und den Erhalt von Spitzentechnologien in Deutschland ein. Die Windindustrie ist ein Leuchtturm international erfolgreicher Spitzentechnologie „Made in Germany“. Als Zugpferd der Energiewende kann die Windindustrie damit der Konjunkturmotor der wirtschaftlichen Erholung und des nachhaltigen Wachstums der Industrie in Deutschland sein. Die Wertschöpfung im Bereich Offshore-Windenergie liegt in Deutschland und Europa nicht nur direkt an den Küsten, sondern geht für Komponenten in viele – auch küstenferne - Bundesländer. Die Offshore-Windindustrie setzt trotz schwankender Projektumsetzung in Deutschland mit immer noch knapp 20.000 Beschäftigten Milliarden Euro mit der Produktion von Anlagen und Komponenten, der Errichtung, dem Betrieb und der Wartung von Offshore-Windenergie Projekten um.

Aufgrund falsch gesetzter politischer Rahmenbedingungen fand im Gesamtjahr 2021 kein Zubau neuer Windenergieanlagen in der deutschen Nord- und Ostsee statt. Insgesamt liegt eine große Differenz zwischen der derzeit installierten Kapazität und den Zielen der neuen Bundesregierung bis 2030. Um die globale Führungsrolle des Offshore-Windindustriestandorts Deutschland und dessen vorgelagerte Wertschöpfung zu erhalten, ist entschiedenes Handeln auf allen Ebenen sowohl der Administration als auch in der gesamten Lieferkette jetzt notwendig. Nur wenn Offshore-Windenergieanlagen, Gründungs- und Netztechnik, Infrastruktur und Logistik rechtzeitig im internationalen Wettbewerb bereitstehen, sind die erhöhten Ausbauziele auf erweiterten Flächen mit beschleunigten Genehmigungen erreichbar.

Der Entwurf zur Anpassung des WindSeeG gibt mit der Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses, massiv erhöhten Ausbauzielen und Ausschreibungsvolumen, angepasstem Ausschreibungsdesign und -kriterien eine sehr gute Perspektive für Offshore-Windenergieprojekte und die Offshore-Windindustrie in Deutschland. Für die herstellende Offshore-Windindustrie ist ein möglichst früh erkennbarer verlässlicher und gleichmäßiger Zubau in Deutschland im Wettbewerb mit anderen Absatzmärkten entscheidend um sich auf künftige Volumina vorzubereiten und die Anlagen zu liefern.

Stellungnahme zum Entwurf im Einzelnen

Der VDMA nimmt zu ausgewählten Punkten aus dem Referentenentwurf wie folgt Stellung:

Überragendes öffentliches Interesse und öffentliche Sicherheit

Wir begrüßen, dass im Rahmen dieses Paragraphen das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen auf See und Offshore-Anbindungsleitungen festgeschrieben wird. Die Verfügbarkeit erneuerbarer Energien ist ein wesentlicher Bestandteil des integrierten und klimaneutralen Energiesystems. Das vorrangige Einbringen erneuerbarer Energien in die Schutzgüterabwägung muss umso mehr durch die Behörden gelebt werden. Die aus den Vorschlägen resultierenden Möglichkeiten zur Beschleunigung bei Planung und Netzanbindung begrüßen wir.

Ausbaupfad und Ausschreibungsvolumen

Wir begrüßen, dass zur Erreichung der Klimaziele der Ausbaupfad und die zugehörigen Ausschreibungsmengen verlässlich angehoben werden. Ein schnelles und vorgezogenes Ausschreiben hat für Hersteller und Zulieferer für Produktion, Infrastruktur, Transport und Logistik den Vorteil, dass künftige Projektvolumina frühzeitig sichtbar werden und geplant werden können. Durch einen möglichst gleichmäßigen Markthochlauf entstehen schnellstmöglich verlässliche Investitionsbedingungen für die Industrie entlang der gesamten Lieferkette und eine frühzeitige Sicherheit am Markt für Produktionskapazitäten, Verfügbarkeit der Hardware für Netze, der knappen Errichtungsschiffe sowie der Fachkräfte. Der vorgesehene rasante Anstieg des geplanten Ausbaupfads in Deutschland zum Ende der Dekade (in 2029 und 2030) bei zeitgleicher Umsetzung ebenso ambitionierter erhöhten Ausbauziele etwa in den Niederlanden, in Polen und in Großbritannien bis 2030 mit einem Abbruch danach auf ein niedriges Niveau ist deutlich weniger nachhaltig als ein stetig wachsender Zubau und stellt die Branche vor große Herausforderungen.

Zur Umsetzung der Ziele besonders bedeutend ist die Verfügbarkeit und effiziente Nutzung der Flächen auf See. Mit Blick auf die Flächenplanung sollte vermieden werden, dass Leistungsverdichtungen zu Lasten der Volllaststunden gehen, die wichtig für das Versorgungssystem sind. Hier gilt es, einen effizienten Weg zu finden.

Ebenso entscheidend wird die Netzseite sein. Ohne den gleichzeitigen Netzausbau an Land kann der ambitionierte Ausbau der Offshore-Windenergie nicht ausreichend seinen Nutzen entfalten. Landseitiger Netzausbau muss mit zusätzlichen Netzanbindungssystemen unter Einbindung aller relevanten Akteure ineinandergreifen. Windenergieanlagenzubau und der Netzausbau an Land und auf See müssen gemeinsam gedacht und geplant werden. Nur so können die Ziele der Energiewende in Deutschland in Gemeinschaft mit einem schnellen, flächendeckenden Offshoreausbau gelingen. Hier gilt es bereits früh die Weichen zu stellen. Daneben kann bspw. Elektrolyse einen Beitrag leisten, um den Strom aus Offshore-Windenergie direkt vor Ort als grünen Wasserstoff zu speichern und für die weitere Nutzung zu verteilen.

Ausschreibungsdesign mit zwei Ausschreibungstypen

Grundsätzlich schätzen wir den Vorschlag eines „zweigleisigen“ Modells mit vorentwickelten und nicht-vorentwickelten Flächen als geeignete Maßnahme ein, um Beschleunigung in die Ausschreibung von Volumen und vor allem den Ausbau zu bringen.

Die Einführung von Differenzverträgen im bereits bestehenden zentralen Modell bewerten wir positiv. Eine gesellschaftliche Verteilung der Risiken in Form von Differenzverträgen (CfDs) macht vor dem Hintergrund drastisch gestiegener Strompreise Sinn, CfDs bieten die gute Möglichkeit, eine Überförderung zu vermeiden und gleichzeitig Investitionssicherheit zu bieten. Da einige europäische Offshore-Märkte bereits mit CfDs arbeiten, erhält der deutsche Markt dadurch auch zusätzliche Attraktivität.

Was bislang in Deutschland fehlt ist die Koppelung der Zuschlagswerte an einen dynamischen Inflationsausgleich, wie dies etwa in den Niederlanden der Fall ist. Damit würden unvorhersehbare Kostensteigerungen zwischen Zuschlagserteilung und finaler Investition ausgeglichen. Jüngstes Beispiel sind stark gestiegene Rohstoffpreise. Vor diesem Hintergrund ist auch der ambitionierte Höchstwert zu überprüfen.

Die alternative Möglichkeit, längerfristige Power-Purchase-Agreements (PPA) abzuschließen halten wir für ein weiteres wichtiges Element, um für Investitionssicherheit der Projekte zu sorgen. Zu der Kombination mit qualitativen Ausschreibungskriterien nehmen wir unten Stellung.

Qualitative Ausschreibungskriterien

Qualitative Kriterien können zur Differenzierung von Geboten beitragen. Sie erweitern die Bieterstrategie über reine Gebotswertkriterien hinaus, und können Entwicklungen der Industrie in Richtung Nachhaltigkeit, Systemdienlichkeit oder Innovation unterstützen.

Bei den geplanten qualitativen Kriterien sehen wir die dringende Notwendigkeit einer genauen Prüfung. Qualitative Kriterien etwa zur Nachhaltigkeit von Technologien müssen einfach, international standardisiert und umsetzbar sein, um Produktionskosten nicht unnötig zu verteuern oder Prozesse zu verzögern.

Der behördliche Prüfaufwand sollte genau bekannt sein und abgewogen werden, letztendlich sollten Entscheidungen bei der Bewertung rechtssicher sein. Außerdem ist zu beachten, dass jede zukünftige kurzfristige Anpassung der Kriterien zulasten der Planungssicherheit der Hersteller und Zulieferer gehen würde – unausgereifte Konzepte dürfen nicht zur Anwendung kommen.

Zu den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Kriterien haben wir folgende Einschätzungen:

1. Gebotskomponente: hohe Zahlungen und ein ungebremster Bieterwettbewerb gehen zu Lasten der Wertschöpfungskette und sollten deshalb als Kostentreiber vermieden, mindestens eingeschränkt werden.

Wir empfehlen dringend, eine Deckelung des Betrags gesetzlich festzuschreiben, wenn eine Gebotskomponente unausweichlich ist.

Grundsätzlich ist es positiv, wenn mögliche Erlöse aus einer Gebotskomponente direkt dem Ausbau der Offshore-Windenergie, der Netzanbindung bzw. dem Meeresschutz/ Naturschutz zugutekommen sollen. In diesem Punkt sollte eine genaue Definition zur Verwendung vorab bekannt sein.

2. Energieertrag: grundsätzlich wäre ein Kriterium für optimale Erzeugung zunächst positiv zu bewerten, wenn damit eine maximal effiziente Flächennutzung befördert werden könnte. **Den Vorschlag die überstrichene Rotorfläche pro Windenergieprojekt anzulegen, lehnen wir jedoch ab.** Zunächst spielen zusätzlich zur Rotorfläche zahlreiche andere Faktoren eine Rolle (Layout des Windenergieprojekts, mögliche Abschattungseffekte durch benachbarte Windenergieprojekte) sodass die Reduzierung auf ein Kriterium nicht sinnvoll erscheint. Das genannte Kriterium birgt außerdem die aus unserer Sicht große Gefahr, dass Sonderprodukte für den deutschen Markt zu Hürden für die international agierenden Hersteller der Windenergieanlagen führen - die überdies nicht die beste Anlageneffizienz befördern. Dies ist unbedingt zu vermeiden. Daneben würde ein solches Kriterium übermäßige Überplanung der Flächen anreizen. **Wir bitten daher darum, das Kriterium in dieser Form zu streichen und schlagen mit anderen Verbänden vor, gemeinsam mit der Branche ein geeignetes Kriterium zum Energieertrag zu entwickeln.**

3. Umfang des beabsichtigten Abschlusses von PPA: Ein lediglich beabsichtigtes PPA ist aus unserer Sicht kein Kriterium, das zur Unterscheidung von Geboten beitragen kann. Der unverbindliche Status des Vertrags führt zu Unsicherheiten – dies ist vermutlich zum Zeitpunkt der Gebotsabgabe schwer zu vermeiden. **Wir bitten daher darum auch dieses Kriterium in dieser Form zu streichen und schlagen mit anderen Verbänden vor, gemeinsam mit der Branche ein Kriterium zum Abschluss von PPAs zu entwickeln.**

4. Naturschutz: Es werden bereits Schallemissionsarme Gründungsmethoden eingesetzt, ein erweiterter Einsatz ist zu erwarten. Da es kaum möglich ist, die Gründungsart vor der Flächenuntersuchung festzulegen, ist dieses Kriterium ungeeignet. Ggf. Wäre es besser, unterschiedliche Innovationen anzureizen, etwa durch die Vorgabe einer insgesamt möglichst geringen Schallbelastung. **Wir schlagen daher vor auch dieses Kriterium gemeinsam mit der Branche weiterzuentwickeln.**

5. Recyclingfähigkeit der Rotorblätter: In vielen Ausschreibungen sind Anforderungen an die Nachhaltigkeit inzwischen gängig. Die Industrie arbeitet bereits intensiv daran, entlang der Wertschöpfungskette nachhaltige Produkte anzubieten. Insbesondere arbeiten die Hersteller von Windenergieanlagen bereits an der Recyclingfähigkeit von Rotorblättern und haben dazu bereits Forschungsprojekte initiiert, sowie Produktlösungen vorgestellt. Zudem hat sich die Windindustrie auf europäischer Ebene auf einen „Landfill Ban“ (Deponieverbot) für Rotorblätter bis 2025 geeinigt. Die Konzentration auf das Rotorblatt macht aus unserer Sicht Sinn, weil hier aktuell noch größere Herausforderungen herrschen, während es bei anderen Teilen der Windenergieanlage etablierte Recyclingverfahren gibt (z.B. bei Stahl- oder Elektronikteilen). Durch entsprechende Ausschreibungskriterien könnten in diesem Bereich Entwicklungen vorangebracht werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass das qualitative Kriterium zur Recyclingfähigkeit von Rotorblättern keine einzelnen technischen Konzepte begünstigt und keine technischen Sonderanforderungen in Deutschland nach sich zieht, die nationale Sonderlösungen erfordern, sondern zumindest europäisch anschlussfähig bleibt. Bei der vorgeschlagenen Recyclingquote wird zudem nicht deutlich, wie diese im Vorfeld bestimmt werden soll. Es gibt derzeit verschiedene Recycling-Methoden, wie die energetische Verwertung (bei der das Residuum als Ersatz für Sand in der Zementherstellung genutzt wird), die Pyrolyse und die Solvolyse, die sich in der Entwicklung befinden und mit verschiedenen Recyclingraten verbunden sind. Insofern stellt sich die Frage, inwiefern eine Recyclingquote im Vorfeld der Ausschreibung zuverlässig bestimmt werden kann und wie nach ca. 25 Jahren Betriebszeit der WEA die Rotorblätter tatsächlich recycelt werden.

Andererseits könnten alle Bieter eine Recyclingfähigkeit der Rotorblätter pauschal angeben, wobei sich in diesem Fall die Prüfung dieser Quote und eine Differenzierung der Gebote schwieriger darstellt.

Des Weiteren könnte eine bestimmte Recyclingmethode als Basis für die Ermittlung der Recyclingquote herangezogen werden. Dieser Weg würde aber jedwede Motivation für die Entwicklung besserer Recyclingmethoden auslöschen und damit nicht zweckdienlich sein.

Das entsprechende Kriterium müsste daher aus unserer Sicht derart gestaltet sein, dass keine Unsicherheiten in der Projektbewertung eingeführt werden, sowie Bestrebungen im Bereich der Forschung und Entwicklung für ein besseres Recycling der Rotorblätter gefördert werden. Der aktuell vorliegende Vorschlag erfüllt aus unserer Sicht diese Anforderung nicht in Gänze.

Alle Kriterien, die unkalkulierbare Kosten für die Wertschöpfung bedeuten, können ein Erreichen der Ausbauziele verhindern und sollten vermieden werden. Umgekehrt sollte sichergestellt sein, dass entstehende Kosten an keiner Stelle der Wertschöpfungskette hängenbleiben und zur Belastung werden. Wir begrüßen daher, dass der Gesetzentwurf keine teuren und ineffizienten Anforderungen an nationale oder lokale Fertigung vorsieht. Diese sind unbedingt zu vermeiden, um Skaleneffekte nicht zu zerstören, Kosten künstlich zu erhöhen und den Wettbewerb nicht zu trüben. Es ist wichtig, dass beispielsweise bei einer technischen Dimension von Kriterien oder beim Einbeziehen der Wertschöpfungsebene auf EU-gültige und internationale Kriterien und Standards zu achten.

Verfahren und BSH

Wir begrüßen das im Entwurf angestoßene Straffen von Verfahren sowie die Vorgabe von Verfahrensdauern. Die Umsetzung der Ziele wird maßgeblich davon abhängen, dass bürokratische Hemmnisse abgebaut werden. Besonders hervorzuheben ist ein zeiteffizientes Zusammenwirken mit der Netzseite. Die personelle und technische Ausstattung des BSH sehen wir als besonders relevant an, da im Entwurf weitere über die ohnehin schon gesetzten Kompetenzen der Börde zugeschrieben werden.

Repowering

Themen wie Rückbau und Repowering gilt es generell möglichst international anschlussfähig mitzudenken, um bestehende Flächen auch in Zukunft mit modernster Technologie nutzen zu können. Der Ersatz von Windenergieanlagen, die ihr wirtschaftliches Lebenszeitende erreicht haben, durch moderne Anlagen steigert die Effizienz der Stromerzeugung und senkt die Kosten.

Repowering mit Standortbeschränkungen auf der bereits genutzten Fläche und insbesondere auf bestehenden Gründungsstrukturen würde eine effiziente Flächennutzung verhindern. Da sich die Anlagengrößen bei der Windenergie auf See in den letzten Jahren stark entwickelt haben, ist schwer ersichtlich, wie ein jeweiliger Ersatz der Anlagen unter den gleichen Rahmenbedingungen erfolgen soll. Industriepolitisch wäre eine spezifische Förderung des Repowering mit in der Größe begrenzten Anlagen ein Hindernis, denn Hersteller folgen mit ihrer Anlagenentwicklung internationalen Markttrends und arbeiten mit der Weiterentwicklung der Anlagen an der Senkung der Stromgestehungskosten. Kleinere Anlagen aus früheren Generationen werden nicht "vorgehalten", so dass diese in späteren Jahren nicht mehr gebaut und vorgehalten würden. Deutsche Sonder-Projekte mit anderen Zielsetzungen wären kaum wirtschaftlich möglich. Dies würde außerdem die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Produktions- und Forschungsstandortes in Frage stellen.

Wir begrüßen die Schaffung eines ersten Rahmens zur Regelung des Repowerings auf See. Ein künftiges Repowering dürfte in vielen Fällen in der Zukunft nicht nur den Austausch der Anlagen, sondern auch mit einem Austausch der Gründungen einhergehen, weshalb wir den Ausschluss dessen ablehnen. Andernfalls wird die effiziente Weiternutzung bestehender Flächen mit vieljähriger Verzögerung erfolgen, was der Zielerreichung einer möglichst großen Stromproduktion aus Windenergie auf See entgegenstehen kann. **Die Bundesregierung muss hier zeitnah vertiefende Maßnahmen unter Einbezug der Branche erarbeiten.**

Industriepolitik auch außerhalb des WindSeeG mitdenken – Aufgabe der Bundesregierung

Über die angehobenen Mengen, weiterentwickelte Ausschreibungsmechanismen im WindSeeG sowie Weiterentwicklungen bei Flächen-, Raum- und Netzplanung hinaus besonders wichtig sind industriepolitische Faktoren, um die Realisierung von geplanten Windparks möglich zu machen. Die Verfügbarkeit von Gerät zur Installation und Inbetriebnahme ist darüber hinaus eine entscheidende Stellschraube.

Die Bundesregierung sollte alles daransetzen, Engpässe zu vermeiden. Dies kann über einen frühzeitigen Branchendialog zum regelmäßigen Monitoring der Kapazitäten der gesamten Offshore-Windindustrie gelingen. Wichtig ist, dass dabei Erkenntnisse zu zügigen Beschlüssen führen, um Knotenpunkte, die der Realisierung im Weg stehen, aufzulösen.

Daneben sind verfügbare Fachkräfte, sowohl durch Weiterbildung, aber auch Erhalt der Forschungslandschaft und nicht zuletzt durch Freizügigkeit über die EU-Grenzen hinaus sehr wichtig. Letzteres muss insbesondere für Fachpersonal zur Errichtung und für den Bau der Anlagen gewährleistet sein, da es sonst zu Engpässen kommen kann. Das BMWK sollte sich dafür gegenüber den anderen Ressorts und innerhalb der EU einsetzen und dafür Sorge tragen, dass ein guter Überblick zu Status und Verfügbarkeit besteht.

Auch zur Einschätzung der logistischen Bedingungen, vor allem hinsichtlich z.B. Häfen, Schiffen, Werften, sollte das BMWK einen Überblick erarbeiten und an einer effizienten Koordination mitwirken.

Nicht nur für die Planung von Produktion und Errichtung, sondern auch für die rechtzeitige Bereitstellung von Gründungs-, Netz- und Errichtungstechnik sowie Logistik und Infrastruktur benötigt nichts dringender als langfristige Planungs- und Investitionssicherheit. Zur Begrenzung von Kosten und zur Hebung von Skaleneffekten sind nationale Sonderlösungen bei Normen und Standards etwa für den Bau von Fundamenten, Plattformen und Türmen unbedingt zu vermeiden. Technische Standards, die etwa in Deutschland vom BSH mit anderen und teilweise kostenintensiven Sonderanforderungen angelegt werden, sollten sich an internationalen Standards orientieren (Bspw. Stahlbau; Korrosionsschutz). Deutsche Sonderregeln müssen unbedingt vermieden werden, da diese Hürden für die Hersteller bedeuten würden, die zu Lasten von Kosten und Geschwindigkeit gehen. In der AWZ sollten schnellstmöglich Rahmenbedingungen für bspw. Arbeitsschutz oder behördliche Zuständigkeit geklärt werden, um die Planbarkeit zu erhöhen.

Auch Nachhaltigkeitskriterien oder andere qualitative Kriterien zur Bewertung von Offshore-Windenergieprojekten in Ausschreibungen müssen zumindest europaweit einheitlich festgelegt werden.

Als Ansprechpartner stehen Ihnen zur Verfügung:

Dr. Dennis Rendschmidt
Geschäftsführer
VDMA Power Systems

Malte Peters
Referent Energiepolitik
VDMA Power Systems

+49 30 306946-17
dennis.rendschmidt@vdma.org

+49 30 306946-21
malte.peters@vdma.org