Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.

BEE-Stellungnahme

zum Referentenentwurf des BMWi (IIIB2)
Verordnung zu den gemeinsamen Ausschreibungen
für Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen

(Verordnung zu den gemeinsamen Ausschreibungen – GemAV)

vom 11. April 2017

Berlin, 24. April 2017

Einordnung der Stellungnahme

Der Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE) unterstützt die Stellungnahmen der Branchenverbände BWE und BSW-Solar, in denen technologiespezifische Fragestellungen adressiert werden, die sich durch die Erprobung gemeinsamer Ausschreibungen ergeben. Darüber hinaus unterstützt der BEE die gemeinsame Stellungnahme dieser Verbände, in der als Zeichen der Geschlossenheit kritisiert wird, dass es nicht zielführend ist Wind und Solarenergie durch direkte Konkurrenz auszubremsen. Der Fokus dieser Stellungnahme sind die Kommentierung der Effekte und Risiken, die gemeinsame bzw. „technologieoffene" Ausschreibungen im Rahmen der Transformation des Energiesystems hervorrufen und die Kritik an der Evaluierbarkeit der Pilotausschreibung.

„Technologieoffene Ausschreibungen"

Erneuerbare Energien sind neben der Energieeffizienz das zentrale Element zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele, sowohl in Deutschland als auch in Europa. Der Bundesverband Erneuerbare Energien teilt die Auffassung der Bundesregierung und der Europäischen Kommission, dass Kosteneffizienz der Akzeptanz der Energiewende dienlich ist. Diese Kosteneffizienz muss sich allerdings auf Systemkosten beziehen. Es wäre sowohl der Akzeptanz als auch dem volkswirtschaftlich Ergebnis abträglich, wenn nur Kostenausschnitte optimiert, aber zugleich die Systemkosten erhöht würden.

Sogenannte „technologieoffene Ausschreibungen" bergen genau diese Gefahr.

Folgende Risiken bestehen grundsätzlich bei „technologieoffenen Ausschreibungen":

Risiko der Bildung einer Monokultur: Wenn sich primär oder sogar vollständig eine Technologie durchsetzen sollte und die anderen verdrängt, dann hätte dies zum einen systemische Nachteile. Es gäbe im Vergleich zu einem Technologiemix eine stärkere Konzentration der Erzeugung auf bestimmte Stunden. Angenommen die Windenergie würde sich durchsetzen, dann gäbe es immer eine besonders hohe Erzeugung zu Starkwindzeiten (Stürmen). Wäre es die Solarenergie, wäre die Erzeugung zu Mittagszeiten an klaren Tagen im Sommerhalbjahr besonders hoch. Umgekehrt gäbe es jeweils Erzeugungstäler zu Flautenzeiten oder in der Nacht. Des Weiteren hätte eine Konzentration auf eine Industrie auch industrie- und wirtschaftspolitisch Nachteile, da eine Konzentration auf eine Technologie zu Lasten der anderen ginge. Bei der negativ betroffenen Branche hätte es erhebliche ökonomische Einbußen und Arbeitsplatzverluste zur Folge.

Klumpenrisiko: Ohne das Referenzertragsmodell oder vergleichbare Regelungen besteht das Risiko, dass sich Standorte weitgehend auf besonders windhöffige Regionen konzentrieren, was dann aber wieder nicht von der Netzinfrastruktur abgebildet sein dürfte. Dies führt dann entweder zu zusätzlichen Abregelungskosten und/oder zu einem erhöhten Netzausbaubedarf. Wenn die Energiewende aber zusätzliche Standorte erforderlich macht, die z.B. weniger windhöffig sind, werden sich die Gebote auch der guten und sehr guten Standorte an den zu erwartenden Zuschlagswerten für die mittleren Standorte ausrichten. Dann entstehen Mitnahmeeffekte und somit systemische Zusatzkosten, die vom Stromkunden zu tragen wären.

Der Bundesverband Windenergie und der BEE hatten das einstufige Referenzertragsmodell bei der Entwicklung des EEG 2017 mit dem Ziel als Vorschlag eingebracht, dass auch im

Binnenland Windparks refinanziert werden können, ohne Mitnahmeeffekte an Küstenstandorten entstehen zu lassen. Dies war und ist eine sehr wichtige Maßnahme, die auch sehr wichtig für die Akzeptanz der Energiewende ist.

Zwar würden sich die negativen Effekte bei einem geringen Ausschreibungsvolumen noch in Grenzen halten. Aber für den Fall, dass wie von der Europäischen Kommission gewünscht, „technologieoffene Ausschreibungen“ zum Standard bei Ausschreibungen würden, wären die absehbaren systemischen Kosten und weiteren Nachteile zu Lasten des Energieversorgungssystems und der Stromkunden erheblich.

In diesem Zusammenhang weist der BEE auch darauf hin, dass sich die Europäische Kommission über die Anwendung interner Verwaltungsvorschriften im Rahmen des Wettbewerbsrechts, die sie ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments oder des Europäischen Rats selbst erstellt hat, massiv in die Gesetzgebungsbefugnis der Mitgliedsländer einmischt. Es stellt sich hier die Frage, ob diese rechtssetzende Selbstermächtigung der Exekutive der Europäischen Union nicht in einer Weiterentwicklung der Europäischen Union abgeschafft werden sollte. Eine Demokratisierung der Europäischen Institutionen wäre für die Akzeptanz und die Stärkung des Zusammenhalts der Europäischen Union sicherlich hilfreich.

Der BEE steht aus genannten Gründen „technologieoffenen Ausschreibungen“ sehr kritisch gegenüber. Es erscheint nicht sinnvoll Wind und Solar gegeneinander in den Wettbewerb zu stellen, da beide Technologien für das Gelingen einer kosteneffizienten Transformation des Energiesystems nötig sind. Das Bundeswirtschaftsministerium hatte im Eckpunktepapier unumwunden zugegeben, dass es technologiespezifische Ausschreibungen für vorzugswürdig hält. Der BEE begrüßt diese Auffassung des BMWi und macht noch einmal deutlich, dass er gerade vor dem Hintergrund der regionalen Verteilung und der Nutzung aller Erneuerbaren Energien Technologien diese Skepsis nicht nur teilt, sondern technologieoffene Ausschreibungen ablehnt.

Dennoch stellt sich die Frage, wie sich Gefahren und Schaden begrenzen lassen, wenn „technologieoffene Ausschreibungen“ auf Druck der Europäischen Kommission eingeführt werden.

Aus Sicht des BEE sind folgende Kriterien von besonderer Wichtigkeit:

- Eine erfolgreiche Energiewende braucht die Dynamisierung des Zubaus von Wind- und Solarkraftwerken. Diese ist notwendig, um die Anforderungen des Pariser Klimaabkommens zu erfüllen. Mit gemeinsamen Ausschreibungen ist diese Dynamisierung nicht zu erreichen. Es muss verhindert werden, dass sich eine Monokultur herausbildet: Folglich müssen auch systemische Aspekte in das Ausschreibungsverfahren einfließen. Insbesondere sollte vermieden werden, dass nur eine Technologie zum Zuge kommt.

- Eine erfolgreiche Energiewende braucht die sinnvolle Balance und regionale Verteilung aller Technologien. Wird dies nicht gewährleistet, so besteht die Gefahr, dass ein eher teueres System errichtet wird und Akzeptanz auf dem Spiel steht. Mit gemeinsamen Ausschreibungen ist diese Anforderung nicht zu erreichen. Die Entwicklung von Klumpeneffekten muss verhindert werden. Folglich muss gewährleistet werden, dass sich der Zubau nicht auf wenige Regionen konzentriert.

- Es dürfen keine Zusatzkosten in Form von Mitnahmeeffekten entstehen. Folglich sollte das Referenzertragsmodell weiterhin Anwendung finden oder ein Alternativmodell Mitnahmeeffekte verhindern oder wenigstens relevant vermindern.
- Ein fairer Wettbewerb (Level-playing-field) für alle Energietechnologien ist notwendig. Dies kann mit akzeptablem Aufwand in der gemeinsamen Ausschreibung nicht erreicht werden. Die hohe Komplexität, die zum Erreichen dieser Anforderung nötig ist, schafft nicht die nötige Planungssicherheit für die Umsetzung der Energiewende und kann zu Fehlentwicklungen führen. Flächen- oder Größenbeschränkungen würden den Wettbewerb massiv verzerren und sollten daher bei „technologieoffenen Ausschreibungen“ nicht vorgenommen werden. Ein verzerrter Wettbewerb würde auch die ökonomische Grundidee der „technologieoffenen Ausschreibungen“ ad absurdum führen.

Evaluierbarkeit und Evaluation der GemA

Die Pilotphase für gemeinsame Ausschreibungen erfolgt im Zeitraum ab dem Jahr 2018 bis einschließlich dem Jahr 2020, in insgesamt 6 Ausschreibungsrunden. Erst nach der Evaluierung soll entschieden werden, ob die gemeinsamen Ausschreibungen auch nach 2020 fortgesetzt werden. Ausschreibungen führen immer zu einem Zeitverzug bei der Realisierung der bezuschlagten Anlagen. Bis zum Ende der Pilotphase ist nicht zu erwarten, dass Anlagen in ausreichender Anzahl errichtet worden sind, um die Realisierungsquote bei der Evaluation zu berücksichtigen. Die Evaluierung der bezuschlagten Gebote ist nicht ausreichend für eine valide Entscheidungsgrundlage, ob gemeinsame Ausschreibungen zu geringeren Systemkosten führen. Genügend Zeit für ausreichende Evaluierung der Ergebnisse ist zwingend erforderlich, bevor die Entscheidung getroffen wird, ob und ggf. wie das Instrument nach 2020 weitergeführt wird. Daher sollte ein Evaluierungsprozess beschrieben werden, der neben den Ausschreibungsergebnissen auch die Bewertung der Chancengleichheit zwischen Windkraft- und Solaranlagen, die Bewertung der Akteursvielfalt und die systemischen Effekte enthält. Es sollte untersucht werden, in welchen Regionen Zuschläge für welche Technologie vergeben wurden bzw. aufgrund des Netzausbaugebiets und der Verteilernetzkomponenten oder den jeweils geltenden Höchstwerten nicht vergeben wurden. Außerdem ist die Skalierbarkeit der neu eingeführten Instrumente zu bewerten.

Nach dem Verordnungsentwurf besteht alleine die Evaluierungspflicht durch das Umweltbundesamt ab dem Jahr 2019, ob die Höchstwertgebiete nach § 16 die unterschiedlichen Windverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland sachgerecht abbilden und die Höchstwerte nach § 17 angemessen sind. Diese Pflichten sind nicht ausreichend. Es erscheint sinnvoll, die oben genannten zusätzlichen Evaluierungskriterien und den zugehörigen Prozess in der Verordnung zu beschreiben, z.B. in Form von Vorgaben für einen Evaluierungsbericht.

Es ist zu begrüßen, dass der Verordnungsentwurf die Außerkraftsetzung zum 31.12.2020 vorsieht.

Innovationsausschreibungen nutzen

Grundsätzlich begrüßt es der BEE besonders netz- oder systemdienliche Lösungen anzureizen. Hierfür sieht das EEG 2017 das Instrument von Innovationsausschreibungen vor. Darin sehen wir eine bessere Möglichkeit die Vorteile der einzelnen Erzeugungstechnologien intelligent zu verknüpfen und gemeinsam zu nutzen. Bei der Erprobung von Innovationsausschreibungen sollte ein Wettbewerb innovativer Ansätze ermöglicht werden, der tatsächliche technische oder marktliche Innovation erfordert.

Kontakt:
Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Harald Uphoff, Kommissarischer Geschäftsführer
030 275 81 70-10, Harald Uphoff@bee-ev.de

Carsten Pfeiffer, Leiter Politik & Strategie
030 275 81 70-21, Carsten.Pfeiffer@bee-ev.de

Bernhard Strohmayer, Referent für Erneuerbare Energiemärkte und Mobilität
030 275 81 70-22, Bernhard.Strohmayer@bee-ev.de