

Positionspapier

Sonderausschreibungen für Windenergie an Land und PV

Ausgestaltungsvorschlag zu den Maßnahmen
des Koalitionsvertrags 2018

Berlin, 13. April 2018

Hintergrund

Der Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU, CSU und SPD sieht als Maßnahme zur Schließung der Lücke bei der Erreichung der 2020-Klimaziele Sonderausschreibungen für Windenergie an Land und Photovoltaik in Höhe von jeweils 4 GW vor, mit einer Wirksamkeit je zur Hälfte in 2019 und 2020. Neben diesen Sonderausschreibungen ist ein Zusatzbeitrag der Offshore-Windenergie vorgesehen. Die Maßnahme steht unter dem Vorbehalt der Aufnahmefähigkeit der Netze. Um die regionale Steuerung des Zubaus Erneuerbarer Energien zu verbessern, stellt der Koalitionsvertrag überdies auch die Festlegung eines Mindestanteils über alle Erzeugungsarten für die Ausschreibungen südlich des Netzengpasses in Aussicht.

Der BDEW begrüßt die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen zum Ausbau der Erneuerbaren Energien mit dem Ziel der CO₂-Reduktion. Dabei möchte der BDEW darauf hinweisen, dass der Energiesektor bis 2020 bereits eine Minderung seiner CO₂-Emissionen um voraussichtlich 38,6 Prozent gegenüber 1990 realisieren wird¹. Um diesen Beitrag weiter zu erhöhen, unterstützt die Energiewirtschaft jede verantwortbare Zusatzanstrengung beim Ausbau von Erneuerbaren Energien. Mit dem vorliegenden Positionspapier unterbreitet der BDEW Vorschläge zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag avisierten Sonderausschreibungen für Windenergie an Land und Photovoltaik, um die Klimaziele best- und schnellstmöglich zu erreichen. Über diese Energieträger hinaus kann auch die Windenergie auf See einen Beitrag zur künftigen Erreichung der Klimaziele leisten. Die konkrete Ausgestaltung eines entsprechenden Vorschlags bedarf jedoch zunächst der Kenntnis und Auswertung der Ergebnisse der zweiten Ausschreibungsrunde Offshore im Übergangssystem.

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, vertritt über 1800 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und Erdgasabsatzes, gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland. Außerdem vereinen wir 94 Prozent der Stromnetzlänge, 92 Prozent der Gasnetzlänge und 78 Prozent der Wärme- beziehungsweise Kältenetzlänge.

Zusätzliche Ausschreibungsmengen Windenergie an Land

Bei der Umsetzung der im Koalitionsvertrag avisierten zusätzlichen Ausschreibungsmengen für Windenergie an Land sollte das Prinzip der Kosteneffizienz gewahrt werden. Um ausreichenden Wettbewerb in den jeweiligen Ausschreibungen zu gewährleisten, sollten die zusätzlichen Ausschreibungsvolumina daher auf die regulären Ausschreibungstermine der Jahre 2018, 2019 und 2020 verteilt werden. Eine ausgewogene Verteilung der zusätzlich auszuscheidenden Leistung führt darüber hinaus zu einer konstanten Nachfrage in der Wertschöpfungskette und damit zu positiven Sekundäreffekten in Form einer stabilen Branchenstruktur

¹ Quelle: Projektionsbericht 2017 der Bundesregierung

und vermeidet so eine intensive, aber kurze Impulswirkung mit entsprechenden nachteiligen Auswirkungen.

Für eine sachgerechte Verteilung der zusätzlichen Leistung in Höhe von insgesamt 4 GW auf die regulären Ausschreibungsvolumina erscheint folgende Aufteilung sinnvoll:

- 1. August sowie 1. Oktober 2018: jeweils + 150 MW
- 1. Februar, 1. Mai, 1. August sowie 1. Oktober 2019: jeweils + 500 MW
- 1. Februar 2020: + 300 MW
- 1. Juni 2020: + 650 MW
- 1. Oktober 2020: + 750 MW

Für die Ausschreibung der zusätzlichen Leistung sollten die regulären Ausschreibungsbedingungen (Realisierungsfristen, Höchstwert, Referenzertragsmodell) angewendet werden und ausschließlich Projekte mit BlmSchG-Genehmigung teilnahmeberechtigt sein. Der BDEW spricht sich grundsätzlich für gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Teilnehmer in den Ausschreibungen für Windenergie an Land aus.

Um trotz erhöhter Ausschreibungsvolumina einen ausreichenden Wettbewerb gewährleisten zu können, ist das ausreichende Vorliegen nach BlmSchG genehmigter Projekte entscheidend. Der Bundesnetzagentur sollte es daher im Fall einer drohenden geringen Wettbewerbsintensität ermöglicht werden, eine von den oben genannten Ausschreibungsvolumina abweichende, reduzierte Leistung auszuschreiben. Sofern eine Minderung vor dem Hintergrund einer zu geringen Wettbewerbsintensität erfolgt, sollte durch eine spätere Nachholung bis Ende 2021 sichergestellt werden, dass das Gesamtvolumen von insgesamt 4 GW zusätzlich auszuschreibender Leistung nicht gemindert wird.

Die zusätzlichen Ausschreibungsvolumina für Windenergie an Land bergen zudem die Chance, den Einbruch im weiteren Zubau zu dämpfen, der für das Jahr 2019 aufgrund der hohen Anteile von Bürgerenergiegesellschaften an dem in vorangegangenen Ausschreibungsrunden bezuschlagten Volumen möglicherweise eintreten könnte. Diese Wirkung der Sonderausschreibungen deckt sich mit der Zielsetzung des Gesetzentwurfs des Bundesrats zur Änderung des EEG (BT-Drucksache 19/1320). In diesem Gesetzentwurf empfiehlt der Bundesrat vor dem Hintergrund des ungewissen Zubaus aus Bürgerenergieprojekten unter anderem die Erhöhung der Ausschreibungsmenge in 2018 mit anschließender Verrechnung in zukünftigen Ausschreibungen. Der BDEW begrüßt daher die in der Stellungnahme der Bundesregierung angekündigte Berücksichtigung der Vorgaben des Koalitionsvertrages bei der Umsetzung dieses Anliegens des Bundesratsantrags.

Die Verkürzung der Realisierungsfrist der im Gebotstermin 1. August 2018 bezuschlagten Projekte auf 21 Monate, die mit der Initiative des Bundesrats einhergehen würde, ist aus Sicht des BDEW jedoch kritisch. Aufgrund von Unwägbarkeiten in der Bauphase von Windenergieprojekten können Verzögerungen in den seltensten Fällen ausgeschlossen werden. Während nach aktueller Regelung zwar eine verspätete Inbetriebnahme ab 24 Monaten nach Zuschlag mit Pönalen belegt wird, würde der Zuschlag nach dem Vorschlag des Bundesrats bereits nach 21 Monaten gänzlich verfallen. Das damit wesentlich gesteigerte Realisierungsrisiko würde sich nachteilig auf die Teilnehmerzahl der Ausschreibung auswirken, da mit er-

heblichen Sicherheitsreserven kalkuliert werden müsste beziehungsweise ausschließlich Projekte mit bereits bestandskräftigen oder zumindest sehr belastbaren BImSchG-Genehmigungen teilnehmen könnten. Der BDEW empfiehlt daher, auf die erwogene Verkürzung der Realisierungsfrist zu verzichten und spricht sich für die Ausgestaltung der Sonderausschreibungen, einschließlich des Gebotstermins 1. August 2018, nach den oben vorgeschlagenen Rahmenbedingungen aus.

Voraussetzung für eine kosteneffiziente Erhöhung der Ausschreibungsmengen ist eine zielorientierte Gewährleistung einer ausreichenden Flächenverfügbarkeit. Pauschale Mindestabstände von Windenergieanlagen, wie zum Teil auf Landesebene praktiziert, führen zu einem geringeren Wettbewerb in den Ausschreibungen und höheren Ausbaurkosten, werden jedoch den lokal unterschiedlichen Gegebenheiten nicht vollständig gerecht. Lokale und naturschutzrechtliche Aspekte werden bereits heute im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung (insbesondere im Zuge des Genehmigungsverfahrens nach BImSchG) umfassend berücksichtigt. Anwohner-, Landschafts- und Naturschutzbelange sollten daher in den einzelnen Regionen und Kommunen berücksichtigt und abgewogen werden.

Zusätzliche Ausschreibungsmengen Photovoltaik

Analog zur Erhöhung der Ausschreibungsmengen für Windenergie an Land, könnte eine kurzfristige umfangreiche Erhöhung von PV-Ausschreibungsmengen tendenziell zu höheren Kosten beim Zubau in Form höherer Zuschlagswerte führen. Gleiches gilt bei einer Verkürzung der Realisierungsfristen. Aus diesem Grund spricht sich der BDEW für die Anwendung der aktuell gültigen Realisierungsfristen (siehe unten) und gegen eine Verkürzung dieser Fristen aus.

Als Optimum zwischen der gewünschten schnellstmöglichen Wirksamkeit der zusätzlichen Ausschreibungen und der Wahrung von Kosteneffizienz sollten die zusätzlichen Ausschreibungskapazitäten auf die vorgesehenen Ausschreibungstermine in 2018, 2019 und 2020 verteilt werden. Dabei erscheint folgende Staffelung sinnvoll:

- Verbleibende Ausschreibung in 2018 (1. Oktober): + 500 MW
- Ausschreibungen in 2019: + 1.500 MW (insgesamt)
- Ausschreibungen in 2020: + 2.000 MW (insgesamt)

Es ist davon auszugehen, dass bei einer entsprechenden anteiligen Erhöhung der jeweils ausgeschriebenen Leistung zusätzliche Gebotsmengen mobilisiert werden können, sodass ein ausreichender Wettbewerb in den Auktionen erwartet werden kann.

Für die erhöhten Ausschreibungskapazitäten sollten die regulären Ausschreibungsbedingungen (zum Beispiel hinsichtlich Höchstwert und Realisierungsfrist) Anwendung finden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit durch weitere, gegebenenfalls bürokratische Erleichterungen ab 2019 zusätzlich Kostensenkungen erreicht werden können. Eine Beteiligung weiterer Länder an der Länderöffnungsklausel oder eine entsprechende bundesweite Regelung könnten dem weiteren Zubau der Photovoltaik, insbesondere auch mit Blick auf die Sonderausschreibung, zuträglich sein.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass ein Einbezug der zusätzlichen Kapazitäten in den regulär avisierten Zubaukorridor in Höhe von jährlich 2.500 MW zu einer stärkeren Vergütungsdegression im Bereich der nicht ausschreibungspflichtigen PV-Mengen führen würde. Dies kann zu einer Abschwächung des Zubaus in diesem Bereich führen (Kannibalisierungseffekt) und sollte daher bei der Ausgestaltung der Sonderausschreibung (Anrechnung auf bestehenden Zubaukorridor: ja oder nein) berücksichtigt werden.

Mit Blick auf den zukünftigen Ausbaupfad ist ein stetiger und kontinuierlicher Zubau gegenüber großen Schwankungen beziehungsweise umfangreichen Sonderausschreibungen generell vorzugswürdig. Mit Blick auf die Erreichung des 65%-Ausbauziels sollte der für das Gesamtsystem erforderliche, künftige Zubaupfad eruiert und zeitnah ein Vorschlag vorgelegt werden.

Berücksichtigung der Netzsituation

Mit dem Ziel einer besseren regionalen Steuerung des weiteren Zubaus Erneuerbarer Energien sieht der Koalitionsvertrag desweiteren „für die Ausschreibungen südlich des Netzengpasses einen Mindestanteil über alle Erzeugungsarten“ vor. Der BDEW befürwortet grundsätzlich einen beschleunigten Ausbau der Netze und begrüßt das Ziel einer optimierten regionalen Steuerung sowie einer Synchronisation zwischen dem Ausbau Erneuerbarer Energien und dem Netzausbau, um die Kosten aus Einspeisemanagementmaßnahmen zu reduzieren und eine Gesamtkosteneffizienz beim EE- und Netzausbau zu gewährleisten. Ungeachtet dessen ist zu beachten, dass höhere Erzeugungskosten entstehen können, da EE-Anlagen an weniger ertragreichen Standorten zugebaut werden.

Die Festlegung von Quoten stellt tendenziell kein effektives Vorgehen zur Verbesserung der Kosteneffizienz im Ausbau unter Einbezug von Systemkosten dar. Auch wird die bloße Festlegung einer Quote der Problematik einer eingeschränkten Flächenverfügbarkeit, die insbesondere in südlichen Ländern eine große Rolle beim weiteren Ausbau von Windenergie an Land spielt, nicht gerecht.

Mit Blick auf die Sonderausschreibungen für Windenergie an Land sollte zunächst das Referenzertragsmodell Anwendung finden, um zumindest eine regionale Steuerungswirkung auf Basis des bestehenden Instrumentariums zu entfalten. Der BDEW würde darüber hinaus eine Überprüfung der bestehenden regionalen Steuerungsinstrumente beim Ausbau der Erneuerbaren Energien und die Identifikation gegebenenfalls bestehenden Optimierungspotenzials begrüßen. Bei der Steuerung des weiteren Zubaus von Windenergie an Land ist zu eruieren, inwieweit durch Anpassungen im unteren Bereich des Gütefaktors Verbesserungen im Sinne einer ausgewogeneren Flächennutzung erzielt werden könnten. Die Weiterentwicklung der regionalen Steuerungsinstrumente sollte unter Abwägung zwischen Erzeugungs- und Systemkosten sowie unter Berücksichtigung der Erzeugungs- und Lastsituation vor Ort erfolgen.

Ansprechpartner:

Gesamtverantwortung

Dr. Maren Petersen
Telefon: +49 30 300199-1300
Maren.Petersen@bdew.de

Projektleiter

Thomas Pollithy
Telefon: +49 30 300199-1315
Thomas.Pollithy@bdew.de