



Stellungnahme des Bundesverbandes WindEnergie e.V. zum Referentenentwurf der *Verordnung zur Änderung der Grenzüberschreitenden-Erneuerbare-Energien-Verordnung* und zur *Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien* für Wirtschaft und Energie (BMWi) vom 09.05.2017

22.05.2017

Einleitung

Das EEG 2014 und das EEG 2017 wurden nur unter bestimmten Bedingungen beihilferechtlich von der Europäischen Kommission genehmigt. Darunter befindet sich die Verpflichtung zur Öffnung der nationalen Ausschreibungen für den grenzüberschreitenden Wettbewerb im Umfang von fünf Prozent des geplanten jährlichen Ausschreibevolumens.

Am 1. Juni 2016 hatte das Bundeskabinett basierend auf einer Verordnungsermächtigung im EEG 2014 (§ 88) die Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung (GEEV) verabschiedet. Diese fand zunächst Anwendung auf eine erste geöffnete Pilotausschreibung für PV-Freiflächen mit Dänemark. Durchgeführt wurde sie im Herbst 2016.

Entsprechend der Verordnungsermächtigung § 88 a EEG 2017 soll die GEEV nun auf Wind an Land ausgeweitet werden. Mit dem vorliegenden Entwurf bleibt die Verordnung bestehen und wird lediglich um technologiespezifische Aspekte ergänzt.

Aus Sicht des Bundesverbandes WindEnergie e.V. (BWE) ist das Bestreben die Energiepolitik verstärkt europäisch zu denken und im Rahmen der Kooperationsmechanismen auf freiwilliger Basis enger mit den Nachbarstaaten Deutschlands zusammenzuarbeiten, grundsätzlich zu begrüßen. Aufgrund regionaler Unterschiede in der Witterung sowie international unterschiedlicher Lastprofile beim Energieverbrauch bietet eine weitere Verzahnung der nationalen Energieversorgungssysteme Chancen für die nationale und europäische Systemtransformation. Allerdings kann die Europäisierung der Energiepolitik kein Selbstzweck sein, sondern bei jeder Maßnahme sind mögliche Vor- und Nachteile ge-

geneinander abzuwägen.

Mit einer Öffnung sind aufgrund großer Unterschiede zwischen den nationalen Vergütungssystemen und regulatorischen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten generell eine Vielzahl ungeklärter Fragen und Herausforderungen für die praktische Umsetzung verbunden. Diese werden auch im vorliegenden Entwurf zur Änderung der Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-Verordnung (GEEV) nicht zufriedenstellend adressiert.¹ Hier seien für den Bereich Wind insbesondere genannt: die Sicherung der deutschen Erneuerbare-Energien-Ausbauziele nach §§ 1, 3 des Erneuerbaren Energien-Gesetzes (EEG 2017), die Gewährleistung von Investitionssicherheit, die Gewährleistung einer regionalen Steuerung und Vermeidung von Mitnahmeeffekten, mögliche negative Auswirkungen auf die lokale Wertschöpfung und die Akzeptanz sowie eine mögliche Benachteiligung von Projekten in Deutschland allgemein und kleiner Akteure im Speziellen. Der BWE sieht die vorgeschlagene Öffnung des EEG für Strom aus Windenergie an Land und PV- Anlagen – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse der PV-Pilotausschreibung mit Dänemark – daher im Allgemeinen kritisch.

Zu §§1, 2 Grenzüberschreitende Ausschreibungen und Anwendungsbereich

Der Entwurf zur Änderung der GEEV sieht weiterhin zwei Möglichkeiten einer Öffnung vor: *gegenseitig geöffnete nationale Ausschreibungen* und *gemeinsame Ausschreibungen* (§1 (2)). In beiden Varianten würden Projekte auf deutschem Boden direkt mit Projekten im Ausland konkurrieren. Zusätzlich soll die Möglichkeit bestehen, dass sich einer der Partner rein finanziell beteiligt (Öffnung light, § 1 (2) 1b).

Grundsätzlich sollen die Bedingungen des Standortlandes, z.B. Netzanschluss, Flächenkulisse oder Steuern gelten.

Im Falle *gegenseitig geöffneter Ausschreibungen* konkurrieren Projekte im Bundesgebiet mit Projekten im Partnerland innerhalb eines geöffneten Segments (max. 5%) des deutschen Fördersystems oder innerhalb des geöffneten Segments des ausländischen Fördersystems. Hierfür soll auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Ausschreibungen das nationale Ausschreibungsdesign gelten, wenn nicht anders im Völkerrechts-/Kooperationsvertrag zwischen den Partnerländern geregelt.

Bei *gemeinsamen Ausschreibungen* einigen sich die Partnerländer im Völkerrechtsvertrag auf ein Design (z.B. Auktionstyp, Volumen, Zuschlagsregelung, Art der Förderung). Projekte aus den Partnerländern konkurrieren um die Förderung ohne im Voraus zu wissen, von welchem Partnerland sie die Auszahlung erhalten. Dies wird erst nach Gebotsschluss über einen Verteilungsschlüssel geregelt. Der Verteilungsschlüssel soll von den Partnern im Völkerrechtsvertrag erstellt werden. Völkerrechtliche Verträge können ohne Befragung des Bundesrates oder des Bundestages vom Bundesministerium für

¹ Siehe auch BEE- Stellungnahme: https://www.bee-ev.de/fileadmin/Publikationen/Positionspapiere_Stellungnahmen/20160513_BEE-Stellungnahme_zum_GEEV-Entwurf.pdf

Wirtschaft und Energie (BMWi) oder anderer ermächtigter Stelle (z.B. dem Auswärtigen Amt) mit den entsprechenden Institutionen im Partnerland geschlossen werden.

Laut Art. 5 (3) EEG 2017 und Art. 1 (3) GEEV-Änderungsentwurf müssen drei Voraussetzungen für die Durchführung von grenzüberschreitenden Ausschreibungen erfüllt sein: (1) das Vorliegen einer völkerrechtlichen Vereinbarung (Kooperationsabkommen), die die Kooperationsmaßnahmen im Sinne des Artikels 5 bis 8 oder des Artikels 11 der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie von 2009 umsetzt, (2) Förderung nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit, (3) der Nachweis über einen physikalischen Import des im Ausland geförderten Stroms oder darüber, dass dieser einen vergleichbarer Effekt auf den deutschen Strommarkt hat.

Völkerrechtliche Vereinbarung

§ 39 (2) des GEEV- Änderungsentwurfes ermächtigt das BMWi ggf. Abweichungen von den Bestimmungen dieser Verordnung festzulegen, wo eine Abweichungsbefugnis im Verordnungstext vorgesehen ist.

Bei *gemeinsamen Ausschreibungen* sind sämtliche Ausschreibungskriterien in dem Kooperationsvertrag zu regeln. Für *gegenseitig geöffnete Ausschreibungen* können sich die Partnerländer in völkerrechtlichen Vereinbarungen auf abweichende Kriterien von den nationalen Bestimmungen einigen. Eine Abweichungsbefugnis ist u.a. für den Ausschreibungsgegenstand, zusätzliche Erfordernisse für die Zulässigkeit von Geboten, für Bestimmungen für die Bürgerenergie oder für die Bestimmung des anzulegenden Wertes vorgesehen. Zusätzlich bestimmt § 39, dass die Gebotstermine, das Ausschreibungsvolumen (darf 5% nicht überschreiten), zusätzlich Anforderungen an die Zahlung der Marktpremie sowie die finanzielle Kostenaufteilung und die Anrechnung des Stroms auf die nationalen Ziele in der völkerrechtlichen Vereinbarung geregelt werden können.

Der BWE muss zu dieser Änderungsverordnung Stellung nehmen in Unkenntnis über das jeweilige Partnerland und die konkrete Ausgestaltung der völkerrechtlichen Vereinbarung. So stellt sich die Frage, wie und ob sich eine mögliche Aufkündigung der völkerrechtlichen Vereinbarung auswirken könnte. Die Kündigung wird nach völkerrechtlichen Grundsätzen in der Vereinbarung wohl selbst geregelt werden. Im Rahmen der Kooperation mit Dänemark stellte sich die Frage nicht, weil klar war, dass es sich nur um eine einzige Ausschreibungsrunde handeln wird. Daher hatte man in der Kooperationsvereinbarung eine Standardbeendigungsklausel nach dem Wiener Übereinkommen aufgenommen. Bei länger laufenden Kooperationen mit mehreren Ausschreibungsrunden müssen sich die Kooperationspartner über die Modalitäten der Beendigung verständigen. Die Kündigung der völkerrechtlichen Vereinbarung hat keinen Einfluss auf die bereits begründeten Zuschläge und Zahlungsansprüche. Die im Rahmen grenzüberschreitender Ausschreibungen erteilten Zuschläge und Zahlungsansprüche behalten weiterhin Gültigkeit, da sie in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung entstanden sind. In Deutschland zum Beispiel durch die GEEV in Verbindung mit dem EEG 2017, im Kooperationsstaat durch das jeweilige Fördergesetz.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass so noch viele Unbekannte für Investoren hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Ausschreibungen bestehen und eine abschließende Bewertung nur von Fall zu Fall vorgenommen werden kann.

Gegenseitigkeit

Der BWE erachtet es als essentiell, dass das Prinzip der Gegenseitigkeit befolgt wird. Bei der Ausgestaltung des völkerrechtlichen Vertrags zwischen den Kooperationsländern ist darauf zu achten, dass in gleichem Umfang geöffnet wird (siehe auch unten Ausschreibungsvolumen), eine angemessene Kostenverteilung zwischen den Kooperationspartnern sichergestellt wird und Wettbewerbsverzerrungen durch einseitige Wettbewerbsnachteile verhindert werden.

Es ist sicherzustellen, dass Wettbewerbsgleichheit („level playing field“) für alle Wettbewerber herrscht. Wettbewerber sollten nicht dafür bestraft werden, dass in dem Standortland ihres Projektes nationale regulatorische Rahmenbedingungen bestehen, welche höhere Projektkosten verursachen als im Kooperationsland. Als Beispiele wären hier Steuern und Abgaben, Einschränkungen der Flächenkulissen, Netzanschlussgebühren, Pachten, Anforderungen aus dem Baurecht, Immissionschutzrecht sowie Umweltvorgaben und Vorgaben zur Betriebs- und Anlagensicherheit zu nennen (siehe auch Netzausbaugebiet und Auf-/Abschläge Gebotspreise). Die Unterschiede in den nationalen regulatorischen Rahmenbedingungen sind daher entsprechend zu berücksichtigen und es sollte eine maximale Transparenz über die Rahmenbedingungen in den Kooperationsländern bestehen.

Physikalischer Import

Im GEEV-Entwurf heißt es: „Der Nachweis des Strommarkteffekts muss daher auf einem Modell beruhen, das die im Ausland förderbare Leistung auf einen Umfang beschränkt, der ihrem pauschalen und langfristigen Strommarkteffekt in Deutschland entspricht.“ (Begründung zu § 1 Abs. 3, Abs. 8 GEEV-Entwurf). Einen konkreten Vorschlag für den Nachweis bleibt das BMWi weiterhin schuldig. Die Grundvoraussetzung des Nachweises über den Effekt auf den deutschen Strommarkt ist aus der Sicht des BWE sinnvoll. Die Ausführungen im GEEV-Änderungsentwurf hierzu werden allerdings als nicht ausreichend erachtet, um dem deutschen Umlagenzahler die Finanzierung von Anlagen im Ausland zu vermitteln und die Akzeptanz für die Energiewende zu erhalten.

Zu §§6, 8 Anforderungen an Gebote, Sicherheiten

Grundsätzlich sollen wie bei den rein nationalen Ausschreibungen für Wind an Land materielle und finanzielle Präqualifikationskriterien erfüllt werden. Für Standorte in Deutschland müssen die BImSchG-Genehmigung und eine Kautions von 30 EUR/kW beigebracht werden. Für Standorte im Partnerland soll der Nachweis des Vorliegens der finalen Behördenentscheidung und eine Kautions von 30 EUR/kW zu erbringen sein.

Zu § 12 Zuschlagsverfahren

Der Zuschlag erfolgt nach dem Prinzip des *pay-as-bid*, soweit nicht anders in einem Kooperationsvertrag geregelt. Um Wettbewerb auf Augenhöhe zu ermöglichen, muss bei der Ausgestaltung des Zuschlagsverfahrens besonders darauf geachtet werden, dass zwischen den beiden Staaten ein „level playing field“ herrscht. Denn sonst könnte der Anreiz bestehen bspw. bei einer günstigeren Kostenstruktur im Kooperationsland deutlich höhere Zuschläge als seine Kosten zu erlangen.

Zu §39 (2) 2, 4 Ausschreibungsvolumen und Anrechnung auf Ziele

Die Verpflichtung einer fünf-prozentigen Öffnung entspricht 300 MW pro Jahr (jährlich zu installierende Leistung 2017: ca. 6050 MW), wobei die Menge frei auf Wind an Land und PV verteilt werden kann. Dies soll von den konkreten Vereinbarungen in den jeweiligen Kooperationsverträgen abhängen.

Es muss sichergestellt sein, dass das Partnerland eine Menge im selben Volumenumfang öffnet. Ansonsten stünden Projekte im Bundesgebiet unter erhöhtem Wettbewerbsdruck, würden aber gleichzeitig nicht dieselben zusätzlichen Marktzugangs- und Markterlösmöglichkeiten wie ihr Wettbewerber im Ausland erhalten. Gleichzeitig würde bei einer übermäßigen Bezuschlagung von Projekten im Ausland wichtige Wertschöpfung in Deutschland verloren gehen, was sehr wahrscheinlich negative Auswirkungen auf die öffentliche Akzeptanz der Energiewende nach sich ziehen würde. In diesem Zusammenhang begrüßt der BWE die Möglichkeit der BNetzA einer Kappung des in einem anderen Kooperationsland bezuschlagten EEG geförderten Volumens.

Im Partnerland bezuschlagte und unter EEG geförderte Anlagen sollen laut §5 (5) EEG 2017 dem deutschen Erneuerbare Energien- Ziel bis 2020 angerechnet werden und nach § 39 (4) GEEV-Änderungsentwurf im Kooperationsvertrag regelt werden. Im Entwurf für die GEEV-Änderung bleibt weiter offen, wie die Realisierung der nationalen Ausbaupflichtung für Erneuerbare Energien für 2020 nach §1 (3), EEG 2017 sichergestellt wird. Aus Sicht des BWE könnte sich das generelle Problem bei Ausschreibungsverfahren, dass bezuschlagte Projekte möglicherweise nicht realisiert werden, insbesondere bei einer gegenseitigen Öffnung der Ausschreibungsverfahren verschärfen, wenn das Ausschreibungsverfahren des jeweiligen Kooperationslandes geringere Präqualifikationsvoraussetzungen und/oder Pönalen für die Nichtrealisierung vorsieht als das Ausschreibungsverfahren im jeweils anderen Land. Insofern ist zu begrüßen, dass sich für die Bundesnetzagentur (BNetzA) vorbehalten wird, weitere Maßnahmen zu treffen, um die Ernsthaftigkeit der Gebote und eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit sicherzustellen (§§ 6 (6), 39 (2) 3 GEEV-Änderungsentwurf).

Anlagen in Deutschland, die unter dem Förderregime des Partnerlandes oder unter dem EEG gefördert werden, sollen von dem Gesamtausbauvolumen abgezogen werden. Das maximale abgezogene Volumen könnte somit 300 MW, das minimale 0 MW betragen. Der BWE spricht sich dafür aus, dass das vorgesehene Volumen für grenzüberschreitende Ausschreibungen additiv zum vorgesehenen

Volumen in § 28 Abs. 1 EEG 2017 ausgeschrieben wird, um die Erreichung der nationalen Erneuerbaren Energien- Ausbauziele wie auch die deutschen Verpflichtungen auf europäischer Ebene² sicherzustellen. Folgerichtig ist die Streichung des Abs. 1a im § 28 EEG 2017.

Zu §§ 27, 39 (4) Ausschreibungsgegenstand und Kostenteilung

Ausschreibungsgegenstand soll eine gleitende Marktprämie basierend auf dem lokalen Marktwert im Standortland oder auf einem gemittelten technologiespezifischen Marktwert (§ 27 (3)) sein.

Bei Ausschreibung einer gleitenden Marktprämie basierend auf lokalen Marktwerten könnte es in gegenseitig geöffneten Ausschreibungen zu einer einseitigen Kostenbelastung für einen der Kooperationsstaaten führen, wenn übermäßig viel einem der Partnerländer bezuschlagt wird. Die Förderkosten wären dann höher als bei rein nationalen Ausschreibungen und der Ausbau von Erneuerbaren Energien nicht wie von der Europäischen Kommission angestrebt der kosteneffizienteste. Bei der Anwendung einer gleitenden Marktprämie basierend auf einem gemittelten technologiespezifischen Marktwert könnte ein übermäßiges Ungleichgewicht vermieden werden.

§39 (4) sieht vor, dass das BMWi mit dem Kooperationsstaat die finanzielle Aufteilung der Kosten regelt. Welcher der beiden Ansätze verfolgt wird und wie genau ein Kostenverteilungsschlüssel bei gemeinsamen Ausschreibungen aussieht, bleibt so zunächst unklar.

Zu §§ 12, 17, 16, 20 Auf-/Abschläge auf Gebotspreise, Netzausbauggebiet, Höchstwert und Referenzertragsmodell

Die Regelungen zum Netzausbauggebiet sollen auch in den geöffneten Ausschreibungssegmenten Anwendung finden. § 17 sieht vor, dass die Anwendung im Völkerrechtlichen Vertrag festgelegt werden „muss“. Insgesamt dürfen höchstens 20 Prozent der gesamten Öffnungsmenge (d.h. zweimal 60 MW) im Netzausbauggebiet liegen. Zuschläge im Rahmen grenzüberschreitender Ausschreibungen für Projekt im Netzausbauggebiet sollen im Folgejahr von der Obergrenze von 902 MW abgezogen werden. § 12 Abs. 4 sieht vor, dass für Anlagen in bestimmten Regionen Auf- bzw. Abschläge für Gebotspreise, welche die Kosten der Stromnetzintegration abbilden, möglich sein sollen.

Der BWE spricht sich dafür aus, dass das vorgesehene Volumen für grenzüberschreitende Ausschreibungen additiv zum vorgesehenen Volumen in § 28 Abs. 1 EEG 2017 ausgeschrieben wird. Folgerichtig ist die Streichung des Abs. 1a im § 28 EEG 2017. Die Wechselwirkungen von Netzausbauggebiet, Verteilnetzkomponente usw. sind derzeit nicht absehbar. Um einen Fadenriss beim Ausbau zu vermeiden, sollte das Volumen zusätzlich ausgeschrieben werden.

² Diese droht Deutschland zu verfehlen laut dem aktuellen Trendszenario des BEE. Siehe auch https://www.bee-ev.de/fileadmin/Publikationen/Infografiken/BEE_Trend-Prognose_und_BEE-Zielszenario_2020_Grafiken.pdf

Sowohl § 12 als auch § 17 gelten für Wettbewerber im Ausland nicht. Sie führen deshalb zu einer Benachteiligung von Projekten auf deutschem Bundesgebiet. Es würden einige der wettbewerbsfähigsten Standorte ausgeschlossen bzw. mit einem Strafaufschlag auf ihren Gebotspreis belegt werden.

Zu §§ 16, 20 Höchstwert für Windenergieanlagen an Land, Anzulegender Wert für Windenergieanlagen an Land

§ 16 regelt, dass der Höchstwert in der völkerrechtlichen Vereinbarung festgelegt wird. Sollte in der völkerrechtlichen Vereinbarung nach § 20 die Anwendung von § 36h EEG 2017 vereinbart werden, beträgt der Höchstwert 7,00 ct/kWh für den Referenzstandort nach Anlage 2 EEG 2017. Ab dem 1. Januar 2018 ergibt sich der Höchstwert in diesem Fall aus dem um acht Prozent erhöhten Durchschnitt aus den Gebotswerten der jeweils höchsten noch bezuschlagten Gebote der letzten drei Gebotstermine der nationalen Ausschreibungen nach § 28 Absatz 1 des EEG 2017. Hier vermisst der BWE einen Hinweis darauf, wie der Höchstwert berechnet werden soll, wenn in der völkerrechtlichen Vereinbarung nicht geregelt wird, dass § 36h EEG 2017 angewendet wird.

§ 20 legt fest, dass der zuständige Netzbetreiber oder die zuständige ausländische Stelle den anzulegenden Wert für WEA innerhalb und außerhalb des Bundesgebiets nach den Regelungen in der völkerrechtlichen Vereinbarung berechnen. In der völkerrechtlichen Vereinbarung KANN geregelt werden, dass der zuständige Netzbetreiber den anzulegenden Wert nach § 36h EEG 2017 (einstufiges Referenzertragsmodell) berechnen muss. Alternativ kann vereinbart werden, dass ein alternatives Instrument zur regionalen Steuerung oder gar kein Instrument vorgesehen wird.

Dem BWE ist bewusst, dass die Implementierung des Referenzertragsmodells im Rahmen grenzüberschreitender Ausschreibungen politisch schwierig ist. Die Bundesregierung sollte dennoch dafür werben – bei den potentiellen Partnerstaaten und vor allem bei der EU Kommission – die Einführung dieses Instrumentes vorzunehmen. Es ist ein bewährtes Instrument, das richtig geführt - ähnlich einem scharfen Skapel – eine kontinuierliche Kostenreduktion und regionale Verteilung unter angelegenen Bedingungen erreichen kann. Deshalb fordert der BWE, dass in der völkerrechtlichen Vereinbarung die Anwendung von §36h EEG 2017 zur Berechnung des anzulegenden Wertes verpflichtend aufgenommen wird.

Zu § 19 Besondere Ausschreibungsbestimmungen für Bürgerenergiegesellschaften

Für den Bereich Wind an Land sollen die Bedingungen des EEG nur gelten sofern im völkerrechtlichen Vertrag vorgesehen. Angesichts der deutlichen Unterschiede in den Akteursstrukturen der EU-Mitgliedstaaten ist jedoch fraglich, inwieweit dies möglich sein wird. Der Teilnehmerkreis für grenz-



überschreitende Ausschreibungen wird so weiter eingeschränkt. Der BWE spricht sich dafür aus, im Sinne der Akteursvielfalt Bürgerenergie auch in grenzüberschreitenden Ausschreibungen zu ermöglichen.

Zu §33 Veröffentlichungen

Für den BWE ist nicht ersichtlich, warum es einen Zeitverzug bei der Veröffentlichung bis „spätestens zum letzten Kalendertag des auf die öffentliche Bekanntgabe des letzten Zuschlags einer Ausschreibung folgenden Kalendermonats“ geben sollte. Im Interesse der Marktteilnehmer, die verschiedene Ausschreibungsrunden im Blick haben müssen (nationale Ausschreibungen, gemeinsame Ausschreibungen Wind und Solar und grenzüberschreitenden Ausschreibungen), die zeitversetzt stattfinden, müssen die Ergebnisse unverzüglich wenn das Ausschreibungsergebnis feststeht, veröffentlicht werden.

Ansprechpartner

Georg Schroth

Abteilungsleiter Politik

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)

Neustädtische Kirchstraße 6

10117 Berlin

T +49 (0)30 / 212341-242

g.schroth@wind-energie.de