

Neuregelung der Ökostromförderung

25.11.2019

Die Neuregelung der Ökostromförderung wurde in den letzten drei Jahren heftig diskutiert. Zahlreiche Stimmen sprechen sich für verpflichtende Ausschreibungen zur Vergabe der Fördermittel aus. Die IG Windkraft bekennt sich zu mehr Marktnähe und Systemverantwortung, was durch ein Marktprämienmodell zu erreichen ist.

Ausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe der Windkraftförderung sind jedoch aufgrund der österreichischen Marktverhältnisse ungeeignet, die angestrebten Ziele von Windkraftausbau und Minimierung der Förderkosten zu erreichen. Der Blick nach Europa zeigt, dass die Einführung von Ausschreibungen zu deutlichen Einbrüchen beim Ausbau geführt hat. So ist der Ausbau der Windkraft in Deutschland regelrecht zusammengebrochen, Zigtausende Arbeitsplätze wurden in den letzten 3 Jahren vernichtet.

Das EU-Recht sieht generell vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen von verpflichtenden Ausschreibungen abgesehen werden kann. Für kleinere Anlagen (Leistung von weniger als „6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten“) kann ohne Begründung eine Ausnahme von Ausschreibungen vorgenommen werden.

1. Vorgaben

Die Zielsetzung 100 % der Stromversorgung aus erneuerbarer Energie im Jahr 2030 zu erreichen, hat Österreich seit dem Jahr 2015 bei jeder UN Klimakonferenz als einen der Beiträge Österreichs für die Erreichung der Klimaschutzbestrebungen der Staatengemeinschaft zugesichert. Hierfür müssen die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Mittelfristig werden den fossilen und atomaren Energieformen in Europa und weltweit ihre tatsächlichen Kosten in Rechnung gestellt werden (etwa über eine CO₂-Bepreisung). Sobald Kostenwahrheit besteht, wird sich das Marktumfeld für erneuerbare Energien verändern. Erneuerbare Energien sind in vielen Bereichen bereits heute konkurrenzfähig und der Förderbedarf ist gesunken. **Bis dahin sind jedoch für den Umbau unseres Energiesystems funktionierende Fördersysteme entscheidend, die eine rasche Reaktion bei Fehlentwicklungen ermöglichen und dafür klare Steuerungsmechanismen vorsehen.** Langfristig wird sich die Unterstützung erneuerbarer Energien von der klassischen Förderung hin zu staatlichen Garantien, Haftungen oder Versicherungen entwickeln. Doch kurzfristig ist ein funktionierendes Fördersystem unerlässlich.

Die Ökostromförderung sowie das Vermarktungsumfeld für Strom aus erneuerbaren Energien sind umfassend und rasch neu zu regeln. Dabei ist ein breiter Mix an erneuerbaren Energietechnologien anzustreben, Marktnähe und Systemverantwortung sind anzureizen sowie eine breite Partizipation der Bevölkerung zu ermöglichen. Ein technologiespezifischer Zielerreichungspfad mit konkreten Mengenzielen zur Erreichung des 100-Prozentziels bis 2030 ist gesetzlich zu verankern, im Falle der Nichterfüllung sind Steuerungsmaßnahmen vorzusehen. Zur Erreichung dieser Ziele ist ein funktionierendes Fördersystem gesetzlich zu verankern, das **technologiespezifisch auszugestalten** ist, wobei internationale Erfahrungen zu berücksichtigen sind. Ein **Marktprämienmodell mit administrativer Festlegung der Förderhöhe, wo Energieerzeugern die Differenz ihrer Kosten zum technologiespezifischen Marktwert über eine Prämie ersetzt werden**, hat sich in verschiedenen europäischen Staaten bewährt. Auch für Österreich wäre dies ein sehr gut geeignetes Modell, um einen raschen und erfolgreichen Ausbau erneuerbarer Stromerzeugungskapazitäten zu erreichen. Für eine effiziente Fördergeldvergabe ist eine Standortdifferenzierung des Systems anzustreben. Dies ermöglicht eine geographisch breite Verteilung der Erzeugungsanlagen und ist daher aus Gründen der Netzintegration und Akzeptanz der Bevölkerung sinnvoll. Das neue Fördersystem ist so zu gestalten, dass die tatsächliche

Erreichung der ambitionierten Ziele im Vordergrund steht und bei Fehlentwicklungen rasch gegengesteuert werden kann.

2. Negative Erfahrungen mit Ausschreibungen

Bestehende Erfahrungen mit der Vergabe von Fördermitteln für Windkraft über Ausschreibungen geben Anlass zu grundlegender Kritik. Die IG Windkraft spricht sich klar dagegen aus, da es bisher international keine brauchbaren Beispiele für dauerhaft funktionierende Ausschreibungen bei Windkraft an Land gibt, die volkswirtschaftlich effizient die gesteckten Mengenzielsetzungen des Ausbaus erreichen. In der Praxis haben Ausschreibungen immer wieder zu einem Einbruch des Ausbaus geführt, was etwa aktuelle Ergebnisse in Deutschland und Frankreich zeigen.¹ Mittlerweile liegen auch Studien² vor, die Ausschreibungen bei der Fördervergabe sehr kritisch beleuchten. Insbesondere auf einem kleinen, begrenzten Markt mit wenigen Akteuren wie dem österreichischen ist mit keinen zufriedenstellenden Ergebnissen zu rechnen.

In der Theorie ermöglichen Ausschreibungen eine ideale Preisfindung. Praktisch besteht jedoch ein großes Potential für Ineffizienz:

- kein perfekter Markt (Energiamarkt...)
- Marktchtausübung (Marktgröße)
- Strategisches Bieterverhalten (strategisches Unterbieten)
- Hohe Risiken (Finanzierung!)
- Hoher administrativer Aufwand (Pönalen, Transparenz)
- Geringe Realisierungsraten

In einem Ausschreibesystem müssen die Windkraftanlagenbetreiber eine Einschätzung vornehmen, wie sich die Marktsituation in der Zukunft darstellen wird. Hier gibt es sehr große Unsicherheitsfaktoren (Strompreise, CO₂-Zertifikatspreise, Netzentgelte, Anlagenpreise, Finanzierungskosten, Finanzierungsbedingungen). Die Teilnehmer nehmen in der **Praxis allzu oft die günstigsten Entwicklungen an, gegenseitiges Unterbieten ist die Folge, ein großer Teil der Projekte wird dann letztlich nicht realisiert.**³

Deutschland: Zusammenbruch des Windkraftmarktes

Seit Mai 2017 werden in Deutschland die Fördermittel über Ausschreibungen vergeben. Es zeigt sich, dass die Zuschlagspreise anstiegen während die Leistung abnimmt. Bisher wurden nur 8 % der seit 2017 bezuschlagten Leistung realisiert. Der Ausbau ist vollkommen eingebrochen. Seit 2017 gingen mehr als 35.000 Arbeitsplätze verloren. Senvion, ein großer Windradhersteller, ist in Konkurs. Alle Hersteller stellten in den letzten Monaten Personal frei. Damit hat die deutsche Windbranche ein Viertel seiner Beschäftigten in nur drei Jahren verloren.

Ähnliches gilt für Indien oder die Türkei. Die Folge ist das Verfehlen von Ausbauzielen und der Abbau von tausenden Arbeitsplätzen.

3. EU-Vorschriften ermöglichen Ausnahme von Ausschreibungen

Das EU-Recht hat zwar eine starke Präferenz für Ausschreibungen, es gibt jedoch Ausnahmemöglichkeiten. **In Rn. 126 a bis c der State Aid Guidelines 2014-2020 werden 3 Gründe aufgelistet, warum von verpflichtenden Ausschreibungen bei der Fördermittelvergabe abgesehen werden kann.** Das Vorliegen eines der Ausnahmetatbestände der Rn. 126 a bis c ist vom Mitgliedstaat nachzuweisen. Das bedeutet eine Analyse der konkreten Umstände und bedarf einer entsprechenden Dokumentation. Den Mitgliedstaaten kommt dabei jedoch auch Ermessensspielraum vor. **Es wurden bereits verschiedene Ausnahmen nach Rn. 126 a bis c von der Kommission akzeptiert**, z. B. die tschechische Förderregelung für Wasserkraftwerke (500 kW bis 10 MW) oder die Ausnahmen des deutschen EEG 2017, das auf Ausschreibungen für Wasserkraft, Geothermie oder Deponie- und Klärgas verzichtet. In Luxemburg wurde die gesamte Windkraft von den Ausschreibungen ausgenommen.

¹ Vgl. IGW: „Aktuelle Ergebnisse der Ausschreibungen in Deutschland und Frankreich“, www.igwindkraft.at/eag.

² Vgl. exemplarisch IZES Studie: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1038666. Weitere Infos auf www.igwindkraft.at/eag.

³ Weitere Argumente in der Stellungnahme der IGW zum EAG-Ministerratsvortrag, <https://www.igwindkraft.at/media.php?filename=download%3D%2F2019.01.28%2F1548676044014225.pdf&rn=Ministerratsvortrag%20EAG2020%20-%20IGW%20Stellungnahme%20%28PDF%29.pdf>

Es sei darauf hingewiesen, dass auch die RED II, die bis Mitte 2021 in nationales Recht umzusetzen ist, einen Spielraum für die Ausnahme von Ausschreibungen vorsieht. Die RED II geht grundsätzlich von der Prämisse aus, dass die Förderung von EE-Projekten über ein Ausschreibungsverfahren erfolgt. Ein solches wird jedoch nicht explizit angeordnet. Art 4 RED II kann so interpretiert werden, dass andere Mechanismen der Fördervergabe zulässig sind, solange die Vorgaben der RED II bezüglich Transparenz, Nicht-Diskriminierung etc. gewährleistet sind und sichergestellt ist, dass die mit der Förderung verbundene Beihilfe auf das notwendige Mindestmaß beschränkt ist.⁴

Ausnahme für Kleinanlagen

Die State Aid Guidelines 2014-2020 sehen auch eine grundsätzliche Ausnahmemöglichkeit für kleinere Windprojekte vor (Leistung von weniger als „6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten“), von der jedenfalls Gebrauch gemacht werden sollte. Auch die RED II ermöglicht Ausnahmen für Klein- und Demonstrationsanlagen. Erwägungsgrund 16 RED II referenziert hinsichtlich der Kleinanlagen auf die State Aid Guidelines, sodass WKA unter 6 MW bzw. 6 Erzeugungseinheiten nicht ausschreibungspflichtig sind. In der Vergangenheit hat die Kommission die Leitlinien so interpretiert, dass bezüglich Leistung dieser 6 Windkraftanlagen auf durchschnittlich große Erzeugungseinheiten abgestellt wurde. Angesichts der aktuellen Marktentwicklung könnte man hier eine **Ausnahme von der Ausschreibungspflicht für Windprojekte mit bis zu 6 Windkraftanlagen mit jeweils maximal 6 MW** schaffen.

4. Eckpunkte einer neuen Ökostromförderung

Folgende Eckpunkte sind für ein neues Gesetz entscheidend:

- Das 2030-Ziel ist durch einen Zielerreichungspfad und klare Mengenziele für die einzelnen Technologien zu konkretisieren.
- Die Windkraft kann bis 2030 auf 7.500 Megawatt Leistung bzw. 22,5 TWh ausgebaut werden.
- Das Fördersystem sollte technologiespezifisch ausgestaltet sein, um den Unterschieden der Technologien Rechnung zu tragen und einen optimalen Energiemix zu erhalten, weil das 100%-Ziel sonst nicht erreicht werden kann.
- Als Fördersystem für Windkraft eignet sich das seit mehreren Jahren erprobte Marktprämienmodell (variable Prämie mit monatlicher Anpassung des durchschnittlichen Marktwertes und der Prämie).
- Eine Festlegung der Marktprämie für Windenergie an Land mittels Ausschreibungen hat sich international bisher nicht bewährt, ist für die österreichischen Verhältnisse nicht geeignet und ist unter Berufung auf die Ausnahmegründe von Rn. 126 der EU-Leitlinien abzulehnen. Angesichts des raschen Handlungsbedarfs und der hohen Ausbauziele darf das Fördersystem nicht zum Versuchslabor werden.
- Die Förderhöhe sollte administrativ für 20 Jahre festgelegt werden.
- Für eine effiziente Fördergeldvergabe sollte ein standortdifferenziertes Modell (ähnlich wie in Deutschland) zur Anwendung kommen. Für die Netzintegration und die Akzeptanz der Bevölkerung ist eine größere Verteilung des Windkraftausbaus sinnvoll und volkswirtschaftlich günstiger.
- Da die Windkraftbetreiber in Zukunft verpflichtet sind, den Windstrom selbst zu vermarkten, sollte zur Markteinführung eine Managementprämie vorgesehen werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings ein verbessertes Marktumfeld an den Stromabsatzmärkten (u.a. gesicherter liquider Viertelstundenhandel).
- Rechtsicherheit für die bei der OeMAG gereichten Förderanträge.
- Wahlrecht für bestehende Anlagen in das neue Marktprämiensystem.

⁴ Vgl. Memorandum CHSH vom 20.12.2018: „Ökostromförderung unter der RED II, <https://www.igwindkraft.at/media.php?filename=download%3D%2F2019.08.21%2F1566398584774328.pdf&rn=Ökostromfoerderung%20unter%20REDII%2C%20rechtliche%20Beurteilung.pdf>

- Abwicklung/Auszahlung der Marktprämie über die OeMAG: Wie bei der Tarifförderung zahlt die OeMAG die Marktprämie aus, daneben eigene Vermarktung der Energie durch die Betreiber und ihre Partner.

5. Repowering

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass ein Repowering von Windparks nicht mit der Revitalisierung bei Wasserkraftwerken vergleichbar ist. Bei Windkraftanlagen geht man von einer Lebensdauer von 20 Jahren aus, nach Abbau der Windkraftanlagen kann in der Regel sehr wenig bei Installation neuer moderner Anlagen genutzt werden.

Bezüglich einer etwaigen **Sonderbehandlung von Repowering muss festgehalten werden, dass Repoweringprojekte zumeist keine relevanten Kostenvorteile im Vergleich zu Neuprojekten** auf der grünen Wiese haben. Bestehende Infrastruktur kann nur im geringen Maße genutzt werden. Alle Anlagenteile der bestehenden Windräder müssen abgebaut und entsorgt werden. Auch das Fundament muss weggeschremmt werden und kann für die neuen Windräder nicht zur Verfügung stehen. Die Zuwegung muss zu einem großen Teil neu errichtet werden, da die neuen Windräder auf Grund ihrer Größe ganz andere Standorte im bestehenden Windpark nützen müssen. Lediglich einzelne Ableitungen des alten Windparks können zum Teil verwendet werden. Die Planung des Repowering-Windparks unterscheidet sich in keiner Weise von Neuprojekten auf der grünen Wiese, in der Regel ist sie umfangreicher als die Planung des Ursprungsprojektes. Die Kostenunterschiede zwischen Neuprojekten sind oft deutlich höher als jene zwischen Neuprojekt und einem Repoweringprojekt.