



Arbeitsgemeinschaft Offshore-Windenergie e.V.



Stellungnahme

zur Marktanalyse Offshore-Windenergie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)
vom 20. Februar 2015

Das BMWi hat in Hinblick auf die Einführung eines Ausschreibungsmodells (auch) für die Offshore Windenergie auf Grundlage von § 2 Abs. 5 EEG am 20.02.2015 eine Marktanalyse veröffentlicht. Am 27.02.2015 wurde diese Marktanalyse vorgestellt und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 15.03.2015 gegeben. Das BMWi stellt es zudem anheim, ggf. auf über die Marktanalyse hinausgehende Gesichtspunkte einzugehen.

Im Rahmen dieses Konsultationsverfahrens nehmen die unterzeichnenden Verbände und Organisationen wie folgt Stellung:

Einführung

Die Bestandsaufnahme zu den aktuellen Ausbautätigkeiten, den zukünftigen Entwicklungs- und Ausbaupotentialen sowie den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen bildet die Grundlage für die Entwicklung und Einführung eines Ausschreibungsmodells. Dies ermöglicht einen kontinuierlichen Ausbau der Offshore-Windenergie unter wettbewerblichen Rahmenbedingungen. Und nur mit einem kontinuierlichen Ausbau können wiederum Kostensenkungen erreicht werden.

Die Implementierung von Ausschreibungen im EEG basiert in erster Linie auf den europäischen Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien und ist Bestandteil von Diskussionen. Die unterzeichnenden Verbände werden sich am Umsetzungsprozess konstruktiv beteiligen. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung im Falle einer Umstellung auf ein Ausschreibungsregime die Ausschreibungen technologiespezifisch ausgestaltet. Nur so können die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung erreicht werden und gleichzeitig die verschiedenen Eigenschaften der unterschiedlichen erneuerbaren Energieträger für das gesamte Energieerzeugungssystem nutzbar gemacht werden. Bei der Offshore-Windenergie betrifft dies die aufgrund der hohen und kontinuierlichen Verfügbarkeit stabilisierende Wirkung auf das Stromsystem sowie vermeidbare Kosten für Speicher und Ausgleichsenergie.

Die Marktanalyse gibt im Großen und Ganzen die derzeitige Ausgangssituation der Offshore-Windenergienutzung zutreffend wieder. Einige Einzelheiten bleiben dennoch anzumerken.

Im Folgenden werden *unter I.* anhand des Aufbaus der Marktanalyse sowohl die Anmerkungen zum Text als auch damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Aspekte angesprochen. Weitere Gesichtspunkte werden *unter II.* ausgeführt.

I. Stellungnahme zur Marktanalyse

1. Aktuelle Marktsituation

Die erste Ausbaustufe besteht aus dreizehn, nicht aus zwölf Offshore-Windparks (S. 1).

	OWP	Inhaber Genehmigung	Leistung
1	Alpha ventus	Stiftung Offshore-Windenergie	60 MW
2	EnBW Windpark Baltic 1	EnBW Erneuerbare Energien GmbH	48 MW
3	BARD Offshore I	Ocean Breeze	400 MW
4	Riffgat	Offshore-Windpark Riffgat GmbH & Co. KG	108 MW
5	Trianel Windpark Borkum	Trianel Windpark Borkum GmbH & Co. KG	200 MW
6	Meerwind Südost	WindMW GmbH	288 MW
7	Global Tech 1	Golbal Tech 1 Offshore-Wind GmbH	400 MW
8	Nordsee Ost	RWE Innogy GmbH	295 MW
9	Dan Tysk	Dan Tysk Offshore Wind GmbH	288 MW
10	Borkum Riffgrund 1	Borkum Riffgrund I Offshore Windpark A/S GmbH & Co. KG	312 MW
11	EnBW Windpark Baltic 2	EnBW Baltic 2 GmbH	288 MW
12	Amrumbank West	E.ON Kraftwerke GmbH	288 MW
13	Butendiek	OWP Butendiek GmbH & Co. KG	288 MW

2. Entwicklung der Kostendegression

Die Marktanalyse nimmt die Ergebnisse der von der Industrie im Sommer 2013 publizierten Studie „Kostensenkungspotentiale der Offshore-Windenergie in Deutschland“ auf und geht daher von Kostendegressionen von 20 bis 40% bis 2020 aus; dies ergibt sich insbesondere aus der Formulierung in der Zusammenfassung (6.), in der es heißt, dass von der Industrie eine Kostendegression von über 30% in Aussicht gestellt worden sei.

Dies trifft zwar zu, doch haben sich die der Studie zugrunde liegenden Annahmen signifikant verändert. Das Kostensenkungspotential von mehr als 30% wurde angenommen bei einem Ausbauszenario von 14 GW in Deutschland installierter Leistung und über 40 GW europaweit installierter Leistung in 2023. Die mittlerweile deutlich reduzierten Ausbauziele von 6,5 GW in Deutschland bis 2020 und 15 GW bis 2030 bei ebenfalls deutlich reduzierten Ausbauzielen in anderen europäischen Ländern haben Einfluss auf die damals prognostizierten Kostensenkungspotentiale.

Dies betrifft alle in der Studie genannten Segmente, z.B. Installation, Betrieb und Wartung, Umspannwerke etc. Auch die in der jüngeren Vergangenheit immer anspruchsvoller werdenden Auflagen bei Errichtung und Betrieb von Offshore-Windparks sowie neue gesetzliche Vorgaben - z.B. Verringerung der Förderung bei negativen Strompreisen gemäß §24 EEG 2014 - führen zu einer Minderung des Kostensenkungspotentials.

Dennoch könnten Offshore-Windenergieprojekte, die im Jahr 2020 entschieden werden (FID) und die durchschnittlich in 2023 errichtet werden, Kostensenkungen von bis zu 30 Prozent erreichen, wenn das Ausbauvolumen in Deutschland und Europa auch nach 2020 kontinuierlich wächst.

Unabhängig von diesen Entwicklungen arbeitet die Offshore-Windindustrie im Rahmen verschiedener – auch internationaler – Kooperationen wie der EWEA Offshore Wind Industry Group, dem Offshore

Wind Accelerator (OWA) oder der SEASTAR Alliance und weiteren Projekten mit Hochdruck an Verfahren, Technologien und Instrumenten, um das gemeinsame Ziel deutlicher Kostensenkung zu erreichen.

Dennoch muss vor dem Hintergrund der genannten Entwicklung, die die Skalierungseffekte mindert, das Kostensenkungspotential auf Basis der tatsächlichen Entwicklung angepasst werden.

→ Wir empfehlen, die Kostensenkungspotentiale auf Basis der tatsächlichen Entwicklungen mit bis zu 30% - bezogen auf die jeweilige FID bis 2020 - anzugeben.

3. Künftige Ausbaupotentiale

Das BMWi erkennt auf Basis der Bundesfachpläne Offshore für die Nord- und Ostsee ein Ausbaupotential von insgesamt 17 GW in den ONEP-Zonen 1 und 2. Die ONEP-Zone 3 wird erst als potentielle Entwicklungsfläche für die Zeit nach 2030 in den Blick genommen. Es sollen in den ersten Ausschreibungsrunden mit geplanten Inbetriebnahmen nur Projekte in den Zonen 1 und 2 berücksichtigt werden.

In begründeten Einzelfällen sollte von diesem beschränkenden Ansatz abgewichen werden. Wenn ein Offshore-Windpark in Zone 3 bereits weit entwickelt oder gar genehmigt ist und die geographische Lage zudem einen Netzanschluss ohne übermäßigen Aufwand und hohe Kosten ermöglicht, sollten auch diese Projekte in Ausschreibungen einbezogen werden. Hierdurch würden hohe betriebs- und volkswirtschaftliche Verluste vermieden und den Wettbewerb belebende Ausbaupotentiale genutzt.

Darüber hinaus sollten in der Marktanalyse auch Projekte in einem fortgeschrittenen Verfahrensstand – also planungsrechtlich verfestigte / erörterte Projekte – genannt werden. Hierfür wäre in Tabelle 2 eine entsprechende Spalte („planungsrechtlich verfestigte Projekte“) einzufügen.

→ Wir empfehlen, in begründeten Einzelfällen aus Offshore-Windparks außerhalb der Zonen 1 und 2 eine Teilnahme an den ersten Ausschreibungsrunden zu ermöglichen und bei der Darstellung der Ausbaupotentiale auch erörterte Projekte einzubeziehen.

4. Netzausbauplanung

Das BMWi geht davon aus, dass weder das Startnetz noch die Bestätigung einer ONEP-Maßnahme ein Vertrauen in die Realisierung der entsprechenden Netzanbindungsmaßnahme begründeten; dieses Vertrauen entstehe erst aufgrund der Zuweisung von Übertragungskapazität durch die BNetzA bzw. – in der Vergangenheit – durch unbedingte Netzanbindungszusage (S. 7 der Marktanalyse).

Dieser Auffassung können wir uns nicht anschließen. Gerne erläutern wir an anderer Stelle, welche rechtlichen Argumente unseres Erachtens eine andere Sichtweise begründen. Es sei jedoch angemerkt, dass es sich unseres Erachtens nach hier um eine Rechtsauffassung des BMWi handelt, die sich weder unmittelbar aus einem Gesetz noch aus der Rechtsprechung ergibt.

Weiter weisen wir dringlich darauf hin, dass durch eine solche Aussage in einem finalen Dokument des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie der Netzplanung zukünftig die erforderliche Verlässlichkeit genommen würde, mit der Folge, dass auch Investitionen in die Planung von OWP, die vor der Möglichkeit einer Kapazitätszuweisung im zweistelligen Millionenbereich liegen, mit einem hohen Risiko belastet würden. Es muss erklärt werden, welchen Wert ein ONEP/eine ONEP-Bestätigung und § 17d Abs. 1 EnWG haben und welche Rolle sie im Gesamtgefüge einer effizienten Offshore-Windenergienutzung spielen sollen, wenn sie keine Planungsgrundlage darstellen können.

Der Netzausbaupfad, wie er sich aus dem bestätigten ONEP ergibt, muss verlässlich sein und, wie im EnWG vorgesehen, umgesetzt werden. Dies erfordert auch die Umsetzung des Startnetzes und der darauf folgenden Konverterplattformen, die aufgrund der noch sehr langen Umsetzungszeiten den Bau von OWP im Rahmen eines Ausschreibungsdesign überhaupt erst möglich machen.

→ Wir empfehlen, die entsprechende Passage aus der Marktanalyse zu streichen, zumal sie in Widerspruch zum letzten Absatz der Ziff. 4.1.2 steht („... so dass sich eine Ausschreibungsrunde in 2017 auf die jeweiligen Festlegungen rechtssicher stützen kann“).

5. Zulassungsregime

5.1 Tatsächlich getätigte Investitionen berücksichtigen

Derzeit verfügen insgesamt 40 OWP (AWZ + Küstenmeer) mit rund 12 GW über eine Genehmigung. Darüber hinaus befinden sich in der Nordsee über 50 und in der Ostsee 7 weitere Projekte im Genehmigungsverfahren, von denen mindestens neun Projekte erörtert wurden und kurz vor der Genehmigungserteilung stehen. Für all diese Projekte wurden bereits erhebliche finanzielle Mittel aufgewandt. Dieser Aspekt wird in der Marktanalyse nicht ausreichend dargelegt. Diese Investitionen nicht zu nutzen, würde zu relevanten „sunk costs“ der Energiewende führen – eine erneute Genehmigung derselben Fläche zu einem späteren Zeitpunkt hat neue erhebliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge. Dies widerspricht nicht nur der Idee der Kostensenkung. Vielmehr müssen auch bei einer entsprechenden Umstellung Investitionsschutzaspekte berücksichtigt werden. Sofern Modelle einen Wechsel der Genehmigungsberechtigung zwischen Privaten oder eine staatliche Übernahme vorsehen, ist eine angemessene Kompensation auf Basis der echten Kosten erforderlich.

Das bisherige EEG-Regime hat den Marktzugang für eine Vielzahl von mittelständischen Akteuren wie Stadtwerken und mittelständischen Projektentwicklern zusätzlich zu den großen Energieversorgern ermöglicht. Darüber hinaus hat sich deutschlandweit eine mittelständisch geprägte Zuliefererindustrie entwickelt, die ca. 18.000 Menschen Arbeit bietet und besonders in Norddeutschland ein zentraler Träger des notwendigen Strukturwandels ist. Für die Finanzierung von Offshore-Projekten hat sich zudem eine breite und internationale Finanzierungsstruktur entwickelt, auf die alle Akteure angewiesen sind. Das Vertrauen in einen verlässlichen Rahmen ist vor diesem Hintergrund unerlässlich für den Erhalt der Vielfalt innerhalb der Offshore-Industrie.

Die Marktanalyse enthält ferner Aufstellungen zu möglicherweise entstandenen Kosten, dies strukturiert nach vier Phasen: der Antragstellung, der Erstellung von Gutachten, dem Planfeststellungsbeschluss, der 2. und 3. Freigabe. Unberücksichtigt bleibt hierbei die vor der Antragstellung durchzuführende Basisaufnahme einschließlich einer Evaluation, die durchschnittlich zweieinhalb Jahre in Anspruch nimmt. Für die einzelnen Phasen wurden dabei pauschale Kosten angenommen. Die angegebenen Kosten können in der Höhe nicht bestätigt werden; sie liegen teilweise erheblich höher. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass sich die Kosten zum einen standortspezifisch – z.B. für Umweltuntersuchungen, Windprognosen, Baugrunderkundungen – unterscheiden. Darüber hinaus beeinflussen auch die Projekthistorie, das regulatorische Umfeld oder Überlegungen zur Projektzeitleiste die Kosten signifikant.

Wir empfehlen, die bisher getätigten Investitionen und Entwicklungsleistungen zur weiteren Entwicklung der Projekte zu nutzen. Sie stellen einen wichtigen Baustein zum zukünftigen Ausbau der Offshore-Windenergie dar und sollten in jedem zukünftigen System angemessenen Berücksichtigung finden.

5.2 Einen verlässlichen und kontinuierlichen Rechtsrahmen organisieren

In der Marktanalyse (S. 7 f.) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Änderung der Verwaltungspraxis in Hinblick auf Planfeststellungen und insbesondere Genehmigungsverlängerungen angedacht ist; bei dem Workshop am 27.02.2015 wurde dies noch ausführlicher thematisiert.

In den vergangenen Jahren hat sich bzgl. der Verlängerung bzw. Anpassung und Änderung von Genehmigungen sowie bei der Genehmigungserteilung eine Rechtspraxis entwickelt, auf deren Basis für die Entwicklung von OWP-Projekten wichtige Investitionsentscheidungen getroffen wurden. Eine Änderung dieser Praxis „hinsichtlich der Erteilung von Zulassungen sowie der Verlängerung bestehender Genehmigungen“ ginge mit der Entwertung von hohen Investitionen und einer Störung des Vertrauens zahlreicher Investoren in den Standort Deutschland einher. Zudem sind die juristischen Folgen einer solchen Änderung unseres Erachtens unklar. Eine erneute Genehmigung/Planfeststellung zu einem späteren Zeitpunkt bringt neue Kosten sowie Verfahren, die der angestrebten Kostensenkung diametral zuwider laufen; das Planungsverfahren bzw. die Erstellung der erforderlichen Antragsunterlagen benötigt aufgrund der umweltrechtlichen Anforderungen mehrere Jahre.

Jedes Ausschreibungsregime sollte daher die bis zur Ausschreibung bestehenden Genehmigungen sinnvoll einbeziehen und nutzen. Die Nicht-Verlängerung bzw. Nicht-Änderung oder Nicht-Erteilung von Genehmigungen sollte – jedenfalls ohne angemessene Übergangsregelung – ausgeschlossen werden; auch für in der Entwicklung weit fortgeschrittene, bspw. erörterte Projekte muss ein geeignetes und angemessenes Regime gefunden werden.

- ➔ **Wir empfehlen, eine Änderung der bisherigen Praxis, wenn nicht vermeidbar, in einem angemessenen Zeitrahmen und unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Folgen im Allgemeinen und den Folgen für den Ausbau der OWE im Besonderen umzusetzen und Änderungen der Verwaltungspraxis mit angemessenen Übergangsregeln zu versehen.**

II. Weitere Gesichtspunkte

6. Forschung und Entwicklung ermöglichen

Forschungsergebnisse in die Praxis zu überführen ist die Grundlage für die technische Weiterentwicklung und den kosteneffizienten Ausbau der Offshore-Windenergie in den nächsten Jahren und Jahrzehnten. Deshalb möchten wir an dieser Stelle um die politische Unterstützung bei der Realisierung von Teststandorten werben. Ohne das durch die gemeinsame Anstrengung von Industrie und Politik realisierte Testfeld „alpha ventus“ und die begleitende Forschungsinitiative RAVE wäre eine Entwicklung der Offshore-Windenergie in Deutschland kaum möglich gewesen.

Wichtige Innovationen bei Turbinengröße und –effizienz, Gründungsstrukturen, Lärmschutz und weiteren zentralen Entwicklungsfeldern können durch die Nutzung von Teststandorten angestoßen werden. Prototypen für Offshore-Windenergieanlagen müssen auch künftig in Deutschland an Land und auf See demonstriert werden, um die Technologieführerschaft der deutschen Offshore-Windindustrie nicht zu gefährden. Dafür muss der Prototyp mit signifikant veränderter installierter Leistung, Rotordurchmesser oder Antriebskonzept und bis zu fünf Offshore-Windenergieanlagen der Nullserie an Land sowie bis zu drei Offshore-Windenergieanlagen auf See auch künftig in Windenergie-Projekten an Land wie auf See installiert werden können. Dies ist im Rahmen des Ausschreibungsdesigns zu berücksichtigen.

- ➔ **Wir empfehlen die Realisierung von in Stückzahl und Volumen klar umgrenzten Prototypen und OWE-Teststandorten außerhalb der gesetzlich festgeschriebenen Deckel für**

Ausbaukapazität und Netzkapazitätszuweisung, die auch einem privilegierten Genehmigungsregime unterliegen sollten.

16. März 2015

Gez.:

Dr. Jörg Buddenberg, Vorstandsvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Offshore-Windenergie e.V. (AGOW)

Jörg Kuhbier, Vorstandsvorsitzender der Stiftung OFFSHORE-WINDENERGIE

Dr. Ursula Prall, Vorsitzende des Offshore Forums Windenergie (OFW)

Andrée Iffländer, Vorsitzender des Wind Energy Network e.V. (WEN)

Jan Rispens, Geschäftsführer Erneuerbare Energien Hamburg Clusteragentur GmbH

Ronny Meyer, Geschäftsführer der Windenergie-Agentur WAB e.V.

Asmus Thomsen, Vorstandsvorsitzender windcomm schleswig-holstein e.V.

Urs Wahl, Projektleiter Politik Offshore-Wind-Industrie-Allianz (OWIA)

Matthias Zelinger, Geschäftsführer VDMA Power Systems

Ansprechpartner:

Michael Pohl

Arbeitsgemeinschaft

Offshore-Windenergie e.V.

Schiffbauerdamm 19

10117 Berlin

michael.pohl@agow.eu

Dr. Ursula Prall

Offshore Forum Windenergie

Kaiser-Wilhelm-Straße 93

20355 Hamburg

prall@ofw-online.de