# Stellungnahme

Die EU-Kommission – GD Wettbewerb – hat am 18. Dezember 2013 einen Entwurf für Beihilfeleitlinien für Umwelt und Energie für die Jahre 2014 bis 2020 zur Konsultation gestellt. Diese Leitlinien sollen die bisherigen Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen[1] ablösen.

Zu diesem Entwurf nehmen die unterzeichnenden Verbände und Institutionen der Offshore-Windenergiebranche in Deutschland im Folgenden Stellung.

Diese Verbände sind:

- Die **Stiftung OFFSHORE WINDENERGIE** wurde 2005 auf Initiative der deutschen Offshore-Wirtschaft und mit Unterstützung des Bundesumweltministeriums gegründet. Ziel der Stiftung ist es, die Rolle der Offshore-Windenergie im Energiemix der Zukunft in Deutschland und Europa zu festigen und ihren Ausbau im Interesse von Umwelt- und Klimaschutz voranzutreiben. Seit 2010 gehört die **AG Betreiber** zur Stiftung OFFSHORE-WINDENERGIE. Sie vereint diejenigen Unternehmen, die Offshore-Windparks in Deutschland betreiben und entsprechende Investitionsentscheidungen getroffen haben. Die Unternehmen verfügen über Spezialkenntnisse in wirtschaftlicher wie technischer Hinsicht und somit detaillierte Einsicht in die aktuellen Entwicklungen der Offshore-Branche. Das Portfolio der AG Betreiber umfasst bereits heute einen Großteil der weltweit installierten Offshore-Windkraftkapazitäten. Die Mitglieder sind DONG Energy Renewables Germany GmbH, EnBW Erneuerbare und Konventionelle Erzeugung AG, E.ON Climate & Renewables Central Europe GmbH, EWE VERTRIEB GmbH, IBERDROLA Renovables Offshore Deutschland GmbH, Ocean Breeze Energy GmbH & Co. KG, RWE Innogy GmbH, SWM Stadtwerke München GmbH, Trianel Windkraftwerk Borkum GmbH & Co. KG, Vattenfall Europe Windkraft GmbH, WindMW GmbH und WPD Offshore GmbH. Die Unternehmen sind als Entwickler, Errichter und Betreiber entlang der gesamten Offshore-Wertschöpfungskette tätig und investieren hierfür mehrere Milliarden Euro.

[1] Abl. EU 2008 Nr. C 82, S. 1.

- Das **Offshore Forum Windenergie (OFW)** ist ein seit 2001 bestehender Zusammenschluss von Offshore-Windparkentwicklern. Mit der Inbetriebnahme der ersten Offshore-Windenergieanlagen hat sich der Kreis der Mitglieder auch um Betreiber von Offshore-Windparks erweitert. Ziel des OFW ist es, den Ausbau der Offshore-Windenergie in der deutschen (AWZ der) Nord- und Ostsee voranzubringen.
- Die **Windenergie-Agentur e.V. (WAB)** ist das Netzwerk der Windenergiebranche in der Nordwest-Region und bundesweiter Ansprechpartner für die Offshore-Windindustrie. Mehr als 350 Unternehmen und Institute sind seit 2002 Mitglied der WAB geworden. Sie decken die gesamte Wertschöpfungskette der Windenergiebranche ab, von der Forschung über die Produktion und Installation bis hin zur Wartung.
- Im **Wirtschaftsverband Windkraftwerke e.V. (WVW)** sind rund 100 Unternehmen organisiert. Dazu zählen (on- und offshore) überwiegend mittelständische Projektierer, Planer und Betreiber von Windparks, aber auch Komponentenhersteller von Windkraftanlagen und Ingenieurbüros. Der WVW setzt sich dafür ein, die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Windenergiebranche mit zu gestalten.
- Das **Wind Energy Network e.V. (WEN)** ist das führende Unternehmensnetzwerk für Windenergie in der Nordost-Region und bundesweiter Ansprechpartner für die Offshore-Windenergiebranche. Mit derzeit 119 Unternehmen versteht sich der Verein als Plattform der gesamten Wertschöpfungskette und setzt sich durch aktive Lobbyarbeit, Vernetzung, Bündelung von Informationen und Know-how für deren Stärkung ein.
- Der **windcomm schleswig-holstein e.V.** ist das Branchencluster der schleswig-holsteinischen Windbranche. Der Verein vereinigt das gesamte Know-how der landesweiten Onshore- und Offshore-Industrie und vertritt deren Interessen zusammen mit seinen Partnern gegenüber der Landes- und Bundesregierung. Derzeit sind 80 Unternehmen im Verein aktiv.
- Der **Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)** ist Partner von über 3.000 Unternehmen der Branche und vertritt rund 20.000 Mitglieder. Im BWE sind Know-how und Erfahrung der gesamten Branche konzentriert. Damit ist er erster Ansprechpartner für Politik und Wirtschaft, Wissenschaft und Medien. Als Mittler zwischen Windbranche, Politik und Medien war und ist der BWE maßgeblich daran beteiligt, die Rahmenbedingungen für den Ausbau der Windenergie in Deutschland in die richtigen Bahnen zu lenken. Er ist Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik und sorgt gleichfalls für einen hohen Grad der Vernetzung zwischen den Akteuren der Windbranche.

**Diese Verbände und Institutionen repräsentieren in ihrer Gesamtheit alle in Deutschland tätigen Entwickler, Errichter und Betreiber von Offshore-Windenergieparks sowie zahlreiche zugehörige Branchen, wie etwa die Hersteller und Zulieferer, Banken und Versicherungen, die Hafenwirtschaft und andere maritime Wirtschaftszweige.**

**Die deutsche Offshore-Windenergiebranche lehnt die vorgelegten Beihilfeleitlinien in dieser Form nachdrücklich ab.**

## Zusammenfassung

Grundvoraussetzung einer Einschlägigkeit der in Rede stehenden Leitlinien ist es, dass Einspeisetarife, wie sie u.a. im deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vorgesehen sind, Beihilfen im Sinne von Art. 107 AEUV sind. Dies ist nach Auffassung der Kommission der Fall, wie sich aus dem Beschluss zur Eröffnung eines Beihilfeverfahrens ergibt. Diese Auffassung geht jedoch fehl *(I.).*

Mit den vorgesehenen Leitlinien geht die Kommission über die ihr im Wettbewerbsrecht zustehenden Kompetenzen hinaus und betreibt stattdessen Energiepolitik. Der Leitlinienentwurf verstößt damit gegen Primärrecht *(II.)*.

Der Entwurf verstößt überdies gegen geltendes Sekundärrecht, denn er vernachlässigt die den Mitgliedstaaten nach der RL 2009/28/EG (EE-RL) zustehenden Rechte und Pflichten *(III.)*.

In Hinblick auf die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft erscheint das in den Leitlinien vorgesehene Instrumentarium, insbesondere die Pflicht zur Ausschreibung geförderter Erzeugungskapazitäten, überdies ungeeignet, ein Wachstum der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien (im Folgenden: EE) in dem Ausmaß anzureizen, das durch die Mitgliedstaaten – jedenfalls teilweise - zur Zeit erreicht wird. Dies ist kontraproduktiv *(IV.)*.

Für die Offshore-Windindustrie in Deutschland wären die in diesem Leitlinienentwurf formulierten Beihilfevoraussetzungen prohibitiv. Mit weiteren Investitionsentscheidungen wäre auf dieser Grundlage nicht zu rechnen *(V.)*.

**Die Leitlinien sollten daher grundlegend überarbeitet werden.**

## Im Einzelnen

### I. Einspeisetarife im Sinne des EEG sind keine Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV

Die Kommission legt in ihrem Eröffnungsbeschluss im Beihilfeverfahren „Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Begrenzung der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen“[2] dar, dass im Rahmen des EEG 2012 die Erzeuger von EE-Strom begünstigt würden, weil Einspeisetarife und Prämien ihnen einen Preis garantierten, der im Allgemeinen über dem Marktpreis liege. Das derzeitige System weise erhebliche Unterschiede zur Rechtssache PreussenElektra[3] auf, denn der Staat habe eine EEG-Umlage eingeführt, um die Förderung von EE-Strom zu finanzieren und die Netzbetreiber von den sich daraus ergebenden Kosten zu entlasten. Wegen der staatlichen Kontrolle, Steuerung und Beeinflussung der in Rede stehenden Mittel handele es sich bei der EEG-Umlage um staatliche Mittel, weshalb nunmehr staatliche Beihilfen iSd Art. 107 Abs. 1 AEUV vorlägen.

Diese Ausführungen der Kommission überzeugen nicht. Der EuGH hat 2001 zum damaligen deutschen Stromeinspeisegesetz in der wegweisenden Entscheidung PreussenElektra vom 13.03.2001 entschieden, dass eine Beihilfe nicht vorliegen

---

[2] ABl. EU vom 7. Februar 2014, Nr. C 37, S. 73 ff.

[3] Rs. C-379/98.

könne, weil die Mittel zur Förderung erneuerbarer Energien über einen rein privatrechtlichen Mechanismus ohne Beteiligung des Staates ausgeglichen werden. An diesem Mechanismus hat sich im Hinblick auf eine beihilferechtliche Bewertung von Einspeisevergütungen nichts Wesentliches geändert:

Die im EEG vorgesehenen Förderelemente einer Abnahmeverpflichtung der Netzbetreiber von EE-Strom und des Vergütungsanspruchs des Anlagenbetreibers spielen sich zwischen den gleichen Akteuren ab, wie sie dem Sachverhalt PreussenElektra zugrunde lagen, also zwischen Netzbetreiber und Anlagenbetreiber sowie Netzbetreibern und vorgelagerten Übertragungsnetzbetreibern. Auch das nachgelagerte Umlagesystem ändert dies nicht. Bei den in Rede stehenden Mitteln handelt es sich nach wie vor nicht um staatliche Mittel:

- Eine reine gesetzliche Anordnung von Zahlungsflüssen reicht nicht aus, um den Begriff der Staatlichkeit im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu erfüllen.
- Die generierten Zahlungsflüsse können zu keinem Zeitpunkt in irgendeiner Form dem Staatshaushalt Deutschlands zugerechnet werden.
- Etwaige Ausgleichsansprüche bestehen nur zwischen den hier relevanten Marktteilnehmern; sie wären nur zivilrechtlich durchsetzbar. Ein Einfluss der Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht nicht. Im Gegensatz zu anderen Systemen gibt es in Deutschland keine dazwischengeschaltete staatliche Stelle, keine Fonds o.ä. und damit keinerlei parafiskalische Abgabenstruktur.
- Die Höhe der EEG-Umlage hängt ab vom Preis an der Strombörse und ist damit ein Markt- und kein Staatlichkeitskriterium.
- Schließlich hat die Bundesnetzagentur in ihrer allgemeinen Rolle als Kontrollorgan über den Markt nur dann die Möglichkeiten des Ordnungsrechts, wenn Verstöße gegen Recht und Gesetz vorliegen, hat aber keinerlei Kompetenz zur Beeinflussung der Mittelflüsse oder zur Bestimmung der Höhe der Umlage. Diese wird von den Übertragungsnetzbetreibern berechnet. Es fließt auch kein Überschuss in den Staatshaushalt.

Deshalb stellt das Grundmuster der EEG-Förderung, der Anspruch auf festgelegte Vergütung und auf Netzanschluss und -zugang, keine Beihilfe dar.

Die folgenden Ausführungen sind daher rein hilfsweise zu verstehen.

## II. Verstoß gegen Primärrecht: Kompetenzüberschreitung der Kommission

Die neuen Leitlinien würden massive Umgestaltungen der existierenden Fördermechanismen – jedenfalls in Deutschland – erfordern. Die Mitgliedstaaten sollen auf einige wenige Fördersysteme beschränkt werden, die im Übrigen für Erzeuger aller Mitgliedstaaten zu öffnen sein sollen. Dies würde die Souveränität der Mitgliedstaaten beschränken:

Die Kommission versucht auf diese Weise, mithilfe des EU-Beihilferechts detaillierte Energiepolitik zu betreiben. Die EU besitzt aber nur eingeschränkte Kompetenzen in der Energiepolitik, deren Rahmen durch Art. 194 AEUV abgesteckt wird. Die Mitgliedstaaten können die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung selbst bestimmen. Der

Leitlinienentwurf nimmt aber Einfluss auf wichtige energiepolitische Detailfragen, so dass die Kommission ihre Kompetenz überschreitet.

Neben dieser grundlegenden Kritik irritiert, dass sich kaum Darlegungen zu den Auswirkungen dieser kurzfristig geplanten Änderungen auf die Energiepolitik der Mitgliedstaaten und die betroffenen Industrien, inklusive der Hersteller und Zulieferer von Anlagen, finden. Nun mag man sich zwar der Auffassung anschließen, dass die derzeitigen Fördersysteme zu starke Marktverfälschungen mit sich brächten, die ein Handeln erfordern. Angesichts des Ausmaßes der von der Kommission geforderten Änderungen bedarf es aber einer abgestuften, jeweils auf Erfahrungen der vorhergehenden Stufe basierenden Herangehensweise. Grundlegende Paradigmenwechsel – wie Mengenbegrenzungen, Ausschreibungspflichten, Abschaffung einer Technologiedifferenzierung, kurze Zeitbindung – müssen eingeführt werden. Gerade im Falle eines gut funktionierenden und schlanken Fördersystems wie dem EEG führt eine Kehrtwende andernfalls zu einem Investitionsstopp wegen verlorenen Vertrauens in die Funktionstüchtigkeit.

Vorsorglich weisen wir jedoch darauf hin, dass Änderungen an den hier genannten Details, beispielsweise durch eine gestreckte Einführung, aber dem Geburtsfehler einer Kompetenzüberschreitung nicht abhelfen könnten.

## III. Verstoß gegen Sekundärrecht: Rechte und Pflichten aus der RL 2009/28/EG

Der Leitlinienentwurf steht nicht nur in Widerspruch zum Primärrecht, sondern auch zum geltenden Sekundärrecht. Er ignoriert die sich aus der RL 2009/28/EG ergebenden Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten.

### 1. Recht auf Einführung frei gewählter Förderregeln

Die RL 2009/28/EG räumt den Mitgliedstaaten in ihrem Art. 3 Abs. 3 lit. a) das Recht ein, zur Erfüllung der nationalen Ziele auf dem Gebiet der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen Förderregelungen zu etablieren. Der Begriff „Förderregelung“ bezeichnet nach der Legaldefinition in Art. 2 lit. k) EE-RL

> … ein Instrument, eine Regelung oder einen Mechanismus, das bzw. die bzw. der von einem Mitgliedstaat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten angewendet wird und die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen dadurch fördert, dass die Kosten dieser Energie gesenkt werden, ihr Verkaufspreis erhöht wird oder ihre Absatzmenge durch eine Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energien oder auf andere Weise gesteigert wird. Dazu zählen unter anderem Investitionsbeihilfen, Steuerbefreiungen oder -erleichterungen, Steuererstattungen, Förderregelungen, die zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen verpflichten, einschließlich solcher, bei denen grüne Zertifikate verwendet werden, sowie direkte Preisstützungssysteme einschließlich Einspeisetarife und Prämienzahlungen;

Mithin sind alle diese Instrumente zulässig. Dies setzt den Rahmen für die beihilferechtliche Prüfung: Soweit es sich (s.o. unter *I.*) bei einer Förderregelung überhaupt um eine Beihilfe handelt, ist deren prinzipielle Rechtfertigbarkeit nicht über das Wettbewerbsrecht – erneut – zu hinterfragen; dies wurde durch den Richtliniengeber bereits abschließend bewertet.

Eine Prüfung des Einzelfalls betreffend Angemessenheit und Anreizwirkung des jeweils gewählten Förderinstruments bleibt erforderlich. Insoweit gibt nun aber der Entwurf der Leitlinien ein derart enges Bedingungsgerüst vor, dass die von der EE-RL vorgesehene freie Wahl von Förderregelungen nicht mehr besteht. Denn die Wahl bestimmter Förderregelungen wird an Voraussetzungen geknüpft

und auf diese Weise eine Abhängigkeit zwischen gefördertem Gegenstand und Art der Förderung geschaffen. Zukünftig sollen nur noch die in den Nrn. (120) ff. des Leitlinienentwurfs vorgesehenen Möglichkeiten mit dem Beihilferecht kompatibel sein.

Dieses Vorgehen findet in der EE-RL keine Stütze, sondern beschränkt in unzulässiger Weise die im verbindlichen Recht eingeräumten Wahlrechte der Mitgliedstaaten.

Dies, obwohl nach Erwägungsgrund (25) der EE-RL ein wichtiger Faktor für die Verwirklichung der Ziele der EE-RL das ungestörte Funktionieren der nationalen Förderregelungen ist, damit das Vertrauen der Investoren erhalten bleibt und die Mitgliedstaaten wirksame nationale Maßnahmen im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele konzipieren können.

## 2. Pflicht zu schlanken Verwaltungsvorgaben

Art. 13 Abs. 1 EE-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten zu schlanken Verwaltungsverfahren. Wenngleich die RL insoweit insbesondere auf die Planung und Genehmigung von Anlagen abstellt, lässt sich aus der Vorschrift erkennbar die insgesamt gültige Zielsetzung möglichst einfacher, unkompliziert durchdringbarer und gut erfüllbarer Anforderungen an die EE-Stromerzeugung ableiten.

Nicht zuletzt hat der durch das EEG gesetzte Anreiz zur Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus unterschiedlichen erneuerbaren Energieträgern so hohe Erfolge bei der Nutzung von EE erzielen können, weil er wenige Hürden aufweist. Damit einhergehend und in Einklang mit Art. 13 Abs. 1 EE-RL wurden die Verfahren zur Genehmigung der Erzeugungsanlagen angemessen schlank gehalten und vorhandene Restriktionen wurden in angemessenem Ausmaß abgebaut. Eine errichtete Anlage hat ohne weiteres Anspruch auf Netzanschluss und Netzzugang (Sonderregelungen für Offshore-Windenergie) sowie auf eine bestimmte Vergütung. Hieraus ergeben sich ein auch für kleine Anlagen überschaubarer Aufwand und ein hinreichend kalkulierbares Risiko. **Dieser unter der EE-RL angestrebte Effekt wird durch die Vorgaben des Leitlinienentwurfs zur Teilhabe an Fördersystemen konterkariert.**

Die verpflichtende Einführung von Ausschreibungen für die Förderung von EE-Erzeugungskapazitäten ist damit ebenfalls contra legem.

Zum einen provoziert diese Anforderung die Gefahr der Verzögerung von Anlagenerrichtungen, weil ungeeignete Ausschreibungsmodelle gewählt werden. Wir verweisen insoweit auf die Kritik des französischen Rechnungshofes am französischen Ausschreibeverfahren.

Zum zweiten wirkt die Pflicht zur Abgabe eines Angebots vor Planung, Einholung einer Genehmigung und Errichtung einer EE-Anlage auf potentielle Erzeuger nicht als Anreiz, sondern baut eine zusätzliche Hürde auf. Die Weiterentwicklung einer dezentralen Erzeugungsstruktur, die in Deutschland zu 47% von Bürgerprojekten geprägt ist, wird damit zukünftig faktisch abgeschnitten, da der entsprechende Verwaltungsaufwand bei ungewissem Zuschlag auf einen signifikanten Anteil potentieller Erzeuger abschreckend statt anreizend wirkt.

*Zum Punkt Ausschreibung s.a. unten IV.2.*

### 3. Unkoordinierte Öffnung der Fördersysteme

Der Leitlinienentwurf strebt an, dass die Mitgliedstaaten ihre Fördersysteme für die Erzeuger von EE-Strom in anderen Mitgliedstaaten zu öffnen haben.

Dies steht in Widerspruch zu den in Art. 5 bis 11 EE-RL vorgesehenen Kooperationsmechanismen, mittels derer die komplexen Folgefragen gelöst werden können. Gemäß Art. 3 Abs. 3 EE-RL steht es den Mitgliedstaaten frei, über Maßnahmen zur Förderung der EE-Stromerzeugung in anderen Mitgliedstaaten zu entscheiden. Einer besonderen Begründung bedarf es nicht.

Die Einführung einer Begründungspflicht, Rn. (118), ist mithin contra legem.

### 4. Ausschluss von EE-Strom zur Gewährleistung der Netzstabilität

Überraschend ist schließlich die in Rn. (120) (b) des Leitlinienentwurfs vorgesehene Möglichkeit, in bestimmten geographischen Gebieten EE-Strom von der Förderung auszuschließen, wenn dies zur Gewährleistung der Netzstabilität erforderlich sei.

Dies steht der Herangehensweise der EE-RL diametral entgegen. Nach der EE-RL sind – Art. 16 Abs. 1 – die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die Netzinfrastruktur auszubauen, um den sicheren Betrieb des Elektrizitätssystems zu ermöglichen, während der Weiterentwicklung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energiequellen Rechnung getragen wird. Dies vor dem Hintergrund, dass – Art. 16 Abs. 2 EE-RL – die Mitgliedstaaten entweder einen vorrangigen oder einen garantierten Netzzugang für EE-Strom vorzusehen haben und dass entsprechende Beschränkungen nur im Einzelfall aufgrund transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien zulässig sind.

Die vorgesehene Möglichkeit eines pauschalen Ausschlusses von der Förderung ist damit ebenfalls unzulässig.

## IV. Instrumentarium der Leitlinien führt nicht zum Ziel eines Ausbaus der Nutzung Erneuerbarer Energieträger zur Stromerzeugung

Das im Leitlinienentwurf vorgesehene Instrumentarium ist eher dazu geeignet, die Nutzung erneuerbarer Energien zu verlangsamen und zu erschweren statt sie zu beschleunigen und zu erleichtern. Es führt zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand und zu Planungs- und Investitionssicherheiten, die nicht als Anreiz, sondern eher als Abschreckung wirken.

### 1. Zur Differenzierung zwischen etablierten/weniger etablierten Technologien

Die Voraussetzungen, unter denen eine Förderung für EE-Stromerzeugung zulässig ist, knüpfen daran an, ob es sich um eine „etablierte“ oder um eine „weniger etablierte“ Technologie handelt.

Dies soll sich danach richten, ob die jeweilige Technologie einen Anteil von mindestens 1 bis 3% *(noch nicht abschließend festgelegt)* an der Stromerzeugung auf EU-Ebene hat (wir weisen darauf hin, dass in der Regel, so auch in der EE-RL, auf den Stromverbrauch als Berechnungsgrundlage herangezogen wird, wenn es um den Anteil der EE am Strommarkt geht).

Diese Differenzierung ist nicht zuverlässig und damit nicht zielführend.

Es ist unklar, was eine „Technologie“ ist, von welcher unterschiedlichen Ausführung einer Anlage an also eine andere Technologie vorläge (bspw.: Ist eine Windenergieanlage mit getriebelosem Antriebsstrang eine andere Technologie als eine Windenergieanlage mit Getriebe? Auf die Spitze getrieben: Ist jede Anlagentechnik, die die Voraussetzungen eines neuen Patents erfüllt, eine andere Technologie?). Transparent und zuverlässig unterschieden werden könnte allenfalls anhand der EE-Energieträger.

Außerdem ist ein Abstellen auf die EU-weite Marktdurchdringung unangemessen, da der Einsatzgrad der verschiedenen Technologien von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variiert. Nach unserer Kenntnis kann für keine Technologie/keinen Energieträger von einem gemeinschaftsweiten Gleichstand ausgegangen werden. Dadurch wird die breiter gestreute Nutzung (und damit auch Weiterentwicklung) der unterschiedlichen Technologien/Energieträger erschwert statt gefördert und vereinfacht, weil der Markteintritt erschwert wird.

Unklar ist, wie in Fällen vorgegangen wird, indem eine Technologie kurz vor Überschreiten der Schwelle steht. Wie sollen Projekte behandelt werden, wenn diese Schwelle im Laufe der Realisierung oder der konkreten Realisierungsvorbereitung überschritten wird? Wie wird Planungs- und Investitionssicherheit in dieser Phase gewährleistet? Eine europaweite Erfassung des jeweiligen Marktanteils bringt zwingend mit sich, dass zwischen dem Überschreiten der Schwelle und der Kenntnis vom Überschreiten ein Zeitversatz liegt. Wie werden Projekte behandelt, die in diesem Zeitraum geplant und realisiert werden sollen?

## 2. Zur Pflicht zur Ausschreibung der Förderung etablierter Technologien

Der Leitlinienentwurf sieht in Rn. (120) vor, dass die Förderung etablierter Technologien ausgeschrieben werden muss.

**Die unterzeichnenden Verbände und Institutionen lehnen diese Anforderung verpflichtender Ausschreibungen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt und ohne Übergangsregelung/Pilotphase zum Sammeln von Erfahrungen ab.** Ausschreibungen sind kein zuverlässiges Instrument zur Steigerung der Stromerzeugung aus EE. Zwar kann hierüber theoretisch ein effizientes Förderniveau für EE gefunden werden, in praxi sind der Erfolg und die Realisierung der ausgeschriebenen Kapazitäten jedoch unsicher:

- Ein Grundproblem besteht darin, dass zur Zeit der Gebotsabgabe keine Sicherheit über den Wert und die Umsetzbarkeit eines Projekts besteht.
- Es gibt keine Gewähr für die Realisierung von Ausbauzielen im vorgesehenen Zeitraum, da nach Abschluss einer Ausschreibung im Falle einer Nichtumsetzung – wie häufig in der Vergangenheit geschehen – kein anderer Bieter (automatisch) nachrückt.
- Die Festlegung einer auszuschreibenden Kapazität ist de facto eine Zubaubeschränkung. Aufgrund der vorgenannten Gefahr einer Nichtumsetzung von Projekten laufen die Mitgliedstaaten daher Gefahr, ihre Zwischenziele auf dem indikativen Zielpfad aus Art. 3 Abs. 1, 2 EE-RL und damit insgesamt ihr Ausbauziel nicht zu erreichen. Abgesehen von diesen gemeinschaftsweit festgelegten Pflichten leuchtet es auch nicht ein, weshalb überhaupt Obergrenzen eingezogen werden sollten, soll doch die EE-Nutzung weiter ausgebaut werden („mindestens“).
- Die fehlende Technologiedifferenzierung führt dazu, dass derzeit kostenaufwendigere Technologien kaum weiterentwickelt – und damit

perspektivisch auch nicht kostengünstiger – werden. Dies führt zu einseitiger Technologienutzung an einseitig charakterisierten Standorten.

- Je nach Ausgestaltung der Zuschlagskriterien besteht die Möglichkeit, dass der Preis eines Angebots andere Kriterien verdrängt. Ersichtlich geht es der GD Wettbewerb vorliegend um die Förderung nur möglichst günstiger und möglichst marktreifer Technologien, weshalb diese Gefahr sehr real scheint. Das verstärkt den vorgenannten Aspekt der Vernachlässigung der Technologieweiterentwicklung. Darüber hinaus entsteht die Gefahr von „Underbidding“, mit der Folge, dass Zuschläge erteilt werden für unrealistisch kalkulierte Projekte, die dann, bei genauerer Betrachtung, mangels Wirtschaftlichkeit nicht umgesetzt werden („Winner’s curse“). Dies gilt insbesondere bei Projekten mit einer langen Vorlaufzeit. Die ausgeschriebene Kapazität wird nicht realisiert und es kommt mindestens zu Verzögerungen.
- Vermeiden lässt sich dies nur über Präqualifikationen der Bieter und/oder über ökonomische Anreize zur Verbindlichkeit der Umsetzung eines Projekts. Dies kann allerdings zu weiteren Verzögerungen, erhöhten Transaktionskosten, zu Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ausschluss neuer oder kleiner Bieter führen, oder eben zum bereits genannten Underbidding.
- Wählte man ein wettbewerbliches Verfahren, das eine stärker individualisierte Handhabung erlaubt, entstünde damit aber zum einen ein enormer Verwaltungsaufwand. Zum anderen besteht die Gefahr von Intransparenz, vor allem bei größeren Projekten.
- Die Leitlinien lassen die zulässige/erforderliche Ausgestaltung der Ausschreibungen offen. Hier entstehen aber mehrere Probleme:
    - Welcher Bezugsraum einer Ausschreibung soll gewählt werden? Je größer der Raum, desto größer die Gefahr, dass nur einseitige Technologieförderung an darauf zugeschnitten Standorten erfolgt. Bei kleineren Räumen hingegen verringert sich die Wettbewerbsintensität.
    - In welchen Zeitabständen sollen Ausschreibungen erfolgen? Zu große Abstände können zu Boom-and-Bust-Zyklen führen. Zu häufige Ausschreibungen bringen eine verringerte Marktgröße mit sich.
    - Wird ein Sanktionsmechanismus für Nichterrichtung von Kapazitäten eingeführt, um Underbiddung zu vermeiden, kann dies abschreckend wirken und eine Markteintrittsbarriere darstellen.

Die Erfahrungen zeigen, dass international keine erfolgreiche und dauerhafte Implementierung eines Ausschreibemodells bekannt ist. Vielmehr haben mehrere Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit Ausschreibungen genutzt haben, diese Praxis eingestellt.

Insofern ist mindestens erforderlich, dass auf der Grundlage einiger „Pilotausschreibungen“ Erfahrungen gesammelt werden, anhand derer – marktspezifisch! – eine gute und zielführende Ausgestaltung entwickelt werden kann.

## V. Die Leitlinien hätten einen dramatischen Effekt auf die Offshore-Windenergieindustrie in Deutschland

### 1. Verschlechterung der Investitionssicherheit

Einspeisevergütungen, wie sie bislang im EEG als Grundfall vorgesehen sind, sollen nach dem Entwurf der Leitlinien nur noch für Anlagen in der Markteinführung und – im Falle von Windenergieanlagen – für Anlagen mit einer Leistung von maximal 5 MW oder drei Erzeugungseinheiten zulässig sein.

Für Offshore-Windparks, die in Deutschland in der Regel 80 WEA umfassen, kommt diese Art der Förderung daher nicht mehr in Betracht. Vielmehr wären nur noch Einspeiseprämien oder vergleichbaren Maßnahmen, die die Direktvermarktung des Stroms beinhalten, zulässig.

Hierdurch verringert sich durch die schlechtere Kalkulierbarkeit der Einspeiseerlöse die Investitionssicherheit. Dadurch steigen die Risiken, was wiederum zu höheren Finanzierungskosten und damit zu höheren Gesamtkosten der Nutzung der Windenergie auf See führt.

Hinzu tritt, dass nach Rz. (121) (a) die Beihilfe pro Energieeinheit nicht über der Differenz zwischen den Gesamtgestehungskosten der erzeugten Energie und dem Marktpreis der jeweiligen Energieform liegen. Diese Gestehungskosten sollen regelmäßig, und zwar mindestens alle sechs Monate oder für jeweils 1 GW neu installierte Kapazität, aktualisiert werden. Diese Zeiträume sind angesichts der mehrjährigen Vorlauf- und Realisierungsphasen von Offshore-Windenergieparks deutlich zu knapp. Überdies werden die starken Unterschiede der Rahmenbedingungen der Windenergienutzung auf See vernachlässigt. Ein GW Leistung heißt (grob), dass zwei Windparks errichtet wurden. Dies führt aber nicht zwingend zu Lerneffekten in anderen Projekten.

### 2. Unklarheit, ob etablierte/weniger etablierte Technologie

Für die Offshore-Windenergie ist nach dem Entwurf unklar, ob sie als etablierte/weniger etablierte Technologie einzuordnen sein wird. **Wir weisen allerdings darauf hin, dass aus dem Entwurf nicht hervorgeht, ob bzgl. der Nutzung der Windenergie in Hinblick auf die Technologie zwischen onshore und offshore unterschieden wird.** Für Offshore jedenfalls gilt, dass heute europaweit ein Anteil von ca. 0,7% am Stromverbrauch erreicht wird (damit könnte die 1%-Schwelle bzgl. Erzeugung in 2014, spätestens 2015, erreicht sein). Ende 2013 waren 6.5 GW Leistung installiert.[4]

Es ist zu erwarten, dass die Stromerzeugung durch Offshore-Windenergienutzung früher oder später – je nach letztlich gewähltem Wert – aber noch im Rahmen der vorgesehenen Geltungsdauer der Leitlinien in die Ausschreibepflicht hineinwachsen wird. Es entsteht dadurch Unsicherheit, ob ein Projekt überhaupt an einem Fördersystem wird teilhaben können.

Dabei ist der angedachte Prozentsatz in der Spanne von 1-3% jedenfalls als alleiniges Kriterium zu gering, um schon von einem reifen Markt sprechen zu können. In die Evaluierung einzubeziehen wären weitere Kriterien, wie etwa Kostenreduktionspotentiale und Stromgestehungskosten.[5]

---

[4] EWEA, The European Offshore Wind Industry - key trends and statistics 2013, January 2014.

[5] Wir verweisen insoweit auf European Investment Bank, Energy Lending Criteria, 2013.

### 3. Unangemessenheit einer gemeinschaftsweiten Betrachtung der Marktdurchdringung

Unabhängig davon ist die Festlegung eines solchen Werts bei der Offshore-Windenergienutzung ungeeignet, den Entwicklungsstand der Technologie zu beschreiben. Bei Offshore-Windenergieparks entsteht aufgrund der Anlagengröße und –anzahl relativ schnell ein hoher Marktanteil, wobei die Märkte extrem unterschiedlich entwickelt sind. So sind in UK und in Dänemark bereits zusammen 5 GW installiert, mithin knapp 80% der europaweit überhaupt installierten Leistung. In Deutschland hingegen wurde erst mit der Realisierung der Pilotphase begonnen. Andere Mitgliedstaaten haben noch gar keine Erfahrungen sammeln können. Dabei sind Lerneffekte nur bedingt übertragbar, da die Rahmenbedingungen je nach Seegebiet und sich daraus ergebenden Küstenentfernungen, die Wassertiefen und die Bodenverhältnisse stark variieren.

### 4. Ausschreibungspflicht

Die dargelegte Unklarheit, ob bzw. wann die Förderung der Offshore-Windenergienutzung einer Ausschreibepflicht unterfällt, führt zu Unsicherheiten auf Seiten der Entwickler/potentiellen Erzeuger über eine Teilhabe am Fördersystem und damit zu einem Investitionsstopp schon bei der vorbereitenden (mehrjährigen) Projektentwicklung und natürlich sowieso bei der Realisierung. Dies gilt erst recht angesichts fehlender Vorgaben zur Ausgestaltung der Ausschreibung; es fehlt an jeder Berechenbarkeit. Ohne Übergangsregeln, die den Stand bereits weit entwickelter Projekte, die aber dennoch einige Jahre bis zur Inbetriebnahme benötigen werden, abbilden müssen, wird dies zu einer großen Lücke führen.

Bei gut entwickelten Märkten mit einer signifikanten Marktdurchdringung – s. oben – kann durchaus über die allmähliche Einführung der Ausschreibung von Förderungen nachgedacht werden. Dies dürfte aber frühestens nach 2020 eintreten. Insofern ist ein phase-out der Einspeisevergütung verfrüht. In noch nicht voll entwickelten Märkten, wie bei der Nutzung der Offshore-Windenergie, stellt ein gut gestaltetes Einspeisevergütungssystem einen starken und zuverlässigen Anreiz dar, indem eine verlässliche und stetige Rendite gewährleistet wird. Hierdurch werden die Risiken minimiert. Auf diese Weise wird zu gegebener Zeit Marktreife erreicht werden können.

Es wurde bereits oben unter *IV.* dargelegt, dass wir Ausschreibungen jedenfalls kurz- und mittelfristig für ein ungeeignetes Instrument zur Förderung der Stromerzeugung aus EE halten.

Im Falle der Offshore-Windenergienutzung besteht hier insbesondere die Gefahr, dass aufgrund unerwartet steigender Kosten (Beispiel: Gesteigerte Schallschutzkosten, unerwartet schwierige Bodenverhältnisse, Kosten von Komponenten und Logistik) ein Projekt letztlich nicht zum angebotenen Preis verwirklicht werden kann, mit der Folge, dass es nicht realisiert wird. Dadurch entsteht ein hoher Zeitverlust bei der Nutzung dieses Energieträgers, obwohl er nach Beitragsgröße und Stetigkeit in besonderer Weise geeignet ist, den Umbau in eine $CO_2$-arme Energieerzeugung zu befördern.

### 5. Einzelnotifizierungen

Nach Rn. (19) des Leitlinienentwurfs sind für Projekte mit 125 und mehr MW Einzelnotifizierungen erforderlich. Diese Größe überschreiten die in Deutschland bzw. in der deutschen AWZ geplanten Offshore-Windenergieprojekte in aller

Regel mit Leichtigkeit; es sind üblicherweise 400 MW pro Projekt vorgesehen. Demnach müssen in jedem Einzelfall einer Förderung dieser Projekte die Voraussetzungen der Ziff. 3, 4 und der einschlägigen Teile der Ziff. 5 dargelegt und überprüft werden.

Damit wird das Gegenteil dessen erreicht, was der Leitlinienentwurf erreichen will:

- Der Vorgang wird mit bürokratischen Hürden aufgeladen.
- Anstelle von Rechts- und Investitionssicherheit entsteht Unsicherheit bis zum Abschluss der Prüfung.
- Der zeitliche und administrative Aufwand wirkt auf potentielle Investoren abschreckend und entfaltet gerade keine Anreizwirkung (n.b.: Eine Anreizwirkung ist Rechtmäßigkeitsvoraussetzung jeder Beihilfe, wie in den Rn. (23) (d) zutreffend dargelegt wird).

Gez.:

*Jörg Kuhbier*, Vorstandsvorsitzender der Stiftung OFFSHORE-WINDENERGIE

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

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

*Dr. Wolfgang von Geldern,* Vorsitzender des Wirtschaftsverbands Windkraftwerke e.V. (WVW)

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

*Henning Dettmer,* Geschäftsführer des Bundesverbands WindEnergie e.V.

*Renate Duggen*, Vorstandsvorsitzende der windcomm schleswig-holstein