

Neuregelung der Ökostromförderung - Position der IG Windkraft zum Erneuerbaren Ausbau Gesetz

05.06.2020

Die Neuregelung der Ökostromförderung wurde in den letzten fünf Jahren heftig diskutiert und von der Branche dringend gefordert. **Die IG Windkraft bekennt sich zu mehr Marktnähe und Systemverantwortung. Dies kann durch ein Marktprämienmodell gewährleistet werden: hier vermarktet** der Erzeuger seinen Ökostrom selbst und erhält zusätzlich eine Marktprämie pro Kilowattstunde als Betriebsförderung. Die **Förderhöhe sollte administrativ festgelegt werden.** Das neue Fördersystem ist so zu gestalten, dass die tatsächliche Erreichung der ambitionierten Ziele im Vordergrund steht und die dafür **erforderlichen Mittel bereitgestellt** werden. Bei Fehlentwicklungen muss rasch gegengesteuert werden.

Einige Stimmen sprachen sich für Ausschreibungen zur Bestimmung der Förderhöhe im Marktprämienmodell aus. **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. Ein Blick nach Europa zeigt, dass die Einführung von Ausschreibungen zu einem deutlichen Rückgang beim Ausbau geführt hat. So ist der Ausbau der Windkraft in Deutschland um 80 Prozent zurückgegangen, mehr als 40.000 Arbeitsplätze wurden in den letzten 3 Jahren vernichtet, und die Förderhöhe für Windkraft ist nach dreieinhalb Jahren Ausschreibungserfahrung um 6,3 % gestiegen.**

1. Eckpunkte einer neuen Ökostromförderung

Zur Erreichung der Energieziele ist ein funktionierendes Fördersystem gesetzlich zu verankern, das **technologiespezifisch auszugestalten** ist. Internationale Erfahrungen sind zu berücksichtigen. Ein **Marktprämienmodell mit administrativer Festlegung der Förderhöhe, wo Energieerzeugern die Differenz ihrer Kosten zum technologiespezifischen Marktwert** über eine Marktprämie ersetzt wird, hat sich in verschiedenen europäischen Staaten bewährt. Auch für Österreich ist dies ein sehr gut geeignetes Modell, um einen raschen Ausbau der Windenergie 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, der Akzeptanz der Bevölkerung und der höheren Effizienz sinnvoll. Die Projektentwicklung von Windparks benötigt rund 3 bis 8 Jahre. Die Standortdifferenzierung der Förderung muss die richtigen Anreize für eine frühzeitige Projektentwicklung setzen, um die Mengenziele für 2030 zu sichern.

Das neue Fördersystem ist so zu gestalten, dass die tatsächliche Erreichung der ambitionierten Ziele im Vordergrund steht und bei Fehlentwicklungen rasch gegengesteuert werden kann.

Folgende Eckpunkte sind entscheidend:

- Das 2030-Ziel ist durch einen Zielerreichungspfad und klare **Mengenziele für die einzelnen Technologien zu konkretisieren.**
- Die Windkraft muss für die Erreichung der Zielsetzung des Regierungsprogrammes bis 2030 von derzeit 3.160 MW auf über 7.000 Megawatt Leistung um ausgebaut werden. Dafür benötigen wir jedes Jahr einen Ausbau von rund **120 Windrädern mit insgesamt 500 MW Leistung, welche jährlich 1,2 TWh (Mrd. kWh) sauberen Windkraftstrom** erzeugen können.
- Das Fördersystem sollte **technologiespezifisch** ausgestaltet sein, um den Unterschieden der Technologien Rechnung zu tragen und einen optimalen Energiemix zu erhalten, weil das 100%-Ziel anders nicht erreicht werden kann.
- Als Fördersystem für Windkraft eignet sich das seit mehreren Jahren erprobte variable **Marktprämienmodell** (variable Prämie mit monatlicher Anpassung der Prämie an den durchschnittlichen Marktwert der Windkraft).
- **Die Förderhöhe sollte administrativ für 20 Jahre festgelegt werden.**
- 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.
- Für eine effiziente Fördergeldvergabe sollte ein **standortdifferenziertes Modell** (ähnlich wie in Deutschland) zur Anwendung kommen. Dies ist für die Erreichung des Mengenzieles für 2030 erforderlich. Für die Netzintegration und die Akzeptanz der Bevölkerung ist eine größere Verteilung des Windkraftausbaus sinnvoll und volkswirtschaftlich günstiger.
- Das Regierungsprogramm sieht zum EAG vor, dass das Ausmaß des Unterstützungsvolumens sich am Ausbaufahrplan zu orientieren hat, im 3-jährigen Mittel darf dabei ein Jahres-Maximum von 1 Milliarde Euro nicht überschritten werden. Etwaige **Begrenzungen der Kosten für das Fördersystem können sich daher nur auf die Anlagen der Zukunft (Anlagen nach dem EAG) beziehen** und nicht Anlagen aus dem bestehenden Ökostromgesetz einbeziehen.
- Da die Windkraftbetreiber in Zukunft verpflichtet sind, den Windstrom selbst zu vermarkten, sollte zur Markteinführung eine **Managementprämie** vorgesehen werden.
- Voraussetzung für eine funktionierende Vermarktung ist ein verbessertes Marktumfeld an den Strommärkten (u.a. gesicherter liquider Viertelstundenhandel).
- Rechtsicherheit ist für die bei der OeMAG gereichten Förderanträge zu gewährleisten.
- Ein Wahlrecht für bestehende Anlagen in das neue Marktprämiensystem ist sinnvoll.
- Abwicklung/Auszahlung der Marktprämie über die OeMAG: Wie bei der Tarifförderung zahlt die OeMAG die Marktprämie aus, daneben wird der Strom durch die Erzeuger und ihre Partner vermarktet.

2. Windkraft: Wirtschaftsmotor und Beitrag zur Lösung der Klimakrise

- Aktuell sind in Österreich **1.340 Windräder** mit einer Leistung von **3.159 MW** am Netz, die **rund 2 Mio. Haushalte** mit Strom versorgen. Die jährliche **Windstromerzeugung beträgt mehr als 7 Mrd. kWh (11 % des Stromverbrauchs)**. Bis 2024 werden in Summe zusätzlich 1.185 MW errichtet. Rund 140 Anlagen mit 275 MW Windkraftleistung werden abgebaut und durch leistungsstärkere Windräder ersetzt. 2024 werden in Österreich rund 1.525 Windkraftanlagen mit einer Gesamtleistung von rund 4.070 MW betrieben.¹ Das erhöht die Windkraftleistung und die erzeugte Strommenge um ein Drittel. Der Anteil von Windstrom am österreichischen Stromverbrauch wird auf 13 Prozent steigen. **Um das Ziel einer 100-prozentigen erneuerbaren Stromversorgung zu erreichen, reicht dieser Ausbau aber bei weitem nicht aus. Neue Windparks haben derzeit gar keine Perspektive auf eine Fördervergabe, weshalb eine gesetzliche Neuregelung dringend erforderlich ist.**

¹ Details zum Ausbau der Windkraft bis 2024 unter www.igwindkraft.at/outlook2024

- **Die Windkraft ist ein Schlüssel zum Klimaschutz.** Schon jetzt sparen Österreichs Windräder jedes Jahr 3,9 Mio. Tonnen CO₂ ein, das ist ein Drittel der Emissionen aller PKWs. Mit einem konsequenten Umbau unseres Energiesystems können die **Treibhausgasemissionen bis 2030 annähernd halbiert** werden, ein wesentlicher Grundstein für die Erreichung der **Klimaneutralität bis 2040**.

- Durch den Ausbau erneuerbarer Energien kann der jährliche Abfluss von rund 10 Milliarden Euro für **Energieimporte (2019: 12,4 Mrd. Euro) sukzessive beendet** werden.

- Die **Zustimmung zum Ausbau** erneuerbarer Energien und der Windenergie ist ausnehmend hoch.

- Der Ausbau erneuerbarer Energien ist ein **Beschäftigungsmotor**. Die Beseitigung fossiler Energie im Wärmebereich und die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien im Strombereich schafft zusätzliche **Beschäftigung von 80.000 Menschen in den nächsten 10 Jahren**. Die vom Regierungsprogramm geforderte Erhöhung der Windstromproduktion bis 2030 (plus 10 Milliarden Kilowattstunden Jahreserzeugung) bringt:

- einen **Investitionsschub**: 6,8 Mrd. Euro Investitionen
- einen **Arbeitsplatzboom**: 30.000 Arbeitsplätze bei Errichtung
- Dauerbeschäftigung; 2.700 Dauerarbeitsplätze durch Wartung und Betrieb

- Der verstärkte Ausbau heimischer Erzeugung trägt maßgeblich **zur Versorgungssicherheit und langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts** bei, weil langfristig stabile Energiekosten garantiert werden können. Die großen österreichischen Unternehmen beschäftigen sich bereits mit Szenarien der Dekarbonisierung und der Klimaneutralität, die Wasserstoff-Technologie wird für die Versorgung der Industrie eine entscheidende Rolle spielen. In Zukunft ist einer der wichtigsten Standortfaktoren für Industrieunternehmen in unserem Land die kostengünstige Verfügbarkeit von ausreichend erneuerbarem Strom. Planungs- und Investitionssicherheit in der Energiebranche sind unerlässlich, wir benötigen jetzt mutige gesetzliche Vorgaben.

- Die **Ökostromförderkosten** sind in den letzten Jahren deutlich gesunken. Seit 2016 haben diese um mehr als 40 % abgenommen. Damit ergibt sich ein Spielraum für die Zukunft.

3. Ziele des Regierungsprogrammes

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. Das Ziel findet sich auch im aktuellen Regierungsprogramm, das für die Windkraft einen Ausbau der Windkraft um 10 Terawattstunden (= 10 Milliarden Kilowattstunden) bis 2030 vorsieht. Um diese Strommenge 2030 zusätzlich zur Verfügung stellen zu können, muss ein jährlicher Ausbau von 120 Windrädern mit mehr als 500 MW Windkraftleistung und einer jährlichen Erzeugung von 1,2 TWh (Mrd. kWh) ermöglicht werden. Dies ist insofern nötig, als bis 2030 voraussichtlich 650 Windräder mit einer Erzeugungskapazität von 2 TWh (Mrd. kWh) wieder abgebaut werden. In Summe bedarf es daher eines Zubaus der Erzeugungskapazität von mehr als 12 TWh (Mrd. kWh). Für dieses ambitionierte Ziel 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.

4. 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.² Mittlerweile liegen auch Studien³ 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 können Ausschreibungen eine ideale Preisfindung ermöglichen. Es liegen jedoch Studien vor, die aufgrund theoretischer Berechnungen zum Ergebnis kommen, dass die administrative Vergabe von Förderungen zu mehr Effizienz führt.⁴ Praktisch besteht auf jeden Fall ein großes Potential für Ineffizienz:

- kein perfekter Markt (Energiamarkt...)
- Markt machtausübung (Marktgröße)
- Strategisches Bieterverhalten (strategisches Unterbieten)
- Hohe Risiken (Finanzierung!)
- Hoher administrativer Aufwand (Pönalen, Transparenz)
- Geringe Realisierungsraten
- Anstieg des Förderniveaus
- höhere Förderkosten bei Nichterreichen der Ziele

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.**

Deutschland: Zusammenbruch des Windkraftmarktes

Seit Mai 2017 werden in Deutschland die Fördermittel bei der Windkraft über Ausschreibungen vergeben. Es zeigt sich, dass die Zuschlagspreise angestiegen sind, während die Leistung abnimmt. Es kam zu einem Einbruch des Ausbaus auf ein Fünftel der Leistung (brutto): 2017: 5.334 MW, 2018: 2.402 MW, 2019: 1.078 MW. Bisher wurden seit 2017 nur rund 15,8 % der ausgeschriebenen Leistung und 21,5 % der bezuschlagten Leistung realisiert.

Zwischen Mai 2017 und März 2020 wurden für Windenergieanlagen an Land insgesamt 10.386 MW Leistung auktioniert, doch konnten in dieser Zeit auf Grund der fast durchgängigen Unterzeichnung der jeweiligen Auktionsvolumina nur 7.683 MW Leistung vergeben werden. Bisher wurden von den vergebenen Zuschlägen lediglich 1.650 MW Leistung erreicht. Aus mehreren Gründen ist damit zu rechnen, dass die vergebenen Leistungen teilweise (insbesondere die Zuschläge von 2017) niemals errichtet werden.⁵

Seit 2017 gingen mehr als 40.000 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.

5. 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 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

² Vgl. IGW: „Aktuelle Ergebnisse der Ausschreibungen in Deutschland und Frankreich“, www.igwindkraft.at/eag.

³ Vgl. exemplarisch IZES Studie: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1038666. Weitere Infos auf www.igwindkraft.at/eag.

⁴ Vgl. Stromzukunft Österreich 2030 - Analyse der Erfordernisse und Konsequenzen eines ambitionierten Ausbaus erneuerbarer Energien, <https://eeg.tuwien.ac.at/research/projects/stromzukunft-oesterreich-2030>

⁵ https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_500_WEA_mit_Zuschlag_in_Betrieb_05-2020.pdf

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.

Es sei darauf hingewiesen, dass auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2002, die bis Mitte 2021 in nationales Recht umzusetzen ist, einen Spielraum für die Ausnahme von Ausschreibungen vorsieht. Die Richtlinie 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 kann so interpretiert werden, dass andere Mechanismen der Fördervergabe zulässig sind, solange die Vorgaben der Richtlinie bezüglich Transparenz, Nicht-Diskriminierung etc. gewährleistet sind und sichergestellt ist, dass die mit der Förderung verbundene Beihilfe auf das notwendige Mindestmaß beschränkt ist.⁶

Eine **neue Publikation der Stiftung Umweltenergierecht** befasst sich mit dem europarechtlichen Handlungsspielraum bei der Förderung von Strom aus EE und kommt zum Schluss, dass die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001 Spielraum für die Gestaltung der Förderregelungen ohne Ausschreibungen lässt.⁷

Ausnahme für Kleinanlagen unter 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten

Die **State Aid Guidelines 2014-2020** sehen außerdem **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 Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001 ermöglicht Ausnahmen für Klein- und Demonstrationsanlagen. Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 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.

6. 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. 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 weiter genutzt werden. Alle Anlagenteile der bestehenden Windräder, auch das Fundament, müssen abgebaut und entsorgt werden. Die Zuwegung muss zu einem großen Teil neu errichtet werden, da die neuen Windräder auf Grund ihrer Größe andere Standorte nützen. Lediglich einzelne Ableitungen des alten Windparks können zum Teil verwendet werden. Die Planung unterscheidet sich in keiner Weise von Neuprojekten auf der grünen Wiese, in der Regel ist sie umfangreicher. Die Kostenunterschiede zwischen Neuprojekten sind oft deutlich höher als jene zwischen Neuprojekt und einem Repoweringprojekt. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 kennt den Begriff des Repowerings, knüpft daran jedoch nur Erleichterungen im Genehmigungsverfahren aber keine Sonderbehandlung im Rahmen der Förderung.

⁶ 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&m=Ökostromfoerderung%20unter%20REDII%2C%20rechtliche%20Beurteilung.pdf>

⁷ Europarechtliche Handlungsspielräume Deutschlands bei der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien: Zwischen den neuen Anforderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und dem Beihilferechterstell von *Jana Viktoria Nysten, LL.M. (Maastricht)*, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2020/03/stiftung_umweltenergierecht_wuestudien_15_art4_handlungsspielraeume.pdf