IG WINDKRAFT
Austrian Wind Energy Association

Ausschreibungen für Ökostromförderung sind für Österreich nicht geeignet

Argumente für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Umweltbeihilfenrichtline (Randziffer Rn. 126)

Grundsätzlich hält die IG Windkraft ein **Ausschreibungsmodell für den Ausbau der Windkraft in Österreich nicht für sinnvoll, da es bisher international keine brauchbaren Beispiele für dauerhaft funktionierende Ausschreibungsmodelle am Windenergiesektor** gibt, die volkswirtschaftlich effizient und dauerhaft die gesteckten Mengenzielsetzungen des Ausbaus erreichen. Die Funktionsfähigkeit kann ein solches Modell nur dann beweisen, wenn die erforderlichen erneuerbaren Strommengen zu einem vertretbaren Preis letztendlich realisiert und erzeugt werden.

Generell gilt es festzuhalten, dass **Ausschreibungen (synonym auch Auktionen genannt) per se keine Methode** zur Förderung von erneuerbaren Energien sind, sondern nur eine Art Selektionskriterium festlegen, nach welchem Förderungen vergeben werden. In diesem Fall sind die Kosten das einzige Selektionskriterium. In einem marktwirtschaftlichen Prozess soll so die Höhe der Förderung bestimmt werden, während beispielsweise bei Einspeisetarifmodellen die Höhe gutachterlich bzw. behördlich festgelegt wird. Darüber hinaus gibt es bei Ausschreibungen vorrangig Erfahrungen aus Bereichen, die auf einmalige Auszahlungen orientiert sind. Gerade im Bereich erneuerbarer Energien geht es aber vor allem um längerfristig angelegte (>10 Jahre) und am Strommarkt orientierte Auszahlungen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Ausschreibungen etwa bei Bauprojekten. Maßgeblich für den Erfolg oder Misserfolg einer Förderung erneuerbarer Energien wird also nicht eine Ausschreibung sein, sondern ein sinnvolles Fördermodell. Eine Ausschreibung bewirkt bei erneuerbaren Energieprojekten darüber hinaus eine Veränderung des Anbieterfeldes, mitunter sogar eine Erhöhung der Kosten und bedeutet einen Mehraufwand für die Teilnehmer.

Die **EU Kommission selbst bleibt in sämtlichen Dokumenten den Beweis für das Funktionieren** von Ausschreibungsmodellen für Windkraft sowie eine Begründung für die vorgeschlagenen Maßnahmen **schuldig**. **Insbesondere auf einem kleinen, begrenzten Markt wie dem österreichischen ist nach den bisher bestehenden Erfahrungen mit keinen zufriedenstellenden Ergebnissen zu rechnen** (vgl. die negativen Erfahrungen mit dem Regelenergiemarkt).
Es ist aus Sicht der IGW **entscheidend, dass man sich in Österreich nicht in vorauseilendem Gehorsam auf unerprobte Experimente einlässt** und bekannte Erfahrungen leichtfertig ignoriert. Sinnvoll erscheint es daher, das Fördersystem und die Branchen weiterzuentwickeln sowie international erprobte Best-practice-Beispiele zu nutzen bevor man österreichische Feldversuche mit unbekanntem Ausgang versucht.

In der Theorie wird angenommen, dass Ausschreibungen eine ideale Preisfindung ermöglichen (Teilnehmer unterbieten sich gegenseitig, der günstigste bekommt den Zuschlag). In der **Praxis zeigt sich jedoch ein großes Potential für Ineffizienz, wie schon in vielen Ländern festgestellt werden musste.** [1] Insbesondere funktionieren Ausschreibungen nur unter der Annahme, dass ein perfekter Markt existiert. Diese Annahme ist jedoch nur in der Theorie zutreffend und führt in der Praxis zu Verwerfungen. Die Annahme eines perfekten, „vollkommenen“ Marktes ist aus mehreren Gründen falsch:

[1] Hauser et. al (2016); Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore: Erfahrungen im Ausland, Saarbrücken

- Die Regeln des Marktes wurden für fossile und nukleare Energien geschaffen[2]
- Eine Überkapazität an künstlich billig gehaltenen Kraftwerken (Kohle, Nuklear) stört eine marktorientierte Preisbildung
- Windenergie Standorte sind hochgradig unterschiedlich und nicht vergleichbar
- Windkraft Standorte sind in Österreich eng begrenzt (Zonierung, Topografie)

Die Voraussetzungen der potentiellen Anbieter sind nicht gleichwertig und bieten teilweise Vorteile, die einer freien, transparenten und fairen Preisbildung entgegenstehen

Die Folgen dieser der Theorie entgegen stehenden Voraussetzungen sind:

- Marktmachtausübung (Marktgröße, Anzahl der Teilnehmer)
- Strategisches Bieterverhalten (strategisches Unterbieten) - Hohe Risiken (höheres Risiko führt zu höheren Kosten der Finanzierung)
- Hoher administrativer Aufwand (Pönalen, Transparenz)
- Geringe Realisierungsraten

EU Vorgaben

Die EU Leitlinien für Beihilfen im Umwelt- und Energiebereich sehen in Rn. 126 vor, dass Beihilfen ab 2017 anhand eindeutiger, transparenter und diskriminierungsfreier Kriterien in einem Ausschreibungsprozess gewährt werden. Die Mitgliedstaaten können nach Rn. 126 jedoch davon absehen, wenn sie beispielsweise nachweisen:

- nur ein Vorhaben oder Standort oder eine begrenzte Zahl von Vorhaben oder Standorten wäre beihilfefähig
- Ausschreibungen würden zu einem höheren Förderniveau führen (strategisches Bieterverhalten)
- Ausschreibungen würden dazu führen, dass nur wenige Vorhaben verwirklicht werden (Unterbietung)

Nach Rn. 126 kann die Ausschreibung auf bestimmte Technologien beschränkt werden, „wenn eine allen Erzeugern offenstehende Ausschreibung zu einem suboptimalen Ergebnis führen würde, das durch die Ausgestaltung des Verfahrens vor allem aus folgenden Gründen nicht verhindert werden könnte:

- längerfristiges Potenzial einer bestimmten neuen, innovativen Technologie oder
- Notwendigkeit einer Diversifizierung oder
- Netzeinschränkungen und Netzstabilität oder
- System(integrations)kosten oder
- Notwendigkeit, durch die Förderung der Biomasse verursachte Wettbewerbsverfälschungen auf den Rohstoffmärkten zu vermeiden.“

Keine Ausschreibungspflicht besteht außerdem für kleine Anlagen (Windkraft: Grenzwert von 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten).[3]

Österreich: Ausschreibungsmodell nicht sinnvoll

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass in Österreich angesichts des kleinen und begrenzten Marktes nicht damit gerechnet werden kann, dass Ausschreibungen sinnvoll sind. Daher sollte man sich gegenüber der EU Kommission auf die Ausnahmemöglichkeit nach Rn. 126 berufen. Auch Deutschland geht diesen Weg bei jenen Technologien, wo aufgrund der Rahmenbedingungen ein sehr niedriges Wettbewerbsniveau erkannt wird, um zu vermeiden, dass ganze Branchen nachhaltig geschädigt werden (Deutschland plant beispielsweise keine Ausschreibungen bei Kleinwasserkraft, PV unter 750 kW oder Biomasse unter 750 kW).

[2] COM(2015) 340 final; Launching the public consultation process on a new energy market design (SWD (2015) 142); Seite 3 Abs. 1

[3] nach derzeitiger Auslegung der Kommission kann es sich hier auch um 6 Erzeugungseinheiten mit einer an der durchschnittlichen Leistung moderner Anlagen ausgerichteten Leistung handeln

Vorbehalte zur Vergabe von Förderungen per Ausschreibung

1) Kleine und enge Märkte sind anfällig für Marktversagen

Ausschreibungen sind anfällig für eine Reihe von Fehlern. Diese Fehler entstehen vor allem in Märkten, in denen wenig Wettbewerb herrscht (wenige Anbieter, wenige Auktionsgüter,...). Durch intensive rechtliche und organisatorische Maßnahmen kann dem entgegengewirkt werden, ein Versagen jedoch de facto nicht verhindert werden.

Beispiel: Mit dem Jahr 2012 wurde der österreichische Regelenergiemarkt auf Ausschreibungen umgestellt. Die Kosten stiegen in der Folge um 100% von 100 Mio. Euro auf über 200 Mio. Euro dramatisch an, während die beschafften Energiemengen sich nur unwesentlich änderten. Die Gesamtkosten in Österreich liegen damit im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz bei Berücksichtigung der Marktgröße bei 30% bzw. 50%. Begründet wird diese Veränderung im Wesentlichen durch die äußerst geringe Anbietervielfalt und aus der daraus resultierenden Erwartbarkeit des Bieterverhaltens der Teilnehmer.

Wenige Standorte sind verfügbar

Am Windenergiesektor ist in Österreich nur eine geringe Anzahl von Flächen für die Windenergie verfügbar (in Niederösterreich sind weniger als 1,5% der Landesfläche als Eignungszonen ausgewiesen; in der Steiermark sind lediglich 0,2% der Landesfläche als Vorrangzone ausgewiesen). Da potentielle Windstandorte in Österreich aufgrund der Topographie bereits relativ gut erschlossen sind, besteht hinsichtlich eines Wettbewerbs der Anbieter der „besten“ Standorte nur wenig Potential für Wettbewerb. Darüber hinaus gibt es zwar eine größere Anzahl von Projektbetreibern bzw. potentiellen Projektwerbern, allerdings auch eine äußerst ausgeprägte Dominanz weniger sehr großer Energieerzeuger, die hier Marktmacht ausüben könnten (siehe Regelenergiemarkt). Der Wettbewerb kann sich also nicht zwischen den günstigsten Standorten entfalten, sondern eher zwischen den Bietern, wobei die wenigen, größeren Anbieter hier aufgrund ihrer Finanzierungsvorteile bevorzugt wären.[4]

2) Ineffizienter Fördermitteleinsatz

Aufgrund der geringen Marktgröße und der wenigen Anbieter würde sich nur ein begrenzter Wettbewerb einstellen. Kurzfristig könnten die Preise sinken, längerfristig würden die Kosten durch die sinkende Teilnehmerzahl jedoch steigen. Wie bereits das EU Projekt „DIACORE“ zeigt, steigen bei Ausschreibungen außerdem die Risikokosten erheblich u.a. durch die Einpreisung des unsicheren Zuschlagsrisikos (dieses ist wiederum für kleinere Akteure noch schwerwiegender zu bewerten als für größere Anbieter). Wie das Projekt zeigt, steigen die Kapitalkosten bei der Vergabe von Fördermitteln per Ausschreibung um 100 Basispunkte im Vergleich zur Förderung ohne Ausschreibung. Die Gründe liegen vor allem in der höheren Risikoeinschätzung und dem Aufwand bei der Finanzierung was sich in der Folge natürlich in den Gesamtkosten niederschlägt. Auch Aufwände wie etwa die Hinterlegung von Sicherheiten müssen berücksichtigt werden. So fallen etwa laut deutschem EEG 2016 Kosten von ca. EUR 90.000 pro Windkraftanlage als Erstsicherheit an die dann auch vorfinanziert und hinterlegt werden müssen. Bei einer Windparkgröße von durchschnittlich 6 Anlagen in Deutschland sind das Kosten von rund EUR 450.000 (abhängig von der genauen Anlagengröße).

3) Niedrige Realisierungsrate

Wie internationale Beispiele mehrfach belegen, ist die Realisierungsrate bei Ausschreibungen für Windkraftanlagen (aber auch andere Technologien) niedrig bzw. sinkend.[1] Der Grund dafür liegt in der Tendenz, dass Anbieter sich gegenseitig unterbieten möchten um den Zuschlag für ein Projekt zu erhalten. Tendenziell unterschätzen die Bieter jedoch ihre eigenen Kosten. Dazu kommt durch den Kostendruck eine wesentlich niedrigere Toleranz gegenüber veränderten Rahmenbedingungen, die Kosten verursachen (Marktpreisverwerfungen, Netzkosten, regulatorische Aufwendungen, nachträgliche Auflagen usw.).

4) Niedrige Teilnehmervielfalt

Tendenziell bestehen Bedenken hinsichtlich des Marktzuganges durch Ausschreibungen. Von Seiten der Finanzierungsinstitute, aber auch in Studien und von Marktteilnehmern bestehen hier Vorbehalte. In Ländern wie Großbritannien, Frankreich[6], Südafrika oder Brasilien war genau dies der Fall. Insbesondere sehr große Anbieter

[4] Fraunhofer ISI (2016); Dia-core; Intelligent Energy Europe
[6] Maringer (2015); Vergleich der Fördersysteme für erneuerbare Energien, St. Pölten

aber auch integrierte Unternehmen (Energieversorger) können hier unfaire Kostenvorteile ausspielen, die den Wettbewerb einschränken (etwa durch günstigere Finanzierungskonditionen aufgrund einer staatlichen Beteiligung). Volkswirtschaftlich sinnvoll und für die Akzeptanz der Windenergie durch die Bevölkerung vor Ort entscheidend ist es jedoch, dass Unternehmen mit starkem Bezug zu Österreich und hoher heimischer Wertschöpfung Projekte realisieren können. Insbesondere bei niedrigem Teilnehmerfeld steigt die Ausnutzbarkeit des Systems durch wenige Akteure aber auch die Vorhersagbarkeit des Verhaltens der Akteure steigt und senkt somit den gewünschten Wettbewerb.

5) Innovationsrückgang

In der Realität zeigt sich, dass Länder mit Ausschreibungssystemen bisher wesentlich weniger innovativ und erfolgreich waren, als jene ohne. Bisher dominieren etwa Deutschland, Dänemark oder Japan sehr große Teile der Patente am Windkraftsektor. Dies war nicht durch den erheblichen Druck eines Ausschreibungsmodelles möglich, sondern aufgrund der Tatsache, dass Unternehmen eine marktübliche Rendite zugestanden wurde, die wiederum in Forschung, Entwicklung und Innovation investiert werden konnte.[1] Durch die massive Konzentration auf den Kostendruck werden zusätzliche Effekte die auch in der Richtlinie für erneuerbare Energien oder aber auch dem Ökostromgesetz festgeschrieben sind, die Technologieentwicklung, konterkariert.

Die jeweiligen Effekte können dabei wie Studien (siehe auch Hauser, 2016) sowohl zeitverzögert als auch in unterschiedlicher Ausprägung stattfinden (etwa eine Preisreduktion mit gleichzeitiger Reduktion der Anbieter und folgender Preiserhöhung aufgrund der niedrigen Anbietervielfalt).
Zusätzlich zu den oben beschriebenen Faktoren kommt ein weiterer allgemeiner Faktor hinzu, das politische Risiko ist im Bereich der Energiewirtschaft größer, als in vielen anderen Bereichen. Entscheidungen wie ein Atomausstieg oder aber -Einstieg bzw. der Bau weiterer Atomkraftwerke eines einzelnen Landes haben erhebliche Auswirkungen auf den Strommarkt. Diese Entscheidungen sind eben stärker anlassbezogen und teilweise von individuellen politischen Entscheidungen abhängig und oftmals nicht rational. In Kombination mit den genannten Faktoren potenziert sich das Risiko durch den erheblichen Kostendruck der über Ausschreibungen entstehen kann erheblich. Das Risiko muss zwangsläufig bei der Finanzierung eingerechnet werden.

Die Literatur kennt rund 37 verschiedene „Designelemente“ für Ausschreibungen die kombiniert werden können um eine Ausschreibung zu gestalten. Es gibt Länder, die diese Elemente bei jeder Ausschreibungsrunde neu kombinieren und Länder, die das Design nicht wesentlich ändern. Im ersten Fall entsteht für alle Anbieter bei jeder Runde ein neuer, hoher Bedarf, sich auf die eigene und jene der Mitbewerber einzustellen (d.h. ein vollständig anderes Risikoprofil), im zweiten Fall besteht die Möglichkeit, dass einzelne Anbieter „lernen“ das Design strategisch auszunutzen. Je kleiner und enger ein Markt ist desto höher das entsprechende Risiko.

FAZIT: Österreich darf sich bei einer Weiterentwicklung der Ökostromförderung nicht in vorauseilendem Gehorsam auf unerprobte Experimente einlassen und muss gegenüber der EU Kommission unter Berufung auf die Ausnahmemöglichkeiten von Rn. 126 der Leitlinien den Nachweis führen, dass Ausschreibungen nicht zielführend sind.

IG Windkraft Österreich
Tel.: 02742/21955-0
Mail: igw@igwindkraft.at
Web: www.igwindkraft.at