

16. Oktober 2012

Neue Haftungsregelungen für die Anbindung von Offshore- Windkraftanlagen

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Neuregelung
energiewirtschaftlicher Vorschriften (Drucksache 17/10754)**

Zusammenfassung der Forderungen

1. Haftungsrisiken, die über das übliche Maß der Windenergie an Land hinausgehen, sollten grundsätzlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.
2. Die Haftungsregelung sollte so ausgestaltet werden, dass übermäßige Versicherungskosten vermieden werden; daher sollte die Bundesnetzagentur über den Umfang der zu versichernden Eigenbehalte der Netzbetreiber entscheiden und so den (volatilen) Versicherungsmarkt berücksichtigen. Versicherungen und Pönalen sollten zunächst auf den Eigenbehalt der Netzbetreiber angerechnet werden, um so Anreize für optimalen Versicherungsschutz und eine Verpflichtung der verantwortlichen Lieferanten zu gewährleisten.
3. Alle derzeit (und bis zum Stichtag) erteilten Netzanbindungszusagen müssen auf ihre Realisierbarkeit überprüft werden und gegebenenfalls korrigiert in das neue Verfahren der Netzentwicklungsplanung Offshore eingehen:
 - a. Verfall aller bisher erteilten bedingten Netzanschlusszusagen.
 - b. Verfall von bereits erteilten unbedingten Netzanschlusszusagen, falls innerhalb eines Jahres nach Erteilung keine signifikanten Projektfortschritte dokumentiert werden können; gegebenenfalls kann hier der Anspruch auch auf eine erst künftig zu errichtende Anschlussleitung verschoben werden.
 - c. Aufstellung eines vorläufigen Entwicklungsplans Offshore durch die Bundesnetzagentur, mit dessen Hilfe bis 2022 die verbleibenden Offshore-Projekt und die dazu erforderlichen Anschlussleitungen zeitlich und kostenoptimal aufeinander abgestimmt werden.
4. Es muss eine Kontrollkompetenz bei der Bundesnetzagentur eingeführt werden, die die Verantwortlichkeit anhand vorgegebener Kriterien überprüft und die Gelder zur Umlage frei gibt.
5. Die absolute Schadenshöhe je Schadensereignis muss absolut auf 100 Millionen Euro begrenzt werden.
6. Eine Definition von „Schadensereignis“ muss ergänzt werden.

Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Im Folgenden nimmt der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) Stellung zu den vorgesehenen Neuregelungen des Energiewirtschaftsgesetzes. Die Änderungen umfassen im Wesentlichen die Einführung neuer Haftungsregeln für die Anbindung von Offshore-Windkraftanlagen und die Möglichkeit der Umlage dieser Kosten über die Netzentgelte auf die Endkunden.

Der vorgesehene Systemwechsel im Bereich der Haftung von Offshore-Windenergieanlagen offenbart mehrere fundamentale Probleme:

Bei der Offshore-Anbindung sind die privatisierten Übertragungsnetzbetreiber offensichtlich aus unternehmensinternen Gründen nicht in der Lage, die erforderlichen Investitionen zu finanzieren. Statt dieses Problem anzugehen und ernsthaft über eine nicht-privatwirtschaftlich organisierte Netzgesellschaft nachzudenken, werden unbeschränkte Haftungslösungen, die zu Lasten der Verbraucher gehen, gewählt. Dieses Vorgehen lehnt der vzbv aus grundsätzlichen Erwägungen ab: denn Verbraucher sollen haften, obwohl sie keine Einflussmöglichkeiten auf eine Schadensabwendung oder -minderung haben.

Aus diesem Grund sollten nicht die Verbraucher über eine Umlage die Haftungsrisiken tragen, sondern vielmehr eine staatliche Haftung eingeführt werden. Anhaltspunkt hierfür könnten die Regelungen für die Windenergie an Land sein. Haftungsrisiken, die über das übliche Maß der Windenergie an Land hinausgehen, sollten aus Sicht des vzbv grundsätzlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Dies hätte zur Folge, dass sowohl der Eigenanteil der Übertragungsnetzbetreiber als auch zu zahlende Entschädigungsleistungen aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Die verbleibenden Haftungsregelung sollte weiterhin so ausgestaltet werden, dass übermäßige Versicherungskosten vermieden werden; daher sollte die Bundesnetzagentur über den Umfang der zu versichernden Eigenbehalte der Netzbetreiber entscheiden und so den (volatilen) Versicherungsmarkt berücksichtigen.

Gleichzeitig wurde es versäumt, die Offshore Ausbauziele der Bundesregierung in Anbetracht der hohen Kosten, verursacht durch den normen Zeitverzug aufgrund technische Probleme und das zusätzlich notwendige Leitungsnetz an Land, grundsätzlich in ihrer Sinnhaftigkeit zu überprüfen. Stattdessen hält auch der Gesetzentwurf in seiner Begründung an den überdimensionierten Zielen von 25 Gigawatt bis 2030 fest. Hinzu kommt die Nichtberücksichtigung der inzwischen stärkeren Ausbreitung der Windenergie in Süddeutschland und deren Auswirkungen auf das Energiesystem.

Dabei ist die Synchronisierung des Zubaus von Erneuerbaren Energien und dem Netzausbau gerade bei der Offshore-Windkraft geboten. Neben der Offshore-Windkraft und Offshore-Anschlussleitungen muss auch die Transportkapazität des Netzes an Land Berücksichtigung finden. Denn solange aufgrund der Engpässe im Netz an Land, die insbesondere durch Onshore-Windkraft entstehen, auch für Offshore-Wind umfangreiches Einspeisemanagement droht, stellen Milliardeninvestitionen in Erzeugungs- und Netzanlagen in der Nordsee zumindest temporär Stranded Investments und damit eine unnötige Belastungen für Verbraucher dar.

Ein weiteres grundsätzliches Problem ist die nicht ausreichende Berücksichtigung einer Kontrollinstanz. Es ist keine verantwortliche Institution, die die Verantwortlichkeiten im Falle eines Schadensereignisses überprüft – insbesondere in Hinblick auf Vorsatz und

Fahrlässigkeit – vorgesehen. Der vzbv fordert daher die Einführung einer Kontrollinstanz bei der Bundesnetzagentur, die die verschiedenen Schadensfälle und Schuldfragen überprüft und erst nach erfolgter Überprüfung die Gelder zur Umlage freigibt.

Neben diesen grundsätzlichen Problemen begrüßt der vzbv, dass im vorgelegten Gesetzentwurf endlich eine verbindliche Planung bei Offshore-Windkraftanlagen vorgesehen ist. Allerdings besteht bei der geplanten nahezu unbegrenzten Haftung kein Anreiz mehr, sich überhaupt an die bisherigen (und auch zukünftigen) Planungen zu halten, geschweige denn die Netzanbindung kosteneffizient durchzuführen.

Anstatt alle erteilten bedingten Netzanschlusszusagen in das neue System zu überführen sollten diese Zusagen vielmehr daraufhin überprüft werden, ob sie eingehalten werden können. Denn erteilte Anschlussstermine können bereits nach heutigem Wissensstand nicht realisiert werden. Der Gesetzentwurf muss aus Sicht des vzbv um ein korrigierendes Element erweitert werden. Ansonsten ist möglichem Missbrauch Tür und Tor geöffnet, wenn beispielsweise bereits jetzt feststeht, dass eine verbindliche Netzanschlusszusage nicht eingehalten werden kann, trotzdem aber mit dem Bau einer Offshore Windkraftanlage begonnen wird.

Alle Netzanschlusszusagen sollten also im neuen Offshore-Netzplan überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden. Dieser Plan sollte dann als einheitliche Grundlage, auch für die Haftungsansprüche, dienen. Durch diese Maßnahmen sollen nicht nur unnötige Haftungszahlungen an Offshore-Windparkbetreiber, sondern vor allem Fehlinvestitionen in den Netzausbau in Milliardenhöhe schon vor dem Inkrafttreten des Netzentwicklungsplans Offshore vermieden und die entstehenden Netzanschlüsse möglichst vollständig ausgelastet werden.

Auf Grund der Stichtagsregelung ist festzustellen, dass bis zum Inkrafttreten des Gesetzes möglichst viele Netzanschlusszusagen beantragt wurden, obgleich feststeht, dass diese in der Regel nicht eingehalten werden können, so dass ein erhöhtes Kostenrisiko für die Verbraucher auf Grund der Haftungsregelung entsteht. Aktuell haben bereits etwa neun von elf Gigawatt der geplanten Offshore Windkraftanlagen eine Netzanbindungszusage erhalten.

In Sachen Transparenz wurde der ursprüngliche Referentenentwurf deutlich verbessert. Der vzbv begrüßt die vorgesehenen Veröffentlichungspflichten für Übertragungsnetzbetreiber.

Im Einzelnen:

1. § 17b Offshore Netzentwicklungsplan

Der vorgesehene Zeitrahmen, bis zum 03. März 2013 einen Offshore Netzentwicklungsplan zu erstellen, erscheint unrealistisch. Vielmehr sollte die Bundesnetzagentur einen vorläufigen Entwicklungsplans Offshore aufstellen, mit dessen Hilfe bis 2022 die verbleibenden Offshore-Projekt und die dazu erforderlichen Anschlussleitungen zeitlich und kostenoptimal aufeinander abgestimmt werden.

2. § 17d Abs. 4 Finanzielle Verrechnung

Dieser Paragraph sieht die finanzielle Verrechnung der Kosten zwischen den vier Übertragungsnetzbetreibern vor. Dies ist die einzige bisher vorgesehene Kontrollinstanz. Da die Übertragungsnetzbetreiber jedoch ihre Kosten erstattet bekommen, haben sie auch kein Interesse daran, sich gegenseitig zu kontrollieren. Diese Kontrolle und Freigabe der Kosten muss über die Bundesnetzagentur erfolgen.

3. § 17e Abs. 1 Entschädigung: Kontrolle fehlt

Es bleibt offen, wer die Schadensverantwortlichkeit überprüft, insbesondere in solchen Fällen in denen vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt wurde. Das Gleiche gilt für den Umfang von betriebsbedingten Wartungsarbeiten aus § 17e Abs. 3. Es muss eine Nachweispflicht eingeführt werden, so dass die einzelnen Schadensfälle und Verantwortlichkeiten von der Bundesnetzagentur geprüft werden können.

4. § 17e Abs. 2 Fristenregelung

Die gewählte Fristenregelung sieht vor, alle bisher erteilten unbedingten Netzanschlusszusagen in die neue Regelung zu übernehmen. Der Gesetzgeber beruft sich dabei auf eine sogenannte unechte Rückwirkung. Dieses Vorgehen lehnt der vzbv ab. Statt die aus heutiger Sicht bereits als unrealistisch einzustufenden Zusagen in eine neue Regelung zu überführen, sollte das Instrument der Offshore-Netzplanung aus § 17b stärker als korrigierendes Element genutzt werden. Wir schlagen daher vor, dass alle bisher erteilten bedingten Netzanschlusszusagen verfallen. Ebenso alle bereits erteilten unbedingten Netzanschlusszusagen, falls innerhalb eines Jahres nach Erteilung keine signifikanten Projektfortschritte dokumentiert werden können; gegebenenfalls kann hier der Anspruch auch auf eine erst künftig zu errichtende Anschlussleitung verschoben werden.

5. § 17e Abs. 3 Entschädigung: Wartungsarbeiten sind planbar

Die Regelung auch betriebsbedingte Wartungsarbeiten an der Netzanbindung in die Haftung einzubeziehen, muss gestrichen werden. Denn sofern diese Wartungsarbeiten mit Ankündigung erfolgen, sind sie planbar und gehören damit zum unternehmerischen Risiko. Anders verhält es sich, wenn die Wartung länger dauert als angekündigt, aber auch hier wäre verlässlich zu prüfen, wer und in welchem Umfang hierfür die Verantwortung trägt.

6. § 17f Belastungsausgleich

Anstatt eine Umlage auf alle Endverbraucher einzuführen, sollte § 17f grundlegend geändert werden. Hierzu sollte § 17f Abs. 2 so ausgestaltet werden, dass die Bundesnetzagentur über den Umfang der zu versichernden Eigenbehalte der Netzbetreiber entscheidet und so den (volatilen) Versicherungsmarkt berücksichtigt. Versicherungen und Pönalen sollten zunächst auf den Eigenbehalt der Netzbetreiber angerechnet werden, um so Anreize für optimalen Versicherungsschutz und eine Verpflichtung der verantwortlichen Lieferanten zu gewährleisten.

Haftungsrisiken, die über das übliche Maß der Windenergie an Land hinausgehen, sollten grundsätzlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Dies hätte zur Folge, dass Beträge, die höher sind als die bisherigen Regelungen für Onshore Windenergie, genauso aus öffentlichen Mitteln finanziert würden, wie die darüber hinaus zu zahlenden Entschädigungsleistungen nach § 17f Abs. 5.

7. § 17g Haftung für Sachschäden

Es fehlt an einer klaren Definition von „Schadensereignissen“. Bei einer 14 Tage anhaltenden Störung beispielsweise, die für einen Tag beseitigt erscheint, dann aber dennoch Probleme ab dem 16. Tag auftreten, ist nicht klar, ob es sich um ein Schadensereignis oder zwei Schadensereignisse handelt.

Außerdem sollte die Regelung zur Begrenzung der Kosten pro Schadensereignis verschärft und Satz 2: „Übersteigt die Summe der Einzelschäden die Höchstgrenze, so wird der Schadensersatz in dem Verhältnis gekürzt, in dem die Summe aller Schadensersatzansprüche zur Höchstgrenze steht“ gestrichen werden. Bei der Begrenzung auf 100 Millionen Euro je Schadensfall und der nachfolgenden Regelung kann bei vier fiktiven Schadensfällen, die jeweils 120 Millionen Euro, 75 Millionen Euro, 80 Millionen Euro und 150 Millionen Euro betragen, ein Wert von 400 Millionen Euro erstattet werden. Bei einer absoluten Schadensbegrenzung wären es 355 Millionen Euro.