

Fachgespräch: Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

## **Was bestimmt außerdem die nationale Erneuerbaren-Politik?**

### **Die Bedeutung des Beihilferechts für die Ausgestaltung nationaler Förderregelungen**

**Dr. Markus Kahles**

Würzburg, 10. Oktober 2016

# Vortragsübersicht

- **Rechtsgrundlage und Inhalt der Beihilfeleitlinien**
- **Beihilfeleitlinien als bestimmender Faktor der EE-Förderpolitik der Mitgliedstaaten**
- **Fazit**

# RECHTSGRUNDLAGE UND INHALT DER BEIHILFELEITLINIEN

## Rechtsgrundlage

- EU-KOM ist für Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln zuständig
- Europäische Verträge verbieten grundsätzlich Beihilfen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, Art. 107 I AEUV
- Sie sehen aber Ausnahmen vor, für erneuerbare Energien einschlägig Art. 107 III c) AEUV zur „Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige“
- EU-KOM hat bei der Prüfung einen sehr weiten Ermessensspielraum, den sie zum Teil – etwa durch Leitlinien – konkretisiert
- Im Rahmen des *State Aid Modernisation* Prozesses u.a. die Leitlinien für staatliche Umweltschutz und Energiebeihilfen 2014-2020 (UEBLL) erlassen:
  - Vergleichbar mit nationalen (internen) Verwaltungsvorschriften
  - Keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen, vielmehr als „soft law“ anzusehen; allerdings faktische Wirkung durch Beihilfeentscheidungen

# Überblick: Inhalt der Beihilfeleitlinien

## Allgemeine Grundsätze (Abschnitt 3.1., Rn. 26-29)

- Beitrag zu einem genau definierten **Ziel** von gemeinsamem Interesse
- **Erforderlichkeit** staatlicher Maßnahmen
- **Geeignetheit** der Beihilfe
- **Anreizeffekt**
- **Angemessenheit** der Beihilfe (Beschränkung auf das erforderliche Minimum)
- **Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen** auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten
- **Transparenz** der Beihilfe

konkretisiert  
durch



**Allgemeine  
Vereinbarkeitskriterien  
(Abschnitt 3.2, Rn. 30-106)**  
gelten unmittelbar für  
Investitionsbeihilfen (Rn. 119)

präzisiert/  
geändert  
durch



**„Spezifischere Abschnitte“  
(Abschnitte 3.3.- 3.11., Rn. 107 ff.)**  
(u.a. EE-Förderung; Energieeffizienz inkl.  
KWK; Ermäßigungen der finanziellen  
Beiträge zur EE-Förderung)



beinhalten

**Betriebsbeihilfen für Strom aus EE  
(Abschnitt 3.3.2.1, Rn. 124-130)**  
bzw.  
**Beihilfen i. F. v. Umweltzertifikaten  
(Abschnitt 3.3.2.4, Rn. 135-137)**

# „2-Stufen-Plan“ zur Einführung neuer Förderinstrumente in Form von Betriebsbeihilfen nach den UEBLL

## Stufe 1: ab 1. Januar 2016 (Rn. 124 f.)

- Beihilfen nur als Prämie zusätzlich zum Marktpreis
- Standardbilanzausgleichsverantwortung
- Keine Anreize zur Erzeugung bei negativen Preisen
- Ausnahmen: 500 kW, Wind: 3 Anlagen o. 3 MW, Demonstrationsvorhaben

## Übergangsphase für die Jahre 2015 und 2016 (Rn. 126)

- Ausschreibungen für mind. 5% der geplanten neuen Kapazitäten

## Stufe 2: ab 1. Januar 2017 (Rn. 126 f.)

- Beihilfen nur im Wege von technologieneutralen Ausschreibungen
- Ausnahmen: 1 MW, Wind: 6 Anlagen o. 6 MW, Demonstrationsvorhaben
- Technologiebezogene Ausschreibungen ausnahmsweise möglich
- Europaweite Ausschreibungen werden „positiv bewertet“ (Rn. 122)
- Voraussetzungen der Stufe 1 gelten fort

## Ausschreibungen: Definition und Anforderungen

- „Ausschreibung“: diskriminierungsfreies Bieterverfahren, das die Beteiligung einer ausreichend großen Zahl von Unternehmen gewährleistet und bei dem die Beihilfe entweder auf der Grundlage des ursprünglichen Angebots des Bieters oder eines Clearingpreises gewährt wird. Zudem ist die Mittelausstattung oder das Volumen in Verbindung mit der Ausschreibung ein verbindlicher Höchstwert, so dass nicht allen Beteiligten eine Beihilfe gewährt werden kann.“ (Rn. 43)
- „Beihilfen werden im Rahmen einer Ausschreibung anhand eindeutiger, transparenter und diskriminierungsfreier Kriterien gewährt“ (Rn. 126)

## Ausnahmen von Ausschreibungspflicht

- Rn. 126 UEBLL: Auf Ausschreibung darf ganz verzichtet werden, wenn der Mitgliedstaat nachweist, dass
  - Zu wenig Vorhaben/Standorte beihilfefähig sind
  - Zur Vermeidung strategischen Bietverhaltens
  - Zur Vermeidung von Unterbietung
    - **Für einen großen Markt (wie in Deutschland) scheint ein solcher Nachweis eher unwahrscheinlich (zumindest nicht ohne mehrere Ausschreibungsrunden durchgeführt zu haben)**
    - **Für kleinere Märkte Nachweisführung *ex ante* eher denkbar?**
- Rn. 127 UEBLL lässt Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht zu für Anlagen mit einer installierten Stromerzeugungskapazität von weniger als 1 MW, Demonstrationsvorhaben und Windkraftanlagen mit 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten



## Technologiespezifische vs. -neutrale Ausschreibungen

Rn. 126 UEBLL: Die Ausschreibung kann 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.

# BEIHILFELEITLINIEN ALS BESTIMMENDER FAKTOR DER EE-FÖRDERPOLITIK DER MITGLIEDSTAATEN

## UEBLL als bestimmendes Faktum der EE-Politik

- UEBLL wurden vielfach kritisiert (Energiepolitik „*durch die Hintertür*“), erweisen sich aber als beständig.
- Nichtigkeitsklagen von Verbänden durch EuG wegen mangelnder direkter Betroffenheit als unzulässig abgewiesen (T-670/14; T-694/14).
- Kein Mitgliedstaat hat Nichtigkeitsklage erhoben.
- Klagen sind noch implizit möglich, wenn sich MS gegen Beihilfeentscheidung wendet und dabei UEBLL angreift: Bislang nicht passiert.
- Auch betroffene Unternehmen können sich mit Nichtigkeitsklage gegen Beihilfeentscheidung implizit gegen UEBLL wenden (Zulässigkeitschürden aber sehr hoch).

## Stand der Beihilfeverfahren zum EEG

- EEG seit EuGH *PreussenElektra* (2001) „beihilfefrei“, allerdings seit EEG 2012 wieder im Fokus der GD Wettbewerb:
  - **EEG 2012** (SA.33995 v. 25.11.2014):
    - Nichtigkeitsklage der BReg von EuG abgewiesen (T-47/15 v. 10.05.2016), BReg hat am 19.07.2016 Rechtsmittel zum EuGH eingelegt.
  - **EEG 2014** (SA.38632 v. 23.07.2014):
    - Keine Rechtsmittel, Entscheidung von BReg (faktisch) akzeptiert, auch wenn lediglich Notifizierung als Nichtbeihilfe erfolgt ist.
  - **EEG 2017:**
    - Noch keine Entscheidung, Vereinbarkeitsentscheidung wird allgemein erwartet. Offensichtlicher KOM-Einfluss im EEG 2017: Kurzfristige Aufnahme von gemeinsamen Ausschreibungen Wind/PV (§ 39i) sowie technologieoffene Innovationsausschreibungen (§ 39j).

# Übersicht: Einfluss UEBLL auf EEG 2014/2017

Maßgebliche Weichenstellungen im EEG 2014 und EEG 2017 gehen u.a. auf Vorgaben der **Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (UEBLL)** der EU-KOM zurück:

UEBLL	EEG 2014/EEG 2017
<b>Verpflichtende Direktvermarktung</b> plus <b>Marktprämie</b> (Rn. 124 lit. a)	<b>Marktprämie</b> (§§ 19 I Nr. 1, 20 EEG 2017) Einspeisevergütung grds. nur noch für Anlagen bis zu 100 kW (§§ 19 I Nr. 2, 21 I Nr. 1 EEG 2017)
Wegfall der Förderung bei <b>negativen Preisen</b> (Rn. 124 lit. c)	<b>6h-Regelung</b> nach § 24 EEG 2014/ § 51 EEG 2017
Ermittlung der Förderhöhe durch <b>Ausschreibungen</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pilotphase</b> 2015/2016 (Rn. 126 Abs. 1)</li> <li>• Ab 01.01.2017: Grds. <b>technologieoffene</b> Ausschreibungen für alle EE-Technologien (Rn. 126 Abs. 2)</li> </ul>	Schrittweise Einführung von Ausschreibungen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pilot-Ausschreibungen</b> nach § 2 V EEG 2014 und FFAV</li> <li>• <b>Technologiespezifische Ausschreibungen für Wind/PV/Biomasse ab 2017</b> (§ 22 EEG 2017)</li> <li>• <b>Gemeinsame Ausschreibungen für Wind/PV</b> (§ 39i EEG 2017) und <b>Innovationsausschreibungen</b> (§ 39j EEG 2017) durch VO spätestens <b>ab 01.05.2018</b></li> </ul>

# Einfluss auf Förderregelungen in den Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Förderregelung	Beihilfeentscheidung
Deutschland	EEG 2014/EEG 2017	SA.38632 v. 23.07.2014; zu EEG 2017 liegt noch keine Entscheidung vor
Vereinigtes Königreich	Contracts for Difference: Ausschreibungen der Höhe der Marktprämie Differenzierung zwischen etablierten und weniger etablierten Technologien	SA.36196 v. 23.07.2014
Luxemburg	FIT-System, aber Verpflichtung zu Einführung von Ausschreibungen	SA. 37232 v. 16.09.2014
Dänemark	PSO-Tarif, aber Pilot-Ausschreibung für PV noch 2016?	SA.36204 v. 24.10.2014 und SA.40305 v. 26.02.2015
Estland	Verpflichtung zur Einführung von Ausschreibungen	SA.36023 v. 28.10.2014
Niederlande	SDE+: Traditionell (grdstl. technologie neutrale) Ausschreibungen (Vorbild für UEBLL), Marktprämie	SA.39399 v. 07.04.2015
Rumänien	Keine Ausschreibungen (Quotensystem)	SA.37177 v. 04.05.2015
Italien	Ausschreibungen in Pilotphase (technologiespezifisch für Anlagen > 5 MW)	SA.43756 v. 28.04.2016
Polen	Umstellung von Quotensystem auf technologie neutrales Ausschreibungsverfahren nach Vorbild UEBLL durch UOZE v. 01.07.2016	Nicht notifiziert
Frankreich	Energiewendegesetz: Ausschreibungen für PV und Biomasse; Wind-Offshore; doch auch Wind-Onshore?	FRA befindet sich wohl in Sondierungsphase mit KOM (Pränotifizierung)

## Welche Mitgliedstaaten haben sich auf Ausnahmen bzgl. technologieneutraler Ausschreibungen berufen können?

- Vereinigtes Königreich (SA.36196 v. 23.07.2014):
  - Differenzierung lediglich zwischen etablierten und weniger etablierten Technologien, 3. Topf war für Biomasse geplant, wurde nach Bedenken der EU-KOM nicht ausgeschrieben.
- Niederlande (SA.39399 v. 07.04.2015)
  - Grdstl. technologieneutrale Ausschreibungen, aber eigene Ausschreibungen für Offshore-Wind: Von KOM wegen grdstl. anderer Kostenstruktur anerkannt
- Italien (SA.43756 v. 28.04.2016)
  - Technologiespezifische Ausschreibungen für Anlagen > 5 MW aber nur in Pilotphase
- Deutschland
  - EEG 2017: Technologiespezifische Ausschreibungen, aber Verpflichtung zum Test von technologieneutralen Ausschreibungen spätestens 2018 (Begründung der Entscheidung liegt noch nicht vor)

# FAZIT



## Fazit (I)

- UEBLL haben mittlerweile EU-weite Anforderungen an die Ausgestaltung von Betriebsbeihilfen für EE etabliert („Schattenförderregelung“). Kernpunkte:
  - Verpflichtende Direktvermarktung plus Marktprämie
  - Ermittlung der Höhe der Marktprämie durch (zumindest mittelfristig) technologieneutrale Ausschreibungen
- Selbst wenn die neue EE-RL keinen substantiellen Inhalt zu Förderregelungen enthielte, würde sich der Prozess der Annäherung der Förderregelungen über das Beihilferecht fortsetzen.

## Fazit (II)

- Risiko/Rechtsunsicherheit: UEBLL werden mittelfristig überarbeitet und angepasst: Welche beihilferechtlichen Anforderungen für EE-Förderung gelten ab 2018/2019?
- Mit Aufnahme von Eckpunkten zur Ausgestaltung von Förderregelungen in der neuen EE-RL (Möglichkeit zu technologiespezifischen Ausschreibungen?) könnte zumindest für Zeitraum 2020-2030 Rechtssicherheit geschaffen werden.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Dr. Markus Kahles, Europajurist (Univ. Würzburg)

Projektleiter

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0

Fax: +49 9 31.79 40 77-29

E-Mail: [kahles@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:kahles@stiftung-umweltenergierecht.de)

Internet: [www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben auf unsere Konten bei der Sparkasse Mainfranken Würzburg

**Spenden:** IBAN DE16 7905 0000 0046 7431 83 / BIC BYLADEM1SWU

**Zustiftungen:** IBAN DE83 7905 0000 0046 7454 69 / BIC BYLADEM1SWU