

16. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht
Paris, Berlin, Brüssel – Neues Energierecht im Kontext
von internationalem Klimaschutz und Europäisierung

Der Einfluss der EU-Kommission auf die Energiegesetzgebung in Deutschland

Ein Zwischenfazit nach zwei EEG-Novellen

Fabian Pause, LL.M. Eur
Würzburg, 11. Oktober 2016

Gliederung

- Allgemeine Verortung der Rolle der EU-Kommission in der Energiepolitik
- Fokus Beihilferecht: Beihilfeverfahren zu EEG 2012, 2014 und 2017 sowie Rechtsgrundlage und Inhalt der Beihilfeleitlinien
- Bedeutung der Beihilfeleitlinien bei der Ausgestaltung der letzten beiden EEG-Novellen und (verbleibende) Spielräume und Handlungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers
- Fazit

ALLGEMEINE VERORTUNG DER ROLLE DER EU-KOMMISSION IN DER ENERGIEPOLITIK

Rolle der EU-Kommission in der Energiepolitik

- EU-Kommission als „*besondere supranationale Leitungsinstanz im Organgefüge der EU*“ (Ruffert)
 - **Art. 17 EUV**: u.a. Förderung der Unionsinteressen, Initiativmonopol für Gesetzgebungsakte, Überwachung des Unionsrechts
 - „Regieren“ und „Verwalten“ (keine „Zentralregierung“, vielmehr im Verbund mit mitgliedstaatlichen Regierungen und Verwaltungen)
- **Bedeutung für Energiepolitik:**
 - Energie und Umwelt (sowie Binnenmarkt, str.) als **geteilte Zuständigkeiten** zwischen EU und MS (EU muss aktiv ihre Zuständigkeit ausüben, sonst bei MS; Initiative der KOM nötig)
 - KOM überwacht Anwendung von EU-Recht durch MS (insb. **Umsetzung von Richtlinien** in nationales Recht)
 - KOM ist für Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln zuständig: **Beihilfenaufsicht** obliegt grundsätzlich der KOM (Art. 108 AEUV)

**FOKUS BEIHILFERECHT:
BEIHILFEVERFAHREN EEG 2012, 2014
UND 2017 SOWIE BEIHILFELEITLINIEN**

Stand der Beihilfeverfahren zum EEG

- Art. 107 Abs. 1 AEUV verbietet staatliche Beihilfen
- 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.
- **Zudem**: KOM-Beihilfebeschluss zu EEG 2014: EEG-Umlage ist diskriminierende Abgabe (Verstoß gegen Art. 30/110 AEUV); **partielle Öffnung des EEG** für Anlagen im Ausland (5 %)

Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- AEUV sieht **Ausnahmen** vom Beihilfeverbot vor, Art. 107 Abs. 3
- KOM hat bei der Prüfung der Vereinbarkeit mit Binnenmarkt einen sehr weiten, wenn auch nicht unbeschränkten **Ermessensspielraum** (sonstiges Unionsrecht zu beachten)
- KOM kann Ermessensspielraum etwa durch Erlass von „**Leitlinien**“ konkretisieren und sich dadurch selbst binden (Ziel: Transparenz und Rechtssicherheit)
 - Vergleichbar mit nationalen (internen) Verwaltungsvorschriften
 - Keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen, vielmehr „soft law“; allerdings faktische Wirkung durch Beihilfeentscheidungen)
- **Aktuell:** Leitlinien für staatliche Umweltschutz und Energiebeihilfen 2014-2020 (UEBLL); Rahmen für Investitions- und Betriebsbeihilfen

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).

BEDEUTUNG DER BEIHILFELEITLINIEN BEI AUSGESTALTUNG DER LETZTEN BEIDEN EEG-NOVELLEN

„2-Stufen-Plan“ zur Einführung neuer Betriebsbeihilfen

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

- Beihilfen nur als Prämie zusätzlich zum **Marktpreis** zu gewähren
- Übernahme von Standardbilanzausgleichsverantwortung
- Keine Anreize zur Erzeugung von Strom zu **negativen Preisen**
- Ausnahmen: < 500 kW, Wind: 3 MW oder 3 Anlagen, Demo-Vorhaben

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

- Ausschreibungen für mind. 5% der geplanten neuen Kapazitäten

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

- Beihilfen nur im Wege von **technologieneutralen Ausschreibungen**
- Ausnahmen zu **Ausschreibungspflicht**: „Nicht zielführend“ oder < 1 MW, Wind: 6 MW oder 6 Anlagen (KOM: = 18 MW), Demo-Vorhaben
- Ausnahme zu **Technologieneutralität**: Suboptimales Ergebnis bei technologieneutraler Ausschreibung, daher technologiespezifisch
- Europaweite Ausschreibungen werden „positiv bewertet“ (Rn. 122)

Ausnahmen: Ausschreibungspflicht/Technologieneutralität

Ausnahmen Ausschreibungspflicht	Ausnahmen Technologieneutralität
<p data-bbox="69 332 830 444">< 1 MW, Wind: 6 MW o. 6 Anlagen (KOM: = 18 MW), Demo-Vorhaben</p> <p data-bbox="69 496 724 549">„Nicht zielführend“ (Rn. 126):</p> <p data-bbox="69 564 695 735">Auf Ausschreibung darf ganz verzichtet werden, wenn MS nachweist, dass (alternativ)</p> <ul data-bbox="69 749 801 1178" style="list-style-type: none">• zu wenig Vorhaben/Standorte beihilfefähig,• höheres Förderniveau (strategisches Bietverhalten),• nur Verwirklichung weniger Vorhaben (Vermeidung von Unterbietung)	<p data-bbox="884 332 1864 692">Wenn eine allen Erzeugern offenstehende Ausschreibung (technologieneutral) zu einem suboptimalen Ergebnis führen würde, das durch die Ausgestaltung des Verfahrens vor allem aus folgenden Gründen nicht verhindert werden könnte (alternativ):</p> <ul data-bbox="884 706 1845 1199" style="list-style-type: none">• längerfristiges Potenzial neuer, innovativer Technologien,• Notwendigkeit einer Diversifizierung,• Netzeinschränkungen und Netzstabilität,• System(integrations)kosten, oder• Bei Biomasseförderung: Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen auf den Rohstoffmärkten

Problem: Auslegung der UEBLL („5. Auslegungsmethode: Brief der KOM“)

Übersicht: Einfluss UEBLL/KOM auf EEG 2014/2017 (I)

UEBLL/KOM	EEG 2014/EEG 2017
Direktvermarktung	
<p>Verpflichtende Direktvermarktung plus Marktprämie (Rn. 124 lit. a); Ausnahmen: < 500 kW, bei Wind: 3 MW o. 3 Anlagen, Demo-Vorhaben</p>	<p>Marktprämie (§§ 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)</p>
<p>Wegfall der Förderung bei negativen Preisen (Rn. 124 lit. c)</p>	<p>6-Stunden-Regelung nach § 24 EEG 2014/§ 51 EEG 2017</p>
Ausschreibungen	
<p>Förderung durch Ausschreibungen Ausnahmen: „nicht zielführend“ oder < 1 MW, bei Wind: 6 MW o. 6 Anlagen [KOM: = 18 MW], Demo-Vorh.):</p>	<p>Einführung von Ausschreibungen</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Pilotphase 2015/2016 (Rn. 126) 	<ul style="list-style-type: none"> • PV-Pilot-Ausschreibungen nach § 2 V EEG 2014 und Freiflächenausschreibungs-VO (FFAV)

Übersicht: Einfluss UEBLL/KOM auf EEG 2014/2017

UEBILL/KOM	EEG 2014/EEG 2017
<p>Einbeziehung von Anlagen im Ausland in EEG im Umfang von 5% der jährlich zu installierenden Leistung (KOM-Beschluss zu EEG 2014 und wohl zu EEG 2017)</p>	<p>Europaweite Öffnung der PV-Pilot-Ausschreibungen nach § 2 VI EEG 2014 mit Grenzüberschreitende-Erneuerbare-Energien-VO (GEEV); „Große Öffnung“ (Einbeziehung aller Technologien), § 5 Abs. 2 ff. EEG 2017</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ab 01.01.2017: Technologieoffene Ausschreibungen für alle EE-Technologien (Rn. 126) • Ausnahmen: suboptimales Ergebnis einer technologieneutralen Ausschreibung, daher technologiespezifisch, u.a. bei Notwendigkeit einer Diversifizierung oder Netzeinschränkungen und Netzstabilität 	<ul style="list-style-type: none"> • Technologiespezifische Ausschreibungen ab 2017 (§ 22 EEG 2017) für Wind und PV (Ausnahme: Anlagen bis einschließlich 750 kW) sowie Biomasse (Ausnahme: Anlagen bis einschließlich 150 kW) • Gemeinsame Ausschreibungen für Wind/PV (§ 39i EEG 2017) und Innovationsausschreibungen (§ 39j EEG 2017) durch Verordnungen spätestens ab 01.05.2018

FAZIT

Fazit (I)

- Große Parallelität zwischen UEBLL/KOM und Ausgestaltung der letzten beiden EEG-Novellen:
 - Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung plus Marktprämie
 - Keine Förderung zu Zeiten negativer Preise
 - Schrittweise Einführung von Ausschreibungen
 - Teilweise Öffnung der Ausschreibungen für Anlagen im Ausland

Fazit (II)

- Differenziertes Bild bei Nutzung der in UEBLL vorgesehenen Ausnahmen:
 - **Verpflichtende Direktvermarktung:** De-minimis nicht ausgeschöpft (100 kW in EEG 2017, 500 kW wären möglich; Wind sogar mehr)
 - **Ausschreibungspflicht:** De-minimis nicht ausgeschöpft (PV: 750 kW in EEG 2017, 1 MW möglich; Wind: 750 kW, laut KOM 18 MW möglich; Biomasse: 150 kW in EEG 2017, 1 MW möglich)
 - **Technologieneutralität:** Ausnahmen werden für alle Technologien genutzt, allerdings Pflicht, ab 01.05.2018 technologieübergreifende Ausschreibungen durchzuführen
- **Problem:** UEBLL als „Innenrecht“ kaum der herkömmlichen Auslegungsmethoden zugänglich
- Bleibt schließlich: „Noch beihilfefreiere“ Ausgestaltung des EEG

Stiftung

Umweltenergierecht

Stiftung Umweltenergierecht

Fabian Pause, LL.M. Eur.

Forschungsleiter Europäisches und internationales Umweltenergierecht
sowie Rechtsvergleichung

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0

Fax: +49 9 31.79 40 77-29

E-Mail: pause@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet: www.stiftung-umweltenergierecht.de

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

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)**

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)