

**Würzburger Berichte zum
Umweltenergierecht**

Senkung der EEG-Umlage und Beihilferecht

**Optionen für die Verwendung der Einnahmen aus dem
Brennstoffemissionshandelsgesetz
und deren Rechtsfolgen**

Hintergrundpapier

erstellt von

Dr. Markus Kahles

Thorsten Müller

48

08.01.2020

Zitiervorschlag: *Markus Kahles/Thorsten Müller, Senkung der EEG-Umlage und Beihilferecht – Optionen für die Verwendung der Einnahmen aus dem Brennstoffemissionshandelsgesetz und deren Rechtsfolgen, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 48 vom 08.01.2020.*

Stiftung Umweltenergierecht

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Telefon +49 931 79 40 77-0

Telefax +49 931 79 40 77-29

E-Mail kahles@stiftung-umweltenergierecht.de
mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer, Prof. Dr. Monika Böhm

Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg, IBAN DE1679050000046743183,

BIC BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Senkung der EEG-Umlage: Folgen für die politische Handlungsfreiheit	1
B. Auswirkungen auf die beihilferechtliche Einordnung des EEG.....	2
C. Optionen zur Senkung der EEG-Umlage und beihilferechtliche Bewertung	4
I. In den EEG-Ausgleichsmechanismus einzahlen	5
1. Zuschuss an die Übertragungsnetzbetreiber	5
2. Teilung des EEG in ein „EEG alt“ und ein „EEG neu“	6
II. Ausgaben aus dem EEG nehmen.....	7
1. Anlagen mit Inbetriebnahme unter EEG 2014 und EEG 2017	7
2. Anlagen mit Inbetriebnahme vor dem EEG 2014.....	8
3. Sonstige Aufwendungen der Übertragungsnetzbetreiber	10
III. Ausnahmen von der EEG-Umlage getrennt finanzieren	11
1. Besondere Ausgleichsregelung	11
2. Eigenversorgung	12
D. Zusammenfassung.....	13

A. Senkung der EEG-Umlage: Folgen für die politische Handlungsfreiheit

Bereits im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung ist eine schrittweise Senkung der EEG-Umlage als Maßnahme zur Entlastung der Bürger und der Wirtschaft um bis zu 0,625 Cent pro kWh im Gegenzug zur Einführung einer CO₂-Bepreisung im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vorgesehen¹:

„Zeitgleich mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung werden Bürger und Wirtschaft beim Strompreis entlastet, indem die EEG-Umlage oder einzelne Fördertatbestände sowie ggf. andere staatlich induzierte Preisbestandteile (Netzentgelte, Umlagen und Abgaben) schrittweise aus den Bepreisungseinnahmen bezahlt werden. Der Zahlungsanspruch gemäß EEG für die Erneuerbaren Energien bleibt davon unberührt.

Ab 2021 wird die EEG-Umlage um 0,25 Cent pro kWh gesenkt. Entlang des CO₂ Bepreisungspfad es beträgt die Entlastung 2022 0,5 Cent pro kWh und 2023 0,625 Cent pro kWh. Durch die EEG-Umlage werden besonders Familien und kleine mittelständische Unternehmen entlastet. Steigen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, wird der Strompreis entlang des Bepreisungspfad es weiter gesenkt. Damit werden auch die richtigen Anreize für eine zunehmende Elektrifizierung gesetzt und die sektorübergreifende Energiewende vorangetrieben. (...).“

Die nun erfolgte Einigung zwischen Bund und Ländern zum Klimapaket vom 16. Dezember 2019 sieht eine Erhöhung der in § 10 Abs. 2 BEHG beschlossenen Preise von 2021 bis 2025 um zunächst 15 Euro auf 25 Euro vor. Eine weitere Erhöhung um jeweils 10 Euro erfolgt in 2022 und 2023, um 15 Euro in 2024 und um 20 Euro in 2025. Ab dem Jahr 2026 wird der im BEHG vorgesehene Preiskorridor von 35 bis 60 Euro auf 55 bis 65 Euro angehoben². Diese Mehreinnahmen sollen im Wesentlichen für eine weitergehende Senkung der EEG-Umlage verwendet werden³:

„Zusätzliche Einnahmen werden zur Senkung der EEG-Umlage verwendet und zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler ab den 1.1.2024 von 5 ct. auf 8 ct. pro

¹ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Stand: 08.10.2019, S. 29.

² Punkt I. der (unveröffentlichten) Hinweise für die weitere Arbeit der VA-AG. Vgl. zur Einigung im Vermittlungsausschuss auch: Pressemitteilung des Vermittlungsausschusses, Vermittlungsausschuss erzielt Kompromiss zum Klimapaket, 18.12.2019, abrufbar unter: https://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/pm/2019/015.html;jsessionid=653E5DA02963072A3F8C996AFABD7425.1_cid365.

³ Punkt II. der Hinweise für die weitere Arbeit der VA-AG; daneben sollen die Pendlerpauschale und die Mobilitätsprämie angehoben werden. Vgl. zur Einigung im Vermittlungsausschuss auch: Pressemitteilung des Vermittlungsausschusses, Vermittlungsausschuss erzielt Kompromiss zum Klimapaket, 18.12.2019, abrufbar unter: https://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/pm/2019/015.html;jsessionid=653E5DA02963072A3F8C996AFABD7425.1_cid365.

km ab dem 21. Entfernungskilometer, entsprechendes gilt für die Mobilitätsprämie. Darüber hinaus bleibt die Ausgestaltung der Entfernungspauschale einschließlich der Mobilitätsprämie unverändert. Der Länderanteil an den zusätzlichen Steuerausfällen wird über Umsatzsteuerfestbeträge ausgeglichen.“

Dieser Plan wirft die Frage auf, welche beihilferechtlichen Konsequenzen ein solches Vorgehen für das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)⁴ nach sich zieht. Zwar steht noch nicht fest, wie genau die EEG-Umlage gesenkt werden soll. Allerdings sind beihilferechtliche Auswirkungen unvermeidbar. Denn die Pläne werden eine Auszahlung der Gelder an Unternehmen nach sich ziehen, die – jenseits von Sonderfällen wie den De-minimis-Regelungen – den Beihilfetatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV⁵ erfüllen würden⁶.

Solche Beihilfen sind europarechtlich grundsätzlich verboten. Sie können allerdings von der Europäischen Kommission (im Weiteren: EU-Kommission) als mit dem Europäischen Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Diese Genehmigungen knüpft die EU-Kommission regelmäßig an Bedingungen, die die politische Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten einschränken können.

In welchem Umfang die politische Gestaltungsfreiheit eingeschränkt würde, hängt von der konkreten Umsetzung der politischen Verabredung zur Senkung der EEG-Umlage ab. Im Rahmen dieses Würzburger Berichts zum Umweltenergierecht sollen zunächst die Pläne zur Senkung der EEG-Umlage vor dem Hintergrund der derzeitigen beihilferechtlichen Lage eingeordnet werden (dazu B.). Anschließend werden denkbare Ausgestaltungsvarianten mit ihren jeweiligen Konsequenzen skizziert und in Tabellenform komprimiert dargestellt (dazu C.). Die Ergebnisse werden am Ende zusammengefasst (dazu D.).

B. Auswirkungen auf die beihilferechtliche Einordnung des EEG

Die Diskussion, ob das EEG eine Beihilfe ist, begleitet das Gesetz seit seiner Einführung am 1. April 2000⁷. Dass diese Frage nicht nur akademischer Natur ist, sondern erhebliche Konsequenzen für die konkrete Rechtsentwicklung hat, konnte spätestens mit dem EEG 2014 und den weiteren darauffolgenden Veränderungen des EEG gut beobachtet werden. Diese tiefgreifenden Strukturänderungen waren auch Ergebnis der Einordnung des EEG als Beihilfe durch die EU-Kommission. Damit verbunden waren die Einführung von Ausschreibungen zur Förderung der erneuerbaren Energien ebenso wie die Ausgestaltung anderer Elemente des EEG, z. B. der sog. Sechs-

⁴ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014, BGBl. I, S. 1066, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 20. November 2019, BGBl. I, S. 1719.

⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47.

⁶ Ähnlich *Deutsche Energie-Agentur (dena)*, Das Klimapaket in der Gesetzgebung, 2019, S. 8 f., abrufbar unter https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2019/Das_Klimapaket_in_der_Gesetzgebung.pdf.

⁷ Vgl. zur Rechtsentwicklung bezüglich dieser Frage: *Kahles/Nysten*, Alles auf Anfang? – Die fehlende Beihilfeeigenschaft des EEG, EnWZ 2019, S. 147 ff.

Stunden-Regelung bei negativen Elektrizitätsgroßmarktpreisen, der Besonderen Ausgleichregelung für stromintensive Unternehmen oder der Regelungen für die Eigenversorgung⁸.

Folge der Einordnung des EEG als Beihilfe war, dass jede substantielle Änderung des Gesetzes nur nach beihilferechtlicher Genehmigung durch die EU-Kommission in Kraft treten durfte. Dies führte dazu, dass sich die Gestaltungsmöglichkeiten vom deutschen Gesetzgeber teilweise auf die europäische Ebene verlagerten. Damit einher ging auch eine Verschiebung der Gestaltungsmacht zu Lasten des Bundestages auf die Bundesregierung. Denn es war die Bundesregierung, die die entscheidenden Verhandlungen mit der EU-Kommission führte. Dem Bundestag blieb oftmals wenig mehr übrig, als den teilweise kurzfristigen Änderungswünschen der EU-Kommission zuzustimmen.

Die nun geplante Verwendung der Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel zur Senkung der EEG-Umlage erfüllt den Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV. Dieser lautet:

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“

Regelmäßig und auch an dieser Stelle maßgebliches Tatbestandsmerkmal ist die Qualifizierung einer Zahlung als „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe“. Da die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandel nach § 10 Abs. 4 Satz 1 BEHG dem Bund zustehen, ist die Auszahlung dieser Mittel an Unternehmen stets als „staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe“ im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren. Dies ist unabhängig davon, ob die Gelder direkt aus dem Bundeshaushalt oder beispielsweise aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) als Sondervermögen des Bundes fließen. Zudem würde auch die Auszahlung der Haushaltsmittel über sonstige Dritte nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH den Beihilfetatbestand begründen⁹.

Der Fall der Auszahlung der im Rahmen des BEHG erlangten Gelder unterscheidet sich aufgrund der Tatsache, dass Haushaltsmittel ausbezahlt werden, auch grundlegend vom Fall des EEG. Die Frage nach den beihilferechtlichen Konsequenzen einer Senkung der EEG-Umlage ist daher von praktischer Relevanz. Erst im März 2019 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Frage nach der Beihilfeeigenschaft des EEG neu beantwortet¹⁰. Entgegen der Rechtsauffassung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichts (EuG) hat er das EEG 2012 mangels staatlicher Mittel nicht als Beihilfe angesehen.

⁸ Vgl. hierzu: *Pause/Kahles*, Der Einfluss der EU-Kommission auf das EEG 2014 und das EEG 2017, ER 2017, S. 55 ff.

⁹ Vgl., EuGH, C-379/98 – PreussenElektra, Rn. 58 mit Verweis auf zahlreiche ältere Rechtsprechung; vgl. in jüngerer Zeit bspw. EuGH C-262/12 – Vent de Colère, Rn. 20; EuGH C-405/16 P – EEG 2012, Rn. 53.

¹⁰ EuGH C-405/16 P – EEG 2012.

Das Urteil entfaltet zwar nur für das EEG 2012 unmittelbare Wirkung, enthält aber verallgemeinerungsfähige Aussagen und ist insoweit auch auf das geltende EEG 2017 übertragbar¹¹. Auch der deutsche Gesetzgeber hat sich bereits diese Rechtsauffassung zu eigen gemacht und erste gesetzliche Prüfvorbehalte gestrichen, die sich aus den Beihilfeentscheidungen der EU-Kommission ergeben hatten¹².

Durch die Verwendung der Einnahmen aus dem BEHG zur Senkung der EEG-Umlage besteht somit die Möglichkeit, dass der Finanzierungsmechanismus des EEG wieder als Beihilfe zu qualifizieren wäre. Damit würden die durch das EuGH-Urteil gewonnenen politischen Freiheitsgrade wieder verloren gehen. Soll dies vermieden werden, müssen entsprechende Strukturentscheidungen getroffen und Ausgestaltungsoptionen gewählt werden, die eine möglichst weitgehende Beihilfefreiheit des EEG sicherstellen. Verschiedene Ausgestaltungsoptionen werden daher im Folgenden näher betrachtet.

C. Optionen zur Senkung der EEG-Umlage und beihilferechtliche Bewertung

Die EEG-Umlage errechnet sich, kurz gesagt, aus der Differenz der Zahlungen an die Anlagenbetreiber abzüglich der Einnahmen aus der EEG-Umlage und der Einnahmen aus der Vermarktung der Übertragungsnetzbetreiber von EEG-Strommengen. Daher kann zur Senkung der EEG-Umlage mit den Einnahmen aus dem BEHG an zwei Parametern angesetzt werden:

- Verringerung der Ausgaben im EEG-Ausgleichsmechanismus,
- Erhöhung der Einnahmen im EEG-Ausgleichsmechanismus, etwa durch Zuschüsse, die Streichung oder Reduzierung der Ausnahmen von der Zahlungspflicht der EEG-Umlage.

Variable Größe bei der Zahlung an die Anlagenbetreiber mit Marktprämie ist zudem der energieträgerspezifische Marktwert. Im Weiteren sollen allerdings die Möglichkeiten unberücksichtigt bleiben, den maßgeblichen Strompreis am Day-Ahead-Markt durch regulatorische Eingriffe zu erhöhen, um die Höhe der Marktprämie zu verringern. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Ansätze zur Kürzung der Zahlungen an die Anlagenbetreiber. Eine solche ist zum einen politisch nicht beabsichtigt. Zum anderen wären die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrauensschutz bei rückwirkenden Eingriffen einzuhalten. Letztlich werden die folgenden konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten näher betrachtet und in Tabellenform dargestellt:

¹¹ Dazu: Stiftung Umweltenergierecht, Das EEG 2012 ist keine Beihilfe – was genau bedeutet das EuGH-Urteil? Fragen und Antworten, Hintergrundpapier, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 41 vom 04.04.2019, S. 5 ff.; Kahles/Nysten, Alles auf Anfang? – Die fehlende Beihilfeeigenschaft des EEG, EnWZ 2019, S. 147, 152.

¹² Vgl. die Änderungen am EEG und KWKG nach Art. 3 und Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen vom 20. November 2019, BGBl. I, S. 1719; vgl. auch die dazugehörige Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/11186(neu) vom 26.06.2019, S. 12.

- „In den EEG-Ausgleichsmechanismus einzahlen“: Es werden Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an die Übertragungsnetzbetreiber als zentrale Akteure im bestehenden Ausgleichsmechanismus geleistet, die diese zur Senkung der EEG-Umlage als Einnahmen verrechnen (dazu I.).
- „Ausgaben aus dem EEG nehmen“: Es werden die Ausgaben der aufnehmenden Netzbetreiber oder der Übertragungsnetzbetreiber im Zuge des EEG-Ausgleichsmechanismus und damit die Differenzkosten verringert (dazu II.).
- „Ausnahmen von der EEG-Umlage getrennt finanzieren“: Es werden die Einnahmen der Übertragungsnetzbetreiber erhöht, indem die Ausnahmen von der EEG-Umlage (Besondere Ausgleichsregelung, Eigenversorgung) separat finanziert werden (dazu III.).

I. In den EEG-Ausgleichsmechanismus einzahlen

Eine zunächst naheliegende Option zur Senkung der EEG-Umlage wäre es, die Einnahmen aus dem BEHG allgemein in den EEG-Ausgleichsmechanismus einzuspeisen. Die Übertragungsnetzbetreiber könnten hierzu einen direkten Zuschuss aus dem EKF erhalten. Dabei können zwei Fallvarianten unterschieden werden: Das EEG bleibt ansonsten unverändert (1.) oder das EEG wird „aufgespalten“ in ein „EEG alt“ für die Bestandsanlagen, in das der Zuschuss eingezahlt wird und ein „EEG neu“ für Neuanlagen mit zukünftiger Inbetriebnahme (2.).

1. Zuschuss an die Übertragungsnetzbetreiber

Beschreibung:	Die Übertragungsnetzbetreiber erhalten einen Zuschuss, den sie zweckgebunden als Einnahme auf ihrem jeweiligen Konto im EEG-Ausgleichsmechanismus verbuchen müssen.
Umsetzungsaufwand:	Gering: Es müsste ein neuer Einnahmentatbestand in § 3 Abs. 3 Erneuerbare-Energien-Verordnung (EEV) ¹³ geschaffen werden. Zudem müssten die entsprechenden Mittel im Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans (Haushaltsgesetz) ¹⁴ bereitgestellt werden.
Beihilferechtliche Bewertung:	Es besteht eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass der EEG-Ausgleichsmechanismus seitens der EU-Kommission insgesamt als Beihilfe eingestuft werden würde. Dieser würde zumindest teilweise aus staatlichen Mitteln

¹³ Erneuerbare-Energien-Verordnung vom 17. Februar 2015, BGBl. I S. 146, zuletzt geändert durch Art. 18 des Gesetzes vom 13. Mai 2019, BGBl. I S. 706.

¹⁴ Vgl. für den Bundeshaushalt 2019: Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2528. Für den Fall, dass die Mittel über den Energie- und Klimafonds fließen: Auch der Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds wird mit dem Haushaltsgesetz festgestellt (vgl. § 6 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) vom 8. Dezember 2010, BGBl. I S. 1807, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2513).

	<p>gespeist. Diese Mittel würden im Ausgleichsmechanismus aufgehen, so dass sich staatliche und nicht staatliche Mittel vermischen würden.</p>
Folge:	<p>Das EEG wäre in Zukunft als Beihilfe zu qualifizieren. Die durch die Entscheidung des EuGH zum EEG 2012 neu gewonnenen Handlungsspielräume gegenüber der EU-Kommission würden dadurch wieder verloren. Alle Änderungen, die Einfluss auf den EEG-Finanzierungsmechanismus haben, müssten weiterhin beihilferechtlich genehmigt werden: Besondere Ausgleichsregelung, Eigenversorgung, Ausschreibungsmengen, Innovationsausschreibungen, etc.</p> <p>Eine formale Neuanmeldung der Beihilfemaßnahme bei der EU-Kommission wäre zwar notwendig. Allerdings würde es sich inhaltlich um einen bloßen Austausch der Finanzierungsgrundlage, ohne Änderungen am sonstigen System des EEG handeln. Daher würde wegen der bereits erfolgten Genehmigung des EEG 2014 und EEG 2017 keine inhaltliche Neubewertung der Förderbedingungen durch die EU-Kommission erfolgen, solange sich außer der Finanzierung der Ansprüche der Anlagenbetreiber nichts ändert¹⁵. Nach Ablauf der jeweiligen Genehmigungsfrist wäre eine neue Notifizierung erforderlich und es würde eine Prüfung anhand der dann geltenden Maßstäbe der weiterentwickelten Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (UEBLL)¹⁶ erfolgen.</p>

2. Teilung des EEG in ein „EEG alt“ und ein „EEG neu“

Beschreibung:	<p>Die Übertragungsnetzbetreiber erhalten einen Zuschuss, den sie zweckgebunden als Einnahme auf ihrem jeweiligen Konto im bisherigen EEG-Ausgleichsmechanismus verbuchen müssen („EEG alt“). Für neue Anlagen wird ein neues, separates EEG mit einem beihilfefreien Finanzierungsmechanismus eingeführt („EEG neu“).</p>
Umsetzungsaufwand:	<p>Hoch: Zusätzlich zu den unter C.I.1. beschriebenen Änderungen wäre die Schaffung eines neuen EEG mit einem separaten Finanzierungsmechanismus für Neuanlagen erforderlich. Das bisherige EEG könnte zudem nicht komplett „eingefroren“ werden, sondern müsste z. B. weiterhin angepasst werden, wenn europarechtliche Änderungen umgesetzt werden müssen oder sich sonstige Änderungsnotwendigkeiten ergeben.</p>

¹⁵ Vgl. insofern die Entscheidung der EU-Kommission zur Umstellung des Finanzierungsmechanismus im dänischen Fördersystem: COM, SA.46882 (2016/N) – Denmark Amendment to the financing of renewable energy, C(2016) 8678 final vom 14.12.2016, Rn. 14.

¹⁶ Aktuell noch: Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, ABl. Nr. C 200, S. 1-55. Die Leitlinien werden momentan durch die EU-Kommission auf möglichen Reformbedarf überprüft.

Beihilferechtliche Bewertung:	Differenziert für die beiden Gesetze: <ul style="list-style-type: none"> – Das „EEG alt“ wäre als Beihilfe zu qualifizieren (vgl. oben C.I.1.) – Bei entsprechender Ausgestaltung anhand der Maßstäbe der Entscheidung des EuGH zum EEG 2012 wäre das „EEG neu“ beihilfefrei und bräuchte keine beihilferechtliche Genehmigung.
Folge:	Das „EEG neu“ unterfiele nicht der Kontrolle der EU-Kommission. Dagegen unterläge das „EEG alt“ weiterhin den beihilferechtlichen Anforderungen (vgl. zu den Folgen oben C.I.1.). Das bisherige EEG könnte zudem nicht komplett „eingefroren“ werden, sondern müsste z. B. geändert werden, wenn europarechtliche Änderungen umgesetzt werden müssen.

II. Ausgaben aus dem EEG nehmen

Eine weitere Möglichkeit zur Senkung der EEG-Umlage wäre es, Ausgaben aus dem EEG zu nehmen. Um eine Beihilfenkontrolle des gesamten EEG zu verhindern, sondern diese sachlich zu beschränken, müssten hierfür getrennte Finanzierungskreisläufe geschaffen werden. Dadurch würde verhindert, dass sich die staatlichen Gelder aus dem BEHG mit den übrigen, nicht staatlichen Geldern des EEG-Finanzierungsmechanismus vermischen. Um dies zu erreichen, könnten bestimmte Ausgabeposten aus dem EEG herausgelöst und in einen getrennten Finanzierungsmechanismus überführt werden. Der neue und abgetrennte Finanzierungsmechanismus würde dann zwar der Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission unterfallen, das übrige EEG aber nicht.

1. Anlagen mit Inbetriebnahme unter EEG 2014 und EEG 2017

Diese Option bietet sich zunächst für diejenigen Ausgabeposten an, die bereits von der EU-Kommission nach den geltenden UEBLL 2014-2020 genehmigt wurden. Dies wären Anlagen mit Inbetriebnahme unter Geltung des EEG 2014 und EEG 2017. Hier wäre denkbar, dass die Netzbetreiber die Kosten für den Zahlungsanspruch dieser Anlagenbetreiber nicht mehr über die EEG-Umlage refinanzieren, sondern einen staatlich finanzierten Erstattungsanspruch gegenüber einer staatlichen Stelle erhalten. Dadurch würde sich in der Abwicklung für die Anlagenbetreiber selbst nichts ändern.

Beschreibung:	Der heute in § 57 Abs. 1 EEG geregelte Anspruch der aufnehmenden Netzbetreiber auf Erstattung der geleisteten Zahlungen für den Strom aus bestimmten oder allen Anlagen mit Inbetriebnahme seit dem 1. Januar 2014 richtet sich inhaltlich unverändert zukünftig gegen eine staatliche Stelle. Für die Anlagenbetreiber selbst ändert sich nichts. Daher kann mangels
----------------------	---

	grundrechtlicher Betroffenheit der Anlagenbetreiber frei zwischen verschiedenen Technologien und Jahrgängen differenziert werden.
Umsetzungsaufwand:	<p>Mittel bis hoch:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Anspruch der Netzbetreiber gegen die Übertragungsnetzbetreiber nach § 57 EEG 2017 auf Ausgleich für Zahlungen an die betreffenden Anlagenbetreiber müsste gestrichen werden. – Es müsste ein separates Gesetz mit staatlichem Erstattungsanspruch der Netzbetreiber geschaffen werden. – Es müsste eine Stelle mit der Zahlungsabwicklung beauftragt oder neu eingerichtet und ausgestattet werden. – Die entsprechenden Mittel müssten im Bundeshaushalt bereitgestellt werden (vgl. C.I.1.). – Es müssten Folgeänderungen für die entsprechenden Strommengen im EEG geprüft und ggf. vorgenommen werden, etwa zur Weitergabe des „Recht[s], diesen Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen“ (§ 56 Nr. 2 EEG 2017).
Beihilferechtliche Bewertung:	<p>Der neue gesonderte Finanzierungsmechanismus würde eine Beihilfe darstellen.</p> <p>An der beihilferechtlichen Einordnung des EEG ändert sich ansonsten nichts, es ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht als Beihilfe zu qualifizieren.</p>
Folge:	<p>Der neue Finanzierungsmechanismus unterläge der beihilferechtlichen Kontrolle durch die EU-Kommission und bedürfte einer Genehmigung bzw. nach deren Ablauf einer Neugenehmigung. Da sich nur die Herkunft der Mittel ändert, nicht aber die Zahlung an die Anlagenbetreiber oder andere Details, ist davon auszugehen, dass diese Genehmigung unproblematisch erteilt würde. Die Zahlungsansprüche nach dem EEG 2014 und EEG 2017 sind bereits beihilferechtlich genehmigt, der Austausch der Finanzierungsquelle führt nicht zu einer inhaltlichen Neubewertung durch die EU-Kommission (vgl. C.I.1.).</p> <p>Das übrige EEG (vor dem EEG 2014 begründete Zahlungsansprüche, Besondere Ausgleichsregelung, Eigenversorgung) unterfiele, anders als in den oben beschriebenen Fällen unter C.I.1. und C.I.2., nicht der Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission.</p>

2. Anlagen mit Inbetriebnahme vor dem EEG 2014

Zur Auslagerung von Ausgaben aus dem EEG könnten auch die Zahlungsansprüche von Betreibern älterer Anlagen mit Inbetriebnahme vor dem EEG 2014 in Betracht gezogen werden. Immerhin machen deren Zahlungsansprüche einen beträchtlichen Anteil der Höhe der EEG-Umlage aus. Wie bei der Option der Umstellung der Finanzierung der unter dem EEG 2014 und EEG 2017 begründeten Zahlungsansprüche (vgl. oben unter C.II.1.), könnte dies so ausgestaltet werden,

dass sich in der Abwicklung für die Anlagenbetreiber nichts ändert. Die Netzbetreiber wiederum würden einen staatlich finanzierten Erstattungsanspruch erhalten.

Bei dieser Option ist allerdings zunächst Vorsicht angeraten. Es müsste erst geklärt werden, ob dadurch nicht eine neue Beihilfe vorliegen würde. Denn eine solche würde durch die EU-Kommission nach dem Maßstab der heute geltenden UEBLL bewertet werden (Rn. 246, 247 UEBLL). Schließlich waren die Förderbedingungen für diese Anlagen nie Gegenstand eines förmlich abgeschlossenen Beihilfeverfahrens. Die eventuellen beihilferechtlichen Folgen für die Fördermodalitäten von Altanlagen wären somit vor Erwägung einer solchen Umstellung sorgfältig zu prüfen, um negative Auswirkungen für die betroffenen Anlagenbetreiber im Sinne des Vertrauensschutzes zu vermeiden.

Dies würde im Übrigen auch für Anlagen mit Zahlungsansprüchen nach dem EEG 2012 gelten. Dieses gilt nach dem EuGH-Urteil nicht mehr als Beihilfe. Eine Umstellung der Finanzierung auf staatliche Mittel würde somit auch für die unter dem EEG 2012 begründeten Zahlungsansprüche die Frage aufwerfen, ob eine Kontrolle als neue Beihilfe auf Grundlage der heutigen UEBLL erfolgen müsste. Die EU-Kommission nahm im Beihilfeverfahren zum EEG 2012 eine inhaltliche Bewertung der Zahlungsansprüche der Anlagenbetreiber noch anhand der alten Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen aus dem Jahr 2008¹⁷ vor¹⁸. Diese enthielten im Vergleich zu den heutigen UEBLL inhaltlich deutlich weniger strenge Vorgaben zur Ausgestaltung der Förderung von EE-Strom.

Zur Absicherung könnten gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutz der Anlagenbetreiber vor negativen Veränderungen ihrer Zahlungsansprüche getroffen werden. So könnte gesetzlich ein Vorbehalt verankert werden, dass die Umstellung auf eine Haushaltsfinanzierung nur für den Fall wirksam wird, dass sich im Zuge der Prüfung durch die EU-Kommission keine negativen Veränderungen für die betroffenen Anlagenbetreiber ergeben.

Beschreibung:	Der heute im EEG-Ausgleichsmechanismus in § 57 Abs. 1 EEG geregelte Anspruch der aufnehmenden Netzbetreiber auf Erstattung der geleisteten Zahlungen für den Strom aus bestimmten oder allen Anlagen mit Inbetriebnahme vor dem 1. Januar 2014 richtet sich inhaltlich unverändert zukünftig gegen eine staatliche Stelle. Hier kann mangels grundrechtlicher Betroffenheit der Anlagenbetreiber frei zwischen verschiedenen Technologien und Jahrgängen differenziert werden.
Umsetzungsaufwand:	Mittel bis hoch: Vgl. C.II.1.

¹⁷ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen, ABl. Nr. C 82, vom 01.04.2008, S. 1-33.

¹⁸ KOM, C(2014) 4424 final, SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) – Deutschland, Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Begrenzung der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen, Rn. 164.

	Zusätzlicher Aufwand ggf. für die Verständigung mit der EU-Kommission zur beihilferechtlichen Einordnung der betroffenen Anlagen.
Beihilferechtliche Bewertung:	Vgl. C.II.1.: Der neue, gesonderte Finanzierungsmechanismus würde eine Beihilfe darstellen. An der beihilferechtlichen Einordnung des EEG ändert sich ansonsten nichts, es ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht als Beihilfe zu qualifizieren.
Folge:	Vgl. C.II.1. Zusätzlich bestünde durch die Umstellung auf eine staatliche Finanzierung das Risiko, dass ältere Zahlungsansprüche als neue Beihilfe an den heutigen Maßstäben der UEBLL gemessen würden. Daher ist eine sorgfältige Überprüfung der beihilferechtlichen Auswirkungen auf die Zahlungsansprüche der von einer Umstellung betroffenen Anlagenbetreiber und eine Abstimmung mit der EU-Kommission erforderlich. Zudem ist in diesem Fall besonders ein gesetzlicher Vorbehalt empfehlenswert, dass die Umstellung auf eine Haushaltsfinanzierung nur für den Fall wirksam wird, dass sich im Zuge der Prüfung durch die EU-Kommission keine negativen Veränderungen für die betroffenen Anlagenbetreiber ergeben.

3. Sonstige Aufwendungen der Übertragungsnetzbetreiber

Die Übertragungsnetzbetreiber können bestimmte Kosten, die im Zuge ihrer Vermarktungstätigkeit und im Rahmen der Abwicklung des EEG-Ausgleichsmechanismus anfallen, als Ausgaben im Rahmen der EEG-Umlage veranschlagen und abwälzen (§ 3 Abs. 4 Nr. 4-9 EEG, § 6 Abs. 1 EEAV¹⁹). Auch die Haushaltsfinanzierung dieser Kosten könnte somit zur Senkung der EEG-Umlage beitragen. Allerdings dürfte dies im Vergleich zu den übrigen Optionen einen deutlich geringeren Beitrag zu Senkung der EEG-Umlage leisten.

Beschreibung:	Staatliche Finanzierung der Kosten der Übertragungsnetzbetreiber für ihre Vermarktungstätigkeit und Abwicklung des EEG-Ausgleichsmechanismus.
Umsetzungsaufwand:	Gering bis mittel: – Es müsste ein gesonderter Erstattungsanspruch der Übertragungsnetzbetreiber für diese Ausgabeposten gegenüber einer staatlichen Stelle geschaffen werden (vgl. C.II.1. und 2.).

¹⁹ Erneuerbare-Energien-Ausführungsverordnung vom 22. Februar 2010, BGBl. I S. 134, zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 13. Mai 2019, BGBl. I S. 706.

	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung entsprechender Mittel im Bundeshaushalt (vgl. C.I.1.) – Die Regelungen in § 3 Abs. 4 Nr. 4-9 EEG und § 6 Abs. 1 EEAU müssten gestrichen werden.
Beihilferechtliche Bewertung:	<p>Es bestünde trotz getrennter Ausgestaltung weiterhin ein enger Zusammenhang mit dem EEG. Daher bestünde auch das Risiko, dass durch die staatliche Übernahme von Abwicklungskosten des EEG-Ausgleichsmechanismus ein beihilferechtlich relevanter staatlicher Einfluss auf den Finanzierungsmechanismus des EEG angenommen werden könnte. Denn es könnte zum einen argumentiert werden, dass der EEG-Ausgleichsmechanismus durch staatliche Mittel gestützt würde. Zum anderen könnte auch leichter argumentiert werden, dass die Übertragungsnetzbetreiber als Mittelverwalter einer beihilferechtlich relevanten staatlichen Kontrolle unterliegen.</p>
Folge:	<p>Wenn sich dieses Risiko realisiert, wäre das gesamte EEG der EU-Beihilfenkontrolle unterworfen. Durch die Entscheidung des EuGH zum EEG 2012 neu gewonnene Handlungsspielräume gegenüber der EU-Kommission würden dadurch wieder verloren. Alle Änderungen, die Einfluss auf den Finanzfluss im EEG haben, müssten weiterhin beihilferechtlich genehmigt werden: Besondere Ausgleichsregelung, Eigenversorgung, Ausschreibungsmengen, Innovationsausschreibungen, etc.</p>

III. Ausnahmen von der EEG-Umlage getrennt finanzieren

Schließlich kommt zur Senkung der EEG-Umlage in Betracht, die bestehenden Ausnahmen für stromintensive Unternehmen oder Eigenversorger von der EEG-Umlage staatlich zu finanzieren. Es wäre beispielsweise denkbar, dass die stromintensiven Unternehmen oder die Eigenversorger zunächst die vollständige EEG-Umlage wie andere Stromverbraucher zahlen und hierfür im bisherigen Rahmen einen staatlich finanzierten Erstattungsanspruch erhalten, der außerhalb des EEG geregelt und organisiert wird.

1. Besondere Ausgleichsregelung

Beschreibung:	<p>Die von der Besonderen Ausgleichsregelung begünstigten stromintensiven Unternehmen zahlen wie andere Letztverbraucher die volle EEG-Umlage und erhalten im Gegenzug einen Anspruch auf eine staatlich finanzierte Erstattung (ggf. als Abschlagszahlung ausgestaltet) der gezahlten EEG-Umlage im bisherigen Umfang der Privilegierung.</p>
Umsetzungsaufwand:	<p>Gering bis mittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Streichung der §§ 63 bis 69a EEG 2017 zur Besonderen Ausgleichsregelungen sowie entsprechende Folgeänderungen.

	<ul style="list-style-type: none"> – Es müsste ein gesonderter Kompensationsmechanismus für die bisher begünstigten Unternehmen geschaffen werden. Dieser muss die dann vollständig zu zahlende EEG-Umlage im Umfang der bisherigen Ausnahmen erstatten. Auch wenn dafür die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan mit einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift ausreichend sein könnte, sprechen die Aspekte der Stabilität und Rechtssicherheit dafür, ein eigenes Gesetz zu schaffen. – Es müsste eine staatliche Stelle bestimmt und ausgestattet werden, um die Aufgabe wahrnehmen zu können (vgl. C.II.1.). Aufgrund des ohnehin stattfindenden Verwaltungsverfahrens zur Besonderen Ausgleichsregelung böte es sich an, diese Aufgabe dem BAFA zu übertragen. – Bereitstellung entsprechender Mittel im Bundeshaushalt (vgl. C.I.1.).
Beihilferechtliche Bewertung:	<p>Der neue staatlich finanzierte Erstattungsmechanismus für die von der Besonderen Ausgleichsregelung adressierten Unternehmen würde eine Beihilfe darstellen.</p> <p>An der beihilferechtlichen Einordnung des EEG ändert sich ansonsten nichts, es ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht als Beihilfe zu qualifizieren.</p>
Folge:	<p>Die Regelungen für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen nach der neuen Besonderen Ausgleichsregelung außerhalb des EEG würden wieder der Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission unterfallen. Zwar wäre eine formale Neuanmeldung bei der EU-Kommission notwendig. Da sich nur die Mittelherkunft gegenüber der bisherigen Rechtslage im EEG ändern würde, ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission diese Änderung nicht beanstandet (vgl. dazu oben C.I.1.).</p> <p>Auch hier wäre, wie oben unter C.II.2. angeführt, ein gesetzlicher Vorbehalt empfehlenswert, dass die Umstellung auf eine Haushaltsfinanzierung nur für den Fall wirksam wird, dass sich im Zuge der Prüfung durch die EU-Kommission keine negativen Veränderungen für die betroffenen Unternehmen ergeben.</p>

2. Eigenversorgung

Beschreibung:	Eigenversorger zahlen wie andere Letztverbraucher die volle EEG-Umlage, und erhalten im Gegenzug einen Anspruch auf eine staatlich finanzierte Erstattung (ggf. als Abschlagszahlung ausgestaltet) der gezahlten EEG-Umlage im bisherigen Umfang der Privilegierung.
Umsetzungsaufwand:	<p>Mittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Streichung der Regelungen zu Entfall und Verringerung der EEG-Umlage im EEG (§§ 61a ff. EEG 2017).

	<ul style="list-style-type: none"> – Schaffung eines gesonderten Kompensationsmechanismus in einem eigenen Gesetz erforderlich. Dieser muss die dann vollständig zu zahlende EEG-Umlage im Umfang der bisherigen Ausnahmen erstatten. Auch wenn dafür die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan mit einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift ausreichend sein könnte, sprechen die Aspekte der Stabilität und Rechtssicherheit dafür, ein eigenes Gesetz zu schaffen (vgl. C.III.1.). – Es müsste eine staatliche Stelle bestimmt und ausgestattet werden, um die Aufgabe wahrnehmen zu können (vgl. C.II.1.). Aufgrund des ohnehin stattfindenden und sachlich ähnlich gelagerten Verfahrens zur Besonderen Ausgleichsregelung sowie dem Verfahren für KWK-Anlagen kann es sich anbieten, diese Aufgabe dem BAFA zu übertragen. – Bereitstellung entsprechender Mittel im Bundeshaushalt (vgl. C.I.1.).
<p>Beihilferechtliche Bewertung:</p>	<p>Der neue staatlich finanzierte Erstattungsmechanismus für Eigenversorger würde eine Beihilfe darstellen.</p> <p>An der beihilferechtlichen Einordnung des EEG ändert sich ansonsten nichts, es ist nach der hier vertretenen Auffassung nicht als Beihilfe zu qualifizieren.</p>
<p>Folge:</p>	<p>Die neuen Regelungen zur Eigenversorgung außerhalb des EEG würden trotz der EuGH-Entscheidung zum EEG 2012 wieder der Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission unterfallen.</p> <p>Es wäre eine formale Neuanmeldung bei der EU-Kommission erforderlich. Da sich nur die Mittelherkunft gegenüber der bisherigen Rechtslage im EEG ändern würde, ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission diese Änderung nicht beanstandet (vgl. dazu oben C.I.1.).</p> <p>Auch hier wäre, wie oben unter C.II.2. sowie C.III.1., ein gesetzlicher Vorbehalt empfehlenswert, dass die Umstellung auf eine Haushaltsfinanzierung nur für den Fall wirksam wird, dass sich im Zuge der Prüfung durch die EU-Kommission keine negativen Veränderungen für die betroffenen Unternehmen ergeben.</p>

D. Zusammenfassung

Sowohl im Klimaschutzpaket 2030 der Bundesregierung als auch in der Einigung zwischen Bund und Ländern über das Klimapakett wird die Absicht formuliert, zur Entlastung der Stromverbraucher die EEG-Umlage mit den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zu senken. In diesem Papier wurde aufgezeigt, dass ein solches Vorgehen den Beihilfetatbestand erfüllen würde und daher eine Genehmigung durch die EU-Kommission bedürfte. Welche beihilferechtlichen Auswirkungen eine solche Verwendung von Staatseinnahmen für das EEG auslösen würde, hängt von der jeweiligen Ausgestaltung ab. Der Gesetzgeber kann daher entscheiden, in welchem Umfang seine eigenen künftigen Gestaltungsspielräume von einer Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission

betroffen sind. Je nach Ausgestaltungsvariante sind damit auch Änderungen für Anlagen- und Netzbetreiber sowie stromintensive Unternehmen im Bereich der Besonderen Ausgleichsregelung oder Eigenversorger verbunden.

Um die beihilferechtlichen Folgen der geplanten Senkung der EEG-Umlage so gering wie möglich zu halten, sollten pauschale Zuschüsse an die ÜNB (C.I.1.) oder die Übernahme der Vermarktungskosten der Übertragungsnetzbetreiber (C.II.3.) vermieden werden. Diese Optionen sind zwar verhältnismäßig einfach umsetzbar. Die Vermischung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt mit den nicht-staatlichen Mitteln im EEG-Ausgleichsmechanismus würde aber den Finanzierungsmechanismus des EEG insgesamt der Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission unterwerfen. Die durch das EuGH-Urteil zum EEG 2012 gewonnenen Gestaltungsspielräume wären dadurch wieder verloren.

Dagegen sind zielgenaue Lösungen, die nur bestimmte und separat finanzierbare Teile des EEG betreffen, mit einem größeren Umsetzungsaufwand verbunden. Allerdings lassen sich nur auf dem Weg über getrennte Finanzierungskreisläufe die beihilferechtlichen Folgen für das gesamte EEG vermeiden und auf die neuen Zahlungsflüsse beschränken (C.I.2., C.II.1., C.II.2., C.III.1. und C.III.2.). Mit jeder dieser Optionen würde verhindert, dass das gesamte EEG erneut der Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission unterliegt.

Die tatsächliche Wirkung und der mit diesen Optionen verbundene Aufwand unterscheiden sich jedoch zum Teil erheblich. Den größten Umsetzungsaufwand würde dabei voraussichtlich die gesetzliche Trennung in ein „EEG alt“ (mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt) und ein „EEG neu“ (ohne Mittel aus dem Bundeshaushalt) mit sich bringen (C.I.2.). Zudem würden damit nur die künftigen neuen Regelungen nicht der Beihilfenkontrolle unterliegen. Das geltende EEG 2017 wäre dennoch als Beihilfe anzusehen.

Um die beihilferechtlichen Folgen so gering wie möglich zu halten, erscheinen daher die Optionen vorzugswürdig, die es ermöglichen, einen bestimmten abgrenzbaren Bereich des bisherigen EEG in ein eigenständiges Gesetz zu überführen und getrennt vom EEG-Ausgleichsmechanismus staatlich zu finanzieren (C.II.1. und 2., C.III.1. und 2.). Dabei bietet es sich an, die Zahlungen für solche EE-Anlagen staatlich zu finanzieren, die bereits Gegenstand einer beihilferechtlichen Überprüfung durch die EU-Kommission waren (Anlagen mit Inbetriebnahme unter EEG 2014 oder EEG 2017, vgl. C.II.1.). Für eine getrennte staatliche Finanzierung kämen zudem die Ausnahmen für Unternehmen im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung (C.III.1.) oder für Eigenversorger (C.III.2.) in Betracht. Für die besondere Ausgleichsregelung könnte dabei auf ein bereits eingespieltes Verwaltungsverfahren zurückgegriffen werden.