

Leitlinien für staatliche Beihilfen im Umwelt- und Energiebereich für den Zeitraum 2014-2020

Hintergrundpapier 4. April 2014

Derzeit werden die Leitlinien der EU-Kommission für staatliche Beihilfen im Energie- und Umweltbereich überarbeitet und sollen am 9. April 2014 beschlossen werden. Diese Leitlinien werden von der Kommission unter anderem bei der Beurteilung der Frage herangezogen, ob das österreichische Ökostromförderregime EU-rechtskonform ist.

1. Inakzeptabler Entwurf

Der von der Kommission im Dezember 2013 präsentierte Entwurf enthält in Hinblick auf die Förderung erneuerbarer Energien detaillierte Bestimmungen, auf welche Art eine Unterstützung möglich ist und insbesondere auch, welche Arten von Unterstützung als unzulässig angesehen werden. Empfohlen wird insbesondere ein System von Ausschreibungen zur Vergabe der Fördermittel. Das in 19 Mitgliedstaaten erfolgreich funktionierende Einspeisetarifsystem wird nur mehr für Kleinprojekte erlaubt. Dies stellt eine überschießende Reglementierung von Seiten der EU Kommission dar, die für die einzelnen Mitgliedstaaten kaum mehr Gestaltungsspielraum lässt, was die Förderpolitik für erneuerbare Energien betrifft, ohne dass dafür zwingende Gründe aus dem EU-Recht abgeleitet werden könnten. Damit widerspricht der Entwurf geltendem EU Primärrecht und geltenden EU Richtlinien.

Aus diesem Grund haben zahlreiche Ökostromverbände Europas die Detailregelungen

betreffend erneuerbare Energien abgelehnt und eine vollständige Überarbeitung derselben gefordert, welche den Mitgliedstaaten die Wahl des geeigneten Fördersystems – selbstverständlich unter gewissen Voraussetzungen – überlässt. Ein zuletzt bekannt gewordener neuer Entwurf vom 2. April hat diese Kritik jedoch nicht aufgegriffen und nur einige kleine Korrekturen vorgenommen.

Auch dieser Entwurf ist aus Sicht der Ökostromerzeuger inakzeptabel. Ab 2017 müssten zwingend ein Ausschreibungssystem zur Vergabe der Fördermittel und Technologieneutralität umgesetzt werden. Dies, obwohl die Erfahrungen der letzten 15 Jahre klar gezeigt haben, dass Ausschreibungssysteme zur Förderung erneuerbarer Energien sich nicht bewährt haben.

Das bewährte Einspeisetarifsystem, das Grundlage des erfolgreichen Ökostromgesetzes 2012 ist und den Windkraftausbau der letzten Jahre ermöglicht hat, darf nicht geopfert werden. Die Mitgliedstaaten müssen weiterhin selbst darüber entscheiden können, welche Modelle sie zur Erreichung des von ihnen angestrebten Energiemixes einsetzen. Dies insbesondere auch angesichts des Umstandes, dass die RL 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien den Mitgliedstaaten verbindliche nationale Erneuerbare-Energie-Ziele für 2020 auferlegt, während der aktuelle Leitlinienentwurf die Mitgliedstaaten eines bewährten und funktionierenden Instrumentariums zur Erreichung dieser Ziele beraubt. Eine Systemumstellung, die den neuen Leitlinien entspricht, würde den Windkraftausbau in Österreich massiv gefährden und zu einer großen Verunsicherung am Markt führen.

2. Einspeisetarifsystem muss zulässig sein

Hauptkritik am Leitlinienentwurf ist, dass das System der fixen Einspeisetarife in Zukunft nur mehr für Kleinprojekte (Windkraft bis 3 MW oder max. 3 Anlagen) zulässig sein soll. Dieses System ist derzeit in 19 Mitgliedstaaten, auch in Österreich, in Gebrauch und hat sich vor allem im direkten Vergleich mit anderen Modellen als ein sehr gut funktionierendes Fördersystem für Erneuerbare bewährt, und zwar sowohl hinsichtlich der Zielerreichung als auch hinsichtlich der Effizienz (Verhältnis eingesetzter Mittel zur Zielerreichung).

Bei allen Projekten jenseits der Kleinprojektschwelle sollen in Zukunft nur mehr das Zertifikatsmodell (handelbare grüne Zertifikate) oder ein Ausschreibungsmodell zulässig sein. Beide Modelle werden von Ökostromerzeugern in ganz Europa heftig in Frage gestellt, weil die Erfahrungen der letzten 15 Jahre deutlich gezeigt haben, dass solche Systeme in der Praxis nicht funktionieren haben. Die Kommission selbst bleibt in einem Arbeitspapier¹ zum Thema den Beweis schuldig, wo solche Systeme sich praktisch bewährt haben. Auch in Österreich wurde ein technologiespezifisches nationales Zertifikatsmodell (für Kleinwasserkraft; gesetzlich verankert im Jahr 2000 umgesetzt lediglich im Jahr 2002) nach nur einem Jahr durch ein anderes Fördersystem im Ökostromgesetz 2002 abgelöst. De facto sind so keine Differenzierungen mehr möglich und alles muss über einen Kamm geschoren werden. Diese Verunmöglichung spezieller Regelungen, die auf die Lage der Mitgliedstaaten maßgeschneidert sind, bringt weiters mit sich, dass die einzelnen Mitgliedstaaten letztendlich nicht mehr die Zusammensetzung ihres Energiemixes frei bestimmen können und somit die verfügbaren erneuerbaren Ressourcen nicht effizient und effektiv ausgenutzt werden können.

3. Widerspruch zu EU Recht

Die detaillierten und äußerst restriktiven Vorgaben des Leitlinienentwurfs hinsichtlich der zulässigen Fördermodelle für erneuerbarer Energien stellen eine überschießende Reglementierung von Seiten der EU Kommission dar, die für die einzelnen Mitgliedstaaten kaum mehr Gestaltungsspielraum lässt, was die

¹ 1 EU Kommission: Leitlinien für die Ausgestaltung von Fördersystemen für erneuerbare Energien (Guidance for the design of renewables support schemes), SWD (2013) 439 final.

Förderpolitik für erneuerbare Energien betrifft, ohne dass dafür zwingende Gründe aus dem EU-Recht abgeleitet werden könnten. Ganz im Gegenteil, der Leitlinienentwurf steht hier in klarem Widerspruch zu EU Primärrecht und auch zur EU Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Diese Richtlinie sieht ambitionierte, verbindliche Mindestziele für die einzelnen Mitgliedstaaten vor und überlässt den Mitgliedstaaten die Strategie zur Erreichung dieser Ziele. Zu diesem Zweck mussten die Mitgliedstaaten Nationale Aktionspläne (NREAP) mit ihren Strategien an die Kommission melden, bei der Wahl des Technologiemixes oder der Fördermodelle lässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten freie Hand, sie enthält keine Prioritäten bezüglich der Fördermodelle. Der Leitlinienentwurf steht dazu in klarem Widerspruch. Ebenso verletzt der Entwurf Art. 194 AEUV, der dem einzelnen Mitgliedstaat das Recht überlässt, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.

4. Investitionssicherheit gefährdet

Die Leitlinien sollen am 9. April 2014 beschlossen werden und treten einen Tag nach Kundmachung im Amtsblatt in Kraft. Die Kommission wird sodann die neuen Leitlinien auf alle neuen aber auch auf alle anhängigen Verfahren zur Überprüfung von staatlichen Beihilfen anwenden. Bezüglich bestehender Fördersysteme wird festgelegt, dass diese 12 Monate nach Inkrafttreten der Leitlinien (also mit 1. Juli 2015) an die neuen Leitlinien anzupassen sind. Dies bedeutet, dass das Ökostromgesetz 2012 grundlegend umzugestaltet ist: Das seit beinahe 15 Jahren bewährte Einspeisetarifmodell könnte nur mehr für Kleinanlagen beibehalten werden, generell wäre für fast alle Technologien ein Ausschreibungssystem zu errichten.

Eine völlige Umgestaltung des österreichischen Ökostromgesetzes 2012 nur wenige Jahre nach dessen Beschluss wäre eine völlige Kehrtwende der bisherigen Politik und stellt damit nicht nur das international belegte Fundament einer effizienten Förderpolitik durch Einspeisetarife in Frage, sondern verursacht auch in Hinblick auf Planungs- und Investitionssicherheit eine enorme Verunsicherung für Betreiber, Planer und Finanzierer von Kleinst- bis hin zu Großanlagen, dies mit Auswirkungen auf die Verlässlichkeit des Standortes Österreich. Durch die Schaffung neuer Risiken durch erwiesenermaßen unerprobte bzw. praktisch nicht funktionierende Fördersysteme führt die Kommission

den international wachsenden Sektor der erneuerbaren Energien in Europa ins Abseits. Zusätzlich führen einzelne Regelungen in den vorgeschlagenen Unterstützungsmodellen nachweislich zu einer Destabilisierung einer dezentralen und nachhaltig organisierten Erzeugerlandschaft hin zu monopolistisch organisierten Konzernstrukturen in der Energieerzeugung in wenigen Ländern und zur Verdrängung von Wettbewerb und Markttransparenz.

5. Balancing – Verantwortung nicht umsetzbar

Die Leitlinien sehen grundsätzlich eine Balancing-Verantwortung für Erzeuger vor, sofern der Ausgleichsenergiemarkt ein kompetitiver Markt mit Intra-day-Handel ist. Hier wird jedoch nicht klar geregelt, was genau ein kompetitiver Markt ist. Es ist auch bekannt, dass dieses Balancing (Ausgleichs- und Regenergie) in den einzelnen EU Staaten sehr unterschiedlich erfolgt bzw. geregelt ist. Aufgrund dieser Unklarheiten sollte diese Verpflichtung in den Leitlinien entfallen. Ein Hauptanliegen des Beihilfenrechtes ist es gerade Marktverzerrungen zu vermeiden. Diese Bestimmung würde aber die bestehenden Unterschiede des Balancing verstärkt in den Märkten für erneuerbare Energie zum Tragen bringen. Daher soll diese Verpflichtung entfallen. Zudem müssten die Marktregeln grundlegend überarbeitet werden, damit Erzeuger erneuerbarer Energien am Ausgleichsenergiemarkt verstärkt teilnehmen können.

6. Kniefall vor der Atom-Lobby

Die Entwürfe der EU Kommission für die Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen waren schon öfters Grund für Schlagzeilen. Im Herbst wurden Kostenabschätzungen für die Subventionierung von Fossil- und Atomkraftwerken aus dem Papier auf Anordnung von Kommissar Oettinger wieder gestrichen. Diese beinhalteten abgeschätzte Subventionen für das Jahr 2011 für Atomkraftwerke von 35 Milliarden Euro, für fossile Kraftwerke von 26 Milliarden Euro und für Folgekosten für das Gesundheitssystem in Europa von 26 Milliarden Euro. Folgekosten der Atomkraft für den Abbau, die Lagerung oder die Versicherungskosten wurden erst gar nicht berücksichtigt. Im selben Jahr bekamen alle erneuerbaren Energien zusammen nur ein Drittel dieser Förderungen nämlich 40 Milliarden Euro.

Atomkraft muss vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden

Grundsätzlich ist in dem Leitlinienvorschlag der EU Kommission keine explizite Anwendung für Atomenergie erwähnt, aber andererseits die Atomenergie nicht explizit ausgeschlossen. Daher ist es möglich, dass diese Leitlinien früher oder später für die vereinfachte Überprüfung von Beihilfen für Atomenergie herangezogen werden. Es muss ausdrücklich die Anwendbarkeit der Leitlinien für Energie und Umweltbeihilfen für Atomenergie ausgeschlossen werden.

7. Vollständige Überarbeitung erforderlich

Aus all diesen Gründen fordern wir eine vollständige Überarbeitung des Leitlinienentwurfes, welche folgende Punkte berücksichtigt:

- Die Beihilfenkontrolle muss innerhalb der Vorgaben von Art. 194 AEUV und der RL 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien erfolgen.
- Den Mitgliedstaaten muss die Freiheit der Wahl ihrer Energiequellen und Struktur der Energieerzeugung zukommen.
- Langfristige verbindliche Ziele sind unerlässlich. Die Mitgliedstaaten müssen die Fördermodelle zur Erreichung dieser nationalen Ziele selbst frei wählen können – je nach geografischer, energiepolitischer und markttechnischer Situation und je nach gewünschtem Energiemix, um so maßgeschneiderte Systeme für die eigene Situation entwickeln zu können.
- Bewährte Systeme wie das Einspeisetarifmodell müssen weiterhin zulässig sein.
- Es muss ausdrücklich die Anwendbarkeit der Leitlinien für Energie und Umweltbeihilfen für Atomenergie ausgeschlossen werden.

8. Anhang: Kritik am Entwurf vom 2.4.2014

- Weiterhin fordern wir eine vollständige Überarbeitung des Entwurfs.
- Die generelle Kritik bleibt auch am neuesten Entwurf von 2.4.2014 aufrecht: Eingriff in die freie Wahl des Energieträgermixes der Nationalstaaten; überschießende Regeln; Beschränkung der Handlungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten, welche nach der Erneuerbaren Richtlinie 2009/28/EG zur Erreichung klarer Ziele für 2020 gebunden sind. Die Leitlinien laufen den Beschlüssen des EU Parlaments entgegen.
- Da Einspeisetarife sich als äußerst effizient (in Hinblick auf Mitteleinsatz) und effektiv (im Sinn von Ausbau erneuerbarer Energien) erwiesen haben, muss den Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit bei der Wahl der Fördersysteme erhalten bleiben.
- Wir lehnen EU-weite Ausschreibungen ab (unklar ist hier Randzahl 121, die offenbar die Tür für Ausschreibungen öffnen soll, die dann EU-weit sein müssen).
- Kritik an den Vorgaben für neue Fördersysteme ab 1.1.2015 (Randzahl 124); insbesondere an den Formulierungen zu „standard balancing“ (schwammig und unklar) und an der unzulässigen Vermischung der Thematik mit jener der Frage des Intra-day Marktes (Kritik an Randzahl 124 b); im Übrigen sind die Unterschiede der Regelenergiemärkte sowie der Handelsbedingungen in den Mitgliedstaaten (in Österreich existiert zB kein 15 Min- Handel) sehr unterschiedlich.
- Klare Ablehnung und Kritik an dem Ausschluss von Förderung bei negativen Marktpreisen (Randzahl 124 c). Dies wäre nicht vorhersehbar und müsste bei der Finanzierung durch erhöhte Risikoaufschläge eingepreist werden. Es wird grundsätzlich abgelehnt, da hierbei geförderte Atom- und Kohlekraftwerke weiter gefördert werden und Strom erzeugen, Erneuerbare aber in diesen Phasen keine Förderung erhalten würden; das wäre eine aktive Marktverzerrung zugunsten von Atomenergie und fossile Energien.
- Extrem kritisch sehen wir zwingende Ausschreibungen ab 2017 (Randzahl 126), da sich dieses System bisher nirgends in Europa als funktionsfähig erwiesen hat.
- Als Notlösung, wenn Einspeisetarife generell wirklich nur noch für Kleinstprojekte zugelassen werden, ist die Erhöhung der Grenzwerte, unterhalb welcher ein Einspeisetarifmodell zulässig ist, auf 10 Windkraftanlagen bzw. 30 MW geboten (Randzahl 125 und 127).
- Kritik an den Bestimmungen zu Inkrafttreten und Übergang (insbesondere RZ 249): Es ist vorgesehen, dass Mitgliedstaaten innerhalb von 12 Monaten ihre bestehenden Systeme an die neuen Guidelines anpassen müssen. Österreich müsste dann also bereits Mitte 2015 das Ökostromgesetz ÖSG grundlegend umgestalten. Es wäre ab dann nur noch ein Prämienfördersystem möglich bzw. wären ab 2017 zwingend Ausschreibungen vorgesehen. Da in Österreich eine Zweidrittelmehrheit im Parlament für die Änderung des Ökostromgesetzes erforderlich ist, wäre eine sinnvolle Reform in dieser kurzen Zeit unmöglich. Die Frist muss daher dringend auf mindestens 36 Monate erhöht werden.
- Förderhöhe (Annex 1): Unverständlich und nicht akzeptabel ist, dass erneuerbare Energie auf einen Fördersatz von 45 % (large enterprise) beschränkt werden soll, während für andere Technologien wie z.B. fossile KWK oder CCS Fördersätze von 100 % zulässig wären. Unverständlich ist auch die Beschränkung der Förderhöhe von environmental studies.
- Inakzeptabel ist eine Befreiung von Atomenergie, Kohle und Öl von der Mitfinanzierung des Ausbaus erneuerbarer Energien (Annex 3); NACE 510 Mining of hard coal, NACE 1920 Manufacture of refined petroleum products, NACE 2446 Processing of nuclear fuel

Rückfragen: Mag. Stefan Moidl, Tel 0676 3707820