

Stellungnahme der IG Windkraft: Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen

29. Jänner 2014

Zum am 18. Dezember 2013 präsentierten Entwurf der EU Kommission für neue Leitlinien für staatliche Beihilfen im Umwelt- und Energiebereich für den Zeitraum 2014-2020 (LBUE) nehmen wir wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Der 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 lehnen wir die Detailregelungen betreffend erneuerbare Energien (RZ 110 bis 137) generell ab und fordern eine vollständige Überarbeitung derselben, welche den Mitgliedstaaten die Wahl des geeigneten Fördersystems – selbstverständlich unter gewissen Voraussetzungen – überlässt. Das bewährte Einspeisetarifsystem darf nicht theoretischen Überlegungen 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.

Details

Einspeisetarifsystem muss weiter zulässig sein

Hauptkritik am Leitlinienentwurf ist, dass das System der fixen Einspeisetarife in Zukunft nur mehr für Kleinprojekte (Windkraft bis 5 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).

Die Leitlinien unterscheiden sehr vereinfachend zwischen ausgereiften und noch nicht ausgereiften Technologien („deployed und less deployed technologies“), wobei auf den Anteil einer Technologie an der Elektrizitätsproduktion auf EU-Ebene abgestellt wird. Technologien mit einem Anteil von mind. 1-3% gelten als ausgereift. Abgestellt wird auf den Anteil auf EU-Ebene, das bedeutet, dass eine in einem einzelnen Mitgliedstaat noch wenig verbreitete Technologie trotzdem als ausgereifte Technologie angesehen wird. Der Rückschluss von Marktanteil auf Technologiereife ist jedoch äußerst verkürzt und müsste länder- sowie technologiespezifisch erfolgen.

Bei allen Projekten jenseits der Kleinstprojektschwelle 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.

Widerspruch zu EU Primärrecht und zur EU Richtlinie Erneuerbare Energien

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 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 Technologiemies 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.

Investitionssicherheit dramatisch gefährdet

Die Leitlinien sollen noch im ersten Halbjahr 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 bei Abänderung an die Erfordernisse der neuen Leitlinien anzupassen sind. (RZ 227 – 230) Dies bedeutet, dass jede noch so kleine Änderung des Ökostromgesetzes 2012 anhand der neuen Leitlinien bewertet wird, das Ökostromgesetz 2012 wäre demnach massiv umzugestalten: Das seit beinahe 15 Jahren bewährte Einspeisetarifmodell könnte nur mehr für Kleinstanlagen 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 monopolistischen organisierten Konzernstrukturen in der Energieerzeugung in wenigen Ländern und zur Verdrängung von Wettbewerb und Markttransparenz.

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

Balancing – Verantwortung für Erzeuger unter bestehenden Marktverhältnissen nicht umsetzbar

Die Leitlinien sehen grundsätzlich eine Balancing-Verantwortung für Erzeuger vor, sofern der Ausgleichsenergiemarkt ein kompetitiver Markt mit Intra-day-Handel ist (RZ 120). Hier wird jedoch nicht klar geregelt, was genau ein kompetitiver Markt ist. Es ist auch bekannt, dass dieses Balancing (Ausgleichs- und Regelernergie) 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.

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 30 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.

Weitere Unklarheiten

Weiters unverständlich ist, warum der Leitlinienentwurf die Beihilfenkontrolle nun auch ausdrücklich mit den Vorgaben von Art. 30 und Art. 110 AEUV verbindet, was in anderen Bereichen nie der Fall war.

Keine Verpflichtung zur Öffnung der Fördersysteme, keine rückwirkenden Eingriffe

Positiv zu beurteilen ist, dass die Leitlinien Mitgliedstaaten nicht verpflichten, ihre Fördersysteme grenzüberschreitend zu öffnen, sowie dass rückwirkende Eingriffe unzulässig sind. Weiters begrüßen wir den klaren Bezug auf die 20/20/20-Ziele und andere Energie- und Umweltziele, sowie den klaren Hinweis, dass umweltschädliche Beihilfen abgeschafft werden sollen.

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.

Anhang

Eckpunkte des neuen Entwurfs der EU Kommission für neue Leitlinien für staatliche Beihilfen im Umwelt- und Energiebereich für den Zeitraum 2014-2020 (LBUE)

Anwendungsbereich

Die Leitlinien gelten für weite Bereiche im Umwelt- und Energiesektor, Aufzählung in Punkt 1.2 (RZ 17), zum Beispiel Investitions- und Betriebsförderungen für EE, Energieeffizienz, KWK, Fernwärme und –kühle, Steuerausnahmen, Infrastrukturförderung für Energie (auch Gas, Pipelines für Öl, etc.), Kapazitätssicherungsmechanismen (Angemessenheit der Stromerzeugung), Kohle. Beihilfen für „extraction of fossil fuels“ sind nicht umfasst.

Sie gelten nicht bezüglich Herstellung umweltfreundlicher Produkte, Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen im Bereich der Transportinfrastruktur (Luftfahrt, Bahn, Straßen, etc.) oder für Forschung und Entwicklung.

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.

Die Leitlinien sollen noch im ersten Halbjahr 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 anwenden. Bezüglich bestehender Fördersysteme wird festgelegt, dass diese bei Abänderung an die Erfordernisse der neuen Leitlinien anzupassen sind. (RZ 227 – 230)

Vorgaben bezüglich erneuerbarer Energien

- Für Energie von erneuerbaren Energiequellen sind Investitionsförderungen oder Betriebsbeihilfen zulässig.
- Die Kommission genehmigt Beihilfen für einen Zeitraum von max. 10 Jahren, danach ist eine Renotifizierung erforderlich.
- Die Leitlinien unterscheiden sehr vereinfachend zwischen ausgereiften und noch nicht ausgereiften Technologien („deployed and less deployed technologies“), wobei auf den Anteil einer Technologie an der Elektrizitätsproduktion auf EU-Ebene abgestellt wird. Technologien mit einem Anteil von mind. 1-3% gelten als ausgereift. Windkraft wird daher auf jeden Fall als eine ausgereifte Technologie bezeichnet.
- Als Fördermodell für ausgereifte Technologien wird ein System von Marktprämien propagiert, welche als Aufschlag auf den Großhandelspreis ausgezahlt werden. In Anspruch kann dies jedoch nur der nehmen, wer bei einer Ausschreibung zum Zug kommt. Mitgliedstaaten können eine Mindestanzahl von verschiedenen Energiequellen bei dieser Ausschreibung vorschreiben. Aus Netzstabilitätsgründen kann Energie von bestimmten Regionen ausgeschlossen werden, auch Biomasse kann ausgeschlossen werden. Die Erzeuger sind zur Balancing-Verantwortung heranzuziehen (nur dort wo kompetitive intra-day Ausgleichenergiemärkte existieren).
- Unterstützung darf nur bis zur vollständigen Abschreibung gewährt werden.
- Für noch nicht ausgereifte Technologien sind Betriebsbeihilfen über Marktprämien vorgesehen, ohne dass eine Ausschreibung erforderlich ist.
- Das Einspeisetarifsystem darf nur mehr für Kleinprojekte (Windkraft bis 5 MW oder max. 3 Anlagen) beibehalten werden.
- Für Biomassekraftwerke sind Betriebsbeihilfen auch nach Abschreibung der Anlage zulässig, wenn verschiedene Bedingungen eingehalten werden.
- Die Unterstützung erneuerbarer Energien ist auch über ein System grüner Zertifikate möglich. Für bereits ausgereifte Technologien darf hier keine unterschiedliche Unterstützung festgesetzt werden, es gibt also nur ein Zertifikat für alle Technologien. Für unausgereifte Technologien können unterschiedliche Höhen festgelegt werden.