

Dr.in Martina Büchel-Germann

DW: 20310

Zahl: PrsE-11505-2//54

Bregenz, am 20.09.2021

Betreff: Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 20215/652; Prüfung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

VERMERK

Die Europäische Kommission hat am 14. Juli 2021 das „Fit for 55-Paket“ vorgelegt, das 15 Rechtsaktvorschläge umfasst, die gesamthaft dazu beitragen sollen, die Netto-CO₂-Emissionen in der EU bis 2030 gegenüber 1990 um 55% zu reduzieren. Teil des Pakets ist der Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652.

1. Richtlinienvorschlag

1.1 RED III-Regelungen zur Änderung der RED II-Richtlinie

Hauptteil des Richtlinienvorschlags ist die Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (sog. RED II-Richtlinie). Hier enthält der Vorschlag folgende wesentliche Inhalte zur Änderung von RED II (RED III-Regelungen):

- Die EU-weite Zielvorgabe für Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch wird bis 2030 von derzeit 32 % auf 40 % erhöht (Art. 3 Abs. 1).
- Für den Gebäudesektor wird neu eine EU-weite indikative Zielvorgabe für erneuerbare Energien am Endenergieverbrauch bis 2030 von 49 % festgelegt. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Ziele definieren (Art. 15a Abs. 1 und 2).

- Den Mitgliedstaaten wird ein indikatives Ziel im Industriesektor vorgegeben; sie sollen den Anteil erneuerbarer Energien bis 2030 um durchschnittlich jährlich 1,1 % steigern. Eine verbindliche Zielvorgabe von 50% in Bezug auf als Ausgangsstoff oder als Energieträger verwendete Kraft- oder Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs wird definiert (Art. 22a Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten werden im Wärme- und Kältebereich zu einer jährlichen Steigerung von 1,1 % verpflichtet. Ergänzend werden für Mitgliedstaaten unterschiedliche indikative Ziele definiert, für Österreich 1,5% (Art. 23 Abs. 1).
- Im Verkehrsbereich wird ein THG-Reduktionsziel von 13% bis 2030 festgelegt. Die Teilziele werden für fortgeschrittene Biokraftstoffe und Biogas von 0,2 % 2022, 0,5% 2025 und auf 2,2 % bis 2030 erhöht und für erneuerbare Kraftstoffe nicht biologischen Ursprungs auf 2,6% bis 2030 festgelegt (Art. 25 Abs. 1 und 2).
- Der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen wird auf Basis einer überarbeiteten Methode berechnet und die Energie dem Sektor zugerechnet, in dem sie verbraucht wird (Art. 7).
- Die Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie (Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe) werden geändert; ihr Anwendungsbereich (Absenkung der Größengrenze von Anlagen, die nur nachhaltigkeitszertifizierte Biomasse-Kraftstoffe verwenden dürfen) und die Gebiete, die nicht für die Gewinnung von Biomasse genutzt werden dürfen, werden erweitert (Art. 29).
- Die derzeit fakultativ vorgesehenen gemeinsamen Projekte zwischen Mitgliedstaaten werden insofern verpflichtend, als jeder Mitgliedstaat innert drei Jahre ein gemeinsames Projekt entwickeln muss (Art. 9).
- Um dem Mangel an Installateuren entgegen zu wirken, sollen die Mitgliedstaaten für ausreichend Installateure für erneuerbare Wärme- und Kältesysteme sorgen, indem sie z. B. Ausbildungsprogramme zur Qualifizierung bzw. Zertifizierung im Bereich der erneuerbaren Energien anbieten bzw. die Teilnahme daran bewerben (Art. 18 Abs. 3 und 4).
- Die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, die Ausstellung von Herkunftsnachweise für Energie aus erneuerbaren Quellen für finanzielle Förderung beziehende Produzenten auszuschließen, wird gestrichen (Art. 19 Abs. 1).
- Neu müssen Versorgungs- und Verteilnetzbetreiber über den Anteil von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen und THG-Emissionen in ihren Netzen informieren (Art. 20a).

1.2 weitere Regelungen des Richtlinienvorschlags

Zudem ändert der Richtlinienvorschlag die Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, und zwar im Hinblick auf die EU-weite Zielvorgabe von nunmehr 40 %.

Die Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen soll dahingehend geändert werden, dass die im gegenständlichen Richtlinienentwurf enthaltenen Regelungen (z. B. Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe) in der Richtlinie eliminiert werden bzw. diese gesamthaft dem gegenständlichen Richtlinienentwurf angepasst wird. Ebenfalls zur Vermeidung von Doppelungen wird die Richtlinie (EU) 2015/652 zur Festlegung von Berechnungsverfahren und Berichterstattungspflichten gemäß der Richtlinie 98/70/EG aufgehoben.

2. Prüfung auf Kompetenzkonformität, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

2.1 Kompetenzgrundlage

Der Richtlinienentwurf wird auf Art. 194 AEUV gestützt. Gemäß Art. 194 AEUV kann die EU gesetzgebende Maßnahmen zur Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen erlassen. Die die RED-Richtlinie betreffenden Vorschläge bauen auf RED II auf bzw. entwickeln diese weiter und umfassen allesamt Maßnahmen, die dem Ausbau der Energie aus erneuerbaren Quellen dienen. Vor diesem Hintergrund sind diese weitestgehend durch die Kompetenz des Art. 194 AEUV gedeckt. Dies gilt ebenso für die vorgeschlagene Änderung der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999, die an die neuen Ziele für Energien aus erneuerbaren Quellen angepasst wird.

Lediglich bei den in Art. 18 Abs. 3 RED III-Richtlinie vorgesehenen Ausbildungsprogrammen für Installateure und Konstrukteure stellt sich die Frage, ob diese Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Art. 194 Abs. 1 erforderlich und damit durch diesen Kompetenztatbestand gedeckt sind. Allerdings würde in diesem Fall der die berufliche Bildungspolitik regelnde Art. 166 AEUV eine entsprechend Kompetenzgrundlage bieten.

Im Hinblick auf die Änderung der Richtlinie 98/70/EG wurde Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage gewählt; dies vor dem Hintergrund, dass die Richtlinie 98/70/EG auf den damaligen Art. 100a EWGV (nunmehr Art. 114 AEUV) gestützt wurde. Eine Kompetenzüberschreitung wird auch hier nicht gesehen, zumal die Richtlinie 98/70/EG lediglich an die in der RED III-Richtlinie vorgeschlagenen Änderungen angepasst wird.

Art. 194 AEUV (wie auch Art. 114 AEUV) fallen in die zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz, sodass gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV das Subsidiaritätsprinzip zu beachten ist. Gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV müssen alle EU-Maßnahmen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.

2.2 Subsidiaritätsprinzip

Art. 5 Abs. 3 EUV verankert das Subsidiaritätsprinzip; die EU kann – soweit dieses zur Anwendung gelangt – nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf EU-Ebene besser zu verwirklichen sind.

Gemäß dem neu formulierten Art. 3 Abs. 3 RED III-Richtlinie erlässt die Kommission spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Richtlinie einen delegierten Rechtsakt zur Anwendung des Kaskadenprinzips für Biomasse, insbesondere zur Minimierung der Verwendung von Qualitätsrundholz für die Energieerzeugung, mit Schwerpunkt auf Förderregelungen und unter gebührender Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten.

Am Markt bestehen deutlich unterschiedlichen Preise für Holzsortimente, die für unterschiedliche Verwendungszwecke (Sägeholz, Industrieholz, Energieholz) geeignet sind. Qualitätsrundholz gelangt daher nicht in nennenswertem Ausmaß in energetische Verwendungsschienen. Die vorgesehene EU-Regelung bringt somit keine Vorteile, ist vielmehr zur Zielerreichung nicht geeignet und somit subsidiaritätswidrig.

Art. 9 der RED II-Richtlinie sieht Regelungen für grenzüberschreitende gemeinsame Projekte von zwei oder mehr Mitgliedstaaten vor, u.a. deren Zuordnung von erneuerbarer Energie zu einem Mitgliedstaat. Art. 9 soll um einen Abs. 1a RED III-Richtlinie ergänzt und dahingehend geändert werden, dass jeder Mitgliedstaat zumindest ein gemeinsames Projekt umsetzen muss. Begründend führt die Kommission in Rz. 7 der Einleitenden Erläuterungen aus, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bislang sehr begrenzt ist, Mitgliedstaaten deshalb verpflichtet werden sollen, dieses Modell zu testen. Angestrebt wird dadurch der kosteneffiziente Einsatz erneuerbarer Energien.

Die Verpflichtung zur Realisierung grenzüberschreitender Projekte ist subsidiaritätswidrig, zumal die Verwirklichung derartiger Projekte mit den derzeitigen Regelungen der RED II-Richtlinie bzw. den sonstigen Vorgaben von RED III ausreichend erreicht werden kann. Art. 9 der RED-Richtlinie räumt die grundsätzliche Möglichkeit für grenzüberschreitende Projekte ein und regelt die Zuordnung der daraus gewonnenen erneuerbaren Energie auf die Mitgliedstaaten. Die RED II- bzw. insbesondere die überarbeiteten RED III-Regelungen verpflichten zu ehrgeizigen Zielen für erneuerbare Energie, u.a. in verschiedenen Sektoren. Es muss den Mitgliedstaaten in diesem Rahmen freistehen, mit welchen nationalen bzw. grenzüberschreitenden Maßnahmen sie diese Ziele erreichen.

Der neue Art. 18 Abs. 3 RED III-Richtlinie verpflichtet Mitgliedstaaten dazu, ausreichend Ausbildungsprogramme zur Qualifizierung bzw. Zertifizierung für Installateure und Konstrukteure im Bereich der erneuerbaren Energien anzubieten bzw. die Teilnahme daran zu bewerben. Dadurch sollen die Zahl der zur Verfügung stehenden Installateure und Konstrukteure für erneuerbare Heizungs- bzw. Kältesysteme erhöht werden.

Die Ursache des aktuellen Mangels an Installateuren bzw. Konstrukteuren im Bereich der erneuerbaren Energien liegt nicht an unzureichenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten bzw. vermögen die vorgeschlagenen EU-Maßnahmen diesem Mangel nicht wirksam Abhilfe zu leisten. Entsprechend den wirtschaftlichen Prinzipien wird sich das Angebot von Installateuren bzw. Konstrukteuren bei entsprechender Nachfrage entwickeln. Da die Ziele des Art. 18 Abs. 3 durch EU-Maßnahmen somit nicht besser erreicht werden können, ist dieser subsidiaritätswidrig.

Der neue Art. 20a Abs. 1 RED III-Richtlinie verpflichtet Übertragungs- und Verteilungsnetzbetreiber, Informationen über den Anteil erneuerbarer Elektrizität und die mit der Elektrizität verbundenen CO₂-Emissionen öffentlich zu machen.

Ziel dieser Maßnahme ist, die Transparenz zu erhöhen; dies aber vor dem Hintergrund, dass der Anteil an erneuerbaren Energien erhöht werden soll. Jedoch kann die bessere Nutzung des Potenzials erneuerbarer Energien von den Mitgliedstaaten im Rahmen der sonstigen Vorgaben von RED III ausreichend erreicht werden. Dies umso mehr, als die in Art. 20a Abs. 1 vorgeschlagenen Informationsverpflichtungen diesbezüglich keine Steuerungswirkung haben. Die Übertragungs- und Verteilungsnetzbetreiber können nämlich nicht darauf Einfluss nehmen, welche Energie durch ihre Netze fließt. Vor diesem Hintergrund ist Art. 20a Abs. 1 subsidiaritätswidrig.

2.3 Verhältnismäßigkeitsprinzip

In Art. 5 Abs. 4 EUV ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip verankert; alle von der EU verabschiedeten Maßnahmen haben sich inhaltlich wie formal auf das zur Zielerreichung erforderliche Maß zu beschränken.

Art. 29 RED II-Richtlinie legt die Nachhaltigkeitskriterien für Kraft- bzw. Brennstoffe fest. Diese strengen Kriterien für Flächen für landwirtschaftliche Biomasse sollen nun auch auf forstwirtschaftliche Biomasse sowie auf kleine, auf Biomasse basierenden Anlagen angewandt werden. Deshalb sollen gemäß Art. 29 Abs. 3 und 4 RED III-Richtlinie die genannten Bestimmungen auch auf forstwirtschaftliche Biomasse anwendbar sein und ist in Art. 29 Abs. 1 RED III-Richtlinie eine Herabsetzung der Größe der Wärme- und Stromerzeugungsanlagen von 20 auf 5 MW vorgesehen, ab der ein Nachweis der Nachhaltigkeits-Erfüllung erforderlich ist. Die negativen Auswirkungen der vermehrten Nutzung von Biomasse sollen dadurch so gering wie möglich gehalten werden.

Holznutzung ist jedoch durchaus mit anderen auf diesen Flächen verfolgten Zielen vereinbar. So stellen Waldnutzung und Schutz von biologischer Vielfalt bzw. von Feuchtgebieten keine Gegensätze dar. Deshalb gehen die vorgeschlagenen Maßnahmen über das zur Zielerreichung notwendige Maß hinaus und sind unverhältnismäßig.

Was die Herabsetzung der thermischen Nennleistung von Wärme- und Stromerzeugungsanlagen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die derzeitige Regelung vor dem Hintergrund des Importes von ungesicherter Biomasse aus Ländern außerhalb der EU getroffen wurde. Kleine Anlagen verwenden aber vornehmlich Biomasse aus der Region, die hinsichtlich der Nachhaltigkeit unbedenklich ist. Die Neuregelung würde für kleine Anlagen einen großen Mehraufwand mit sich bringen, dem nur eingeschränkt praktischer Nutzen für die Nachhaltigkeit gegenüberstehen würde. Auch diese Regelung widerspricht deshalb dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Art. 29 Abs. 6 RED II-Richtlinie definiert darüber hinaus Kriterien für die Ernte von forstwirtschaftlicher Biomasse. Gemäß der neu einzufügenden Ziffer iv des Art. 29 Abs. 6 Unterabsatz 1 lit. b RED III-Richtlinie ist u.a. die Schädigung von Primärwäldern bzw. deren

Umwandlung in Plantagenwälder zu vermeiden. Plantagenwälder werden in der neuen Ziffer 44a des Art. 2 definiert. Dabei ist allerdings nicht sichergestellt, dass auch übliche Aufforstungen als Plantagenwälder gelten. Insoweit ist die Definition überschießend und damit unverhältnismäßig.

3. Feststellungen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Der Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 widerspricht insoweit dem Subsidiaritätsprinzip als in Art. 1

- die Kommission in Art. 3 Abs. 3 zum Erlass eines delegierten Rechtsakts zur Anwendung des Kaskadenprinzips für Biomasse ermächtigt wird,
- die Mitgliedstaaten in Art. 9 Abs. 1 zur Durchführung eines gemeinsamen Projekts verpflichtet werden,
- die Mitgliedstaaten in Art. 18 Abs. 3 zur Durchführung von Ausbildungsprogrammen zur Qualifizierung bzw. Zertifizierung für Installateure und Konstrukteure im Bereich der erneuerbaren Energien verpflichtet werden,
- die Übertragungs- und Verteilungsnetzbetreiber in Art. 20a Abs. 1 zur Veröffentlichung von Informationen über den Anteil erneuerbarer Elektrizität und die mit der Elektrizität verbundenen CO₂-Emissionen in ihren Netzen verpflichtet werden.

Der Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 widerspricht insoweit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als in Art. 1

- die Nachhaltigkeitskriterien für Kraft- bzw. Brennstoffe in Art. 29 Abs. 3 und 4 auf die forstwirtschaftliche Biomasse ausgeweitet werden,
- der Nachweis der Nachhaltigkeits-Erfüllung von Stromerzeugungsanlagen in Art. 29 Abs. 1 auf Wärme und auf eine Schwelle von 5 MW ausgeweitet wird,
- die Definition von Plantagenwälder in Art. 2 Ziffer 44a die übliche Aufforstung mitumfasst.

Dr.in Martina Büchel-Germann