



Brüssel, den 11. Januar 2024
(OR. en)

16689/23

ENER 694
CLIMA 645
CONSOM 481
TRANS 600
AGRI 819
IND 686
ENV 1485
COMPET 1263
FORETS 214

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	11. Dezember 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 778 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Bericht über die Umsetzung von Artikel 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 778 final.

Anl.: COM(2023) 778 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.12.2023
COM(2023) 778 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Bericht über die Umsetzung von Artikel 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU)
2018/2001**

Bericht über die Umsetzung von Artikel 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

1. Einleitung

In der überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie¹ wird festgelegt, dass das Gesamtziel der Union für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2030 mindestens 42,5 % beträgt und ein Anteil von 45 % angestrebt wird. Anders als bei dem Ziel für 2020 wurden für die Erreichung dieses Gesamtziels der Union keine verbindlichen nationalen Beiträge festgelegt. Das Ziel soll von allen Mitgliedstaaten gemeinsam erreicht werden, und zwar auf der Grundlage koordinierter und kombinierter Maßnahmen, wie in der Richtlinie und der Governance-Verordnung² vorgesehen.

Gemäß der Governance-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung aller bestehenden und potenziellen Formen der regionalen Zusammenarbeit kooperieren, um die in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen dargelegten Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen. Bei der EU-weiten Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne von 2020³ kam die Europäische Kommission allerdings zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten die regionale Zusammenarbeit in der Praxis stärker nutzen sollten.

Die im Bereich der erneuerbaren Energien angehobenen Ziele erfordern eine kosteneffiziente Nutzung des Potenzials für den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen. Das heißt, dass für die Erreichung des Ziels die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten von Bedeutung sein wird. Gleichzeitig ist die Zusammenarbeit ein Instrument, mit dem eine stärkere Angleichung der Rechtsvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten verwirklicht werden kann. Die überarbeitete Erneuerbare-Energien-Richtlinie zielt darauf ab, die Zusammenarbeit durch Bestimmungen über gemeinsame Projekte, statistische Transfers und gemeinsame Förderregelungen voranzubringen.

Bei den meisten Investitionen in die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen konnte bisher von nationalen Förderregelungen profitiert werden, deren Rolle für die Erreichung des Unionsziels in Artikel 4 der Richtlinie sowie in den EU-Beihilfavorschriften⁴ anerkannt wird. Diese Unterstützung sollte auf wettbewerbsfördernde Weise, z. B. über Ausschreibungen, gewährt werden.

Nach Artikel 5 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten die Teilnahme an Förderregelungen für Strom aus erneuerbaren Quellen für Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten öffnen. Die entsprechenden Anteile können in jedem Jahr zwischen 2023 und 2026 bei mindestens 5 % und zwischen 2027 und 2030 bei mindestens 10 % der bereitgestellten Mittel oder der geförderten Kapazität oder, falls dieses niedriger ist, auf dem Niveau des Verbundgrads des betreffenden Mitgliedstaats in einem bestimmten Jahr liegen. Darüber

¹ Richtlinie (EU) 2018/2001, geändert durch die Richtlinie (EU) 2023/2413.

² Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.

³ *Neue Impulse für die grüne Wende und die wirtschaftliche Erholung durch die integrierte Energie- und Klimaplanung* (COM(2020) 564 final).

⁴ *Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022* (2022/C 80/01).

hinaus kann die Öffnung von Förderregelungen auch den physikalischen Import von Strom umfassen, muss dies aber nicht. Verlangt ein Mitgliedstaat, der seine Förderregelung öffnet, einen Nachweis für den physikalischen Import, so kann er die Teilnahme an der Förderregelung auf Projekte in Ländern beschränken, mit denen er über Verbindungsleitungen direkt verbunden ist. Beschließt ein Mitgliedstaat, die Teilnahme an Förderregelungen zu öffnen, müssen die beteiligten Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie vereinbaren, welche Grundsätze für diese Teilnahme gelten sollen; die entsprechenden Vereinbarungen umfassen zumindest die Grundsätze für die Anrechnung von Strom aus erneuerbaren Quellen, der Gegenstand einer grenzüberschreitenden Förderung ist. Um bezüglich der Umsetzung neue Erfahrungen zu sammeln, können die Mitgliedstaaten ein oder mehrere Pilotprojekte ausrichten, bei denen die Förderung Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten offensteht.

Nach Artikel 5 Absatz 5 muss die Kommission eine Bewertung der Umsetzung dieses Artikels durchführen. In dem Bericht über diese Umsetzung sollte beurteilt werden, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet werden müssen, ihre Förderregelungen für Strom aus erneuerbaren Quellen teilweise für die Teilnahme von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Produzenten zu öffnen, mit dem Ziel einer Öffnung im Umfang von 5 % bis 2025 und 10 % bis 2030.

Zu diesem Zweck wird in dem vorliegenden Bericht bewertet, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten Artikel 5 umgesetzt haben, indem sie nach dem Inkrafttreten der Richtlinie (EU) 2018/2001 die Teilnahme an Förderregelungen geöffnet oder Pilotprojekte ausgerichtet haben. Der Bericht enthält sowohl Beispiele wie Fallstudien als auch die Ergebnisse von Konsultationen der Interessenträger zu diesem Thema.

2. Beispiele für die Öffnung von Förderregelungen und Pilotprojekte

a. Grenzüberschreitende deutsch-dänische Ausschreibung für Fotovoltaikanlagen (PV-Anlagen)

2016 führten Deutschland und Dänemark auf der Grundlage eines bilateralen Kooperationsabkommens zwei grenzüberschreitende Pilotauktionen für PV-Anlagen durch, von denen eine von Deutschland und die andere von Dänemark ausgeschrieben wurde. Bei der deutschen Auktion über ein Volumen von 50 MW konnten auch für Anlagen mit Standorten in Dänemark Gebote abgegeben werden, um Förderungszahlungen zu erhalten, während bei der dänischen Auktion über insgesamt 20 MW ein Anteil von 2,4 MW für Anlagen mit Standorten in Deutschland geöffnet war. Die Auktionen unterschieden sich bei ihrer Ausgestaltung in mehrfacher Hinsicht. So wurde z. B. bei der deutschen Auktion die Förderung als gleitende Marktprämie gewährt, bei der Auktion in Dänemark hingegen als fixe Marktprämie. Die zulässige Gebotsmenge lag in Deutschland zwischen 0,1 und 10 MW, während in Dänemark eine Obergrenze von 2,4 MW festgelegt wurde. Deutschland gab im Gegensatz zu Dänemark einen Höchstgebotswert vor.

Bei der deutschen Auktion gingen 43 Gebote über insgesamt 297 MW ein, davon bezogen sich 143 MW (26 Gebote) auf Projekte mit Standorten in Deutschland und 154 MW (17 Gebote) auf Projekte mit Standorten in Dänemark. Alle fünf bezuschlagten Gebote betrafen Projekte mit Standorten in Dänemark mit der maximalen förderfähigen Leistung von 10 MW. Bei der dänischen Auktion gingen 36 Gebote über eine Gesamtleistung von

79,45 MW ein, wobei für Anlagen mit Standorten in Deutschland keine Gebote abgegeben wurden. Die neun erfolgreichen Gebote betrafen Projekte mit der maximalen förderfähigen Leistung von 2,4 MW. Dementsprechend wurde die gesamte Leistung der gemeinsamen Ausschreibung Projekten mit Standorten in Dänemark zugewiesen.

b. Geplantes Abkommen über Windparks zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich

2014 arbeiteten Irland und das Vereinigte Königreich an einem zwischenstaatlichen Abkommen mit der Zielsetzung, mithilfe von Subventionen der britischen Regierung in den irischen Midlands Windparks mit einer Gesamtleistung von rund 5 GW zu errichten und den erzeugten Strom ins Vereinigte Königreich zu exportieren. Dies würde Irland einen Stromexportmarkt und andere wirtschaftliche Vorteile bieten und dem Vereinigten Königreich dabei helfen, seine Ziele für erneuerbare Energien zu geringeren Kosten zu erreichen als durch den Einsatz anderer erneuerbarer Energien. Nach Angaben eines der Projektentwickler stand zu erwarten, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher im Vereinigten Königreich durch diese Vereinbarung innerhalb von 15 Jahren rund 7 Mrd. GBP einsparen würden.⁵ Das Abkommen wurde schließlich aufgegeben, da lokale Kommunen Bedenken hinsichtlich der Größe der geplanten Windparks, der Höhe der einzelnen Turbinen und der Auswirkungen auf die Umwelt und die Grundstückswerte hatten. Darüber hinaus wurde der erwartete Nutzen für Irland als zu gering empfunden, um die Umweltauswirkungen der Installation der Windparks aufzuwiegen.⁶

3. Beiträge seitens der Interessenträger

Die Mitgliedstaaten wurden im Rahmen der konzertierten Aktion zur Erneuerbare-Energien-Richtlinie (CA-RES)⁷ und über bilaterale Ersuchen konsultiert. Insgesamt zehn Mitgliedstaaten beantworteten den im Rahmen von CA-RES versandten Fragebogen. Sechs von ihnen (Zypern, Finnland, Slowenien, die Slowakei, Dänemark und Polen) gaben an, keine Öffnung der Teilnahme an ihren Förderregelungen zu planen. Schweden verwies auf sein bestehendes Stromzertifikatesystem mit Norwegen. Griechenland gab an, dass einem kürzlich gefassten Ministerbeschluss zufolge für 2023 drei gemeinsame Auktionen zu Wind- und Fotovoltaikanlagen geplant wären, die in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Produzenten offenstehen würden. Bezüglich dieser Auktionen wurde der Prozentsatz der Gesamtleistung für Produzenten aus anderen Mitgliedstaaten nicht spezifiziert. Eine weitere für 2023 geplante Auktion war ausschließlich Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten vorbehalten.

Bislang haben die Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, keine Kooperationsabkommen unterzeichnet, um die Teilnahme an ihren Förderregelungen zu öffnen. Mit Ausnahme Dänemarks hat keiner der Mitgliedstaaten, aus denen es Rückmeldungen gab, Pilotprojekte

⁵ <https://www.bbc.com/news/science-environment-21147279>

⁶ *Cross-border cooperation on renewable energy*, S. 5, <https://www.eea.europa.eu/publications/cross-border-cooperation-on-renewable-energy>.

⁷ CA-RES ist ein Projekt des Programms Horizont 2020. Es dient dazu, die Umsetzung der Richtlinie zu unterstützen. Über CA-RES tauschen die teilnehmenden Länder Erfahrungen und bewährte Verfahren aus.

ausgerichtet, bei denen die Unterstützung für Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten offensteht.⁸

Die Mitgliedstaaten wurden gefragt, was ihrer Ansicht nach das Haupthindernis für die Öffnung der Teilnahme an Förderregelungen sei. In den Antworten wurde eine ganze Reihe von Faktoren genannt, z. B. Unterschiede in den nationalen Förderregelungen sowie das Risiko, dass diese Unterschiede zu unlauterem Wettbewerb führen, Unterschiede in den Verwaltungsverfahren, Bedenken bezüglich der Versorgungssicherheit, Probleme bezüglich der Kommunikation und des Verständnisses mit anderen Mitgliedstaaten sowie eine mangelnde Verbundfähigkeit der Stromnetze verschiedener Mitgliedstaaten.

Auf die Frage, welche Maßnahmen die Kommission ergreifen könnte, um für die Mitgliedstaaten Anreize dafür zu schaffen oder ihnen dabei zu helfen, Förderregelungen für in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Produzenten zu öffnen, wurde in den Antworten die Standardisierung von Verfahren genannt, beispielsweise ein vorgefertigter Rahmen für Abkommen.

Zusätzlich zu der Konsultation im Rahmen von CA-RES führte die Kommission eine Online-Umfrage durch, in der es um die Option für die Mitgliedstaaten ging, die Teilnahme an ihren Förderregelungen für Strom aus erneuerbaren Quellen teilweise für Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten zu öffnen, und in der auch die Möglichkeit vorgesehen war, dass die Kommission eine verpflichtende Öffnung von Förderregelungen vorschlagen kann.

Zu dieser Umfrage erhielt die Kommission 18 Beiträge. Darüber hinaus gingen nach Ablauf der Frist zwei Rückmeldungen per E-Mail ein. Die Mehrheit der Befragten sprach sich gegen die verpflichtende Öffnung von Förderregelungen aus. In allen Umfrageantworten von Einzelpersonen wurde eine verpflichtende Öffnung abgelehnt, wobei vor allem Bedenken hinsichtlich der Souveränität der Mitgliedstaaten geäußert wurden.

Drei Antworten auf diese Umfrage erhielt die Kommission von Mitgliedstaaten. Ein weiterer Beitrag ging auf ein ergänzendes bilaterales Ersuchen der Kommission an die Mitgliedstaaten zurück. Zwei Rückmeldungen auf die Umfrage kamen aus Mitgliedstaaten, die bereits eine Pilotausschreibung für grenzüberschreitende Auktionen durchgeführt hatten, nämlich aus Dänemark und Deutschland.⁹ Dänemark betont in seiner Antwort, dass die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die geeigneten Instrumente zur Förderung erneuerbarer Energien flexibel sein müssten, auch wenn es um nationale Förderregelungen und die Öffnung dieser Regelungen für Produzenten in anderen Mitgliedstaaten gehe. Dänemark weist ferner darauf hin, dass in Zukunft sehr wahrscheinlich Onshore-Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen errichtet werden, ohne dass Förderregelungen genutzt würden.

In der Antwort Deutschlands werden die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Pilotauktionen mit Dänemark, die daraus gezogenen Lehren in Bezug auf die aus der Zusammenarbeit resultierenden potenziellen Effizienzgewinne und die Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Auktionen beschrieben, des

⁸ In seiner Antwort verwies Dänemark auf die in Abschnitt 2a dieses Berichts beschriebene grenzüberschreitende Pilotausschreibung mit Deutschland für PV-Anlagen von 2016.

⁹ In der dritten Antwort eines Mitgliedstaats (Litauen) wird auf den geltenden Rechtsrahmen für gemeinsame Förderregelungen und die Teilnahme an Auktionen in einem anderen Mitgliedstaat eingegangen, ohne Stellung für oder gegen die verpflichtende Öffnung von Förderregelungen zu beziehen.

Weiteren die in Deutschland geltende Verordnung zu Förderregelungen für erneuerbare Energien. Gemäß den nationalen Vorschriften muss seit 2017, soweit die Förderung erneuerbarer Energien durch Auktionen ermittelt wird, unter bestimmten Bedingungen¹⁰ ein Teil der gesamten jährlich zu installierenden Leistung für Projekte in anderen Mitgliedstaaten geöffnet werden. Die Vorschriften wurden in den Jahren 2017, 2021 und 2023 geändert, wobei der Prozentsatz der Leistung, der für Projekte in anderen Mitgliedstaaten offenstehen muss, angehoben wurde, zusätzliche Technologien für die Teilnahme an grenzüberschreitenden Auktionen zugelassen wurden, die Berechnung der Marktprämien geändert und das Erfordernis der Gegenseitigkeit ausgesetzt wurde. Nach den derzeit geltenden Vorschriften müssen 20 % der gesamten jährlich zu installierenden Leistung für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien in anderen Mitgliedstaaten offenstehen, wobei die Leistung von Offshore-Windenergieanlagen nicht auf die festgelegte Obergrenze von 20 % angerechnet wird und hier die gesamte Leistung für Projekte in anderen Mitgliedstaaten offenstehen kann. In seinem Beitrag räumt Deutschland ein, dass eine Pflicht zur Öffnung von Förderregelungen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energien ankurbeln würde, weist jedoch auch auf die strenger gefassten Bestimmungen zu gemeinsamen Projekten in Artikel 9 der kürzlich überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie hin. Deutschland ist der Auffassung, dass die Unterstützung der Zusammenarbeit durch die Kommission dazu beitragen kann, die Förderregelungen in der EU effizienter zu machen.

In den meisten Antworten aus der Industrie wird argumentiert, dass eine verpflichtende Öffnung von Förderregelungen den eigentlichen Bedürfnissen der beteiligten Staaten nicht gerecht wird, dass sie die Legitimität der Förderregelungen und die öffentliche Unterstützung dieser Regelungen und der Energiewende insgesamt verringern könnte und dass die Einführung einer verbindlichen Verpflichtung möglicherweise nicht der am besten geeignete Weg sei, um das für 2030 gesetzte Unionsziel im Bereich der erneuerbaren Energien zu erreichen, da sie dazu führen könnte, dass die Anforderungen, die die Anlagen erfüllen müssten, um eine Förderung zu erhalten, oder die Finanzierungsregelung selbst geändert werden müssten, was Verwaltungslasten schaffen würde. So wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass gemäß der spanischen Förderregelung REER (*Régimen Económico de Energías Renovables*) Stromerzeugungsanlagen auf dem spanischen Festland liegen und bestimmte administrative Meilensteine erfüllen müssen. Um die Öffnung von Förderregelungen zu ermöglichen, müsste die Standortanforderung ebenso geändert werden wie die Anforderung an Anlagen in anderen Mitgliedstaaten, bestimmte administrative Meilensteine zu erfüllen, da diese Anlagen anderen Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren unterliegen als denjenigen, die in Spanien angewendet werden. Wenn die Ausschreibung in Form eines Differenzvertrags erfolgt, könnten des Weiteren unterschiedliche Vorschriften darüber, wie die finanzielle Belastung durch die Förderungszahlungen auf die Marktteilnehmer in den beteiligten Ländern zu verteilen ist, zu einer Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten führen.

Im Gegensatz dazu sprach sich ein Industrieverband, der eine verpflichtende Öffnung befürwortete, für ein einheitliches EU-System bzw. harmonisierte Fördermaßnahmen aus, um

¹⁰ 1) Es besteht ein internationaler Vertrag über einen Kooperationsmechanismus im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zwischen Deutschland und dem Partnerland. 2) Die Zusammenarbeit beruht auf Gegenseitigkeit, d. h. beide Parteien öffnen ihre Auktionen auf ihren jeweiligen Märkten für das Partnerland in vergleichbaren Mengen. 3) Der erzeugte Strom muss physikalisch importiert werden oder einen vergleichbaren Effekt auf den deutschen Strommarkt haben.

den kosteneffizienten Einsatz erneuerbarer Energien und die Integration und das Funktionieren des Strommarkts zu fördern. Ein anderer Industrieverband gab in seiner Rückmeldung zu bedenken, dass bei einer verpflichtenden Öffnung von Förderregelungen nationale Mittel direkt oder indirekt von der Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaats bereitgestellt werden müssten, weshalb diese Mittel vor allem bei der Erreichung der Energie- und Klimaziele dieses Mitgliedstaats angerechnet werden sollten. Ein weiterer Industrieverband sprach sich für eine verpflichtende Öffnung aus, um die erzeugte Energie in den Mitgliedstaat zu exportieren, der die Auktion ausrichtet. In derselben Antwort wurde darüber hinaus die Option befürwortet, den grenzüberschreitend geförderten Strom aus erneuerbaren Quellen in Form von gasförmigen Molekülen, nämlich als Wasserstoff, zu transportieren. Angeblich könnte dies dazu beitragen, das Problem der nicht immer ausreichenden Stromnetzkapazität zu bewältigen, und die saisonale Speicherung von Energie aus erneuerbaren Quellen ermöglichen.

Auch wenn die meisten Befragten dafür waren, die Öffnung von Förderregelungen nicht verbindlich vorzuschreiben, wurde der Nutzen einer Zusammenarbeit beim Einsatz erneuerbarer Energien weitgehend anerkannt. Insbesondere der Offshore-Windenergiesektor wurde als ein Bereich hervorgehoben, in dem die systematische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Anrainerstaaten eines Meeresbeckens von zentraler Bedeutung sei.

Mehrere Befragte aus der Industrie befürworteten Anreize für die Öffnung von Förderregelungen, da dies zu einem Wettbewerb zwischen einer größeren Zahl von Bietern führen, die Mitgliedstaaten zur Harmonisierung ihrer Verwaltungsverfahren anregen und europäische Ansätze stärken würde, beispielsweise wenn in einem Mitgliedstaat der Raum für den Einsatz zusätzlicher erneuerbarer Energien trotz erheblicher Inlandsnachfrage begrenzt ist, während das Ressourcenpotenzial eines anderen Mitgliedstaats größer ist als die Nachfrage auf seinem Inlandsmarkt. Die Solarenergiebranche betonte jedoch, dass der Verwaltungsaufwand nicht zu hoch sein dürfe, wenn grenzüberschreitende Ausschreibungen erfolgreich sein sollten, und dass die Sichtbarkeit der Unterstützungsmechanismen und der nationalen Strategien auf beiden Seiten gewährleistet sein müsse.

Sowohl die Befragten aus der Solar- als auch aus der Windenergiebranche unterstrichen die Bedeutung verschiedener Aspekte der Netzinfrastruktur. Sie betonten, dass der Verbund der Stromnetze verbessert werden müsse, und merkten an, dass eine der Voraussetzungen für die Öffnung von Förderregelungen physische Netzan Anschlüsse seien. In einer Rückmeldung aus der Windenergiebranche wurde betont, dass bei der Kosten-Nutzen-Analyse auch die Netzan schlusskosten berücksichtigt werden müssten. In einer Antwort aus der Solarenergiebranche wurde geäußert, dass zwischen den betroffenen Ländern gleiche Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden sollten, entweder durch eine Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen oder durch die Anwendung von Kostenteilungsmaßnahmen. So könnte beispielsweise, wenn die Kosten für den Netzan schluss unterschiedlich hoch seien, bei der Gebotsauswahl den Geboten im Markt mit den günstigeren Bedingungen ein Aufschlag hinzugefügt werden.

Auch in Bezug auf die umfassendere Teilung von Kosten und Nutzen gab es von mehreren Befragten ähnliche Antworten. Die Windenergiebranche hob hervor, dass die grenzüberschreitende Förderregelung den Mitgliedstaaten dabei helfen sollte, Unterschiede in ihren Bewertungen von Kosten und Nutzen zu überwinden, dass der erzeugte Strom die Versorgungssicherheit des Landes, das seine Förderregelung öffnet, verbessern sollte und

dass dieses Land auch von den aufgrund der zusätzlichen installierten Leistung erneuerbarer Energien sinkenden Strompreisen profitieren sollte. Die Solarenergiebranche wies auf Möglichkeiten hin, den Fördermechanismus so zu gestalten, dass auch das Gastland von der Anlage profitieren könnte, z. B. durch Einbeziehung der lokalen Bevölkerung oder lokaler Entwickler und möglicherweise durch lokales Eigentum an der Anlage. Sie betonte ferner, wie wichtig eine klare und transparente Buchführung für den erzeugten und exportierten Strom sei, um eine Doppelerfassung zu vermeiden.

Ein Befragter aus der Branche der erneuerbaren Energien in Dänemark stellte fest, dass sowohl Onshore- als auch Offshore-Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien ohne die Inanspruchnahme von Förderregelungen gebaut worden seien und dass die Inanspruchnahme von Subventionen den Erfolg und den Nutzen der Branche der erneuerbaren Energien untergraben würde. Andererseits merkte der Branchenvertreter an, dass Subventionen für die Wind- und Solarenergieerzeugung erforderlich seien, um die europäischen Wertschöpfungsketten zu stärken.

4. Bewertung

Aus den bei der Erstellung dieses Berichts zusammengetragenen Materialien geht hervor, dass es in den Mitgliedstaaten bei der Öffnung von Förderregelungen kaum spezifische Entwicklungen gibt, weder bei den rechtlichen Anforderungen noch bei der Umsetzungserfahrung durch Pilotprojekte.

Deutschland ist einer der wenigen Mitgliedstaaten, die die Öffnung von Förderregelungen in ihrer Energiegesetzgebung verankert haben. Das Land verweist jedoch auf das mangelnde Interesse anderer Mitgliedstaaten an grenzüberschreitenden Auktionen, was die Umsetzung dieses Kooperationsmechanismus erschwert. Die meisten anderen Mitgliedstaaten beabsichtigen nicht, die Teilnahme an ihren Förderregelungen zu öffnen, mit Ausnahme Griechenlands, das für 2023 mehrere Auktionen im Wind- und Solarenergiebereich plant, die auch für Produzenten in anderen Mitgliedstaaten offenstehen sollen, wobei eine davon ausschließlich Produzenten in Nachbarländern vorbehalten ist. In einigen Mitgliedstaaten wäre die Öffnung von Förderregelungen ohne Änderungen des derzeitigen Rechtsrahmens nicht möglich, z. B. in Spanien, wo die durch Förderregelungen finanzierten Anlagen im spanischen Hoheitsgebiet liegen und bestimmte administrative Meilensteine erfüllen müssen. In solchen Fällen müssten potenzielle Änderungen der Rechtsvorschriften mehr Flexibilität in Bezug auf den Standort der Anlage schaffen und dort, wo bestimmte Elemente in den nationalen Verwaltungsverfahren für erneuerbare Energien verbleiben, die nicht durch EU-Vorschriften harmonisiert sind, zulassen, dass vergleichbare administrative Meilensteine im Rechtsrahmen eines anderen Landes ermittelt und nationale Besonderheiten berücksichtigt werden können.

Was die Umsetzungserfahrung durch Pilotprojekte betrifft, so hat das deutsch-dänische Beispiel gezeigt, dass grenzüberschreitende Auktionen es ermöglichen, dass Projekte mit günstigeren Bedingungen, z. B. in Bezug auf das Ressourcenpotenzial, mit geringeren Kosten für den öffentlichen Haushalt des Landes, das die Förderregelung finanziert, am Wettbewerb teilnehmen können. Bei diesem Pilotprojekt verlangten die fünf erfolgreichen Gebote der deutschen Auktion für Projekte, die in Dänemark gebaut werden sollten, eine gleitende Marktprämie von 5,38 ct/kWh, die unter dem damaligen Durchschnittspreis vorausgegangener nationaler Auktionen Deutschlands (7,25 ct/kWh) lag, und zwar um fast

26 %. Dennoch sollten grenzüberschreitende Förderregelungen, wie aus den Beiträgen mehrerer Interessenträger zu diesem Bericht hervorgeht, neben dem Vorteil des kosteneffizienten Einsatzes erneuerbarer Energien auch sicherstellen, dass die weiter gefassten Kosten auf die teilnehmenden Länder so aufgeteilt werden, dass die Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien gebaut werden können.

Die Erfahrungen mit dem deutsch-dänischen Pilotprojekt zeigen auch, wie wichtig es ist, die Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen der teilnehmenden Länder zu berücksichtigen. Das Ergebnis der deutschen Auktion, bei der alle erfolgreichen Gebote Standorte auf Ackerland in Dänemark vorsahen, war nicht nur auf das günstigere Ressourcenpotenzial in Dänemark zurückzuführen, sondern auch auf die Standortbeschränkungen in Deutschland, wonach die Errichtung von PV-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen verboten war, sowie auf etwas niedrigere Steuern und niedrigere Pachtpreise in Dänemark.¹¹

Dänemark hat in der dänischen Ausschreibung dieselben Standortbeschränkungen auferlegt, jedoch nur für Anlagen auf deutschem Hoheitsgebiet, was von einigen Interessenträgern als Benachteiligung deutscher Anlagen in der grenzüberschreitenden Ausschreibung angesehen wurde.¹² Darüber hinaus könnte die Antizipation künftiger Auktionen in Deutschland deutsche Bieter von der Teilnahme an der grenzüberschreitenden Auktion abgehalten haben. Auch könnten die Beendigung des Unterstützungsmechanismus für große PV-Anlagen in Dänemark im Vorfeld der grenzüberschreitenden Auktion sowie die Tatsache, dass keine anderen Auktionen bevorstanden, die aktive Teilnahme dänischer Bieter begünstigt haben. Die Wechselwirkung zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Maßnahmen macht deutlich, wie wichtig i) die Terminierung nationaler und grenzüberschreitender Maßnahmen und ii) die Interaktion zwischen den teilnehmenden Ländern hinsichtlich des institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmens sind.

Die meisten Teilnehmer an der Konsultation der Interessenträger, die zur Erstellung dieses Berichts von der Kommission durchgeführt wurde, sprachen sich gegen die verpflichtende Öffnung von Förderregelungen aus. Die Gründe reichen von der nationalen Souveränität bis hin zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und der Schwierigkeit, Kosten und Nutzen in einer Weise aufzuteilen, die die Beteiligten als gerecht auffassen würden. Im bilateralen Austausch mit den Mitgliedstaaten wurden auch Probleme im Zusammenhang mit der öffentlichen Akzeptanz deutlich, wenn nationale Haushaltsmittel zur Finanzierung der Entwicklung erneuerbarer Energien in einem anderen Mitgliedstaat verwendet werden. Als weiteres Argument wurde angeführt, dass die Unterstützung für Investitionsausgaben eine sofortige Auszahlung durch den beitragenden Mitgliedstaat erfordert, was Auswirkungen auf den Haushalt habe, während sich potenzielle Gewinne aus der Zusammenarbeit erst in der Zukunft materialisieren würden. Da jedoch die meisten derzeitigen Förderregelungen für erneuerbare Energien keine Vorauszahlungen für Investitionen vorsehen, sondern eher laufende, zeitlich gestaffelte Zahlungen für die Stromerzeugung, würde sich dieses Problem in den meisten Fällen nicht stellen.

Bei der Erwägung einer verpflichtenden Öffnung von Förderregelungen sollten auch die erst kürzlich in die Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgenommenen Bestimmungen

¹¹ https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2017/RES-Policy/144_cross-border_RES_cooperation_WEB.pdf

¹² <https://www.eea.europa.eu/publications/cross-border-cooperation-on-renewable-energy>

berücksichtigt werden. Danach muss jeder Mitgliedstaat bis Ende 2025 mit mindestens einem weiteren Mitgliedstaat vereinbaren, eine Rahmenregelung über die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Projekten zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen festzulegen. Dies wurde in Reaktion auf die unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energien als bindende Bestimmung eingeführt; die Erfahrung bei der Umsetzung dieser Bestimmung könnte dazu beitragen, besser einschätzen zu können, ob weitere bindende Maßnahmen erforderlich sind, um die Zusammenarbeit zu stärken und so einen effizienteren Einsatz erneuerbarer Energien zu erreichen.

Nichtsdestotrotz wird der Nutzen der Zusammenarbeit und die Notwendigkeit, weitere Anreize dafür zu schaffen, weithin anerkannt. Mit zunehmendem Einsatz erneuerbarer Energien könnten in einigen Mitgliedstaaten geeignete Standorte für neue Anlagen knapp werden, in anderen dagegen nicht, da zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf den Strombedarf, das Potenzial an erneuerbaren Energiequellen und die für neue Anlagen verfügbaren Standorte große Unterschiede bestehen.

Bei der Umsetzung grenzüberschreitender Förderregelungen für Offshore-Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien scheint es weiteres Potenzial zu geben; hier werden oftmals große Mengen erzeugt, die den Bedarf eines Landes übersteigen und zugleich erhebliche Investitionen erfordern. Solche Projekte könnten besonders für Binnenländer mit begrenzter lokaler Verfügbarkeit für neue Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien eine attraktive Option sein, um Zugang zum Potenzial von Offshore-Windenergietechnologien zu erhalten. Wie bereits erläutert, kann ein solcher Ansatz durch die Anforderung eines physischen Stromaustauschs ergänzt werden, obwohl dies möglicherweise nicht notwendig ist und von den Bedürfnissen der beteiligten Mitgliedstaaten abhängt. Besonders relevant können grenzüberschreitende Förderregelungen darüber hinaus im Zusammenhang mit einigen der derzeit konzipierten und vereinbarten hybriden¹³ Verbindungsleitungsprojekte sein, bei denen durch die hybriden Offshore-Projekte eine physische Verbindung gewährleistet wird und grenzüberschreitende Förderregelungen grenzüberschreitende Offshore-Windenergieprojekte erleichtern können.

5. Schlussfolgerung

In diesem Bericht werden die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung von Artikel 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten und verschiedener Interessenträger zu den gewonnenen Erkenntnissen und den Ausblicken auf die Zukunft dargestellt.

Daraus geht klar hervor, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energien, wenn sie gut organisiert ist, ein erhebliches Potenzial in Bezug auf Kosteneffizienz, Konvergenz der rechtlichen Rahmenbedingungen und eine bessere Nutzung der verfügbaren erneuerbaren Ressourcen birgt. Bei grenzüberschreitenden Förderregelungen kann das Potenzial nur ausgeschöpft werden, wenn bei der Konzipierung der Regelung berücksichtigt wird, wie sich die verschiedenen Gestaltungsmerkmale auf das Endergebnis sowie auf die Kosten und den Nutzen für die teilnehmenden Länder auswirken werden, sowohl vor Ort als auch unter dem Aspekt der Marktintegration. Darüber hinaus erscheint es

¹³ Hybrid bedeutet in diesem Fall, dass Offshore-Windenergieanlagen an Stromverbindungsleitungen angeschlossen sind.

angesichts der Auswirkungen regulatorischer Unterschiede auf die Ergebnisse grenzüberschreitender Förderregelungen geboten, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rahmenregelungen für den Einsatz erneuerbarer Energien weiter verbessern.

Offenbar gibt es für die Öffnung von Förderregelungen keine einheitliche Lösung, die in allen Ländern angewendet werden kann, da die Regelungen auf die besonderen Gegebenheiten in den Partnerländern zugeschnitten werden müssen. Die Kommission kann diesen Prozess jedoch auf Ersuchen der betreffenden Mitgliedstaaten erleichtern, indem sie Leitlinien, Vorlagen für Kooperationsabkommen, technisches Fachwissen und Unterstützung in Bezug auf die direkten und indirekten Kosten und den direkten und indirekten Nutzen der Zusammenarbeit bereitstellt. Im Offshore-Bereich, der ein besonderes Potenzial für künftige grenzüberschreitende Förderregelungen bietet, führt die Kommission in Foren wie der Nordsee-Energiekooperation bereits regelmäßig Gespräche mit den Mitgliedstaaten, unter anderem zu Themenbereichen wie Offshore-Infrastruktur und Kostenteilung bei erneuerbaren Energien. In diesem Zusammenhang wird die Kommission bis Mitte 2024 Leitlinien zur Kostenteilung bei Offshore-Anlagen verabschieden. Die Kommission wird auch Daten mit den Mitgliedstaaten austauschen und sie beraten, um im Anschluss an die Bewertung der endgültigen, aktualisierten nationalen Energie- und Klimapläne bei der Ermittlung von Möglichkeiten für erneuerbare Offshore-Energie, auch nach Technologietyp, zu helfen.

Die überarbeitete Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthält eine verbindliche Anforderung zur Festlegung einer Rahmenregelung über die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Projekten, sodass die Richtlinie bereits der Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Energie aus erneuerbaren Quellen Rechnung trägt. Es gibt keine schlüssigen Belege für die Vorteile der Einführung einer Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die Teilnahme an ihren Förderregelungen für Strom aus erneuerbaren Quellen für Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten zu öffnen. Daher könnte der erfolgversprechendste Weg darin bestehen, die Umsetzung der neu vereinbarten Bestimmungen zur Zusammenarbeit und die Auswirkungen dieser Bestimmungen auf die Zielerreichung zu überwachen und gleichzeitig die Möglichkeit offenzuhalten, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Verpflichtungen vorzuschlagen, als Maßnahme zur Intensivierung der Fortschritte bei der Erreichung des Ziels im Bereich der erneuerbaren Energien bis 2030, falls diese als unzureichend erachtet werden.