



Bundesministerium für Nachhaltigkeit
und Tourismus
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	501 65	Datum
BMNT-	WP-GSt/He/Jo	Dorothea Herzele	DW 12295	DW 142295			22.03.2019
551.100/000							
9-VI/2/2019							

Entwurf eines Grundsatzgesetzes über die Förderung zur Stromerzeugung aus Biomasse (Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Förderung von Biomasseanlagen.

Einleitend weist die BAK darauf hin, dass der gegenständliche Entwurf eines Biomasseförderungs-Grundsatzgesetzes aufgrund schwerwiegender – sowohl verfassungs- als auch EU-beihilferechtlicher – Bedenken abgelehnt wird. Der Bundesgesetzgeber überwälzt die rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken, die mit diesem Gesetzesentwurf verbunden sind, auf die Länder. Die BAK untermauert diese verfassungsrechtlichen Bedenken durch ein Rechtsgutachten von o. Univ. Prof. Arno Kahl, Leiter des Instituts für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck. Prof. Kahl kommt darin zum Ergebnis, dass das gegenständliche Grundsatzgesetz verfassungswidrig ist.

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf wird auch die ursprüngliche Intention der Novelle, nämlich eine rasche Kontrahierung und damit wirtschaftliche Absicherung von 47 alten Biomasseanlagen, nicht erreicht. Ganz im Gegenteil: Dieses Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz bedeutet für die Biomasseanlagenbetreiber hohe rechtliche Unsicherheiten und nicht kalkulierbare wirtschaftliche Risiken.

Zum Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz im Allgemeinen

Das Grundsatzgesetz führt zu einer „Verlängerung“ der Ökostromförderung und damit zu neun unterschiedlich hohen Biomasse-Förderbeiträgen. Damit werden die Haushalte, die derzeit schon den Großteil der Ökostromförderung finanzieren, je nach Bundesland unterschiedlich

hoch belastet. Haushalte in kleinen bzw. bevölkerungsärmeren Bundesländern mit verhältnismäßig vielen Biomasseanlagen – wie z.B. Kärnten – werden mit spürbar höheren Ökostromförderkosten belastet, als dies bei einer bundeseinheitlichen Regelung der Biomasseförderung der Fall wäre. Diese Entsolidarisierung der Ökostromfinanzierung ist abzulehnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die geplante dreijährige Sonderförderung von Biomassekraftwerken, die bereits 13 Jahre lang Fördergelder erhalten haben, ohne strenge Effizienzvorgaben oder Zukunftskonzepte erfolgen soll. Damit werden unwirtschaftliche, technologisch veraltete Biomasseanlagen Sonderförderungen in Millionenhöhe erhalten, und es ist schon jetzt absehbar, dass sie weiterhin auf Subventionen angewiesen sein werden, um wirtschaftlich zu überleben.

Verfassungs- und EU-beihilferechtliche Erwägungen

Die Förderung sowie die Mittelaufbringung für die Erzeugung von erneuerbarem Strom sind im Ökostromgesetz 2012 (ÖSG 2012) geregelt. Ende November letzten Jahres wurde im Nationalrat ein Initiativantrag zur Änderung des ÖSG 2012 angenommen. Ziel des Antrags war es, zusätzliche Fördermittel für die sofortige Kontrahierung von 47 Biomasseanlagen, deren reguläre, 13jährige Förderverträge ausgelaufen sind, für weitere drei Jahre bereitzustellen. Zwar wurde die Novelle mit der erforderlichen verfassungsmäßigen Mehrheit im Nationalrat beschlossen, im Bundesrat wurde die erforderliche Verfassungsmehrheit jedoch verfehlt. Als Reaktion darauf ist nun geplant, die Förderung von Biomasseanlagen aus dem Regime des ÖSG 2012 herauszunehmen, um diese in einem einfachgesetzlichen Grundsatzgesetz zu regeln. Dies, obwohl § 1 ÖSG 2012 eine Verfassungsnorm ist, die die Regelungskompetenz ausschließlich dem Bund zuweist. Dazu gehören nach § 2 ÖSG 2012 u.a. die Voraussetzungen für die Förderung der Erzeugung elektrischer Energie aus erneuerbaren Energieträgern. Die Sperrwirkung von § 1 ÖSG 2012 ist absolut. Daher kann der Gesetzgeber diese Kompetenz auch nicht durch eine einfachgesetzliche Regelung wieder auf die Länder übertragen. Vielmehr bedarf es zur Aufhebung dieser verfassungsgesetzlichen Kompetenzzuteilung wiederum eines Verfassungsgesetzes. Die BAK legt dieser Stellungnahme ein Rechtsgutachten von o. Univ. Prof. Arno Kahl, Leiter des Instituts für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck, bei. Prof. Kahl kommt zum Ergebnis, dass das gegenständliche Grundsatzgesetz verfassungswidrig ist.

Neben der Verfassungswidrigkeit lässt das gegenständliche Grundsatzgesetz überdies EU-beihilferechtliche Probleme außer Acht. Die Bundesländer, die gemäß Grundsatzgesetz, das auf Art. 12 Abs. 2 Z 5 Bundesverfassungsgesetz (B-VG) beruht, für die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung zuständig sind, müssen nämlich ihre Förderregeln für Biomasse von der EU-Kommission genehmigen lassen. Ansonsten droht den Biomasseanlagenbetreibern die Rückzahlung der erhaltenen Förderungen – inklusive Zinsen, falls im Nachhinein festgestellt werden sollte, dass es sich um eine verbotene Beihilfe gehandelt hat. Diese rechtliche Unsicherheit ist den Biomasseanlagenbetreibern nicht zumutbar. Es muss davon ausgegangen werden, dass solche Rückzahlungen viele Anlagenbetreiber in massive wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen würden, sodass ihnen in vielen Fällen die Insolvenz drohen würde.

Zu den Regelungen im Detail

§ 3: Anwendungsbereich:

In den Erläuternden Bemerkungen wird zwar ausgeführt, dass es aufgrund der Kompetenzdeckungsklausel in § 1 ÖSG 2012 dem Grundsatzgesetzgeber verwehrt ist, in jenen Angelegenheiten, die vom Anwendungsbereich der kompetenzrechtlichen Bestimmungen erfasst sind, tätig zu werden. Die Begründung, wonach dies aber auf das gegenständliche Grundsatzgesetz nicht zutrefte, da nur jene Biomasseanlagen in den Anwendungsbereich des gegenständlichen Grundsatzgesetzes fallen, die nicht zugleich dem ÖSG 2012 unterliegen, ist nicht korrekt. Denn das ÖSG 2012 enthält auch für jene Anlagen, deren Förderungen in den Jahren 2017 bis 2019 auslaufen und damit in den Anwendungsbereich des gegenständlichen Grundsatzgesetzes fallen, anwendbare Rechtsvorschriften (vgl. u.a. § 17 ÖSG 2012).

§ 4: Abnahmepflicht der Verteilnetzbetreiber

Verteilnetzbetreiber haben die Pflicht, den erzeugten Ökostrom aus Biomasse in ihren jeweiligen Konzessionsgebieten abzunehmen und entsprechend der im Bundesland festgelegten Tarife zu vergüten. Hierbei haben sie sich der Ökostromabwicklungsstelle (OeMAG) als Stellvertreterin der Biomasseanlagebetreiber zu bedienen. Auch diese Regelung kommt nicht ohne mehrfache Verweise auf Regelungen im ÖSG 2012 aus.

Netzbetreiber mit bundesländerübergreifenden Konzessionsgebieten – wie z.B. die Wiener Netze – hätten als Folge der nun geplanten gesetzlichen Regelung unterschiedliche Tarife zu verrechnen, was bei diesen zu einem administrativen Mehraufwand führen würde. Die Notwendigkeit eines derart aufwendigen Verrechnungssystems für österreichweit nur 47 Biomasseanlagen ist mehr als fraglich.

§ 5: Vergütung

Die Bestimmung sieht vor, dass die Landesregierungen in ihren Ausführungsgesetzen Regeln für die Förderung von Biomasseanlagen in ihrem jeweiligen Bundesland festzulegen haben, wobei die Höhe der Nachfolgetarife auf dem Verordnungsweg zu bestimmen ist. Die Landesregierungen werden damit wiederum an die relevanten Regelungen im ÖSG 2012 verwiesen. Damit wird der Anschein einer engen Bindung suggeriert. So wird in den Erläuternden Bemerkungen ausgeführt, dass sich die Höhe der Vergütung nach den Kriterien des ÖSG 2012 zu bemessen hat. Allerdings sind die Landesregierungen damit nur an die Methode gebunden, bezüglich der Festlegung der Höhe der Nachfolgetarife für Biomasseanlagen obliegt ihnen hingegen ein weiter Ermessensspielraum. So beruht beispielsweise die Beiziehung eines Sachverständigen zur Feststellung des für die Bestimmung der Preise und Vergütungen maßgeblichen Sachverhalts gemäß § 18 Abs. 6 ÖSG 2012 auf einer „Kann“-Bestimmung.

Das ÖSG 2012 wurde wegen seiner beihilferechtlichen Regeln bei der EU-Kommission gemäß Artikel 107 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) notifiziert und von dieser genehmigt. Es handelt sich somit um eine EU-rechtlich erlaubte Beihilfe. Allerdings stellt das Biomasseförderungs-Grundgesetz – trotz seiner zahlreichen Verweise auf das ÖSG 2012 – ein eigenes Gesetz dar, das der jeweiligen Landesregierung einen Spielraum bei der Festlegung der Förderhöhe für die Biomasseanlagen in ihrem Bundesland einräumt. Diese so vorgesehenen neuen Förderungen stellen aber einen neuen beihilferechtlichen Sachverhalt dar.

Mangels Notifizierung bei der EU-Kommission sind sie daher als neue Förderung einzustufen. Die Entscheidung über die Vereinbarkeit mit Art. 107 AEUV liegt bei der EU-Kommission. Sie beurteilt die Vereinbarkeit solcher Förderregeln nach den EU-Beihilfeleitlinien für Energie und Umweltschutz 2014–2020, insbesondere Punkt 3.3.2.3. Hier sind nur für kleine Biomasseanlagen Nachfolgetarife möglich, größere Anlagen müssen den Strom selbst vermarkten (vgl. Punkt 3.3.2.1 der Leitlinien).

Um Rechtssicherheit zu erhalten, muss daher jede Landesregierung ihr jeweiliges Ausführungsgesetz, das Förderregeln enthält, bei der EU-Kommission notifizieren. Solange keine Genehmigung der EU-Kommission vorliegt, stellt jede Förderregelung eines Bundeslandes eine verbotene Beihilfe dar. Es könnte jeder Konkurrent, z.B. ein Biomassebetreiber, der keine – oder aus seiner Sicht eine zu geringe – Förderung erhalten hat, eine Beschwerde bei der EU-Kommission einbringen. Falls die Förderung beihilferechtlich unzulässig ist, müssten die Anlagenbetreiber die gesamten erhaltenen Förderungen inklusive Zinsen zurückzahlen. Das würde wohl die meisten Biomassebetreiber in ernste wirtschaftliche Schwierigkeiten führen oder sogar Insolvenz bedeuten.

Mit diesem Grundsatzgesetz wird die Verantwortung des Bundes, eine beihilferechtlich konforme Regelung zu schaffen, auf die Länder abgewälzt. Diese hohe Rechtsunsicherheit – verbunden mit einem langen und aufwändigen beihilferechtlichen Verfahren – wäre bei einer Regelung innerhalb des bestehenden und notifizierten ÖSG 2012 nicht erforderlich. Die BAK lehnt daher auch aus diesem Grund das Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz ab.

§ 6: Aufbringung der Mittel

Die Mittelaufbringung für die Sonderförderung der Biomasseanlagen erfolgt über einen Zuschlag zu den Netzentgelten, der von den Netzbetreibern für ihr jeweiliges Konzessionsgebiet einzuheben ist. Diese „Verlängerung“ der Biomasseförderung würde zu neun unterschiedlich hohen Biomasse-Förderbeiträgen führen – auch bemerkbar auf der Jahresabrechnung der StromkundInnen in den jeweiligen Bundesländern. Nicht nur, dass die vier zusätzlichen Verrechnungspositionen für die separate Biomasse-Ökostromförderung auf der Jahresstromrechnung (Biomasse Ökostrompauschale; Biomasse Ökostromförderbeitrag Netznutzung; Biomasse Ökostromförderbeitrag Netzverluste sowie Biomasse Ökostromförderbeitrag Leistung) bei den StromkundInnen für Verwirrung sorgen würde. Weit schwerwiegender ist der Umstand, dass es aufgrund der „Verlängerung“ zu unterschiedlich hohen Belastungen der VerbraucherInnen kommen würde. Vor allem in kleinen bzw. bevölkerungsärmeren Bundesländern mit verhältnismäßig vielen Biomasseanlagen – wie z.B. in Kärnten – würden die VerbraucherInnen, insbesondere private Haushalte, mit spürbar höheren Ökostromförderkosten belastet, als dies bei einer bundeseinheitlichen Regelung der Biomasseförderung der Fall wäre. Diese Entsolidarisierung bei der Ökostromförderung lehnt die BAK ab.

§ 7: Schlussbestimmungen

Auch hier zeigt sich, dass eine rasche, tragfähige Lösung für die Biomasseanlagenbetreiber so nicht erreicht wird. Die Frist für die Erlassung eines Ausführungsgesetzes ist mit 6 Monaten bestimmt. Die Auszahlung einer Förderung an Betreiber würde sich allerdings aufgrund des

EU-beihilferechtlich erforderlichen und zeitaufwendigen Prozederes der Notifizierung noch deutlich weiter nach hinten verschieben.

Keine Kriterien und Anreize um Zukunftsfähigkeit sicherzustellen

Die Forderung der Biomasseanlagenbetreiber nach Sonderförderungen zeigt, dass es diesen Anlagenbetreibern nicht gelungen ist, ihre Biomassenanlage so zu betreiben, dass sie wirtschaftlich überleben können. Das gegenständliche Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz bietet keinerlei Bestimmungen, um das Innovationspotenzial und damit die Wirtschaftlichkeit dieser Anlagen zu heben. Damit ist klar: Die Anlagen sind auch nach Ende der Sonderförderung auf weitere Subventionen angewiesen oder stehen vor dem wirtschaftlichen Aus.

Um dies zu verhindern, dürfen Förderungen daher nicht wie bisher im Gießkannensystem verteilt werden. Vielmehr muss deutlich zwischen zukunftsfähigen und veralteten Anlagen unterschieden werden. Dazu ist eine Reihe an Maßnahmen notwendig. Zunächst braucht es Transparenz. Derzeit ist weder bekannt welche Anlagen betroffen sind, noch welche technischen Eigenschaften diese aufweisen, oder wie sich deren wirtschaftliche Situation darstellt. Es fehlt aber auch veröffentlichte Information darüber, in wessen Eigentum die Anlagen jeweils stehen, wer diese betreibt und wie hoch die bisher erhaltenen Förderungen sind. Daher kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Anlagenbetreiber neben der Förderung gemäß Ökostromgesetz noch weitere Förderungen (zum Beispiel Investitionsförderungen des Landes) erhalten.

Grundsätzlich müssen Biomassenanlagen bereits heute eine Mindesteffizienz (Brennstoffnutzungsgrad) von 60% nachweisen, um Förderungen zu erhalten. Ob dieses Kriterium tatsächlich in jedem Fall eingehalten wird, ist jedoch fraglich. Es gibt keine öffentliche Information über entsprechende Prüfungen. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass viele Anlagen dieses Kriterium nicht erfüllen, weil sie ausschließlich Strom erzeugen, obwohl sie die im Produktionsprozess entstehende Wärme auch verwerten könnten. Dabei wird diese Wärme dringend gebraucht, um die Ziele für erneuerbare Energie im Wärmebereich erreichen zu können.

Neben objektiven Informationen fordert die BAK auch Vorgaben hinsichtlich strenger Effizienzkriterien und betriebswirtschaftlicher Fortbestandskonzepte. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Anlagen nicht auch in Zukunft auf Dauersubventionen angewiesen sind.

Grundsätzliche energiepolitische Erwägungen

Die vermehrte Nachfrage nach fester Biomasse, also Holz, hat Auswirkungen auf den Holzpreis und kann zu einem wettbewerblichen Nachteil für andere Holznachfrager, wie z.B. die Papierindustrie führen. Für die Stromerzeugung sollten also in erster Linie Holz-Reststoffe verwendet werden. Zudem gilt es zu bedenken, dass Strom aus Windkraft oder Photovoltaikanlagen günstiger ist, ohne Rohstoffeinsatz auskommt und zudem keinen Feinstaub erzeugt. Strom aus Biomasse-Anlagen wiederum ist zwar deutlich teurer, hat aber dafür den Vorteil, dass die Produktion nicht von der Sonneneinstrahlung oder Windverhältnissen abhängig ist. Daher sind diese unterschiedlichen Technologien in einem gemeinsamen Konzept zu denken.

Biomasseanlagen sollten hauptsächlich Reststoffe verwerten und in erster Linie für die Wärmeversorgung eingesetzt werden. Die Stromproduktion aus Biomasse sollte vor allem als Ausgleich dienen, wenn andere Energieerzeuger nicht liefern können.

Aufgrund der aufgezeigten massiven rechtlichen Bedenken, dem Fehlen von Kriterien hinsichtlich Effizienz und Wirtschaftlichkeit für die Vergabe der Fördergelder sowie aus weiteren energie- und verteilungspolitischen Erwägungen lehnt die BAK das vorliegende Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz ab. Die BAK fordert stattdessen eine gesamthafte Lösung für Biomasseanlagen im Rahmen des geplanten Erneuerbaren Ausbaugesetzes.

Renate Anderl
Präsidentin

Maria Kubitschek
i.V. des Direktors