

KURZFASSUNG DES ABSCHLUSSBERICHTS ZUM PROJEKT

„Unterstützungsleistungen für den effektiven und effizienten Betrieb
des Herkunftsnachweisregisters“
(Kennzeichen: o3MAP290)

im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Vergabestelle: Projektträger Jülich,
Forschungszentrum Jülich GmbH, Postfach 61 02 47, 10923 Berlin

Becker Büttner Held als Auftragnehmer:

Rechtsanwältin Dr. Dörte Fouquet
Rechtsanwalt Dr. Wieland Lehnert, LL.M.
Advocaat Jana V. Nysten, LL.M.
Rechtsanwalt Dr. Christian Rühr

Öko-Institut e. V. als Unterauftragnehmer:

Dominik Seebach
Christof Timpe

Stand: 17.09.2014

Auftraggeber: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststraße 34-37
10115 Berlin

Vergabestelle: Projektträger Jülich
Forschungszentrum Jülich GmbH
Postfach 61 02 47
10923 Berlin

Auftragnehmer: Becker Büttner Held
Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater
Magazinstraße 15 – 16, 10179 Berlin
Tel.: 030 / 6112840-679
Fax: 030 / 6112840-99

**Ansprechpartner und
Projektleiter:** Rechtsanwalt Dr. Wieland Lehnert, LL.M.,
wieland.lehnert@bbh-online.de

**Projektpartner als
Unterauftragnehmer:** Öko-Institut e. V.

Ansprechpartner: Dominik Seebach,
d.seebach@oeko.de

Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Hintergrund	4
Teil 2	Rechtliche Grundlagen als Prüfungsmaßstäbe in einem Anerkennungsverfahren.....	5
Teil 3	Vorgehen.....	5
A.	Klärung grundlegender rechtlicher Fragen und Erarbeitung eines Kriterienkatalogs.....	5
	I. Klärung rechtlicher Vorfragen	6
	II. Erarbeitung eines Kriterienkatalogs	6
B.	Prüfung der Anerkennungsfähigkeit von HKN aus ausgewählten Staaten	7
	I. Auswahl der zu prüfenden Staaten	7
	II. Prüfungsergebnisse	8
	III. Englischsprachige Kurzzusammenfassungen	8
C.	Aktualisierung der Prüfungsergebnisse zur Anerkennungsfähigkeit von HKN aus ausgewählten Staaten.....	8
Teil 4	Fortführung und Aktualisierung der Bewertungen.....	8

Teil 1 Hintergrund

Das elektronische Herkunftsnachweisregister (im Folgenden: HKNR) für Strom aus Erneuerbaren Energien (in Folgenden: EE) beim Umweltbundesamt (im Folgenden: UBA) ist am 01.01.2013 in Betrieb gegangen. Neben der Ausstellung, Übertragung und Entwertung von Herkunftsnachweisen für Elektrizität (im Folgenden: HKN) besteht eine wichtige Aufgabe des HKNR darin, die Anerkennung von HKN aus anderen Mitgliedstaaten der EU und weiteren europäischen Staaten sowie deren Import in das deutsche Register zu ermöglichen. Dabei sind die Vorgaben der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 (Erneuerbare-Energien-Richtlinie; im Folgenden: EE-RL) zu beachten. Diese sieht u. a. vor, dass die Mitgliedstaaten die von anderen Mitgliedstaaten gemäß der EE-RL ausgestellten HKN grundsätzlich anerkennen. Nur im Falle begründeter Zweifel an der Richtigkeit, Zuverlässigkeit oder Wahrhaftigkeit von HKN darf deren Anerkennung verweigert werden.

Um den rechtlichen wie faktischen Gegebenheiten bei der Übertragung von HKN zwischen verschiedenen Registern Rechnung tragen zu können, bedarf es im Hinblick auf die HKN zum einen Kommunikations- und Übermittlungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Registern. Weil die Register elektronisch ausgestaltet sind, hat sich in der Praxis ein elektronisches Kommunikations- und Übermittlungssystem etabliert. Bereits vor Einführung des HKNR bestand im Rahmen der privaten Systeme zur Übertragung von HKN zwischen europäischen Staaten eine elektronische Schnittstelle der Association of Issuing Bodies (AIB). Diese Schnittstelle wird weiter betrieben, und das HKNR ist seit Juli 2013 mit dieser Schnittstelle – dem sog. AIB Hub – verbunden. Damit wurde ein technischer Import ausländischer HKN ermöglicht.

Zum anderen bedarf es vor einer Übertragung eines ausländischen HKN in das HKNR zunächst einer Anerkennungsentscheidung durch das UBA. Allerdings betrat das UBA bei der praktischen Anwendung und Umsetzung der rechtlichen Prüfungsmaßstäbe in einem Anerkennungsverfahren im Jahr 2013 „Neuland“. Das zum 01.01.2013 in Betrieb gegangene HKNR warf im Zusammenhang mit der Anerkennung Fragen auf, die neben dem UBA als registerführender Stelle insbesondere auch die betroffenen Marktakteure betrafen.

Im Rahmen des Projekts „Unterstützungsleistungen für den effektiven und effizienten Betrieb des Herkunftsnachweisregisters“ haben die Projektpartner untersucht, ob die Herkunftsnachweissysteme ausgewählter Staaten die Anerkennungsvoraussetzungen grundsätzlich erfüllen. Hierfür wurden das Herkunftsnachweissystem und das Stromkennzeichnungssystem im Verantwortungsbereich von

zwölf ausländischen registerführenden Stellen geprüft. Das bedeutet nicht, dass die Staaten, die nicht für die Anerkennungsprüfung ausgewählt wurden, vom Umweltbundesamt nicht anerkannt werden. Alle weiteren Staaten werden vom Umweltbundesamt selbst geprüft. Die Untersuchungsergebnisse des Projekts sind im Folgenden kursorisch dargestellt.

Teil 2 Rechtliche Grundlagen als Prüfungsmaßstäbe in einem Anerkennungsverfahren

Das Anerkennungsverfahren für ausländische HKN wird maßgeblich durch den zugrunde liegenden rechtlichen Rahmen geprägt. Das UBA unterliegt im Wesentlichen folgenden Maßgaben: Nach Art. 15 EE-RL sind alle Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, zum Zweck der Stromkennzeichnung gegenüber Letztverbrauchern ein System für HKN einzurichten. Die Bundesrepublik Deutschland hat zur Umsetzung dieser Vorgabe in verschiedenen Gesetzen ein nationales Regelungsregime geschaffen. So unterliegt die Anerkennung ausländischer HKN nach deutschem Recht den rechtlichen Vorgaben aus § 79 Abs. 2 des Gesetzes über den Ausbau erneuerbarer Energien (im Folgenden: EEG), § 3 Abs. 3 der Verordnung über Herkunftsnachweise über Strom für erneuerbare Energien (im Folgenden: HkNV) sowie § 18 der Durchführungsverordnung über Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energien (im Folgenden: HkNDV). Darüber hinaus ist Art. 15 der EE-RL selbst zu beachten, ggf. im Wege einer richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts.

Teil 3 Vorgehen

Die Projektarbeit vollzog sich in drei wesentlichen Arbeitsschritten. In einem ersten Schritt wurden grundlegende Fragen zur Anerkennungsprüfung des UBA geklärt (dazu unter Teil 3 A.), um in einem zweiten Schritt die Prüfung für ausgewählte Staaten durchführen zu können (dazu unter Teil 3 B.). Daran schloss sich in einem dritten Schritt die Aktualisierung der zwischenzeitlich gewonnenen Prüfungsergebnisse an (dazu unter Teil 3 C.).

A. Klärung grundlegender rechtlicher Fragen und Erarbeitung eines Kriterienkatalogs

Bevor die Anerkennungsfähigkeit der HKN aus den ausgewählten Staaten geprüft werden konnte, entwickelten die Projektpartner ein „Arbeitsinstrumentarium“ für die Prüfung (dazu unter II.). Hintergrund ist, dass der rechtliche Rahmen für die Anerkennung ausländischer Herkunftsnachweise diverse inhaltliche Anforderungen aufstellt (dazu unter I.), die prüfungstauglich umgesetzt werden sollten.

I. Klärung rechtlicher Vorfragen

Zunächst wurden grundlegende ausgewählte rechtliche Vorfragen untersucht, die sich im Zusammenhang mit dem Anerkennungsverfahren stellten. Dazu wurde insbesondere die Vorgaben der EE-RL analysiert und ausgelegt und einzelne Fragen intensiv geprüft. Dabei konnte u. a. herausgearbeitet werden, dass das UBA im Rahmen des Anerkennungsverfahrens einer Prüfungspflicht unterliegt. Zudem wurden bspw. der Anwendungsbereich der Anerkennungsprüfung bewertet und der Prüfungsumfang im Rahmen des Anerkennungsverfahrens bestimmt.

II. Erarbeitung eines Kriterienkatalogs

Die Prüfungsergebnisse zu den rechtlichen Vorfragen bilden die Ausgangsbasis für einen Kriterienkatalog zur Anerkennungsprüfung von ausländischen HKN, der von BBH gemeinsam mit dem Öko-Institut entwickelt wurde.

Wie die einzelnen Vorgaben in einem Anerkennungsverfahren zu prüfen sind, lässt sich aus den Prüfungsergebnissen zu den rechtlichen Vorfragen nicht vollständig ableiten. Das gilt zum einen für eine Umsetzung der relevanten Vorgaben in ein taugliches Prüfungsprogramm, zum anderen für eine Bewertung der Prüfungsergebnisse.

Im Hinblick auf die Bewertung der Prüfungsergebnisse sind nach Ansicht der Projektpartner von den prüfungsrelevanten Vorgaben alle kumulativ zu erfüllen. Eine Ausnahme gilt aufgrund seiner Sonderstellung lediglich für den Prüfungsinhalt aus § 18 Abs. 1 Satz 4 HkNDV (Pflicht zur Übertragung über eine elektronische Schnittstelle), der sich als Konkretisierung der Vorgabe aus Art. 15 Abs. 5 EE-RL darstellen dürfte.

Hinsichtlich der Umsetzung der relevanten Vorgaben in ein taugliches Prüfungsprogramm haben die Projektpartner die einzelnen Vorgaben in ein Prüfungsraster überführt, das als Kriterienkatalog Grundlage für die Prüfung der einzelnen Staaten war. Anhand des Kriterienkatalogs konnte anschließend die Einhaltung der Vorgaben überprüft werden.

Einzelne prüfungsrelevante Vorgaben ließen sich ohne weitere Konkretisierung als eigenständiger Prüfungsinhalt in ein Prüfungsraster aufnehmen, weil ihre Einhaltung leicht überprüft werden kann. Als Beispiel dient die Vorgabe, dass ein HKN

standardmäßig für eine MWh Strom gilt (Art. 15 Abs. 2 UA 1 Satz 4 EE-RL). Solche Vorgaben entsprechen damit zugleich einem eigenständigen Prüfungskriterium.

Andere prüfungsrelevante Vorgaben erfordern hingegen einen Zugriff auf vielfältige Sachinformationen, um ihre Einhaltung hinreichend überprüfen zu können. Um die gesteigerte Prüfungsintensität zu strukturieren, haben die Projektpartner mehrere Kriterien herangezogen, über die der jeweiligen Prüfung bestimmte Sachinformationen zugeordnet werden konnten. Eine prüfungsrelevante Vorgabe wird in dem Prüfungsraaster damit letztlich anhand mehrerer Kriterien abgebildet. Als Beispiele für prüfungsrelevante Kriterien lassen sich folgende Vorgaben anführen: keine Verwertung des HKN zur Einhaltung der Ziele nach Art. 3 EE-RL, der HKN wurde von einer zuständigen Stelle gem. Art. 15 EE-RL ausgestellt, der HKN enthält alle durch Art. 15 Abs. 6 EE-RL geforderten Daten oder keine Doppelverwertung des HKN.

B. Prüfung der Anerkennungsfähigkeit von HKN aus ausgewählten Staaten

I. Auswahl der zu prüfenden Staaten

In Abstimmung mit dem UBA und unter Berücksichtigung des zur Verfügung gestellten Budgets wurde für die Prüfung konkreter Staaten folgende Auswahl getroffen: Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Slowenien, Italien, Belgien (Wallonien), Belgien (Flandern) und Kroatien. Die Auswahl der einzelnen Staaten erfolgte vor allem auch vor dem Hintergrund der Relevanz für das deutsche HKNR. Es sollten also diejenigen Staaten geprüft werden, aus denen am ehesten und im größten Umfang die Übertragung von HKN zu erwarten ist. Allein diese Auswahl lässt jedoch keinen Rückschluss auf die mögliche Anerkennungsfähigkeit weiterer Staaten zu.

Die einzelnen Staaten wurden unter Anwendung des Kriterienkatalogs untersucht. Hierzu wurden Ergebnisse aus dem Projekt „Concerted Action – Renewable Energy Sources Directive (CA-RES)“ ausgewertet. Außerdem wurde neben der jeweiligen nationalen Rechtslage auch die konkrete energiewirtschaftliche Praxis analysiert. Bei einzelnen Staaten ergab sich weitergehender Klärungsbedarf, dem durch unmittelbare Kontakte mit Ansprechpartnern bei der jeweiligen registerführenden Stelle nachgegangen wurde.

II. Prüfungsergebnisse

Im Ergebnis dürften nach der Ansicht der Projektpartner derzeit bei keinem der geprüften Staaten begründete Zweifel an der Richtigkeit, Zuverlässigkeit oder Wahrhaftigkeit von HKN bestehen, die eine Ablehnung eines Anerkennungsantrags rechtfertigen würden. Lediglich für bestimmte Staaten waren einzelne Kriterien nur mit Einschränkungen erfüllt, was jedoch nicht zu einer Empfehlung für eine ablehnende Entscheidung der Anerkennung geführt hat.

Insgesamt konnten allerdings selbstverständlich nur die Kriterien geprüft werden, die sich auf die Funktionsweise des Herkunftsnachweisregisters im Allgemeinen sowie das Stromkennzeichnungssystem bezogen. Ob eine Anerkennung damit in jedem Einzelfall erfolgen sollte, hängt jedoch auch von der Ausstellung des HKN im Einzelfall ab. Vor diesem Hintergrund kann aus der Anerkennungsfähigkeit im Allgemeinen nicht geschlossen werden, dass eine Anerkennung in jedem Einzelfall erfolgen kann. Stattdessen ist hierfür weiterhin eine Einzelfallprüfung für jeden HKN erforderlich.

III. Englischsprachige Kurzzusammenfassungen

Die Ergebnisse zu der jeweiligen Staatenprüfung wurden jeweils in aggregierter Form in einer englischsprachigen Kurzzusammenfassung dargestellt. Diese länderspezifischen Kurzzusammenfassungen sind zur Veröffentlichung auf der Internetseite des Umweltbundesamtes bestimmt.

C. Aktualisierung der Prüfungsergebnisse zur Anerkennungsfähigkeit von HKN aus ausgewählten Staaten

Die Ergebnisse der Staatenprüfungen stellen lediglich eine Momentaufnahme dar. Soweit sich in der Zukunft Änderungen der Sach- oder Rechtslage einstellen, sind diese vom UBA im Hinblick auf die künftige Anerkennungsfähigkeit von HKN zu bewerten. Hintergrund ist, dass eine Anerkennungsprüfung gemäß § 18 HkNDV aktuell und einzelfallbezogenen durchzuführen ist. Deshalb haben die Projektpartner ihre Prüfungsergebnisse, die auf der Sach- und Rechtslage vor Juli 2014 beruhen, im Zeitraum Ende Juli 2014 bis August 2014 aktualisiert.

Teil 4 Fortführung und Aktualisierung der Bewertungen

Nach dem Ende der Projektlaufzeit empfehlen die Projektpartner dem UBA als deutscher registerführender Stelle und als gesetzlich zur Entscheidung über Anerkennungsanträge berufenes staatliches Organ, die Ergebnisse der bisherigen Staa-

tenprüfungen in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren. Soweit keine konkreten Anhaltspunkte für Änderungen der Sach- und Rechtslage in einzelnen Staaten vorliegen sollten, die Anlass für eine Überprüfung geben könnten, könnte sich zumindest eine jährliche Aktualisierung empfehlen. Hierzu könnte es sich u. a. anbieten, bei den ausländischen registerführenden Stellen Informationen zu Änderungen der Sach- und/oder Rechtslage zu erfragen. Ob die Prüfung weiterer Staaten erfolgen sollte, hängt davon ab, ob das UBA hierfür eine Notwendigkeit sieht und ob HKN aus anderen als den geprüften Staaten importiert werden sollen. Für diese Prüfung könnte dann der von den Auftragnehmern entwickelte Kriterienkatalog verwendet werden, der speziell in ein Format für eine weitere Nutzung durch das UBA gebracht wurde.