HAMBURG INSTITUT

sustainable strategies

Herkunftsnachweise für Strom aus neuen EEG-finanzierten Anlagen

Gesetzentwurf im Auftrag von LichtBlick SE

Hamburg, 25. September 2020

RA Christian Maaß

RA Jonathan Claas-Reuther

Dr. Alexandra Purkus

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung 3
B. Gesetzentwurf in Gegenüberstellung zum geltenden Recht 6
C. Begründung zum Gesetzentwurf 9
I. Anlass und Zielsetzung 9
II. Begründung zu den einzelnen Vorschriften 10
D. Hintergrund: Energiewirtschaftliche Sinnhaftigkeit und gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum 12

A. Zusammenfassung

Was als grüne Nische vor 20 Jahren im liberalisierten Strommarkt begann, ist heute zum Mainstream geworden: Nicht mehr nur Ökopioniere möchten direkt sauberen Strom beziehen, auch immer mehr Unternehmen, von der Bäckerei bis zum Weltkonzern, wollen vollständig auf Ökostrom umstellen. Diese erfreuliche Entwicklung sollte als marktgesteuerter Treiber für die Energiewende genutzt werden. Wer Ökostrom haben möchte, sollte diesen künftig problemlos aus Anlagen in Deutschland erhalten können – und damit zur Beschleunigung und zur Finanzierung der Energiewende in Deutschland beitragen können.

Bislang ist es in Deutschland nicht möglich, Ökostrom aus EEG-geförderten Anlagen direkt an Endkunden zu liefern. Grund dafür ist eine EU-weit nahezu einmalig marktfeindliche Interpretation und Umsetzung des europäischen „Doppelvermarktungsverbots“. Während in den allermeiste europäischen Ländern geförderter erneuerbarer Strom einschließlich seiner „grünen Eigenschaft“ als solcher vermarktet werden darf, muss in Deutschland Strom aus EEG-finanzierten Anlagen als Graustrom vermarktet werden; die „grüne Eigenschaft“ dieses Stroms wird im Rahmen der Stromkennzeichnung auf alle Zahler der EEG-Umlage verteilt. Auf diese Weise wird der Strommix aller Energieversorger auf dem Papier immer grüner – selbst wenn diese keine einzige Kilowattstunde Strom aus Erneuerbaren Energien sowie entsprechende Herkunftsnachweise beschaffen.

Durch diese rechtlichen Vorgaben ist die vermarktbare Grünstrommenge in Deutschland stark eingeschränkt. Um die rasch wachsende Nachfrage nach Ökostrom aus Deutschland decken und zugleich die Erwartung von Stromkunden erfüllen zu können, mit ihrer Entscheidung für Ökostrom die Energiewende in Deutschland zu fördern, müssen die rechtlichen Vorgaben überarbeitet werden. Im Rahmen der aktuell von der Bundesregierung eingeleiteten EEG-Novelle können und sollten die Weichen neu gestellt werden, damit Ökostrom zum Normalfall in Deutschland werden kann. Die für Kunden unverständliche Trennung von EEG- und Grünstrom sollte für Neuanlagen überwunden werden. Dadurch werden Neuanlagen zukünftig stärker durch den Markt finanziert und die Höhe der notwendigen EEG-Förderung sinkt.

Im Regierungsentwurf zur Novelle des EEG finden sich dazu jedoch keinerlei Regelungen. Damit wird eine große Chance vertan. Denn mit der Neuausrichtung der EEG-Finanzierung, die künftig auch durch Steuermittel gesichert wird, entfällt die politische Begründung für die bisher gültige restriktive Umsetzung des Doppelvermarktungsverbot in Deutschland, wonach die automatische „Vergrünung“ der Stromkennzeichnung eine Art Gegenleistung für die Zahlung der EEG-Umlage ist.

Der hier vorliegende Gesetzentwurf zeigt auf, dass eine entsprechende Änderung des EEG mit wenigen Eingriffen rechtssicher umsetzbar wäre.

- Mit dem Gesetzentwurf soll die für Stromkunden unbefriedigende Situation beendet werden, dass der Bezug von Ökostrom kaum Auswirkungen auf den EEG-getriebenen Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland hat.

- Die Betreiber neuer EEG-finanzierter Anlagen erhalten künftig auf Antrag Herkunftsnachweise für den in diesen Anlagen produzierten Strom. Die Menge an Herkunftsnachweisen, die hierdurch dem Markt zusätzlich zur Verfügung stehen könnten, lässt sich anhand des zukünftigen Brutto-Zubaus an installierter Leistung abschätzen, die der aktuelle EEG-Entwurf für die Erreichung von Ausbauzielen als notwendig erachtet (siehe Abb. 1). Für 2021 ergibt sich ein Potenzial von 10,26 Millionen Herkunftsnachweisen bzw. 10,26 Mrd. kWh aus Neuanlagen. Im Jahr 2029 würden die zwischen 2021 und 2029 neu in Betrieb genommenen Anlagen 162,07 Millionen Herkunftsnachweise bzw. 162,07 Mrd. kWh erzeugen können.[1]
- Die Projektierer und Errichter neuer, teilweise aus dem EEG-finanzierter Anlagen bekommen somit neben der Marktprämie/Einspeisevergütung eine zusätzliche marktbezogene Erlösquelle, was den Förderbedarf und die Höhe der EEG-Umlage verringert.
- Betreiber von neuen Anlagen, die Herkunftsnachweise beantragen, erhalten eine entsprechend reduzierte Förderung: Betreiber von Anlagen, bei denen die Höhe der Marktprämie in einer wettbewerblichen Auktion ermittelt wird, müssen die zusätzlichen Erlöse aus dem Verkauf der Herkunftsnachweise in ihre Gebote einpreisen, um wettbewerbsfähig zu sein. Betreibern von Anlagen, die eine feste Einspeisevergütung erhalten und welche die Ausstellung von Herkunftsnachweisen beantragen, wird ein pauschalierter Betrag von der Einspeisevergütung abgezogen. Als Einstieg wird hier ein Betrag von 1 Euro/MWh vorgeschlagen, er kann jedoch von der Bundesregierung per Rechtsverordnung angepasst werden, wenn sich am Markt ein abweichender Wert entwickelt.
- Der Regelungsvorschlag steht mit dem europarechtlichen Doppelvermarktungsverbot in Einklang, da sichergestellt ist, dass dieselbe Strommenge aus erneuerbaren Energien (EE) nicht mehrfach verwendet wird: Die Grünstromeigenschaft aus neuen EEG-geförderten Anlagen wird künftig nicht mehr auf alle Zahler der EEG-Umlage verteilt, sondern geht auf den Erwerber des Herkunftsnachweises über.
- Die bisherige, über das europarechtlich gebotene Maß hinausgehende bundesrechtliche Regelung ist für neue Anlagen nicht mehr sachgerecht. Danach durfte für eine Strommenge, für deren Herstellung eine Förderung nach dem EEG in Anspruch genommen wurde, kein Herkunftsnachweis ausgestellt werden; stattdessen wurde die Grünstromeigenschaft auf alle Umlagenzahler verteilt. Die teilweise Überführung der bisher allein aus der EEG-Umlage finanzierten Förderkosten in den Bundeshaushalt lockert die Konnexität zwischen der Zahlung der EEG-Umlage und der

[1] Zum Vergleich: Im Stromkennzeichnungsjahr 2017 wurden in Deutschland insg. 95,62 Millionen Herkunftsnachweise entwertet, in Deutschland ausgestellt wurden nur 16,80 Millionen Herkunftsnachweise. Siehe Hauser/Heib/Hildebrandt/Rau/Werber/Welling/Güldenberg/Maaß/Mundt/Werner u.a.: Marktanalyse Ökostrom II - Marktanalyse Ökostrom und HKN, Weiterentwicklung des Herkunftsnachweissystems und der Stromkennzeichnung im Auftrag des Umweltbundesamtes, August 2019, S. 199, *https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15_cc_30-2019_marktanalyse_oekostrom_ii.pdf*.

Ausweisung der Grünstromeigenschaft in der Stromkennzeichnung als „Gegenleistung“. Aufgrund des relativ geringen Förderbedarfs neuer Anlagen und der zunehmenden Marktfinanzierung dieser Anlagen ist es gerechtfertigt, für dieses Marktsegment geförderter Anlagen die Ausstellung und Vermarktung von Herkunftsnachweisen zu ermöglichen.

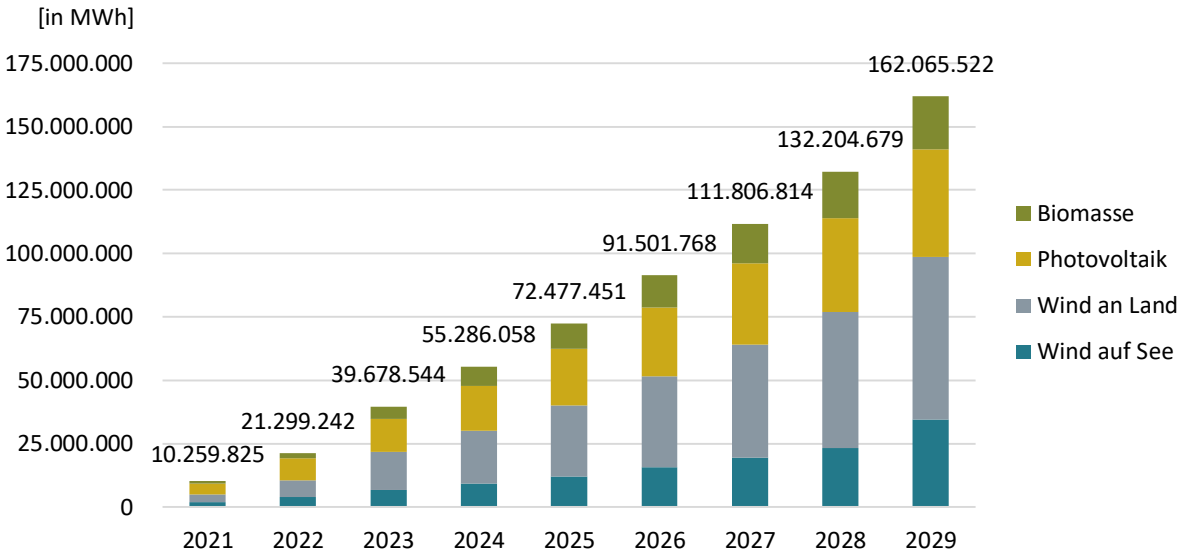

Abbildung 1: Potenzielle Ausstellung von Herkunftsnachweisen für EEG-Neuanlagen ab 2021 (1 Herkunftsnachweis ≙ 1 MWh)

Anm.: Angenommen wird, dass für die gesamte Stromerzeugung der ab 2021 zugebauten Neuanlagen Herkunftsnachweise ausgestellt werden (Eigenversorgung und Betriebsstrom werden vernachlässigt). Berechnungsgrundlagen für die Stromerzeugung sind der ab 2021 erwartete Bruttozubau an installierter Leistung laut EEG-Entwurf sowie durchschnittliche prognostizierte Volllaststunden laut EEG-Mittelfristprognose 2020-2024 (Trend-Szenario). Für Photovoltaik wurde der Mittelwert für Volllaststunden aus Freiflächenanlagen und sonstigen Anlagen angesetzt.

Quellen: eigene Berechnung auf Basis der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften, Kabinettsvorlage vom 23.09.2020, S. 88; enervis: Mittelfristprognose zur deutschlandweiten Stromerzeugung aus EEG geförderten Kraftwerken für die Kalenderjahre 2020 bis 2024, Zusammenfassung des Datengerüstes des Gutachtens (Trend-Szenario), Oktober 2019, https://www.netztransparenz.de/EEG/Mittelfristprognosen/Mittelfristprognose-2020-2024.

B. Gesetzentwurf in Gegenüberstellung zum geltenden Recht

Gesetzentwurf (neu)	EEG 2017 (geltendes Recht)
§ 20 Absatz 1 Nr. 2: *„der Anlagenbetreiber dem Netzbetreiber das Recht überlässt, diesen Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen; dies gilt nicht für Strom, für den Herkunftsnachweise nach Maßgabe von § 79 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 ausgestellt wurden,“*	***§ 20 Absatz 1 Nr. 2:*** *„der Anlagenbetreiber dem Netzbetreiber das Recht überlässt, diesen Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen,“*
„§ 53 d Verringerung des Zahlungsanspruchs bei Herkunftsnachweisen *Der anzulegende Wert für Strom, für den dem Anlagenbetreiber ein Herkunftsnachweis ausgestellt worden ist, verringert sich bei Anlagen, deren anzulegender Wert gesetzlich bestimmt ist, um 1 € pro Megawattstunde.“*	-
§ 56 Weitergabe an den Übertragungsnetzbetreiber *Netzbetreiber müssen unverzüglich an den vorgelagerten Übertragungsnetzbetreiber weitergeben:* *1. den nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 vergüteten Strom und* *2. für den gesamten Strom, für den sie Zahlungen an die Anlagenbetreiber leisten, das Recht, diesen Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen; das gilt nicht Strom, für den Herkunftsnachweise nach Maßgabe von § 79 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 ausgestellt wurden.*	***§ 56 Weitergabe an den Übertragungsnetzbetreiber*** *Netzbetreiber müssen unverzüglich an den vorgelagerten Übertragungsnetzbetreiber weitergeben:* *1. den nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 vergüteten Strom und* *2. für den gesamten Strom, für den sie Zahlungen an die Anlagenbetreiber leisten, das Recht, diesen Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen;*
§ 71 Nummer 2 b): *„Anlagenbetreiber müssen dem Netzbetreiber (…) mitteilen, wenn Herkunftsnachweise oder Regionalnachweise ausgestellt worden sind, wenn der anzulegende Wert der Anlage gesetzlich bestimmt ist, (…)“*	***§ 71 Nummer 2 b):*** *„Anlagenbetreiber müssen dem Netzbetreiber (…) mitteilen, wenn Regionalnachweise ausgestellt worden sind, wenn der anzulegende Wert der Anlage gesetzlich bestimmt ist, (…)“*
§ 78 Absatz 1 und 3: *„(1) Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhalten im Gegenzug zur Zahlung der EEG-*	***§ 78 Absatz 1 und 3:*** *„(1) Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhalten im Gegenzug zur Zahlung der EEG-*

Umlage nach § 60 Absatz 1 das Recht, Strom als „Erneuerbare Energien, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen; dies gilt nicht für Strom, für den Herkunftsnachweise nach Maßgabe von § 79 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 ausgestellt wurden. Satz 1 ist im Fall des § 60a entsprechend anzuwenden. Die Eigenschaft des Stroms ist gegenüber Letztverbrauchern im Rahmen der Stromkennzeichnung nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 und des § 42 des Energiewirtschaftsgesetzes auszuweisen.“	*Umlage nach § 60 Absatz 1 das Recht, Strom als „Erneuerbare Energien, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen. Satz 1 ist im Fall des § 60a entsprechend anzuwenden. Die Eigenschaft des Stroms ist gegenüber Letztverbrauchern im Rahmen der Stromkennzeichnung nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 und des § 42 des Energiewirtschaftsgesetzes auszuweisen.“*
„(3) Der EEG-Quotient ist das Verhältnis der Summe der Strommenge, für die in dem vergangenen Kalenderjahr eine Zahlung nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 erfolgte, abzüglich der Strommengen, für die Herkunftsnachweise gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 ausgestellt wurden, zu den gesamten durch die Übertragungsnetzbetreiber erhaltenen Einnahmen aus der EEG-Umlage für die von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen im vergangenen Kalenderjahr gelieferten Strommengen an Letztverbraucher. Die Übertragungsnetzbetreiber veröffentlichen auf einer gemeinsamen Internetplattform in einheitlichem Format jährlich bis zum 31. Juli den EEG-Quotienten in nicht personenbezogener Form für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr.“	*„(3) Der EEG-Quotient ist das Verhältnis der Summe der Strommenge, für die in dem vergangenen Kalenderjahr eine Zahlung nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 erfolgte, zu den gesamten durch die Übertragungsnetzbetreiber erhaltenen Einnahmen aus der EEG-Umlage für die von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen im vergangenen Kalenderjahr gelieferten Strommengen an Letztverbraucher. Die Übertragungsnetzbetreiber veröffentlichen auf einer gemeinsamen Internetplattform in einheitlichem Format jährlich bis zum 31. Juli den EEG-Quotienten in nicht personenbezogener Form für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr.“*
§ 79 Absatz 1, Nummer 1 und Absatz 6: *„(1) Das Umweltbundesamt* *1. stellt Anlagenbetreibern auf Antrag Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energien aus. Soweit für den Strom eine Zahlung nach § 19 oder § 50 in Anspruch genommen wird, werden auf Antrag des Anlagenbetreibers Herkunftsnachweise nur ausgestellt, wenn der Strom in einer Anlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien erzeugt wurde, bei der in den Fällen des § 19 Absatz 1, Nr. 1 die Bekanntmachung der Ausschreibung, in den Fällen des § 19 Absatz 1 Nr. 2 die Inbetriebnahme nach dem*	***§ 79 Absatz 1, Nummer 1 und Absatz 6:*** *„(1) Das Umweltbundesamt* *1. stellt Anlagenbetreibern auf Antrag Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energien aus, für den keine Zahlung nach § 19 oder § 50 in Anspruch genommen wird,* *2. überträgt auf Antrag Herkunftsnachweise und* *3. entwertet Herkunftsnachweise.“*

Zeitpunkt des Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung liegt. *2. überträgt auf Antrag Herkunftsnachweise und* *3. entwertet Herkunftsnachweise.“*	
„(6) Das Umweltbundesamt kann von Personen, die das Herkunftsnachweisregister nutzen, die Übermittlung insbesondere folgender Angaben an das Herkunftsnachweisregister verlangen: *1. Angaben zur Person und Kontaktdaten,* *2. die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, sofern vorhanden,* *3. den Standort, den Typ, die installierte Leistung, den Zeitpunkt der Inbetriebnahme und, sofern vorhanden, den EEG-Anlagenschlüssel der Anlage,* *4. den Energieträger, aus dem der Strom erzeugt wird,* *5. die Angabe, ob, in welcher Art und in welchem Umfang* *a) für die Anlage, in der der Strom erzeugt wurde, Investitionsbeihilfen geleistet wurden,* *b) der Anlagenbetreiber für die Strommenge eine Zahlung nach § 19 oder § 50 beansprucht hat, und* *6. die Nummer der Messeinrichtung oder der Messstelle am Netzverknüpfungspunkt sowie die Bezeichnung und den Ort der Zählpunkte, über die der in der Anlage erzeugte Strom bei der Einspeisung in das Netz zähltechnisch erfasst wird.* *In Ergänzung zu Satz 1 kann der Netzbetreiber vom Umweltbundesamt Auskunft verlangen, ob und in welchem Umfang einem Anlagenbetreiber Herkunftsnachweise nach § 79 Absatz 1, Nr. 1 Satz 2 ausgestellt worden sind.“*	*„(6) Das Umweltbundesamt kann von Personen, die das Herkunftsnachweisregister nutzen, die Übermittlung insbesondere folgender Angaben an das Herkunftsnachweisregister verlangen:* *1. Angaben zur Person und Kontaktdaten,* *2. die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, sofern vorhanden,* *3. den Standort, den Typ, die installierte Leistung, den Zeitpunkt der Inbetriebnahme und, sofern vorhanden, den EEG-Anlagenschlüssel der Anlage,* *4. den Energieträger, aus dem der Strom erzeugt wird,* *5. die Angabe, ob, in welcher Art und in welchem Umfang* *a) für die Anlage, in der der Strom erzeugt wurde, Investitionsbeihilfen geleistet wurden,* *b) der Anlagenbetreiber für die Strommenge eine Zahlung nach § 19 oder § 50 beansprucht hat, und* *6. die Nummer der Messeinrichtung oder der Messstelle am Netzverknüpfungspunkt sowie die Bezeichnung und den Ort der Zählpunkte, über die der in der Anlage erzeugte Strom bei der Einspeisung in das Netz zähltechnisch erfasst wird.“*
§ 80 Absatz 2: *„(2) Anlagenbetreiber, die eine Zahlung nach § 19 oder § 50 für Strom aus erneuerbaren*	***§ 80 Absatz 2:*** *„(2) Anlagenbetreiber, die eine Zahlung nach § 19 oder § 50 für Strom aus erneuerbaren*

Energien oder aus Grubengas erhalten, dürfen Herkunftsnachweise oder sonstige Nachweise, die die Herkunft des Stroms belegen, für diesen Strom nicht weitergeben. Gibt ein Anlagenbetreiber einen Herkunftsnachweis oder sonstigen Nachweis, der die Herkunft des Stroms belegt, für Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas weiter, darf für diesen Strom keine Zahlung nach § 19 oder § 50 in Anspruch genommen werden. Die Sätze 1 und 2 sind nicht auf Regionalnachweise nach § 79a anzuwenden. Die Sätze 1 und 2 gelten ferner nicht für Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas, für den einem Anlagenbetreiber nach Maßgabe des § 79 Absatz 1, Nr. 1 Satz 2 Herkunftsnachweise ausgestellt wurden.“	*Energien oder aus Grubengas erhalten, dürfen Herkunftsnachweise oder sonstige Nachweise, die die Herkunft des Stroms belegen, für diesen Strom nicht weitergeben. Gibt ein Anlagenbetreiber einen Herkunftsnachweis oder sonstigen Nachweis, der die Herkunft des Stroms belegt, für Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas weiter, darf für diesen Strom keine Zahlung nach § 19 oder § 50 in Anspruch genommen werden. Die Sätze 1 und 2 sind nicht auf Regionalnachweise nach § 79a anzuwenden.“*
§ 92 Nummer 9: *„9. den Betrag, um den sich der anzulegende Wert für Anlagen mit gesetzlich bestimmtem anzulegendem Wert reduziert, abweichend von § 53 d und § 53 b festzulegen,“.*	***§ 92 Nummer 9:*** *„9. den Betrag, um den sich der anzulegende Wert für Anlagen mit gesetzlich bestimmtem anzulegendem Wert reduziert, abweichend von § 53 b festzulegen,“.*

C. Begründung zum Gesetzentwurf

I. Anlass und Zielsetzung

Mit dem Gesetzentwurf sollen die gesetzgeberischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die steigende Nachfrage nach Ökostrom mit der Energiewende in Deutschland zu verknüpfen. Für neue Anlagen, die Anspruch auf eine EEG-Förderung haben, soll die Möglichkeit zur Vermarktung der grünen Eigenschaft des dort produzierten Stroms geschaffen werden.

Anlass ist die unlängst beschlossene Überführung der Finanzierung von relevanten Teilen der EEG-Umlage in den Bundeshaushalt. Damit entfällt die strenge Konnexität zwischen der Zahlung der EEG-Umlage und der Ausweisung der Grünstromeigenschaft in der Stromkennzeichnung als „Gegenleistung“, die bisher das Verbot der Ausstellung von Herkunftsnachweisen für EEG-geförderten Strom begründete.

In den allermeisten Mitgliedstaaten der EU besteht bereits heute die Möglichkeit, den Strom aus neuen, geförderten Anlagen als Ökostrom zu vermarkten. Die bisherigen bundesrechtlichen Regelungen verbieten diesen Weg für EEG-geförderte Anlagen, weshalb die heimische Nachfrage nach Ökostrom zum ganz überwiegenden Teil nicht aus deutschen Anlagen, sondern nur aus Anlagen in Nachbarstaaten gedeckt werden kann. Die offenkundigen Möglichkeiten, die Zahlungsbereitschaft von Ökostromkunden zur

Teilfinanzierung der Energiewende in Deutschland zu nutzen, können nur mit einer Änderung des Bundesrechts gehoben werden. Diese Änderungen tragen zudem zu einer Harmonisierung des europäischen Binnenmarkts für Ökostrom bei.

Die Möglichkeit zur Ausstellung von Herkunftsnachweisen für EEG-geförderte Anlagen wird auf neue Anlagen begrenzt. Durch das sukzessive Anwachsen von geförderten Anlagen, die Herkunftsnachweise beantragen dürfen, wird eine kontraproduktive plötzliche Überschwemmung des Marktes für Herkunftsnachweise verhindert. Zudem wird dem Umstand Rechnung getragen, dass neue Anlagen in sehr viel geringerem Umfang eine finanzielle Förderung durch Marktprämien oder Einspeisevergütung in Anspruch nehmen als ältere Anlagen, so dass der finanzielle Beitrag der EEG-Umlagezahler im Verhältnis zu den Markterlösen für den Strom und die Herkunftsnachweise deutlich geringer ist.

II. Begründung zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu § 20 Absatz 1 Nr. 2

Die Grünstromeigenschaft von Strom aus neuen EE-Anlagen wird nicht mehr über den Netzbetreiber auf alle Zahler der EEG-Umlage aufgeteilt, sondern geht auf den Erwerber des Herkunftsnachweis über. Für die Strommengen, für die Herkunftsnachweise ausgestellt werden, verliert der Netzbetreiber das Recht, den Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen. Dieser Strom wird zukünftig in Verbindung mit entwerteten Herkunftsnachweisen als Strom aus erneuerbaren Energien gemäß § 42 Absatz 5 EnWG ausgewiesen.

2. Zu § 53 d

Die Ergänzung trägt der Vorgabe von Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie EU 2018/2001 (RED II) Rechnung, wonach im Falle der Ausstellung von Herkunftsnachweisen für EE-Strom, der auch finanzielle Förderung erhält, die Mitgliedstaten sicherzustellen haben, dass der Marktwert der Herkunftsnachweise im Rahmen der jeweiligen Förderregelung gebührend berücksichtigt wird.

Die Höhe der Förderung bemisst sich in den Fällen der Ausschreibung nach dem Zuschlag. Für die Ausschreibungsfälle bedarf es daher keiner gesonderten gesetzlichen Regelung, da der Herkunftsnachweis-Marktwert (entsprechend der Wertung des europäischen Gesetzgebers in Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a) der RED II) automatisch bei der Gebotsabgabe eingepreist wird und somit bei der Zuschlagserteilung Berücksichtigung findet.

Anders ist das in den Fällen der gesetzlichen Bestimmung der Förderhöhe, die sich grundsätzlich nach den im Gesetz für die einzelnen Energieträger festgelegten anzulegenden Werte bemisst - unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgesehenen Absenkungen und der gesetzlich vorgesehenen Fälle der Verringerung des Zahlungsanspruchs. Hier greift die Ergänzung und sorgt mit der pauschalen Absenkung des anzulegenden Wertes um 1 € pro Megawattstunde dafür, dass in allen Fällen der gesetzlichen Bestimmung der Förderhöhe bei gleichzeitiger Ausstellung von

Herkunftsnachweisen eine Marktwertberücksichtigung sichergestellt ist. Der Betrag in Höhe von 1 € pro Megawattstunde reflektiert die aktuellen Marktwerte von Herkunftsnachweisen. Aufgrund zu erwartender Marktschwankungen ist die Bundesregierung gefordert, den Marktwert der Herkunftsnachweise zu beobachten und Bedarf den Wert durch eine Rechtsverordnung anpassen, s. § 92 Nr. 9.

3. Zu § 56 Nr. 2

Parallel zu der Änderung des § 20 Absatz 1 Nummer 2 erfolgt auch hier im Verhältnis von Netzbetreiber zu vorgelagertem Übertragungsnetzbetreiber bezüglich der Übertragung des Rechts, den Strom als „Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Grubengas, finanziert aus der EEG-Umlage“ zu kennzeichnen die notwendige Einschränkung, dass dies nicht für jene Strommengen gilt, für die Herkunftsnachweise nach Maßgabe von § 79 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 ausgestellt wurden. Dieser Strom wird zukünftig in Verbindung mit entwerteten Herkunftsnachweisen als Strom aus erneuerbaren Energien gemäß § 42 Absatz 5 EnWG ausgewiesen.

4. Zu § 71 Nummer 2 b)

Die Mitteilungspflicht des Anlagenbetreibers über ausgestellte Herkunftsnachweise soll den nach § 19 Absatz 1 auszahlungspflichtigen Netzbetreiber in die Lage versetzen, die Verringerung des anzulegenden Wertes nach § 53 d zu berechnen und in der Jahresendabrechnung zu berücksichtigen.

5. Zu § 79 Absatz 1 Nummer 1

Absatz 1, Nummer 1 Satz 2:

Die Ergänzung ermöglicht eine abweichende Behandlung von neuen EEG-finanzierten Anlagen und eröffnet Anlagenbetreibern, für den Strom aus solchen Anlagen die Ausstellung von Herkunftsnachweisen zu beantragen, deren Inbetriebnahmezeitpunkt bzw. in Ausschreibungsfällen die Bekanntgabe selbiger nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Gesetzesänderung liegt. Die Ergänzung ist als Wahlrecht ausgestaltet: Beantragt der Anlagenbetreiber keine Ausstellung von Herkunftsnachweisen, treten in Bezug auf die Förderhöhe keine Veränderungen ein. Anlagenbetreiber, die einen Anspruch auf Mieterstromzuschlag nach § 19 Absatz 1, Nummer 3 und § 21 Absatz 3 haben, sind von der Ausstellung von Herkunftsnachweisen für den als Mieterstrom an die Mieter gelieferten Strom ausgeschlossen. Die Stromkennzeichnung für Mieterstrom ermöglicht bereits nach den bestehenden Regeln eine Zuordnung der Grünstromeigenschaft an die Mieter. Die Ausstellung von Herkunftsnachweisen würde das Mieterstrommodell zudem unnötig verkomplizieren.

Für bestehende Anlagen bzw. für Anlagen, deren Inbetriebnahmezeitpunkt bzw. in Ausschreibungsfällen die Bekanntgabe selbiger vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung lag, ändert sich hingegen nichts. Dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht insoweit geboten, als dass in der rückwirkenden Verminderung der Höhe der in Anspruch genommenen finanziellen Förderung, die zum Zwecke der Berücksichtigung des Herkunftsnachweis-Wertes vorzunehmen wäre, unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes möglicherweise problematisch ist.

6. **§ 79 Absatz 6 Satz 2**:
Die Ergänzung ermöglicht es dem nach § 19 Abs. 1 für die Förderung auszahlungspflichtigen Netzbetreiber zu überprüfen, ob der Anlagenbetreiber seiner Mitteilungspflicht nach § 71 Nr. 2 b) nachgekommen ist, und die Verringerung des anzulegenden Wertes nach § 53 d zu berechnen. Entsprechend wäre in Folge der Gesetzesänderung die Regelung des § 46 Absatz 2 Satz 2 der HkRNDV zur Datenübermittlung von der Registerverwaltung an den Netzbetreiber auch für Daten aus dem Herkunftsnachweisregister (bislang nur Regionalnachweisregister) zu erweitern.

7. **Zu § 80 Absatz 2:**
Der neue Satz 4 nimmt von dem in Satz 1 und 2 festgeschriebenen Verbot der Weitergabe von Herkunftsnachweisen und sonstiger die Herkunft des Stroms belegender Nachweise jene Anlagenbetreiber aus, die im Sinne des § 79 Absatz 1, Nr. 1 Satz 2 Herkunftsnachweise für Strom aus neuen EEG-finanzierten Anlagen beantragt haben. Hiermit wird das bestehende Verbot zur Vorbeugung des Missbrauchs mit Zertifikaten im Zusammenhang mit Bestandsanlagen aufrechterhalten. Betreibern neuer EEG-geförderter Anlagen wird durch die Ausnahme der Weg ins Herkunftsnachweisregister (in Zusammenschau mit § 79 Absatz 1, Nummer 1 Satz 2) eröffnet.

8. **Zu § 92 Nummer 9:**
Analog zur bestehenden Regelung für Regionalnachweise ermöglicht die Ergänzung dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz durch Rechtsverordnung auf etwaige Veränderungen des Herkunftsnachweis-Marktwerts zu reagieren und den in § 53 d geregelten Betrag entsprechend anzupassen.

D. Hintergrund: Energiewirtschaftliche Sinnhaftigkeit und gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum

Der Ökostrommarkt hat das **Potenzial, eine wichtige Säule der Energiewende** zu werden. Die Nachfrage nach Ökostromprodukten seitens Privatkunden, öffentlicher Hand und Unternehmen steigt. Ebenso steigt das Angebot an ökologisch erzeugtem Strom kontinuierlich, mengenmäßig wie auch in seiner Vielfalt an verschiedenen Ökostromprodukten.[2]

Allerdings sorgt insbesondere die **Entscheidung des deutschen Gesetzgebers**, keine Herkunftsnachweise für erneuerbaren Strom auszustellen, der eine finanzielle Förderung nach dem EEG erhält (§ 79 Absatz 1, Nr. 1 EEG), dafür, dass **der Ökostrommarkt die ihm**

[2] Vgl. Maaß/Werner/Häseler/Mundt/Güldenberg, Ökostrommarkt 2025, im Auftrag von LichtBlick SE, 28.01.2019, S. 1-10, abrufbar unter https://www.hamburg-institut.com/images/pdf/studien/1904_Studie_HAMBURG_INSTITUT_Oekostrommarkt_2025.pdf.

innewohnenden Potenziale zur Finanzierung und Beschleunigung der Energiewende bisher nicht voll entfalten kann.[3]

Im Zuge der Umsetzung der Richtlinie RED II[4] sollte diese Regelung für neue Anlagen abgeschafft werden. Maßgeblichen Anlass hierzu bietet auch die Entscheidung der Bundesregierung, die **EEG-Umlage zukünftig teilweise aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren**, sowie die rückläufige Entwicklung des echten Förderbedarfs neuer Anlagen. Wenn die Finanzierung neuer Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien überwiegend oder nahezu vollständig aus der Vermarktung des Stroms (wie bei den 0-Cent-Geboten für Offshore-Windkraft) oder über den Bundeshaushalt erfolgt, **entfällt die Konnexität zwischen der Zahlung der EEG-Umlage und dem daraus abgeleiteten Recht der Umlagezahler zur Beanspruchung der Grünstromeigenschaft** aus diesen Anlagen.

Damit eröffnet sich die Möglichkeit, die Grünstromeigenschaft verstärkt dem Markt zu überlassen und damit **wettbewerbliche Impulse für den Ausbau der Erneuerbaren Energien** zu setzen. Verbraucher wollen und sollen mit Ihrer Kaufentscheidung für Strom Einfluss auf die Art und Weise der Erzeugung der von ihnen verbrauchten Strommenge nehmen können. Zu diesem Zweck hat der Gesetzgeber ein **System zur Zuordnung von Stromeigenschaften mittels Herkunftsnachweisen** geschaffen. Dieses funktioniert unabhängig von dem nicht nachzuvollziehenden physikalischen Weg des Stroms und auch grundsätzlich unabhängig von den Lieferverträgen für Strom, die zwischen Erzeugern, Händlern und Kunden abgeschlossen werden. Bisher ist der allergrößte Teil der deutschen **Stromproduktion aufgrund der oben beschriebenen Gesetzeslage jedoch von diesem Marktimpuls abgekoppelt**.

Herkunftsnachweise dienen nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers „ausschließlich dazu, einem Endkunden gegenüber zu zeigen, dass ein bestimmter Anteil oder eine bestimmte Menge an Energie aus erneuerbaren Quellen produziert wurde.“[5] Gleichzeitig stellen sie sicher, „dass eine Einheit erneuerbare Energie einem Kunden gegenüber nur einmal ausgewiesen werden kann.“[6] Mit den Herkunftsnachweisen hat der europäische Gesetzgeber mithin ein sicheres System geschaffen, um die „grüne Eigenschaft“ von Strom aus erneuerbaren Energien den Anlagenbetreibern als Eigentümern zuordnen zu können und eine mehrfache Vermarktung dieser Eigenschaft zu verhindern. In seinem Kern spielt dieses **Doppelvermarktungsverbot** eine gewichtige Rolle: Aus ihm leitet sich das für das Funktionieren des Ökostrommarktes unerlässliche **Vertrauen der Marktteilnehmer** ab. Das Doppelvermarktungsverbot, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, „dass dieselbe Einheit von Energie aus erneuerbaren Quellen nur einmal berücksichtigt wird“, war bereits in

[3] Vertiefend zu diesem und weiteren Hemmnissen ebd. Kapitel E., F., G.
[4] RICHTLINIE (EU) 2018/2001 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=DE>
[5] RICHTLINIE (EU) 2018/2001 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, Erwägungsgrund 55, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=DE>.
[6] Ebd.

Artikel 15 der Vorgängerrichtlinie[7] enthalten und findet sich in Artikel 19 Abs. 2 der bis zum 30.06.2021[8] umzusetzenden RED II.

Der deutsche Gesetzgeber hat das Doppelvermarktungsverbotes in § 80 Abs. 1 EEG umgesetzt.[9] Zudem flankiert er das Verbot in § 79 Abs. 1 EEG mit dem **weitergehenden Verbot**, wonach Anlagenbetreibern, die für den von ihnen erzeugten Strom eine EEG-Förderung in Anspruch nehmen, für diesen Strom keine Herkunftsnachweise ausgestellt werden dürfen und sie darüber hinaus Herkunftsnachweise oder sonstige die Herkunft belegende Nachweise für diesen Strom nicht weitergeben dürfen, § 80 Abs. 2 EEG[10]. Während sich das Doppeltvermarktungsverbot aus seiner Vertrauen stiftenden Funktion für den Ökostrommarkt (s.o.) ergibt, wurde der darüberhinausgehende Verbotsgehalt vom deutschen Gesetzgeber mit der unerwünschten **doppelten Inanspruchnahme des Stromkunden** in Bezug auf die positiven Umwelteigenschaften von Strom aus EE-Anlagen begründet.[11]

Gemäß Artikel 19 Abs. 2 der RED II **stellt die EU den Mitgliedstaaten frei, ob sie auch für Strom aus geförderten EE-Anlagen Herkunftsnachweise ausstellen**.[12] Tun sie es, müssen sie lediglich sicherstellen, dass der **Marktwert** eines Herkunftsnachweises im Rahmen der jeweiligen Förderung **Berücksichtigung** findet. Der Marktwert gilt dabei als berücksichtigt, wenn die Förderung im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens gewährt wird, er im Rahmen der verwaltungsmäßigen Festlegung der Förderhöhe berücksichtigt wird oder der Herkunftsnachweis nicht an den Produzenten des geförderten Stroms direkt, sondern an einen Versorger oder Verbraucher ausgestellt wird, der den geförderten Strom unter Wettbewerbsbedingungen oder im Rahmen eines langfristigen Vertrages kauft.[13]

Die Pflicht zur Berücksichtigung des Marktpreises der Herkunftsnachweise ist geeignet, das Argument der **Überförderung** zu entkräften. Denn im Rahmen einer Ausschreibung würde der Wert der Herkunftsnachweisen bereits in das Gebot eingepreist und in dieser Weise den Förderanteil verringern. Gleiches gilt bei der verwaltungsmäßigen Festsetzung der Förderhöhe: Der Herkunftsnachweis-Wert würde hier von dem jeweilig festzusetzenden Fördersatz in Abzug gebracht werden.

---

[7] RICHTLINIE 2009/28/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.140.01.0016.01.DEU&toc=OJ:L:2009:140:TOC*.

[8] RICHTLINIE (EU) 2018/2001 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, Artikel 36 Abs. 1, *<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=DE>*.

[9] https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/__80.html.

[10] Letzteres ist eine etwas undeutliche Gesetzesformulierung, da für EEG-geförderten Strom bereits keine Herkunftsnachweise ausgestellt werden, § 79 Abs. 1 EEG. Die Vorschrift soll jeglichem Zertifikate-Missbrauch vorbeugen.

[11] Hartmut Kahl/Markus Kahles, Das Doppelvermarktungsverbot zwischen Verbraucherschutz und Grünstrombedarf der Industrie–Neue Rechtslage und Reformoptionen, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 50 vom 05.08.2020, S. 5 m. w. N., *https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2020/08/Stiftung_Umweltenergierecht_WueBerichte_50_Doppelvermarktungsverbot.pdf*.

[12] RICHTLINIE (EU) 2018/2001 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, Artikel 19 Abs. 2, *<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=DE>*.

[13] Ebd.

Das Argument, wonach das Ausstellungsverbot für Herkunftsnachweise für EEG-geförderten Strom zur Vermeidung einer doppelten finanziellen Inanspruchnahme der Stromkunden erforderlich sei, wird durch die teilweise **Überführung der Finanzierung der EEG-Umlage aus dem Bundeshaushalt**[14] erheblich geschwächt. In der Folge wurden Mittel für Zukunftsinvestitionen im Energie- und Klimafonds bereitgestellt, von denen 11 Mrd. Euro der Senkung der EEG-Umlage dienen sollen.[15] Diese strukturelle Weichenstellung **verändert den bisherigen EEG-Umlagemechanismus qualitativ und quantitativ** in erheblichem Umfang.

Für neue EEG-geförderte Anlagen gilt dies besonders: **Die Finanzierung neuer EE-Anlagen hängt im Vergleich zu älteren Anlagen deutlich weniger von der EEG-Förderung ab**. Sie haben aufgrund stetig sinkender Materialkosten und gleichzeitig steigender Anlageneffizienz ihre Förderbedürftigkeit im Hinblick auf Markteintritt und Wettbewerbsfähigkeit deutlich vermindert. Besonders deutlich wird dies bei der Offshore-Windkraft mit zahlreichen Zuschlägen zu Marktprämien von 0 Euro. Es wäre daher naheliegend, das Ausstellen von Herkunftsnachweisen jedenfalls für den in neuen Anlagen produzierten EE-Strom zuzulassen.

Die **Begrenzung der Ausstellungsmöglichkeit für Herkunftsnachweise** auf neue Anlagen ist aus Sicht des Marktes für Herkunftsnachweise sinnvoll. Die Anzahl vorhandener Herkunftsnachweise für Strom aus inländischen Erzeugungsanlagen ist derzeit sehr gering. Viele Anbieter von Ökostromprodukten decken ihren Herkunftsnachweis-Bedarf daher nicht mit inländischen Herkunftsnachweisen, sondern überwiegend mit Herkunftsnachweisen, die für Strom aus mitunter betagten Wasserkraftwerken aus dem europäischen Ausland ausgestellt wurden.[16] Um den Handel mit inländischen Herkunftsnachweisen zu stimulieren, ohne ihn zu überschwemmen, und gleichzeitig einen Beitrag zur Finanzierung der inländischen Energiewende zu schaffen, erscheint eine sukzessive Erhöhung der Anzahl inländischer Herkunftsnachweise (nur) aus neuen EEG-Anlagen angemessen. Das wachsende Angebot an Herkunftsnachweisen kann durch die wachsende Nachfrage nach Ökostrom voraussichtlich ausgeglichen werden, so dass kein plötzliches Marktungleichgewicht droht. Dies wäre bei eine Zulassung aller bestehenden geförderten EEG-Anlagen zur Ausstellung von Herkunftsnachwesen hingegen der Fall – es entstünde womöglich ein strukturell kontraproduktiver Verfall der Preise für Herkunftsnachweise, wodurch das Potenzial zur Finanzierung der Anlagen aus dem Veräußerungserlös der Herkunftsnachweise gemindert würde.

[14] https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-erneuerebare-energien-verordnung-701758.

[15] BT-Drs. 19/20601, S. 2, https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/206/1920601.pdf.

[16] Hauser/Heib/Hildebrandt/Rau/Werber/Welling/Güldenberg/Maaß/Mundt/Werner u.a.: Marktanalyse Ökostrom II - Marktanalyse Ökostrom und HKN, Weiterentwicklung des Herkunftsnachweissystems und der Stromkennzeichnung im Auftrag des Umweltbundesamtes, August 2019, S. 202, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15_cc_30-2019_marktanalyse_oekostrom_ii.pdf.