

Sonderbericht

Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-872-0394-6
doi:10.2865/82894

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Ziffer

Glossar und Abkürzungen

I – VIII **Zusammenfassung**

1 – 11 **Einleitung**

1 – 3 **Erneuerbare Energien**

4 – 6 **Politische Ziele der EU – das Erneuerbare-Energien-Ziel für 2020**

7 **Hindernisse für erneuerbare Energien**

8 **Finanzielle Unterstützung für erneuerbare Energien im Rahmen der Kohäsionspolitik**

9 – 11 **Geteilte Verwaltung**

12 – 13 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

14 – 47 **Bemerkungen**

14 – 16 **Bei den geprüften Projekten wurden die Outputs wie geplant erbracht ...**

14 – 16 **Im Großen und Ganzen handelte es sich um gut geplante Projekte, bei denen Ergebnisse planmäßig erzielt wurden**

17 – 21 **... jedoch traten einige Schwierigkeiten bei der Durchführung auf**

17 – 21 **Es besteht Spielraum für weitere Verbesserungen in allen Projektphasen – von der Auftragsvergabe über betriebliche Abläufe bis hin zur Überwachung und Evaluierung**

22 – 25 **... und in den meisten Fällen wurden Ergebnisse nicht ordnungsgemäß gemessen oder die Energieerzeugungsziele des Projekts nicht erreicht**

22 – 23 **Die Sammlung und Meldung von Daten über erneuerbare Energien können verbessert werden**

24 – 25 **Die Projektergebnisse wurden nicht immer erzielt**

26 – 31 **Der Grundsatz der Kostenwirksamkeit wird bei der Planung von Erneuerbare-Energien-Projekten nicht in vollem Umfang berücksichtigt**

26 – 27 **Kostenwirksamkeit – ein wichtiges Ziel bei EU-Ausgaben**

28 – 31 **Es besteht noch Spielraum, um frühzeitig verstärkt auf Kostenwirksamkeit zu achten**

32 – 40 **... und es besteht ebenfalls Spielraum für kostenwirksamere Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien**

41 – 47 **Der EU-Mehrwert der Fonds der Kohäsionspolitik war begrenzt – die Erneuerbare-Energien-Projekte leisteten nicht ihren vollen Beitrag zum Erreichen der EU-Energieziele**

48 – 54 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I – Übersicht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Erneuerbare-Energien-Ziel für 2020

Anhang II – Mittelzuweisungen aus den Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE und KF 2007-2013) für erneuerbare Energien und ausgewählte Projekte 2007-2012

Anhang III – Liste der geprüften Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien

Anhang IV – Zusammenfassende Evaluierung der Ergebnisse der Erneuerbare-Energien-Projekte

Antworten der Kommission



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

CO₂: Kohlendioxid.

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

Einspeisetarif: Politisches Instrument, das darauf abzielt, Investitionen in Technologien für erneuerbare Energien zu beschleunigen, indem den Produzenten erneuerbarer Energien langfristige Verträge – in der Regel auf der Grundlage der Erzeugungskosten der einzelnen Energien – angeboten werden.

Erneuerbare Energien: Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, d. h. Wind, Sonne, aerothermische, geothermische, hydrothermische Energie, Meeresenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas:

- o **Geothermische Energie** bezeichnet die Energie, die in Form von Wärme unter der festen Erdoberfläche gespeichert ist.
- o **Biomasse** bezeichnet den biologisch abbaubaren Teil von Erzeugnissen, Abfällen und Reststoffen der Landwirtschaft mit biologischem Ursprung (einschließlich pflanzlicher und tierischer Stoffe), der Forstwirtschaft und damit verbundener Wirtschaftszweige einschließlich der Fischerei und der Aquakultur sowie den biologisch abbaubaren Teil von Abfällen aus Industrie und Haushalten.
- o **Sonnenenergie** bezeichnet von der Sonne abstrahlendes Licht und abstrahlende Wärme, die unter Verwendung verschiedener Technologien wie Solarwärme- und Fotovoltaiksysteme sowie solarthermische Stromerzeugung genutzt werden.
- o **Windkraft** bezeichnet die Umwandlung von Windenergie in eine nutzbare Form der Energie, etwa die Nutzung von Windkraftanlagen zur Erzeugung von elektrischer Energie.
- o **Wasserkraft** bezeichnet die Umwandlung von aus fallendem oder strömendem Wasser gewonnener kinetischer Energie in elektrische Energie.

Erneuerbare-Energien-Richtlinie: Richtlinie 2009/28/EG 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.

Erneuerbare-Energien-Ziele für 2020: In der Richtlinie 2009/28/EG über erneuerbare Energien, die von den Mitgliedstaaten bis Dezember 2010 umzusetzen war, wurden verbindliche nationale Ziele für sämtliche Mitgliedstaaten festgelegt, um zu erreichen, dass bis 2020 in der EU der Gesamtanteil an Energie aus erneuerbaren Quellen 20 % und der Anteil an Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor 10 % betragen.

EU-Mehrwert: Allgemein handelt es sich beim EU-Mehrwert um den Wert, der infolge einer Maßnahme der EU zusätzlich zu dem Wert geschaffen wird, der ansonsten durch alleiniges Handeln der Mitgliedstaaten entstanden wäre.

KF: Kohäsionsfonds.

Konzept der Kostenwirksamkeit: Bei diesem Konzept will die Prüfung ermitteln, ob die betreffende Stelle oder Tätigkeit, das Programm oder die Maßnahme die Fähigkeit oder das Potenzial besitzt, ein bestimmtes Endergebnis (*Outcome*) mit angemessenen Kosten zu erzielen. Kostenwirksamkeitsanalysen untersuchen das Verhältnis zwischen den Kosten und den Endergebnissen eines Vorhabens, das als Stückkosten des erzielten Endergebnisses ausgedrückt wird¹. Auf dieses Konzept wird auch in den Finanzvorschriften der EU verwiesen (siehe Ziffer 6).

¹ ISSAI 3000: Grundsätze für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Mitnahmeeffekt: Ein Mitnahmeeffekt entsteht dann, wenn Mittel zur Unterstützung eines Begünstigten bereitgestellt werden, der auch ohne diese Hilfe dieselbe Entscheidung getroffen hätte. In solchen Fällen können die Ergebnisse nicht der entsprechenden politischen Maßnahme zugeschrieben werden, und die dem Begünstigten gezahlten Beihilfen bleiben ohne direkte Wirkung.

UVP: Umweltverträglichkeitsprüfung.

Maßeinheiten für Energie:

- **GW, MW, kW** – Giga-/Mega-/Kilowatt
- **GWh, MWh, kWh** – Giga-, Mega-/Kilowattstunde
- **kWp** – Kilowatt-Peak – Nennleistung eines Fotovoltaikmoduls

I

Ziel dieser Prüfung war die Beantwortung der Frage, ob mit den beiden wichtigsten Finanzierungsquellen für EU-Ausgabenprogramme zur Förderung erneuerbarer Energien – dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds (Fonds der Kohäsionspolitik) – gute Ergebnisse erzielt worden waren.

II

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden rund 4,7 Milliarden Euro für erneuerbare Energien bereitgestellt. Der Hof prüfte, ob die Mittel in diesem Zeitraum angemessen priorisierten, kostenwirksamen und ausgereiften Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien zugewiesen worden waren, mit denen sinnvolle Ziele verfolgt wurden, und inwieweit mithilfe dieser Mittel gute Ergebnisse erzielt wurden, die zum Erreichen des EU-2020-Ziels für erneuerbare Energien beigetragen haben.

III

Der Hof stellte fest, dass bei den 24 geprüften² Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien die Outputs wie geplant erbracht wurden. Die meisten der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte waren zum Zeitpunkt ihrer Auswahl hinreichend ausgereift und durchführungsbereit. Bei den Projekten waren weder wesentliche Kostenüberschreitungen noch größere zeitliche Verzögerungen zu verzeichnen, und die Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien wurden wie geplant installiert und waren planmäßig betriebsbereit. Es waren keine größeren Risiken im Hinblick auf ihre technische Nachhaltigkeit erkennbar.

² Die Prüfungsergebnisse basieren auf der Untersuchung von 24 abgeschlossenen Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien, für die im Rahmen von neun operationellen Programmen EFRE- oder Kohäsionsfondsmittel bereitgestellt wurden und die in Malta, Österreich, Polen, Finnland und im Vereinigten Königreich umgesetzt wurden. Dabei handelte es sich um Projekte aus den Sektoren Biomasse, Fotovoltaik, Solarthermie und Windenergie.

IV

Bei einem Drittel der geprüften Projekte wurden die Ziele in Bezug auf die Energieerzeugung erreicht (oder nahezu erreicht) und die Ergebnisse ordnungsgemäß gemessen. Der Hof stellte fest, dass der Einsatz der Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung von Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien hinsichtlich ihres Beitrags zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels der EU für 2020 insgesamt nur begrenzt effizient war, da

- die Kostenwirksamkeit bei der Planung und Durchführung der Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien nicht das Leitprinzip darstellte und
- die Fonds der Kohäsionspolitik einen begrenzten EU-Mehrwert aufwiesen.

V

Im Einzelnen stellte der Hof in den unter die Prüfung fallenden Mitgliedstaaten fest, dass Verbesserungspotenzial bestand: Einige Auftragsvergabeverfahren gewährleisteten bei der Auswahl der Auftragnehmer keine vollständige Transparenz, Fairness und Wirtschaftlichkeit; die Vorbereitung reichte für eine wirksame Überwachung und Evaluierung nicht aus; im Rahmen der Programme wurde nicht erläutert, wie die EU-Mittel kostenwirksam zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele beitragen können; die Kostenwirksamkeit von Maßnahmen in verschiedenen Erneuerbare-Energien-Sektoren wurde bei der Festlegung der Mittelausstattungen nicht immer berücksichtigt; und schließlich wurden im Rahmen der Programme keine Leistungsindikatoren für die Überwachung und Evaluierung festgelegt.

VI

Der Hof kommt zu dem Schluss, dass Verbesserungen notwendig sind, damit die Finanzmittel im Rahmen dieser Programme einen größtmöglichen Beitrag zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele für 2020 leisten.

Zusammenfassung

VII

Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik kommen in der Regel der gesamten Wirtschaft zugute, und auch wenn die direkte Messung von wirtschaftlichem Wachstum oder der Schaffung von Arbeitsplätzen – die übergeordneten Ziele der Kohäsionspolitik – nicht Gegenstand dieser Prüfung war, werden die Bemerkungen und Empfehlungen des Hofes auch vor dem Hintergrund dieser politischen Ziele abgegeben.

VIII

Angesichts der zu erwartenden verstärkten Verwendung von EU-Finanzmitteln zur Förderung erneuerbarer Energien im Programmplanungszeitraum 2014-2020 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

Empfehlung 1

Die Kommission sollte mithilfe von Leitlinien für die Vorbereitung und Auswahl von Programmen und Projekten sowie mittels Bedingungen für die Bereitstellung von Finanzmitteln für Investitionen in die Erzeugung erneuerbarer Energien

- sicherstellen, dass künftige im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanzierte Erneuerbare-Energien-Programme vom Grundsatz der Kostenwirksamkeit geleitet werden, was auch die Vermeidung von Mitnahmeeffekten einschließt; die Programme müssen auf angemessenen Bedarfsanalysen und einer Priorisierung der kostenwirksamsten Technologien basieren (ohne eine Diskriminierung zwischen den einzelnen Erneuerbare-Energien-Sektoren) und einen optimalen Beitrag zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels der EU für 2020 leisten; es müssen angemessene, auf den verfügbaren Finanzrahmen abgestimmte Ziele zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowie Projektauswahlkriterien festgelegt werden, bei denen die Kostenwirksamkeit der Ergebnisse im Bereich der Energieerzeugung im Vordergrund steht (um so eine überhöhte Bezuschussung von Projekten zu vermeiden);
- dafür eintreten, dass die Mitgliedstaaten stabile und vorhersehbare rechtliche Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien im Allgemeinen schaffen und reibungslosere Verfahren für die Einspeisung von aus erneuerbaren Energiequellen erzeugter Elektrizität in die Netze einrichten.

Empfehlung 2

Die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage von Leitlinien der Kommission Mindestkriterien für die Kostenwirksamkeit festlegen und anwenden, die auf die Projektumstände zugeschnitten sind. Außerdem sollten sie den mit den Fonds der Kohäsionspolitik verbundenen Mehrwert erhöhen, indem sie die Durchführung sowie die Überwachung und Evaluierung von Erneuerbare-Energien-Projekten verbessern und einen Bestand von aus Messungen gewonnenen Daten über die Kosten der Energieerzeugung in sämtlichen relevanten Erneuerbare-Energien-Sektoren anlegen.

Erneuerbare Energien

01

Energie aus erneuerbaren Quellen ist wichtig, um die Energieversorgungssicherheit der EU zu verbessern, ihre Abhängigkeit von konventionellen (fossilen) Brennstoffen und Energieimporten zu verringern und die Treibhausgasemissionen zu senken. Elektrizität und Wärme können aus einer Reihe von Ressourcen gewonnen werden: aus Sonne (konzentrierte Solarenergie oder Fotovoltaik), Wind (Onshore oder Offshore), Wasser (Groß-, Klein- oder Mikrowasserkraft), Erde (Geothermie für Elektrizität oder Wärme) und Biomasse (fest, flüssig, Deponiegas, biologisch abbaubarer Teil von Abfällen aus Industrie und Haushalten sowie flüssige Biokraftstoffe).

02

Den erneuerbaren Energien kommt darüber hinaus eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Kohlendioxidemissionen (CO₂-Emissionen) und der Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit zu. Außerdem besitzt die Entwicklung von Erneuerbare-Energien-Technologien ein Potenzial zur Ankurbelung der europäischen Wirtschaft, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und zur Belebung der Beschäftigung. Es wird erwartet, dass erneuerbare Energiequellen mittel- bis langfristig mit konventionellen Energiequellen wirtschaftlich wettbewerbsfähig sein werden³.

03

Die Entwicklung erneuerbarer Energien ist in Artikel 194 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Verwirklichung und dem Funktionieren des Binnenmarkts und der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt festgeschrieben.

Politische Ziele der EU – das Erneuerbare-Energien-Ziel für 2020

04

Bereits 1997 hatte die EU erklärt, bis 2010 solle ein Erneuerbare-Energien-Ziel von 12 % erreicht werden. Der Rat der Europäischen Union (der Rat) legte ein verbindliches EU-Ziel von 20 % für den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2020 fest; dabei stützte er sich auf den Fahrplan der Kommission für erneuerbare Energien, in dem Wege aufgezeigt werden, wie erneuerbare Energien als fester Bestandteil in die Energiepolitik der EU und in die Märkte integriert werden können (siehe **Anhang I** zu den nationalen Erneuerbare-Energien-Zielen für 2020)⁴. Die im Jahr 2009 verabschiedete Erneuerbare-Energien-Richtlinie schafft einen rechtsverbindlichen Rahmen für die Förderung erneuerbarer Energien bis 2020⁵:

- o Neben der Festlegung des verbindlichen Gesamtziels von 20 % für die EU und verbindlicher nationaler Ziele in der Größenordnung von 10 bis 49 % bis 2020 wurde mit dieser Richtlinie der Rahmen für die Förderung der Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen verbessert (z. B. durch die Einführung von Anforderungen an die Mitgliedstaaten bezüglich des Zugangs zum Stromnetz und der Vereinfachung von Verwaltungsverfahren).
- o Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, nationale Aktionspläne zur Aufstellung von Fahrplänen für die Entwicklung erneuerbarer Energien auszuarbeiten; zudem wurden Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen, um dazu beizutragen, das Erneuerbare-Energien-Ziel kostenwirksam zu erreichen.

3 KOM(2010) 639 endgültig vom 10.11.2010 „Energie 2020: Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“.

4 KOM(2006) 848 endgültig vom 10.1.2007 „Fahrplan für erneuerbare Energien – Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft“.

5 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 („Erneuerbare-Energien-Richtlinie“) (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16).

05

Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass ihr Anteil erneuerbarer Energien den in indikativen Zielpfaden zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels für 2020 angegebenen Anteil erreicht oder übersteigt. Sie müssen der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie und die Fortschritte im Hinblick auf ihre Einzelziele vorlegen. Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien sind kosteneffizient zu verwirklichen⁶. Die Kommission muss bis zum 31. Dezember 2014 einen Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorlegen⁷.

06

Zudem muss gemäß den EU-Haushaltsbestimmungen bei Entscheidungen über öffentliche Ausgaben das Kostenwirkungsprinzip umfassend berücksichtigt werden⁸. Darüber hinaus verwies das Europäische Parlament darauf, dass es notwendig sei, die wirtschaftlichsten erneuerbaren Energieträger und kostenoptimale Strategien zu bestimmen, um das Potenzial erneuerbarer Energien auszuschöpfen⁹. Dem jüngsten Fortschrittsbericht der Kommission zufolge¹⁰ wird das Erneuerbare-Energien-Ziel der EU für 2020 als Ganzes zwar voraussichtlich überschritten, jedoch haben sich 2012 nicht alle Mitgliedstaaten auf dem Weg befunden, ihre verbindlichen nationalen Ziele zu erreichen, siehe **Anhang I**. Nach der Veröffentlichung ihres Grünbuchs im Jahr 2013 legte die Kommission erste Überlegungen zur Klima- und Energiepolitik der Union im Zeitraum 2020-2030 vor, wobei sie für den Anteil erneuerbarer Energien ein verbindliches EU-Ziel von 27 % vorschlug¹¹.

Hindernisse für erneuerbare Energien

07

Neben exogenen Faktoren (wie der Entwicklung der Energiepreise oder dem Zugang zu Krediten) bestehen unionsweit zahlreiche sektorspezifische Hindernisse für Investitionen in erneuerbare Energien, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission noch nicht beseitigt werden konnten¹²:

- institutionelle und rechtliche Hindernisse: Beispielsweise schlägt sich der Vorrang, der Energiethemen auf EU-Ebene eingeräumt wird, auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene nicht immer nieder; hier stehen ein Mangel an klaren Umsetzungsstrategien und Flexibilität in zuständigen Verwaltungsbehörden oder nationalen Rechtsordnungen sowie unklare legislative und vertragliche Rahmenbedingungen der Förderung erneuerbarer Energien im Weg; komplizierte Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren für die Planung, Errichtung und den Betrieb von Erneuerbare-Energien-Anlagen in Verbindung mit Umwelanforderungen schrecken Projektträger davon ab, durchführbare Projektvorschläge vorzulegen (Fehlen eines wirksamen Verwaltungssystems);
- Schwierigkeiten bei der Einspeisung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen in Übertragungs- oder Verteilernetze (technische Probleme, unzureichende Infrastruktur, diskriminierende Praktiken, die den Netzzugang behindern, Kostenverteilung zwischen Netzbetreibern, Staat und Projektträgern sowie eine unzureichende Messung der Energieerzeugung);
- unbeständige oder nicht vorhersehbare Förder- und Anreizsysteme sowie ein Mangel an Informationen für Anbieter, Kunden und Installateure, wodurch der Einsatz kostenwirksamer Technologien behindert wird.

- 6 Erwägungsgründe 9 und 41 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.
- 7 Artikel 23 Absatz 8 Buchstabe c der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.
- 8 Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe h der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABL L 362 vom 31.12.2012, S. 1).
- 9 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Mai 2013 über aktuelle Herausforderungen und Chancen für erneuerbare Energieträger auf dem europäischen Energiebinnenmarkt (2012/2259(INI)).
- 10 COM(2013) 175 final vom 27.3.2013, Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“.
- 11 COM(2013) 169 final vom 27.3.2013 „Grünbuch – Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ und COM(2014) 15 final vom 22.1.2014 „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“.
- 12 Siehe z. B. COM(2012) 271 final vom 6.6.2012 „Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt“, und die beiden zweijährlichen Fortschrittsberichte der Kommission aus den Jahren 2010 und 2012: KOM(2011) 31 endgültig vom 31.1.2011 und COM(2013) 175 final vom 27.3.2013. Siehe auch verschiedene Berichte europäischer Industrieverbände im Bereich der erneuerbaren Energien (Europäischer Dachverband für erneuerbare Energien (EREC) und dessen Mitgliedsorganisationen), insbesondere den Bericht des EREC „*Analysis of Deviations and Barriers, 2013 Report*“ (Bericht zur Analyse von Abweichungen und Hindernissen 2013), www.keepontrack.eu/publications.

Finanzielle Unterstützung für erneuerbare Energien im Rahmen der Kohäsionspolitik

08

Die Instrumente der Kohäsionspolitik – der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds (KF) – stellen unter den EU-Ausgabenprogrammen¹³ die wichtigste Finanzierungsquelle zur Förderung erneuerbarer Energien dar. Während im Programmplanungszeitraum 2000-2006 Projekte in diesem Sektor noch mit nur 600 Millionen Euro unterstützt wurden, waren im Programmplanungszeitraum 2007-2013 rund 4,7 Milliarden Euro für die Förderung erneuerbarer Energien vorgesehen, was zeigt, dass diesem Politikbereich mittlerweile eine viel höhere Bedeutung beigemessen wurde (siehe **Anhang II** für eine Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten). Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird sich die kohäsionspolitische Unterstützung des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft weiter erhöhen, sodass die Mittel aus dem EFRE mindestens 27 Milliarden Euro betragen könnten¹⁴. Zusätzlich kann auch noch Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds bereitgestellt werden.

13 Weitere EU-Programme zur Förderung erneuerbarer Energien im Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung, das Programm „Intelligente Energie – Europa“ und das Forschungsrahmenprogramm.

14 Die Regionen werden künftig einen Mindestanteil von EFRE-Mitteln (20 % für stärker entwickelte Regionen, 15 % für Übergangsregionen und 12 % für weniger entwickelte Regionen) in die Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft investieren müssen, was auch Investitionen in erneuerbare Energien einschließt (Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289)).

Kasten 1

Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik für erneuerbare Energien – wesentliche Fakten

- 270,8 Milliarden Euro – Gesamtmittelzuweisungen aus dem EFRE/KF für 2007-2013
- 0,6 Milliarden Euro – Gesamtmittelzuweisungen aus dem EFRE/KF für erneuerbare Energien für 2000-2006
- 4,7 Milliarden Euro – Gesamtmittelzuweisungen aus dem EFRE/KF für erneuerbare Energien für 2007-2013

mindestens 27 Milliarden Euro – veranschlagte Mindestzuweisungen aus dem EFRE zur Förderung des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft, einschließlich erneuerbarer Energien, für 2014-2020; zusätzlich könnten auch noch Mittel aus dem Kohäsionsfonds bereitgestellt werden (Fußnote 14)

Geteilte Verwaltung

09

Im Rahmen der Kohäsionspolitik erarbeiten die Mitgliedstaaten die einzelnen operationellen Programme, errichten und betreiben ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme und legen der Kommission jährliche Durchführungsberichte vor. Darüber hinaus wählen nationale oder regionale Stellen im Rahmen der laufenden Verwaltung die Projekte aus, für deren Durchführung und Evaluierung sie dann auch zuständig sind.

10

Verwaltungsbehörden, zwischengeschaltete Stellen und Bescheinigungsbehörden kümmern sich um die Verwaltung der Durchführung der operationellen Programme¹⁵. Die Finanzierung von Projekten unterliegt Vorschriften und Bedingungen, die teilweise auf Ebene der EU¹⁶ und teilweise auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt wurden (Projektauswahl, Bewertungen von Kosten, Nutzen und Ertrag eines Projekts und auch wirtschaftliche, soziale und ökologische Folgenabschätzungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Behörden der Mitgliedstaaten).

11

Die Kommission gibt Leitlinien für die Erstellung operationeller Programme heraus, genehmigt die operationellen Programme und beaufsichtigt die Errichtung und den Betrieb von Systemen in den Mitgliedstaaten. Insbesondere ist sie für die Überwachung der Durchführung der operationellen Programme zuständig, einer Aufgabe, der sie im Wesentlichen anhand der erhaltenen Durchführungsberichte und durch die Teilnahme an der Arbeit der Begleitausschüsse nachkommt. Zusätzlich zu den jährlichen Durchführungsberichten kann die Kommission von den Verwaltungsbehörden Informationen zu spezifischen Projekten und Daten zur „Projektauswahl“ verlangen.

- 15 Eine Zusammenfassung der Durchführungsvorschriften zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, zum Europäischen Sozialfonds und zum Kohäsionsfonds (2007-2013), einschließlich der Vorschriften zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, sind unter http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_de.htm abrufbar.
- 16 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

12

12

Die Prüfung diente der Beantwortung der Frage, ob die EFRE- und KF-Projekte, bei denen in die Erzeugung erneuerbarer Energien investiert worden war, gute Ergebnisse erzielt hatten. Zu diesem Zweck wurde eine Vielzahl von Prüfungskriterien entwickelt (siehe **Anhang IV**), die sich auf verschiedene Quellen und Studien stützten, darunter beispielsweise auch Material der Dienststellen der Kommission. Der Hof untersuchte, ob die geprüften Projekte planmäßig durchgeführt wurden und entsprechende Outputs erbrachten und ob die Projektziele zur Energieerzeugung erreicht wurden. Im Zuge der Prüfung wurde insbesondere analysiert, ob die Mittel in den operationellen Programmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 angemessen priorisierten, kostenwirksamen und ausgereiften Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien zugewiesen worden waren, mit denen sinnvolle Ziele verfolgt wurden, und inwieweit diese Projekte zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels für 2020 beitrugen.

13

Die Prüfungsergebnisse basieren auf einer Untersuchung von 24 abgeschlossenen Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien aus neun operationellen Programmen, die aus dem EFRE oder dem KF in Österreich, Finnland, Malta, Polen und im Vereinigten Königreich finanziert wurden¹⁷. Dabei handelte es sich um Projekte aus den Sektoren Biomasse, Fotovoltaik, Solarthermie und Windenergie¹⁸. **Anhang III** enthält eine Liste der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte.

- 17 Auf der Grundlage der Mittelzuweisungen für erneuerbare Energien im Rahmen der operationellen Programme wurden folgende Programme ausgewählt:

OP I – Investing in Competitiveness for a Better Quality of Life – 2007MT161PO001

OP Niederösterreich 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung/EFRE – 2007AT162PO001

OP Salzburg 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung/EFRE – 2007AT162PO006

OP Steiermark 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung/EFRE – 2007AT162PO007

OP Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – 2007PL161PO002

OP Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego – 2007PL161PO007

OP Alueellinen Kilpailukyky- ja työllisyystavoite; Länsi-Suomen EAKR-Toimenpideohjelman 2007-2013 – CCI2007FI162PO003

OP West Wales and the Valleys ERDF Convergence programme – 2007UK161PO002

OP East Wales ERDF Regional competitiveness and Employment programme – 2007UK162PO012.

- 18 Von den 24 geprüften Projekten dienten neun der Stromerzeugung aus Groß- oder Mikrowindturbinen oder Fotovoltaikanlagen, 15 Projekte bezogen sich auf die Wärmeerzeugung aus Biomasse oder die Warmwassererzeugung durch Sonnenkollektoren. Der Umfang der Projekte reichte von einzelnen Solarmodulen auf der Ebene von Privathaushalten bis hin zu einem Windpark mit 16 Turbinen.

Bei den geprüften Projekten wurden die Outputs wie geplant erbracht ...

Im Großen und Ganzen handelte es sich um gut geplante Projekte, bei denen Ergebnisse planmäßig erzielt wurden

14

Die geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte waren zum Zeitpunkt ihrer Auswahl hinreichend ausgereift und durchführungsbereit. Trotz verhältnismäßig langer Vorbereitungsphasen bei einigen der Biomasse- und Windenergieprojekte waren Genehmigungen, Lizenzen und technische Pläne von entscheidender Bedeutung in der Regel vor der Projektgenehmigung eingeholt worden. Sofern dies relevant war, wurde ebenfalls sichergestellt, dass die entsprechenden Anlagen an die Übertragungs- oder Verteilernetze angebunden waren oder Verträge mit einer hinreichenden Zahl von Verbrauchern geschlossen wurden¹⁹.

15

Bei den Projekten waren weder wesentliche Kostenüberschreitungen noch größere zeitliche Verzögerungen zu verzeichnen. Insgesamt wurden die geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte innerhalb der

geplanten Zeiträume oder mit nur relativ geringen zeitlichen Verzögerungen durchgeführt (bei nur zwei Projekten verzögerte sich die Durchführung um mehr als sechs Monate, wobei dies in einem Fall auf eine Ausfallzeit aufgrund von Reparaturarbeiten an einer kleinen Kraft-Wärme-Kopplungsanlage zurückzuführen war). Bei der Durchführung kam es zu keinen wesentlichen Kostenüberschreitungen. In **Kasten 2** werden Beispiele für geprüfte Erneuerbare-Energien-Projekte vorgestellt.

16

Mit Ausnahme einer Biomasseanlage²⁰ wurden die Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien wie geplant installiert und waren planmäßig betriebsbereit. Es waren keine größeren Risiken im Hinblick auf ihre technische Nachhaltigkeit erkennbar. Außerdem wurden nur wenige Abweichungen von der ursprünglichen Planung und den genehmigten Projektvorschlägen festgestellt. Die im Rahmen der Projekte installierten Kapazitäten zur Energieerzeugung entsprachen im Allgemeinen den Kofinanzierungsentscheidungen. Seit ihrer Inbetriebnahme laufen die Anlagen ohne größere technische oder sonstige Probleme. Nur wenige Produktionseinheiten der geprüften Projekte befanden sich nicht in Betrieb. Die Betreiber verfügten über ausreichende Sachkenntnisse und Ressourcen, um einen reibungslosen Betrieb und die regelmäßige Wartung ihrer Anlagen zu gewährleisten.

19 Beispielsweise unterlag die Genehmigung der geprüften Biomasseprojekte in Österreich der Bedingung, dass eine hinreichende Zahl von Verbrauchern die produzierte Wärmeenergie nutzte.

20 Ein Biomassekraftwerk in Österreich wich insofern vom ursprünglichen Plan ab, als dabei EU-Mittel für den Ausbau des Wärmenetzes und nicht wie ursprünglich geplant für einen zweiten Heizkessel verwendet wurden. Diese Abweichung erfolgte im Vorfeld einer Erweiterung der Heizkapazität, um zusätzliche Wärmeverbraucher zu versorgen, und stellt somit unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Haushaltsführung kein Defizit dar.

Bild 1

Innenansicht des Biomassekraftwerks in Bruck an der Mur, Österreich (ein Projekt, das wie geplant durchgeführt wurde und planmäßig betriebsbereit war)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Bild 2

Holzhackschnitzel in einem Lagerraum des Biomassekraftwerks in Bruck an der Mur, Österreich



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Kasten 2

Beispiele für geprüfte Erneuerbare-Energien-Projekte, die aus den Fonds der Kohäsionspolitik kofinanziert wurden – Outputs

Einzelheiten zu den Projektoutputs finden sich in **Anhang III**.

Biomasse

Drei der geprüften Biomasse-Heizkraftwerke (Kapazität: 3 bis 8 MW) mit Fernwärmeleitungen (Länge: 0,6 bis 11 km) wurden in Österreich errichtet. Die Anlagen lieferten Heizwärme und Warmwasser für insgesamt 266 Verbraucher (Privathaushalte oder Industrieunternehmen).

Drei geprüfte Projekte in Finnland umfassten die Errichtung neuer Heizkessel für Biomassepellets oder Hackschnitzel (Kapazität: 0,8 bis 2,5 MW). Damit wurden alte, mit fossilen Brennstoffen (Schweröl) befeuerte Kessel ersetzt. Zwei dieser Projekte umfassten ebenfalls die Errichtung des erforderlichen Fernwärmenetzes (0,6 und 3 km).

Windkraft

In Polen wurden fünf Windparks mit Leistungskapazitäten zwischen 3,2 und 38 MW errichtet. Die Anlagen umfassen alle notwendigen Infrastrukturen (Hoch- und Mittelspannungsschaltanlagen, Anschlüsse an das Stromnetz und Zufahrtsstraßen).

Solarenergie (Fotovoltaik und Sonnenkollektoren)

Zwei Projekte umfassten die Einrichtung fotovoltaischer Elektrizitätssysteme mit den dazugehörigen Hardware- und Überwachungssystemen auf öffentlichen Gebäuden in Malta. Eines der Projekte wurde durch eine kleine Windturbine ergänzt.

Bei fünf einander ähnelnden Projekten in Polen wurden in fünf Kommunen einzelne Sonnenflachkollektoren für Privathaushalte und öffentliche Gebäude installiert, um die Menschen in den Gebäuden mit Warmwasser zu versorgen. Insgesamt installierten mehr als 3 000 öffentliche und private Begünstigte Sonnenkollektoren. Ein Projekt umfasste Straßenbeleuchtung und Fotovoltaik.

... jedoch traten einige Schwierigkeiten bei der Durchführung auf

Es besteht Spielraum für weitere Verbesserungen in allen Projektphasen – von der Auftragsvergabe über betriebliche Abläufe bis hin zur Überwachung und Evaluierung

17

Schwierigkeiten bei der Einspeisung von aus erneuerbaren Energiequellen gewonnener Elektrizität in das Netz stellten ein Hemmnis für die Nutzung erneuerbarer Energien dar. In der gesamten EU wurde der Netzausbau als eines der wesentlichen Hindernisse für die großmaßstäbliche Einbindung von aus erneuerbaren Energiequellen gewonnener Elektrizität in die Übertragungs- und Verteilernetze identifiziert²¹. Dementsprechend müssen Union und Mitgliedstaaten im Zuge

der Errichtung des Energiebinnenmarkts sowohl in nationale Netze als auch in grenzübergreifende Verbindungen investieren. Die Eigner der geprüften Projekte betonten, dass die freien Kapazitäten der Netze nicht ausreichend seien²² und die Netze ausgebaut und modernisiert werden müssten. Ferner könnte durch größere Transparenz hinsichtlich der Kostenverteilung zwischen Netzbetreibern, Staat und Projektträgern die Wirtschaftlichkeit des gesamten Systems verbessert werden. Während nur bei wenigen der geprüften Projekte Netzanschlussprobleme auftraten, geht die Entwicklung der Erzeugung erneuerbarer Energien in den Mitgliedstaaten dennoch nicht mit verbesserten Netzen einher. Technische Probleme und Kostenfragen wurden von nationalen Behörden und Betreibern von Erneuerbare-Energien-Anlagen häufig als Hindernisse für eine wirksame Einbindung erneuerbarer Energien in die Netze genannt. In **Kasten 3** werden einige Probleme im Zusammenhang mit Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen in den Netzen veranschaulicht.

21 COM(2013) 175 final.

22 Siehe auch Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen (ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 22). Darin heißt es in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe f, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung die Notwendigkeit der Gewährleistung ausreichender Übertragungs- und Erzeugungskapazitätsreserven für einen stabilen Betrieb zu berücksichtigen haben.

Bild 3

Windpark in Golice, Polen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Netzzugang für Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen in Polen, Einbindung von Elektrizität aus Fotovoltaikanlagen in das Netz in Malta

Der schlechte Zustand und der Mangel an freien Kapazitäten der Übertragungs- und Verteilernetze stellen in Polen wesentliche Hindernisse für die weitere Einbindung von mithilfe von Fotovoltaik und Windenergie erzeugter Elektrizität dar. Abgesehen davon, dass die Netzinfrastruktur ausgebaut und modernisiert werden muss, behinderten Komplikationen bei der Erlangung der notwendigen Genehmigungen für den Netzanschluss (rechtliche und technische Probleme sowie Netzanschlussgebühren) die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen²³. Bei den geprüften Windenergie-Projekten betrug die Vorlaufzeiten bis zum Bau der Anlagen, einschließlich der für den Erwerb der erforderlichen Netzanschlussgenehmigungen benötigten Zeit, vier bis fünf Jahre.

In Malta standen klare Leitlinien zu Planungs- und Baugenehmigungen – sofern erforderlich – für Solar- und Fotovoltaikanlagen zur Verfügung. Allerdings traten in den Jahren 2010 und 2011, als zahlreiche von der EU kofinanzierte Projekte in Auftrag gegeben wurden, bei diesen häufig Schwierigkeiten bei der Einspeisung der erzeugten Elektrizität auf – in der Regel handelte es sich dabei um die überschüssige Elektrizität, die über den Eigenverbrauch des Erzeugers hinausging. Da der Netzbetreiber noch keine Zähler installiert hatte, erhielten die Erzeuger bis zu vier Monate lang keine Einspeisevergütung für den von ihnen produzierten Strom.

²³ *Integration of electricity from renewables to the electricity grid and to the electricity market – RES-Integration* (Einbindung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen in das Elektrizitätsnetz und den Elektrizitätsmarkt – RES Integration). Nationaler Bericht: Polen. Eclareon, Öko-Institut e.V., 20.12.2011.

18

Aus einer von der Kommission durchgeführten Analyse der Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten über erneuerbare Energien für das Jahr 2011 geht hervor, dass die Beseitigung der administrativen Hindernisse angesichts komplizierter und abschreckender Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren nach wie vor nur langsam vorankommt²⁴. In den Mitgliedstaaten, in denen die Prüfung durchgeführt wurde, besteht Verbesserungspotenzial. So zeigte sich beispielsweise im Zuge der Prüfung, dass Malta die Entwicklung erneuerbarer Energien erst während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 in Angriff genommen hatte, sodass der Markt für erneuerbare Energien noch nicht

wirklich ausgereift war. Ein wirksames Verwaltungssystem hat sich noch nicht vollständig entwickelt. Außerdem fehlte es in Polen und im Vereinigten Königreich zum Teil an national oder regional einheitlichen Konzepten, um die Arbeit der Behörden zu koordinieren. Insbesondere die Messung der im Rahmen der Projekte erzeugten Energie und die Meldung der entsprechenden Ergebnisse erwiesen sich als unzureichend, und folglich wurden keine einschlägigen Daten verwendet, um Projekte und verschiedene Erneuerbare-Energien-Sektoren miteinander zu vergleichen und so nützliche Informationen für die Gestaltung künftiger Maßnahmen zu erhalten.

²⁴ SWD(2013) 102 final vom 27.3.2013 „Renewable energy progress report“ (Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“).

19

Ein Beispiel für empfehlenswerte Verfahren wurde jedoch in Österreich vorgefunden. Dank eines Qualitätsmanagementinstruments für Biomasse-Heizkraftwerke konnten in diesem Mitgliedstaat geeignete Vorkehrungen für die Überwachung getroffen werden („QM Heizwerke“, siehe **Kasten 4**).

Kasten 4

Projektüberwachung in Österreich

Für alle Biomasse-Fernwärmeanlagen, die über eine Leistung ab 400 kW verfügen und/oder Heizwärme in ein Netz mit einer Trassenlänge ab 1 km einspeisen, ist die Durchführung eines begleitenden Qualitätsmanagements verbindlich vorgegeben. Die Koordinierung des Finanzierungsverfahrens und die Verwaltung der erforderlichen Planungs- und Betriebsdaten werden durch eine Datenbank erleichtert, die eine einheitliche Plattform für Projektbegünstigte, technische und wirtschaftliche Daten für Qualitätsbeauftragte und eine IT-Plattform für die Überwachung und Optimierung der betrieblichen Abläufe bietet. „QM Heizwerke“ wurde 2006 eingerichtet und enthält mittlerweile Daten von mehr als 100 Biomasseanlagen.

Weblink: www.qm-heizwerke.at

Bild 4

Prüfer bei der Besichtigung des Biomassekraftwerks in Weissenbach an der Triesting, Österreich



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Bemerkungen

20

Die Auftragsvergabeverfahren stellten keine vollständige Transparenz, Fairness und Wirtschaftlichkeit bei der Auswahl der Auftragnehmer sicher:

- Bei zwei geprüften Fotovoltaikprojekten in Malta mussten die Ausschreibungsverfahren abgebrochen werden, da keines der Angebote in technischer bzw. administrativer Hinsicht den Vorgaben entsprach. Dies lag entweder an den unnötig hohen technischen Anforderungen oder übermäßig komplizierten Verfahren und Erfordernissen. In beiden Fällen kam es zu gewissen Verzögerungen sowie zu einer Behinderung des Wettbewerbs zwischen den Bietern.
 - Bei zwei Projekten in Polen wurden die Windturbinen-Modelle unnötigerweise bereits in Bauplänen oder Baugenehmigungen spezifiziert. Damit wurden Leistungsverzeichnisse verhindert, mit denen eine wettbewerbsorientierte Auftragsvergabe und optimale Preis-Leistungs-Verhältnisse hätten erreicht werden können. Auf ähnliche Weise war bei einem anderen Projekt ein bestimmter Typ von Sonnenkollektoren im Voraus festgelegt worden.
- Bei beiden Ausschreibungsverfahren entsprach nur eines der eingereichten Angebote dem Leistungsverzeichnis.
- Den Durchführungsstellen und Projektbegünstigten mangelte es für den Bereich der erneuerbaren Energien an ausreichenden Sachkenntnissen über die Technologien, Märkte und Rahmenbedingungen für die Auftragsvergabe. Zahlreiche Ausrüstungsgegenstände und Installationsarbeiten für erneuerbare Energien waren ähnlicher und bisweilen identischer Natur und nicht besonders umfangreich, was insbesondere auf die Aktivitäten im Rahmen von Zuschussprogrammen zutraf. Es bestanden also die notwendigen Voraussetzungen für eine koordinierte, durch einen spezialisierten Sachverständigenstab auf nationaler/regionaler Ebene verwaltete Auftragsvergabe, um bessere Preis-Leistungs-Verhältnisse, Skaleneffekte und auch kürzere Vergabezeiten zu erreichen. Beispiele dafür sind Warmwasserheizsysteme auf Dächern, Fotovoltaikmodule und kleine Biomasseanlagen in Malta und Polen. In Malta kam es – zum Teil wegen ineffizienter Organisation der Auftragsvergabe – zu zeitweiligen Aussetzungen von Projekten.

Bild 5

Biomassekraftwerk in Flachau, Österreich



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Bemerkungen

21

Die Vorbereitung der Erneuerbare-Energien-Projekte reichte für eine wirksame Überwachung und Evaluierung nicht aus. Die in allen geprüften operationellen Programmen festgelegten Zielsetzungen und Leistungsindikatoren waren unpräzise und basierten nicht auf verlässlichen Ausgangsdaten. Somit konnten weder Projekte in denselben oder unterschiedlichen Erneuerbare-Energien-Sektoren verglichen werden, noch konnten die zuständigen Behörden den Beitrag der EU-Fonds zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele der EU und der entsprechenden nationalen Ziele überprüfen (siehe auch Ziffer 30).

... und in den meisten Fällen wurden Ergebnisse nicht ordnungsgemäß gemessen oder die Energieerzeugungsziele des Projekts nicht erreicht

Die Sammlung und Meldung von Daten über erneuerbare Energien können verbessert werden

22

In den Mitgliedstaaten stehen keine präzisen, validierten Daten über die tatsächlichen Ergebnisse von Erneuerbare-Energien-Projekten zur Verfügung. Der Erneuerbare-Energien-Sektor war durch eine enorme Volatilität der Technologiekosten (die Preise der meisten Technologien waren erheblich gefallen) und steigende Energiepreise geprägt. Es ist wichtig, aktuelle Informationen zu den Kosten von Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien zu analysieren, um zu ermitteln, welche Technologien unter den spezifischen lokalen Gegebenheiten die günstigsten Erträge liefern und in welchem Umfang Unterstützung angemessen ist.

23

Zwar waren Daten über die im Rahmen der Projekte installierten Erzeugungskapazitäten verfügbar, doch lagen bei 11 der 24 geprüften Projekte keine oder nur unzuverlässige

Daten über die tatsächlich erzeugten Energiemengen vor. Da die tatsächliche Messung und Meldung der Ergebnisse keine Bedingungen für öffentliche Kofinanzierung darstellten, enthielten die Abschlussberichte der Projekte nur geschätzte und nicht durch Messungen gewonnene Ergebnisse – in der Regel auf der Grundlage von technischen Parametern der Erneuerbare-Energien-Technologien laut Herstellerangaben und der spezifischen lokalen Gegebenheiten. Zahlreiche Produzenten erneuerbarer Energien versäumten es, ihre Energieerträge zu messen. So basierten bei 11 der 24 geprüften Projekte (fünf in Polen – Solarprojekte in der Region Lublin, vier in Malta und zwei im Vereinigten Königreich) die Ergebnisse hinsichtlich der erzeugten Energie nicht auf gemessenen/validierten Daten, sondern auf angenommenen Werten, die der Fachliteratur oder professionellen Schätzungen von Ingenieuren entnommen worden waren.

Die Projektergebnisse wurden nicht immer erzielt

24

Bei den 13 der 24 geprüften Projekte, für die die Ergebnisse hinsichtlich der erzeugten Energie tatsächlich gemessen wurden, wurden die Ziele nur in fünf Fällen erreicht und in weiteren drei Fällen nahezu erreicht. Bei den übrigen Projekten wurden die Produktionsziele überhaupt nicht oder nur teilweise verwirklicht. Während dies in mehreren Fällen auf unzureichend präzise Prognosen zurückzuführen war, traten bei einigen Projekten auch technische Probleme in den Anfangsphasen auf. In **Tabelle 1** werden die geplanten mit den tatsächlich erzeugten Energiemengen der Erneuerbare-Energien-Projekte verglichen.

25

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Evaluierung der Kostenwirksamkeit, Durchführung und Zielerreichung der 24 geprüften Projekte ein gemischtes Bild von guten, zufriedenstellenden und unzulänglichen Projekten ergeben hat, wie in **Anhang IV** näher erläutert wird. In **Kasten 5** werden Gründe für die unzureichende Leistung einiger Erneuerbare-Energien-Projekte beleuchtet.

Kasten 5

Gründe für die unzureichende Leistung einiger Projekte

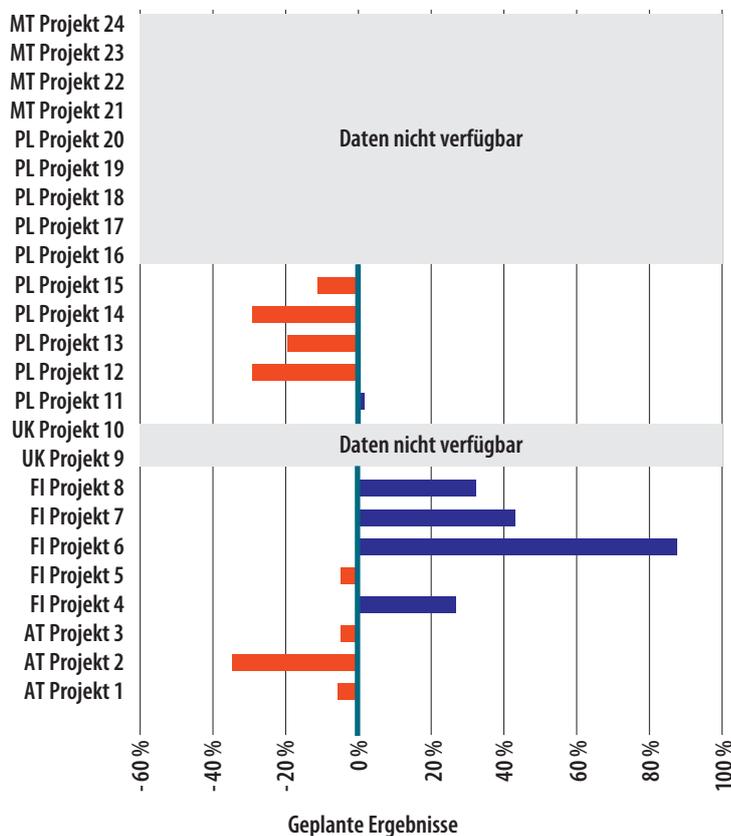
In Österreich stimmten die tatsächlich erzeugten Energiemengen in den Projektphasen, die unmittelbar mit EFRE-Mitteln gefördert wurden, mit den Prognosen überein oder übertrafen diese. Bei zwei Projekten jedoch, die später durch zusätzliche Wärmekapazität und Netze zur Versorgung zusätzlicher Verbraucher erweitert wurden, wurden die geplanten Ziele nicht erreicht. Gründe hierfür waren vor allem ein zu hoch eingeschätzter Wärmebedarf oder ein – zeitweilig – ausbleibender Wärmeverbrauch von Großkunden.

Die Gründe dafür, dass bei den polnischen Windenergieprojekten geringere Leistungen erzielt wurden als erwartet, lagen in zu optimistischen Windprognosen und technischen Problemen im ersten Betriebsjahr.

Im Vereinigten Königreich wiederum waren zwar zum Zeitpunkt der Prüfung die endgültigen Daten nicht verfügbar und die geprüften Zuschussprogramme noch nicht abgeschlossen, doch zeigten die Ergebnisse von Teilprojekten dennoch, dass einige von ihnen die geplanten Energieerzeugungsziele nicht erreicht hatten. Gründe hierfür waren vor allem ein zu hoher Wassergehalt in den Biomassematerialien oder eine Energienachfrage, die unter den Schätzungen lag.

Tabelle 1

Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erzeugten durchschnittlichen Energiemengen der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte, bei denen die Ergebnisse hinsichtlich der Energieerzeugung gemessen wurden, 2009-2012, in %



Quelle: Eigene Berechnungen des Hofes auf der Grundlage der Datenbank „QM Heizwerke“ (Österreich), Informationen über durchschnittliche Investitionskosten für ähnliche Projekte (Finnland und Polen), Vereinbarungen zur Projektfinanzierung und Informationen über von Begünstigten berechnete Projektergebnisse.

Der Grundsatz der Kostenwirksamkeit wird bei der Planung von Erneuerbare-Energien-Projekten nicht in vollem Umfang berücksichtigt

Kostenwirksamkeit – ein wichtiges Ziel bei EU-Ausgaben

26

Beim Konzept der Kostenwirksamkeit will die Prüfung ermitteln, ob die betreffende Stelle oder Tätigkeit, das Programm oder die Maßnahme die Fähigkeit oder das Potenzial besitzt, ein bestimmtes Endergebnis (*Outcome*) mit angemessenen Kosten zu erzielen. Kostenwirksamkeitsanalysen untersuchen das Verhältnis zwischen den Kosten und den Endergebnissen eines Vorhabens, das als Stückkosten des erzielten Endergebnisses ausgedrückt wird²⁵.

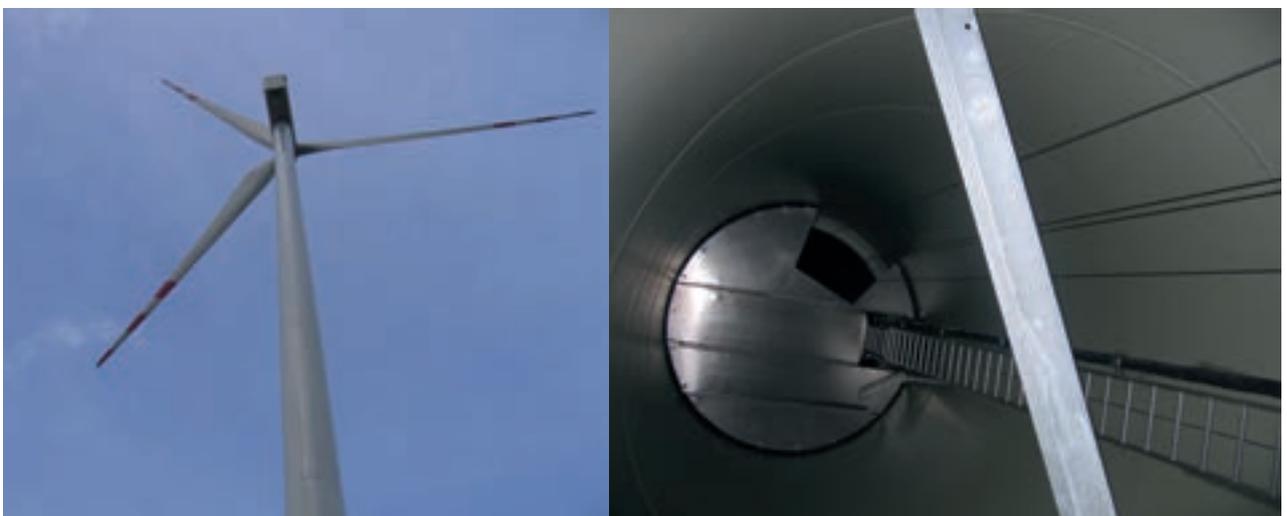
27

Eine optimale (oder kostenwirksame) Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen ist für die Wirtschaft von großer Bedeutung. Die Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik machen einen erheblichen Teil der Unterstützung für Aktivitäten im Bereich der erneuerbaren Energien aus und könnten eine wesentliche Triebfeder sowohl für die Entwicklung der Erneuerbare-Energien-Politik als auch für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen darstellen.

25 ISSAI 3000: Grundsätze für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Bild 6

Windkraftanlage (Außen- und Innenansicht einer Windturbine in Polen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Es besteht noch Spielraum, um frühzeitig verstärkt auf Kostenwirksamkeit zu achten

28

Im Zuge der Vorbereitung der operationellen Programme versäumten es die nationalen Behörden, anhand angemessener Bedarfsanalysen zu ermitteln, welche Technologien am kostenwirksamsten zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele beitragen und wie sie durch andere Finanzinstrumente oder nationale Förderregelungen ergänzt werden könnten. Folglich enthielten die operationellen Programme keine Erläuterungen dazu, wie die EU-Mittel auf kostenwirksame Weise zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele beitragen könnten.

29

Darüber hinaus stellten die Kommission und die nationalen Behörden keinerlei Pläne hinsichtlich des Beitrags der Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik (oder der nationalen Mittel) zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele auf. Von den geprüften operationellen Programmen enthielten diejenigen aus Österreich und Finnland keine Angaben zu der im Rahmen von EFRE- und KF-geförderten Maßnahmen geplanten und tatsächlich erzeugten Energie aus erneuerbaren Quellen. Die installierten Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien, die für das Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels im Jahr 2020 erforderlich sind, betragen in den fünf geprüften Ländern zusammen 95 304 MW (siehe **Tabelle 2**). Aus den der Kommission von den Verwaltungsbehörden vorgelegten Durchführungsberichten geht hervor, dass bis 2012 in den betreffenden Ländern 4 464 MW, also 4,7 % der erforderlichen Kapazitäten zum Erreichen des für 2020 gesetzten Ziels (oder

8,1 % bezogen auf das für 2013 gesetzte Zielpfadziel in den geprüften Mitgliedstaaten), von den kohäsionspolitischen Projekten beigesteuert wurden. Bei der Nutzung der Fonds der Kohäsionspolitik für erneuerbare Energiequellen gab es Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. **Tabelle 2** ist ebenfalls zu entnehmen, dass für zahlreiche Mitgliedstaaten keine geeigneten Daten verfügbar sind, um die Leistungen der kohäsionspolitischen Projekte im Hinblick auf die Erneuerbare-Energien-Ziele zu vergleichen. Aufgrund dieses Datenmangels ist es schwierig, wirtschaftliche und energetische Ausgangsdaten für verschiedene Sektoren und Technologien im Bereich der erneuerbaren Energie zu bestimmen.

Tabelle 2

Für erneuerbare Energien 2007-2013 bereitgestellte Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik und deren Auswirkungen auf das Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele für 2020 in den Mitgliedstaaten

OP	Für erneuerbare Energien bereitgestellte EFRE- und KF-Mittel (Euro) ¹	Zusätzliche Erneuerbare-Energien-Kapazität als Folge von EFRE- und KF-Investitionen (MW)		Für das Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels 2020 erforderliche zusätzliche Erneuerbare-Energien-Kapazität (MW)		EFRE-/KF-Beitrag zur gesamten für das Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels 2020 erforderlichen Erneuerbare-Energien-Kapazität (in %)
		Geplant	Gemeldet (Ende 2012)	bis 2013	bis 2020	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7 = 3:6)
Österreich	25 037 408	105	99	11 301	13 179	0,79
Belgien	11 851 495	Keine Daten verfügbar		3 062	8 255	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Bulgarien	16 710 959	Keine Daten verfügbar		4 232	5 189	
Zypern	9 520 000	Keine Daten verfügbar		190	584	
Tschechische Republik	397 759 730	131	12	Keine Daten verfügbar		
Deutschland	252 995 745	29	118	71 621	110 934	0,03
Dänemark		Keine Daten verfügbar		6 017	6 754	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Estland		0	6	Keine Daten verfügbar		
Spanien	160 152 052	Keine Daten verfügbar		49 722	69 844	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Finnland	20 682 247	Keine Daten verfügbar		24 690	33 420	
Frankreich	363 591 135	1 161 307	1 833 445	39 628	62 167	Daten nicht bestätigt
Griechenland	283 795 789	156	106	6 872	13 271	1,18
Ungarn	349 310 777	0	0	1 109	1 537	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Irland		Keine Daten verfügbar		3 496	8 339	
Italien	775 717 953	5 215	2 893	32 524	43 823	11,9
Litauen	58 485 290	0	173	1 289	1 635	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Luxemburg	1 767 056	5 000	11 000	179	347	Daten nicht bestätigt
Lettland	67 180 000	77	21	1 661	2 168	3,55
Malta	78 200 000	Keine Daten verfügbar		36	160	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Niederlande	19 182 600	Keine Daten verfügbar		6 086	14 994	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Polen	825 761 396	972	246	4 444	10 335	9,4
Portugal	59 857 312	0	0	12 699	19 200	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Rumänien	331 542 611	200	275	9 635	12 589	1,58
Schweden	52 342 949	0	271	21 744	23 786	Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Slowenien	54 186 553	355	120	1 258	1 693	21
Slowakei	90 252 216	98	72	2 144	2 746	3,57
Vereinigtes Königreich	159 590 365	12 000	4 120	14 660	38 210	31,4
Kroatien		Keine Daten verfügbar				Daten wurden der Kommission nicht übermittelt
Geprüfte Mitgliedstaaten	1 109 271 416	13 077	4 464	55 131	95 304	13,72
Insgesamt	4 665 401 221	1 185 643	1 852 975	318 998	505 159	Daten nicht bestätigt

1 Das Verhältnis Mittelzuweisungen/Output (Euro/MW) der einzelnen Mitgliedstaaten ist aufgrund unterschiedlicher Arten von Investitionen (Energieerzeugung, Förderung erneuerbarer Energien, Netzinfrastruktur, Pilotprojekte usw.) nicht vergleichbar.

Quelle: Nationale Aktionspläne für erneuerbare Energien (2010), Berichte über die Durchführung der operationellen Programme 2012.

30

Die Kostenwirksamkeit von Maßnahmen in verschiedenen Erneuerbare-Energien-Sektoren wurde weder untersucht noch bei der Zuweisung der Mittel für erneuerbare Energiequellen im Rahmen der geprüften operationellen Programme berücksichtigt; zudem lagen keine angemessenen Bedarfsanalysen und Zwischenbewertungen vor:

- Bei der Erstellung der operationellen Programme im Jahr 2007 mangelte es an detaillierten Analysen der Situation (einschließlich Analysen des Bedarfs in den verschiedenen Erneuerbare-Energien-Sektoren in den Regionen); insbesondere hatten die nationalen Behörden es versäumt, die Kosten je Einheit installierter Energieerzeugungskapazität bzw. die Kosten der Energieerzeugung je Einheit zu schätzen, und somit wurde das Kosten-Nutzen-Verhältnis/die Kostenwirksamkeit der für eine Finanzierung durch öffentliche Mittel vorgesehenen Maßnahmen vernachlässigt.
- Darüber hinaus wurde bei den operationellen Programmen kein Nutzen aus den Ergebnissen von oder Erkenntnissen aus früheren, mit nationalen Mitteln oder EU-Mitteln finanzierten Erneuerbare-Energien-Programmen gezogen.
- Die Zuteilung öffentlicher Mittel für Maßnahmen im Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien wurde nicht angemessen begründet. Die Mittelzuweisungen basierten im Allgemeinen auf groben Schätzungen des Potenzials und der Fähigkeit zur Mittelaufnahme einer Region, nicht jedoch auf einer systematischen Analyse der regionalen Situation und einem Vergleich potenzieller Alternativen hinsichtlich der Art der erneuerbaren Energien oder Erneuerbare-Energien-Technologien.

- Zwar nahmen die Behörden in Finnland und im Vereinigten Königreich während der Programmlaufzeiten ohne formelle Bewertungen eine Reihe von Anpassungen an ihren Programmen vor, jedoch wurden im Allgemeinen keine Halbzeitbewertungen oder ähnliche Evaluierungen der Maßnahmen von 2007-2013 vorgenommen, die möglicherweise eine Neuausrichtung der Erneuerbare-Energien-Programme erleichtert hätten.

31

Des Weiteren wurden im Rahmen der operationellen Programme keine Leistungsindikatoren für eine angemessene Überwachung und Evaluierung der Kostenwirksamkeit von Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien festgelegt, die ebenfalls die Bewertung des Beitrags der EU-Fonds zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele hätten erleichtern können (siehe **Tabelle 2**). Während die operationellen Programme in Österreich, Polen und Malta Indikatoren in Bezug auf zusätzliche Erneuerbare-Energien-Kapazität enthielten, umfassten die Ergebnisindikatoren in Finnland keine Indikatoren für die Schaffung von Erzeugungskapazitäten, die Menge an produzierter Energie oder die Verringerung/Vermeidung von CO₂-Emissionen, und auch im Vereinigten Königreich gab es keinen Ergebnisindikator für die Schaffung von Erneuerbare-Energien-Kapazitäten. Dies bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden und die Kommission in diesen Fällen nicht in der Lage waren, eine angemessene Überwachung und Ex-post-Evaluierung der aus den Fonds der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in erneuerbare Energien vorzunehmen²⁶.

26 Die jährlichen Durchführungsberichte Finnlands und des Vereinigten Königreichs enthielten keine Erläuterungen zu den tatsächlichen Ergebnissen und deren Messung. Ebenso wenig war eine Bewertung der Hindernisse, des Potenzials und des Bedarfs in den verschiedenen Erneuerbare-Energien-Sektoren in den von den geprüften operationellen Programmen erfassten Regionen durchgeführt worden.

Umspannstation in einem Windpark in Golice, Polen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

... und es besteht ebenfalls Spielraum für kostenwirksamere Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien

32

Werden Unzulänglichkeiten bei der Planung und Durchführung von Erneuerbare-Energien-Projekten beseitigt, so trägt dies unmittelbar zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels der EU und der entsprechenden nationalen Ziele bei. Gleichzeitig kann dies jedoch auch für die Energieverbraucher von Vorteil sein und der gesamten Wirtschaft Auftrieb verleihen.

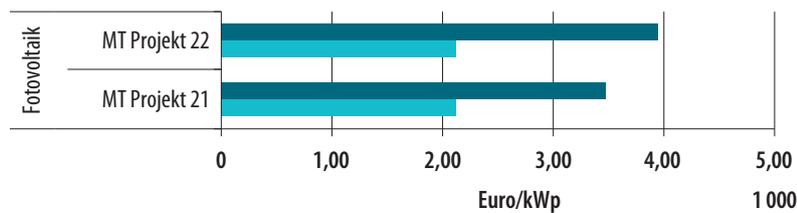
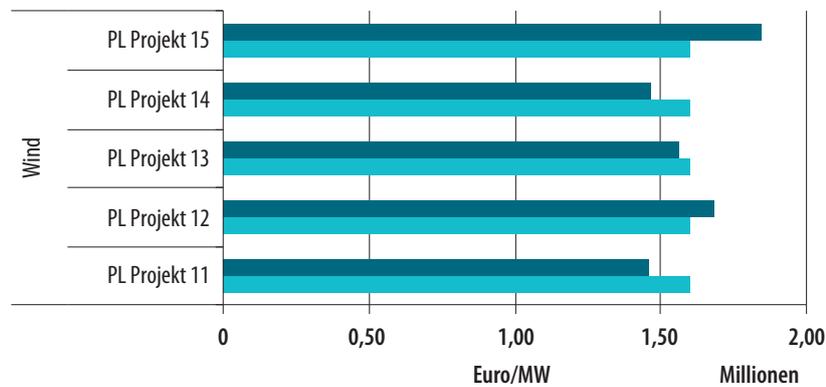
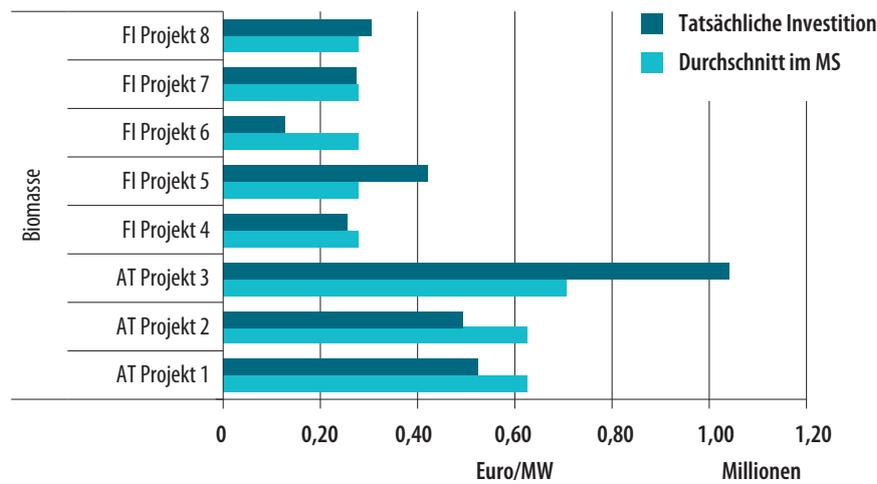
33

Die Ergebnisse der EU-geförderten Projekte wiesen hinsichtlich ihrer Kostenwirksamkeit Unterschiede auf. Die Investitionskosten der Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien gehen weit auseinander und hängen vom jeweiligen Standort ab. Eine

alleinige kostenwirksamste Technologie zur Erzeugung erneuerbarer Energien in der EU gibt es nicht. Daher wurden im Rahmen der Prüfung nur Kosten innerhalb eines bestimmten Erneuerbare-Energien-Sektors in ein und demselben Mitgliedstaat verglichen. Vier der geprüften Projekte waren erheblich teurer als vergleichbare Projekte im selben Mitgliedstaat (Biomasse- und Fotovoltaikprojekte, siehe **Tabelle 3**). Die berechneten Durchschnittskosten für installierte Kapazitäten reichten bei den geprüften Projekten von 0,16 Millionen Euro/MW bis 1,8 Millionen Euro/MW. Gemäß den Berechnungen der nationalen Behörden eines der Mitgliedstaaten, in denen die Prüfung durchgeführt wurde, betragen die Amortisationszeiten der geprüften Projekte zwischen 2 und 537 Jahre. Kapitalintensive Investitionen mit Amortisationszeiten von mehr als 100 Jahren werden nie eine wirtschaftlich vernünftige Gewinnschwelle erreichen. Dies deutet darauf hin, dass die öffentliche Unterstützung nicht immer den kostenwirksamsten Projekten zuteil wurde.

Kostenwirksamkeit der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte

Investitionskosten für 1 MW oder kWp, im Vergleich zu den durchschnittlichen Investitionskosten im betreffenden Mitgliedstaat



Quelle: Eigene Berechnungen des Hofes auf der Grundlage von Projektunterlagen und Analysen der Verwaltungsbehörden¹.

¹ Anmerkung zu den finnischen Projekten: Durchschnittliche Investitionskosten für Maschinen und Ausrüstung der geprüften Projekte. Projekt 5 umfasst Kosten für die Verrohrung der Anlage, Projekt 6 nur den Hilfskessel. Es liegen keine Daten für die Projekte MT 23 und 24 (Fotovoltaik), PL 16 bis 20 (Sonnenergie) sowie UK 9 und 10 (Biomasse) vor.

34

Für die Erneuerbare-Energien-Projekte wurden nur zum Teil sinnvolle Energieziele festgelegt. Die Projekte entsprachen den nationalen strategischen Erneuerbare-Energien-Zielen. Wo dies erforderlich war, gab es Vereinbarungen hinsichtlich der Brennstoffversorgung (Biomasseprojekte in Österreich, Finnland und im Vereinigten Königreich). Einigen Projekten waren wenig umfassende Studien vorausgegangen, die die wirtschaftliche Tragfähigkeit und Rentabilität dieser Projekte gezeigt hatten; es waren jedoch keine Untersuchungen durchgeführt worden, um die besten und kostenwirksamsten Arten erneuerbarer Energien und die besten technologischen Lösungen zu ermitteln. Auf Evaluierungen früherer ähnlicher Maßnahmen war nicht Bezug genommen worden, weshalb bei der Vorbereitung der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte nicht auf „gewonnene Erkenntnisse“ zurückgegriffen worden war.

35

Bei lediglich etwa der Hälfte der geprüften Projekte (13 von 24) lagen Daten vor, anhand deren das Erreichen der Ziele in Form der tatsächlich erzeugten Energiemengen überprüft werden konnte (siehe **Tabelle 1** und **Anhang III** sowie Ziffer 24). Außerdem waren vor der Festlegung der Ziele und der Ausgestaltung der Projekte häufig keine Ausgangsdaten über die Kosten der Energieproduktion und die Mengen der von den Verbrauchern verwendeten konventionellen Brennstoffe verfügbar (z. B. beim operationellen Programm der Region Lublin in Polen). Daher ist es in solchen Fällen nicht möglich, zu bewerten, ob mithilfe der finanzierten Projekte tatsächlich die erwarteten wirtschaftlichen oder finanziellen Ergebnisse erzielt wurden (z. B. für die Berechnung der Amortisationszeiten).

36

Die Auswahlverfahren boten keine Gewähr, dass tatsächlich die kostenwirksamsten Projekte ausgewählt wurden. Im Allgemeinen war es den Durchführungsbehörden anhand der Projektauswahlkriterien, die von den für jedes operationelle Programm eingerichteten Begleitausschüssen genehmigt worden waren, nicht möglich, das jeweils kostenwirksamste Erneuerbare-Energien-Projekt zu ermitteln. Die Schaffung von Energieerzeugungskapazitäten, die tatsächliche Energieerzeugung und die dafür erforderlichen Investitionen wurden in vielen Fällen nicht als Auswahl- oder Vergabekriterien berücksichtigt. In einigen Fällen waren keine spezifischen Auswahlkriterien hinsichtlich der Erzeugung erneuerbarer Energien entwickelt worden; stattdessen wurden Auswahlkriterien verwendet, die auf eine Vielzahl der im Rahmen des operationellen Programms erfassten Sektoren allgemein anwendbar waren²⁷.

37

In einigen Fällen bestand kein ausreichender Wettbewerb zwischen den Projektanträgen. In den Fällen, in denen die Projekte über Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ermittelt wurden, wurde nicht berücksichtigt, ob die Anträge ein Höchstmaß an Kostenwirksamkeit (in Bezug auf Amortisationszeiten und das Verhältnis zwischen Investitionen und erzeugter Energie) aufwiesen. Auch wenn die Projektanträge für gewöhnlich Mindestkriterien zu erfüllen hatten, konnten die Verfahren nicht verhindern, dass Projekte bezuschusst wurden, die hinsichtlich der Energieerzeugungsergebnisse von relativ schlechter Qualität waren. Durch die Festlegung eines Mindestinvestitionsvolumens bestand die Gefahr, dass Anträge für kleinere Projekte – die möglicherweise bessere wirtschaftliche Parameter aufwiesen – unberücksichtigt blieben.

27 Beispiele:

- Die Auswahl von Erneuerbare-Energien-Projekten im Rahmen des operationellen Programms „Infrastruktur und Umwelt“ in Polen erfolgte auf der Grundlage derselben Kriterien, die auch in anderen Sektoren angewendet wurden, d. h. für nicht vergleichbare Arten von Erneuerbare-Energien-Projekten.
- In Finnland wurden die Projektanträge nicht nach Priorität geordnet, und es wurden lediglich die geschätzten Amortisationszeiten als Kostenwirksamkeits- und Förderfähigkeitskriterien herangezogen.
- In Malta galten die Auswahlkriterien für zahlreiche im Rahmen des operationellen Programms erfasste Sektoren, jedoch nicht spezifisch für den Erneuerbare-Energien-Sektor. Obgleich bei einem Kriterium Punkte für den Beitrag der Projekte zum Erreichen von Indikatoren über die erforderlichen Mindestanforderungen hinaus („*contribution towards indicators beyond minimum required*“) vergeben wurden, umfassten die Auswahlkriterien keinerlei Anforderungen in Bezug auf die Kostenwirksamkeit oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Erzeugung erneuerbarer Energien.
- Bei den geprüften operationellen Programmen in Österreich wurde nicht berücksichtigt, ob die Anträge ein Höchstmaß an Kostenwirksamkeit (in Bezug auf Amortisationszeiten und das Verhältnis zwischen Investitionen und erzeugter Energie) aufwiesen.

38

Andererseits enthielten die Finanzierungs-vorschriften in Österreich, im Vereinigten Königreich und zum Teil auch in Finnland technische und wirtschaftliche Kriterien, die verhindern sollten, dass unwirtschaftliche Biomasseprojekte ausgewählt wurden. Somit bestand ein geringeres Risiko, dass Anträge für unwirksame Projekte ausgewählt wurden. Zudem wurde die Rentabilität der Projekte berücksichtigt, wobei rentablere Projekte weniger Zuschüsse erhielten (siehe **Kasten 6**). In den anderen Mitgliedstaaten, in denen die Prüfung durchgeführt wurde, hatten die zuständigen Behörden keine solche Anpassung der Höhe der Projektkofinanzierung vorgenommen.

39

Die EU-Kofinanzierungssätze im Rahmen der operationellen Programme bewegten sich zwischen 2 % und 85 %, ohne dass dies in den einschlägigen Unterlagen begründet wurde. Gemäß dem Grundsatz der Kofinanzierung wird ein Teil der Investitionskosten eines Projekts vom Endbegünstigten eines öffentlichen Zuschusses getragen, wobei die Erlöse bzw. die Rentabilität des Projekts zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus sollte der Zweck des Zuschusses darin liegen, eine Maßnahme zu unterstützen, die ansonsten mangels finanzieller Mittel oder wirtschaftlicher Anreize nicht verwirklicht werden könnte. Dabei entstehen Opportunitätskosten: Bei hohen Kofinanzierungssätzen reduzierte sich der Umfang oder die Zahl anderer Erneuerbare-Energien-Projekte, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden konnten. Es wurden keine Zusammenhänge hergestellt zwischen dem Beihilfesatz und der Rentabilität oder der Notwendigkeit, Anreize für Investoren zur Durchführung von Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien zu schaffen. Nicht begründete sehr hohe Kofinanzierungssätze (ein Betrag an öffentlichen Finanzmitteln, der über den für die wirtschaftliche oder finanzielle Tragfähigkeit eines Projekts notwendigen Betrag hinausgeht) erhöhten das Risiko von Mitnahmeeffekten – d. h., sie ersetzten private Mittel, aber auch nationale Mittel – und senkten die Zahl der geförderten Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien.

Kasten 7 enthält Beispiele für eine hohe Kofinanzierung.

Kasten 6**Projektauswahl – Beispiele aus Österreich, Finnland und dem Vereinigten Königreich**

In Österreich müssen bei der Beantragung einer Kofinanzierung bestimmte technische und wirtschaftliche Kriterien erfüllt sein (Wärmedichte je laufenden Meter Fernwärmerohre, Effizienz des Fernwärmesystems und des Heizkessels). Folglich ist die Gefahr einer Förderung unwirksamer Projekte sehr viel geringer.

In Finnland sollen mithilfe der Förderfähigkeitskriterien und der Möglichkeit der Hinzuziehung eines Energieberaters wirtschaftlich nicht tragfähige Projekte aussortiert werden: Die Antragsteller waren verpflichtet, Informationen über die Amortisationszeit ihres Projekts vorzulegen; diese sollte – ohne die öffentlichen Zuschüsse – nicht weniger als drei Jahre (wirtschaftlich rentabel) und nicht mehr als 12 Jahre (unwirtschaftlich) betragen.

Im Vereinigten Königreich wurden die vorgeschlagenen Projektkosten mit Kostenzielen verglichen, die auf der Grundlage von früheren ähnlichen Biomasseprojekten ermittelt worden waren.

Hohe öffentliche Kofinanzierung – Beispiele aus Polen und Malta

In Polen erhielten die Programme für kleine Fotovoltaik- und Solaranlagen eine EU-Förderung in Höhe von 85 %, und einzelne Projekteigner (Haushalte) konnten Zuschüsse von bis zu 100 % beziehen. Die meisten großen Windparks erhielten die höchstmögliche öffentliche Förderung – entweder annähernd 70 % der gesamten förderfähigen Investitionskosten oder 10 Millionen Euro (bei vier der fünf geprüften Projekten). Die maximalen Kofinanzierungssätze wurden zwar in den meisten Fällen angewandt, jedoch in keinem Programmplanungsdokument auf der Grundlage von Kostenwirksamkeitsüberlegungen angepasst oder begründet. Vier von fünf Projektbegünstigten im Bereich Windkraft räumten ein, dass sie die Projekte auch ohne Förderung oder mit geringeren Zuschüssen hätten durchführen können, und beabsichtigten, die EU-Fördermittel für eine vorzeitige Tilgung von Krediten zu nutzen.

Malta verwendete einen erheblichen Teil der verfügbaren EU-Mittel für die Unterstützung von Erneuerbare-Energien-Anlagen in öffentlichen Einrichtungen und mobilisierte somit nicht ausreichend private Finanzierungsquellen. In der Regel finanzierte die EU bei diesen Projekten bis zu 85 % der Investitionskosten. Darüber hinaus wurden mit zwei großen Zuschussprogrammen – einem für Privathaushalte und einem für Unternehmen – Erneuerbare-Energien-Anlagen zu 50 % bzw. 60 % finanziert.

40

Berechnungen zur Rentabilität wurden für verschiedene Erneuerbare-Energien-Sektoren oder -Technologien nicht angestellt. Für die Kofinanzierungssätze wurden im Zuge der Planung der Programme keine Unterscheidungen getroffen, die den verschiedenen Erneuerbare-Energien-Sektoren, dem Umfang und den Arten der Investitionen,

anderen Förder-/Unterstützungsprogrammen in den Mitgliedstaaten (Einspeisetarife und -prämien), der wahrscheinlichen Rentabilität der Investitionen und der Art der verwendeten Erneuerbare-Energien-Technologien Rechnung trugen.

Sonnenkollektoren auf dem Dach eines Einfamilienhauses in Polen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Der EU-Mehrwert der Fonds der Kohäsionspolitik war begrenzt – die Erneuerbare-Energien-Projekte leisteten nicht ihren vollen Beitrag zum Erreichen der EU-Energieziele

41

Ein erheblicher EU-Mehrwert konnte nur in wenigen Fällen nachgewiesen werden. Bei diesen Projekten erleichterte die EFRE-/KF-Kofinanzierung die Kapitalbeschaffung, stellte eine willkommene zusätzliche Investitionsquelle dar und leistete somit einen Beitrag zur Durchführung der Projekte. Für (größere) Windparks galt sie außerdem als eine Art Gütesiegel für externe Finanzierungseinrichtungen. Es ist klar, dass die EU-Mittel in Ländern, in denen der Marktanteil erneuerbarer Energien gering war, d. h. Ländern mit wenigen Erneuerbare-Energien-Programmen und geringerer Verwaltungspraxis in diesem Sektor, insofern einen größeren Mehrwert erzielten, als sie halfen, zusätzliche wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen und die Qualität der einschlägigen Projekte zu verbessern – auch indem sie zum Teil als Katalysator und Hebel für weitere Finanzmittel fungierten. Darüber hinaus wurde in gewissem Maße ein „operativer Mehrwert“ erzielt, da die Durchführungsstellen im Rahmen der EU-Programme bestimmte Verpflichtungen zu erfüllen hatten, durch die eine Reihe von Lerneffekten für die beteiligten Einrichtungen erzielt werden konnte. Derartige Effekte wurden vor allem von Einrichtungen in Malta, Polen und im Vereinigten Königreich hervorgehoben.

42

Außerdem stellte der Hof fest, dass die für erneuerbare Energien bereitgestellten Mittel im Rahmen der operationellen Programme in Österreich und Finnland mit dem Risiko verbunden waren, dass sie an die Stelle nationaler Mittel traten. Tatsächlich stellten die EFRE-Mittel in beiden Ländern lediglich eine Ergänzung zu bestehenden nationalen/regionalen Finanzierungsregelungen dar, und in Österreich wurde die EU-Förderung faktisch ohne jegliche anderweitige Änderungen in ein bestehendes Zuschussprogramm für Biomasseanlagen integriert. In Österreich und Finnland haben erneuerbare Energien (insbesondere in den Bereichen Wasserkraft und Biomasse) eine lange Tradition, und es lässt sich nur schwer feststellen, ob die EU-Mittel zu einem zusätzlichen Mehrwert führten, insbesondere in Bezug auf Innovationen.

43

Im Jahr 2012 betonte die Kommission, dass die Mitgliedstaaten und Regionen sicherstellen müssen, dass Mittel für erneuerbare Energien private Investitionen ergänzen und dabei ein Hebeleffekt und keine Verdrängung entsteht²⁸. Wie der Hof feststellte, hätten einige Erneuerbare-Energien-Projekte auch ohne öffentliche Unterstützung durchgeführt werden können. Es war offensichtlich, dass viele Antragsteller die Erneuerbare-Energien-Anlagen auch ohne Förderung oder mit geringeren öffentlichen Zuschüssen hätten verwirklichen können, wodurch Gelder für zusätzliche Erneuerbare-Energien-Maßnahmen verfügbar gewesen wären. Nichtsdestotrotz waren die Zuschussentscheidungen wichtig im Hinblick auf bankfähige Projektfinanzierungen:

- Die fraglichen österreichischen Projekte wurden alle erst nach Abschluss der Bauarbeiten genehmigt, was darauf schließen lässt, dass der Zuschuss keine Bedingung für Investitionen darstellte.
- Vier der fünf in Finnland geprüften Projekte hätten auch ohne Zuschüsse verwirklicht werden können (nur ein Projekt wäre ohne die Förderung mit öffentlichen Mitteln nicht durchgeführt worden).
- Mehrere Projekteigner im Bereich Windenergie gaben an, sie hätten ihre Projekte auch ohne öffentliche Zuschüsse durchgeführt, da ausreichend wirtschaftliche Anreize durch Winderträge und „grüne Zertifikate“ bestanden hätten. Tatsächlich waren zahlreiche bestehende Windparks ähnlicher Art ohne Zuschüsse errichtet worden.

44

Die Investitionen in erneuerbare Energien hatten nur begrenzte Auswirkungen auf die Entwicklung von Verwaltungskapazitäten. Der EU-Mehrwert soll unter anderem eine Verbesserung der Verwaltungs- und Managementkapazitäten in den Mitgliedstaaten bewirken. Obwohl verschiedene Akteure in Malta, Polen und im Vereinigten Königreich geltend machten, die EU-Projekte hätten unschätzbare Lerneffekte mit sich gebracht, konnten im Allgemeinen keine weitreichenden Beiträge zur Verbesserung der Projektplanung, der Projektdurchführung und der Projektabläufe nachgewiesen werden. Bei der Verwaltung von Zuschussprogrammen und Einzelprojekten im Bereich der erneuerbaren Energien wurde in der Regel vor allem auf die Ordnungsmäßigkeit geachtet, ohne dass Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit eine Rolle spielten. In Österreich und Finnland wurde die EU-Kofinanzierung lediglich in die nationalen Unterstützungsregelungen integriert, ohne dass besondere innovative Aspekte zum Tragen kamen (siehe dazu auch Ziffer 42). Die im Zuge der Projektdurchführung gewonnenen Erkenntnisse wurden in diesen beiden Mitgliedstaaten oder deren Nachbarregionen nicht verbreitet.

45

Die Erneuerbare-Energien-Projekte wurden oftmals unter instabilen rechtlichen Rahmenbedingungen realisiert. Auch wenn es kein erklärtes Ziel der für die Erzeugung erneuerbarer Energien vorgesehenen EU-Mittel war, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu reformieren, so hätten die Gelder dennoch einige Verbesserungen bewirken können. Die Rechtsrahmen im Bereich der erneuerbaren Energien wurden in vielen Mitgliedstaaten mehrfach geändert, wobei auch rückwirkende Änderungen an den Zuschuss- und Förderprogrammen vorgenommen wurden. Genehmigungsverfahren sind oftmals kompliziert und abschreckend oder werden nicht einheitlich angewandt und können – in Verbindung mit Marktunsicherheit und volatilen Energiepreisen – das Vertrauen der Investoren in den Sektor untergraben.

28 COM(2012) 663 final vom 15.11.2012 „Ein funktionierender Energiebinnenmarkt“.

46

In den Mitgliedstaaten wurden die Fonds der Kohäsionspolitik in unterschiedlichem, jedoch insgesamt geringem Umfang für erneuerbare Energien genutzt. Die für erneuerbare Energien vorgesehenen EU-Mittel erhöhten sich zwar von 0,6 Milliarden Euro im Programmplanungszeitraum 2000-2006 auf 4,7 Milliarden Euro im Programmplanungszeitraum 2007-2013, doch entspricht dies immer noch nur 1,7 % der gesamten EFRE- und KF-Ausgaben. Angesichts der enormen Investitionen, die innerhalb des Sektors vorgenommen werden müssen, um das Erneuerbare-Energien-Ziel der EU für 2020 zu erreichen, waren die von den nationalen und regionalen Behörden zugewiesenen EU-Mittel gering²⁹. Die Mitgliedstaaten wiesen dem Sektor zwischen 0 % (geringster Wert) und 10,7 % (höchster Wert) der gesamten EFRE- und KF-Mittel zu. Selbst der den erneuerbaren Energien von Malta zugewiesene Anteil von 10 % ist für das Erreichen seines nationalen Erneuerbare-Energien-Ziels von 10 % bis 2020 nicht signifikant, wenn man bedenkt, dass das Land noch 2007 über so gut wie keine erneuerbaren Energiequellen verfügte und 2012 der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch weniger als 2 % betrug (siehe **Anhang I**). Von den unter die Prüfung fallenden Ländern hatte Malta das erste mittelfristige Ziel verfehlt, und Österreich, Finnland

und Polen hatten Ende Oktober 2013 die Erneuerbare-Energien-Richtlinie noch nicht in nationales Recht umgesetzt (Frist war der 5. Dezember 2010).

47

Die Inanspruchnahme der für erneuerbare Energien bereitgestellten Mittel verlief schleppend. Bis Ende 2012³⁰ war die Ausschöpfung der im Zeitraum 2007-2013 verfügbaren EFRE- und KF-Mittel für erneuerbare Energien (nur 58 %) deutlich geringer als die durchschnittliche Ausschöpfung der EFRE- und KF-Mittel insgesamt (88 %) und auch niedriger als im Bereich der Energieeffizienzmaßnahmen (84 %). Obwohl die Marktdefizite und -hindernisse in diesem Sektor anders geartet sind, wurden die von der EU kofinanzierten Projekte in fast allen Mitgliedstaaten von denselben Durchführungsbehörden verwaltet, siehe **Tabelle 4**. Die relativ hohe Komplexität der Erneuerbare-Energien-Projekte und der Mangel an administrativer Kapazität zur Verwaltung der Investitionsmaßnahmen in diesem Sektor zählten sicherlich zu den Gründen für die niedrigeren EFRE- und KF-Auszahlungsquoten. Somit waren die Mittel der Fonds der Kohäsionspolitik für das Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels der EU im Großen und Ganzen von mäßiger Bedeutung.

29 SEC(2011) 131 final vom 31.1.2011.

30 Den ausgewählten Projekten von den Verwaltungsbehörden zugewiesene Beträge. Die letzten verfügbaren Daten stammen von Ende 2012.

Tabelle 4

Inanspruchnahme der Fonds der Kohäsionspolitik für Erneuerbare-Energien-Projekte in den geprüften Mitgliedstaaten („ausgewählte Projekte“, Stand: Ende 2012)

EU-Mitgliedstaat	Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik insgesamt für ausgewählte Projekte (%)	Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik für ausgewählte Energieeffizienzprojekte (%)	Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik für ausgewählte Erneuerbare-Energien-Projekte (%)
Österreich	75,6	287,3	50,6
Finnland	90,8	34,5	30,6
Malta	88,1	37,9	43,3
Polen	85,4	112,2	57,8
Vereinigtes Königreich	84,7	73,6	49,9
Durchschnitt aller Mitgliedstaaten	87,7	84,5	58,0

Quelle: Datenbank SFC2007 der GD Regionalpolitik.

48

Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass der Einsatz der Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung von Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien hinsichtlich ihres Beitrags zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels der EU für 2020 nur begrenzt effizient war.

49

Bei den geprüften Projekten wurden die Outputs wie geplant erbracht: Die meisten der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte waren zum Zeitpunkt ihrer Auswahl hinreichend ausgereift und durchführungsbereit. Es waren weder wesentliche Kostenüberschreitungen noch größere zeitliche Verzögerungen zu verzeichnen, und die Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien wurden in der Regel wie geplant installiert (siehe Ziffern 14-16).

50

Der Hof stellte jedoch auch einige Schwächen bei der Durchführung fest: Dies betraf insbesondere die Leistungsindikatoren, die Messungen und Meldungen der Projektergebnisse sowie die Auftragsvergabeverfahren und Endergebnisse. Generell wurden Schwierigkeiten bei der Einspeisung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen in die Netze als eines der wesentlichen Hindernisse für die Entwicklung erneuerbarer Energien in der EU ermittelt (siehe Ziffern 17-21).

51

Darüber hinaus wurden bei rund zwei Dritteln der geprüften Erneuerbare-Energien-Projekte die Energieerzeugungsziele nicht erreicht oder die entsprechenden Ergebnisse nicht ordnungsgemäß gemessen. In den meisten dieser Fälle waren lediglich unzureichende oder nicht durch Messungen gewonnene Daten über die tatsächlich erzeugten Energiemengen verfügbar. Das Nichterreichen geplanter Ergebnisse war hauptsächlich auf ungenaue Prognosen oder technische Probleme zurückzuführen. Insgesamt ist die Bilanz der Projektergebnisse gemischt (siehe Ziffern 22-25).

52

Des Weiteren stellte die Kostenwirksamkeit bei der Planung der Projekte nicht das Leitprinzip dar. Die zugrunde liegenden operationellen Programme waren ohne eine Priorisierung der Erneuerbare-Energien-Sektoren und ohne eine Bewertung des möglichen Beitrags der Mittel zum Erreichen der Erneuerbare-Energien-Ziele erstellt worden. Die Mittelzuweisungen basierten im Allgemeinen auf groben Schätzungen des Potenzials und der Fähigkeit zur Mittelaufnahme einer Region, nicht jedoch auf einer systematischen Analyse der regionalen Situation und einem Vergleich potenzieller Alternativen hinsichtlich der Art der erneuerbaren Energien oder Erneuerbare-Energien-Technologien. Bei der Mittelzuweisung für die Maßnahmen wurde deren Kostenwirksamkeit außer Acht gelassen. Sinnvolle Energieziele und Leistungsindikatoren für die Energieerzeugung waren nicht in allen Projekten auf zufriedenstellende Weise festgelegt worden. Die Auswahlkriterien und -verfahren waren häufig nicht geeignet, um tatsächlich die kostenwirksamsten Erneuerbare-Energien-Projekte auszuwählen. Hinsichtlich der Kostenwirksamkeit waren die Projektergebnisse gemischt, und in einigen Mitgliedstaaten enthielten die Unterlagen keine Begründung der hohen Kofinanzierungssätze unter Bezug auf die Rentabilität der Projekte (siehe Ziffer 26-40).

53

Im Rahmen der Prüfung wurde zudem festgestellt, dass der EU-Mehrwert der für erneuerbare Energien eingesetzten Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik begrenzt war. In den Mitgliedstaaten, in denen die EU-Mittel einfach ergänzend zu den nationalen Zuschüssen für erneuerbare Energien eingesetzt wurden, bestand das Risiko, dass sie an die Stelle öffentlicher Mittel traten. Außerdem bestand das Risiko von Mitnahmeeffekten. Zwar brachte die EU-Kofinanzierung einen gewissen „operativen Mehrwert“ mit sich, doch trugen die Investitionsprojekte nicht wesentlich zur Entwicklung von Verwaltungskapazitäten bei.

Insgesamt war die Inanspruchnahme des EFRE und des KF für erneuerbare Energien gering, wenn man bedenkt, dass zum Erreichen der EU-Ziele verstärkte Bemühungen notwendig sind (siehe Ziffern 41-47).

54

Der Hof betont, dass Verbesserungen notwendig sind, damit die Finanzmittel der Kohäsionspolitik einen größtmöglichen Beitrag zum Erreichen der Energieziele leisten³¹. Außerdem kommen Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik in der Regel der gesamten Wirtschaft zugute, indem sie unter anderem zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, d. h. übergeordneten Zielen der Kohäsionspolitik, beitragen. Angesichts der zu erwartenden verstärkten Verwendung von EU-Finanzmitteln zur Förderung erneuerbarer Energien im Programmplanungszeitraum 2014-2020 spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

Empfehlung 1

Die Kommission sollte mithilfe von Leitlinien für die Vorbereitung und Auswahl von Programmen und Projekten sowie mittels Bedingungen für die Bereitstellung von Finanzmitteln für Investitionen in die Erzeugung erneuerbarer Energien

- sicherstellen, dass künftige im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanzierte Erneuerbare-Energien-Programme vom Grundsatz der Kostenwirksamkeit geleitet werden, was auch die Bereitstellung von EU-Fördermitteln für kostenwirksame Programme einschließt, die ansonsten nicht durchgeführt würden, um auf diese Weise Mitnahmeeffekte zu vermeiden; die Programme müssen auf angemessenen Bedarfsanalysen und einer Priorisierung der kostenwirksamsten Technologien (ohne zwischen den Erneuerbare-Energien-Sektoren zu diskriminieren) basieren und einen optimalen Beitrag zum Erreichen des EU-2020-Ziels leisten; es müssen angemessene, auf den verfügbaren

Finanzrahmen abgestimmte Ziele zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowie Projektauswahlkriterien festgelegt werden, bei denen die Kostenwirksamkeit der Ergebnisse im Bereich der Energieerzeugung im Vordergrund steht (um so eine überhöhte Bezuschussung von Projekten zu vermeiden);

- die Schaffung stabiler und vorhersehbarer rechtlicher Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien im Allgemeinen durch die Mitgliedstaaten sowie die Einrichtung reibungsloserer Verfahren für die Einspeisung von aus erneuerbaren Energiequellen erzeugter Elektrizität in die Netze fördern.

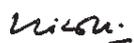
Empfehlung 2

Die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage von Leitlinien der Kommission Mindestkriterien für die Kostenwirksamkeit festlegen und anwenden, die auf die Projektumstände zugeschnitten sind. Außerdem sollten sie den mit den Fonds der Kohäsionspolitik verbundenen Mehrwert erhöhen, indem sie die Durchführung sowie die Überwachung und Evaluierung von Erneuerbare-Energien-Projekten verbessern und einen Bestand von aus Messungen gewonnenen Daten über die Kosten der Energieerzeugung in sämtlichen relevanten Erneuerbare-Energien-Sektoren anlegen.

31 Der Hof veröffentlichte zu diesem Politikbereich einen Bericht über die aus dem EFRE und dem KF kofinanzierten Energieeffizienzmaßnahmen (Sonderbericht Nr. 21/2012 „Kostenwirksamkeit von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in die Energieeffizienz“ (<https://eca.europa.eu>)). Bei der Prüfung wurde die Kostenwirksamkeit von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in die Energieeffizienz untersucht, wobei besonderes Augenmerk auf die Verwaltungsrolle der Kommission im Hinblick auf die Genehmigung der operationellen Programme und die Überwachung der Programmdurchführung in den Regionen gelegt wurde.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Henri GRETHEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 9. April 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Übersicht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Erneuerbare-Energien-Ziel für 2020

Mitgliedstaat	Anteil erneuerbarer Energien 2010 ¹	Erstes Zwischenziel ²	Anteil erneuerbarer Energien 2012 ³	Erneuerbare-Energien-Ziel 2020 ⁴
Belgium	5,0 %	4,4 %	6,8 %	13 %
Bulgarien	14,4 %	10,7 %	16,3 %	16 %
Tschechische Republik	9,3 %	7,5 %	11,2 %	13 %
Dänemark	22,6 %	19,6 %	26,0 %	30 %
Deutschland	10,7 %	8,2 %	12,4 %	18 %
Estland	24,7 %	19,4 %	25,2 %	25 %
Irland	5,6 %	5,7 %	7,2 %	16 %
Griechenland	9,7 %	9,1 %	15,1 %	18 %
Spanien	13,8 %	10,9 %	14,3 %	20 %
Frankreich	12,7 %	12,8 %	13,4 %	23 %
Italien	10,6 %	7,6 %	13,5 %	17 %
Zypern	6,0 %	4,9 %	6,8 %	13 %
Lettland	32,5 %	34,0 %	35,8 %	40 %
Litauen	19,8 %	16,6 %	21,7 %	23 %
Luxemburg	2,9 %	2,9 %	3,1 %	11 %
Ungarn	8,6 %	6,0 %	9,6 %	13 %
Malta	0,4 %	2,0 %	1,4 %	10 %
Niederlande	3,7 %	4,7 %	4,5 %	14 %
Österreich	30,8 %	25,4 %	32,1 %	34 %
Polen	9,3 %	8,8 %	11,0 %	15 %
Portugal	24,2 %	22,6 %	24,6 %	31 %
Rumänien	23,2 %	19,0 %	22,9 %	24 %
Slowenien	19,2 %	17,8 %	20,2 %	25 %
Slowakei	9,0 %	8,2 %	10,4 %	14 %
Finnland	32,4 %	30,4 %	34,3 %	38 %
Schweden	47,2 %	41,6 %	51,0 %	49 %
Vereinigtes Königreich	3,3 %	4,0 %	4,2 %	15 %
EU	12,5 %	10,7 %	14,1 %	20 %

Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels für 2020 gemäß den von der Kommission bereitgestellten Informationen:

1 *Quelle:* Eurostat, 10. März 2014. Tatsächlicher Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen (in % des Bruttoendenergieverbrauchs) im Jahr 2012 (worunter auch Daten für 2010 fallen).

2 *Quelle:* Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“ (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2013) 175 final vom 27.3.2013). Das erste Zwischenziel wurde als Durchschnitt der Anteile 2011/2012 berechnet.

3 *Quelle:* Siehe Fußnote 1.

4 *Quelle:* Richtlinie 2009/28/EG.

Mittelzuweisungen aus den Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE und KF 2007-2013) für erneuerbare Energien und ausgewählte Projekte 2007-2012

Mitgliedstaat	Beschlossene EU-Mittelzuweisungen			Ausgewählte Projekte	
	Mittelzuweisungen aus EFRE und KF insgesamt (Euro) (A)	Mittelzuweisungen für erneuerbare Energien (Euro) (B)	Anteil der Mittelzuweisungen für erneuerbare Energien an den Gesamtmitteln (C)	EU-Mittelzuweisungen für ausgewählte Projekte insgesamt (Euro) (D)	Anteil der ausgewählten Projekte (D) / (B) ¹
Belgien	990 283 172	11 851 495	1,2 %	7 242 095	61,1 %
Bulgarien	5 488 168 381	16 710 959	0,3 %	4 226 413	25,3 %
Tschechische Republik	22 751 854 293	397 759 730	1,7 %	131 059 678	32,9 %
Dänemark	254 788 620				
Deutschland	16 107 313 706	252 995 745	1,6 %	119 319 102	47,2 %
Estland	3 011 942 552				
Irland	375 362 372				
Griechenland	15 846 461 042	283 795 789	1,8 %	392 484 152	138,3 %
Spanien	26 595 884 632	160 152 052	0,6 %	71 145 156	44,4 %
Frankreich	8 054 673 061	363 591 135	4,5 %	245 249 934	67,5 %
Kroatien	705 861 911				
Italien	21 025 331 585	775 717 953	3,7 %	397 058 482	51,2 %
Zypern	492 665 838	9 520 000	1,9 %	5 191 095	54,5 %
Lettland	3 947 343 917	67 180 000	1,7 %		
Litauen	5 747 186 096	58 485 290	1,0 %	67 554 207	115,5 %
Luxemburg	25 243 666	1 767 056	7,0 %	4 875 000	275,9 %
Ungarn	21 292 060 049	349 310 777	1,6 %	179 983 308	51,5 %
Malta	728 123 051	78 200 000	10,7 %	33 879 548	43,3 %
Niederlande	830 000 000	19 182 600	2,3 %	22 345 138	116,5 %
Österreich	680 066 021	25 037 408	3,7 %	12 676 799	50,6 %
Polen	57 178 151 307	825 761 396	1,4 %	477 355 029	57,8 %
Portugal	14 558 172 647	59 857 312	0,4 %	5 006 939	8,4 %
Rumänien	15 528 889 094	331 542 611	2,1 %	209 940 000	63,3 %
Slowenien	3 345 349 266	54 186 553	1,6 %	14 408 713	26,6 %
Slowakei	9 998 728 328	90 252 216	0,9 %	66 524 170	73,7 %
Finnland	977 401 980	20 682 247	2,1 %	6 329 763	30,6 %
Schweden	934 540 730	52 342 949	5,6 %	8 772 042	16,8 %
Vereinigtes Königreich	5 392 019 735	159 590 365	3,0 %	74 770 872	46,9 %
Grenzüberschreitend	7 893 300 818	199 927 583	2,5 %	148 745 005	74,4 %
EU-27 + Grenzüberschreitend	270 757 167 870	4 665 401 221	1,7 %	2 706 142 640	58,0 %

¹ Eine Auswahlquote von über 100 % bedeutet, dass Mittel von anderen Prioritäten oder Maßnahmen innerhalb desselben operationellen Programms oder aus einem anderen operationellen Programm neu zugewiesen wurden.

Quelle: Datenbank SFC2007 der GD Regionalpolitik, Jährliche Durchführungsberichte für ausgewählte Projekte 2012.

Anhang III

Liste der geprüften Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien

Projekt-Nr.	Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Maßnahme	Art der Durchführung	Projektbudget (Millionen Euro)	Davon Kofinanzierung		Zusätzlich installierte Erneuerbare-Energie-Kapazität (geplant/tatsächlich) MW oder kWp/a	Investitionen in geprüfte Projekte (Millionen Euro/MW oder Euro/kWp/a)	Durchschnittlich erzeugte Energie (geplant/tatsächlich) MWh/a
						National (Millionen Euro)	ERRE/KF (Millionen Euro)			
Projekt 1	AT	Niederösterreich	Errichtung einer Biomasseanlage in Weissenbach an der Tristing	Eigenständiges Projekt	0,745	0,117	0,117	3 / 3 MW	0,517	2 440 / 2 319 MWh/a
Projekt 2		Steiermark	Errichtung einer Biomasseanlage und eines Fernwärmenetzes in Bruck an der Mur	Eigenständiges Projekt	5,658	0,871	0,882	8 / 8 MW	0,488	18 659 / 12 263 MWh/a
Projekt 3		Salzburg	Errichtung einer Biomasseanlage und eines Fernwärmenetzes in Flachau	Eigenständiges Projekt	5,667	0,886	0,885	6 / 4 MW	1,027	24 009 / 23 026 MWh/a
Projekt 4	FI	Länsi-Suomen	Errichtung eines Heizkessels für Biomassepellets zur Ersetzung von drei mit fossilen Brennstoffen beheizten Kesseln und Errichtung der Hauptleitung in Lievestuore	Eigenständiges Projekt	0,405	0,017	0,011	1 / 1 MW	0,252	4 136 / 5 215 MWh/a
Projekt 5		Länsi-Suomen	Errichtung eines Biomasse-Heizkessels für Hackschnitzel zur Ersetzung eines mit fossilen Brennstoffen beheizten Kessels und Umrüstung des bestehenden Fernwärmenetzes im Industriegebiet in Kyyjärvi	Eigenständiges Projekt	0,711	0,085	0,056	1 / 1 MW	0,415	2 500 / 2 394 MWh/a
Projekt 6		Länsi-Suomen	Errichtung eines neuen Heizkessels für Biomassepellets zur Ersetzung eines mit fossilen Brennstoffen beheizten Kessels am Standort Tikkakoski	Eigenständiges Projekt	0,388	0,022	0,009	2,5 / 2,5 MW	0,127	4 000 / 7 500 MWh/a
Projekt 7	FI	Länsi-Suomen	Errichtung eines neuen Heizkessels für Biomassepellets zur Ersetzung eines mit fossilen Brennstoffen beheizten Kessels und Errichtung des erforderlichen Fernwärmenetzes in einem umgebauten Lagerhaus in Kuikainen	Eigenständiges Projekt	0,324	0,029	0,02	1 / 1 MW	0,270	2 800 / 4 000 MWh/a
Projekt 8		Länsi-Suomen	Errichtung eines neuen Heizkessels für Biomassepellets zur Ersetzung eines mit fossilen Brennstoffen beheizten Kessels in Eura	Eigenständiges Projekt	0,447	0,054	0,036	0,8 / 0,8 MW	0,3	1 140 / 1 500 MWh/a

Anhang III

Projekt-Nr.	Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Maßnahme	Art der Durchführung	Projektbudget (Millionen Euro)	Davon Kofinanzierung		Zusätzlich installierte Erneuerbare-Energie-Kapazität (geplant/tatsächlich) MW oder kWp/a	Investitionen in geprüfte Projekte (Millionen Euro/MW oder Euro/kWp/a)	Durchschnittlich erzeugte Energie (geplant/tatsächlich) MWh/a
						National (Millionen Euro)	EFRE/KF (Millionen Euro)			
Projekt 9	UK	East Wales (Wettbewerbsfähigkeit)	Beihilferegelung für die Holzenergiebranche 2 (80085)	Zuschussprogramm	0,2	0	0,07	6 MW/nicht bereitgestellt	Nicht zutreffend	2 700 MWh/noch nicht verfügbar
Projekt 10		West Wales and The Valleys (Konvergenz)	Beihilferegelung für die Holzenergiebranche 2 (80028)	Finanzierungsprogramm	1,2	0	0,49	2,6 MW/nicht bereitgestellt	Nicht zutreffend	5 300 MWh/noch nicht verfügbar
Projekt 11	PL	Infrastruktur und Umwelt	Errichtung eines Windparks Bezirk Ost-Margonin II	Eigenständiges Projekt	29,209	11,81	5,906	20 / 20 MW	1,460	46 735 / 47 288 MWh/a
Projekt 12		Infrastruktur und Umwelt	Errichtung von drei Windturbinen in Stypolow, Kommune Kozuchow	Eigenständiges Projekt	7,584	1,85	4,315	4,5 / 4,5 MW	1,685	14 153 / 10 074 MWh/a
Projekt 13		Infrastruktur und Umwelt	Errichtung des Windparks Jarogniew-Mortowo	Eigenständiges Projekt	30,179	15,35	10,0	20 / 20 MW	1,562	59 211 / 47 825 MWh/a
Projekt 14		Infrastruktur und Umwelt	Errichtung eines Windparks bei Golice	Eigenständiges Projekt	55,75	35,41	10,0	38 / 38 MW	1,467	80 332 / 57 393 MWh/a
Projekt 15		Infrastruktur und Umwelt	Errichtung von vier Windkraftwerken in der Kommune Pluznica	Eigenständiges Projekt	5,914	1,51	3,365	3,2 / 3,2 MW	1,848	8 286 / 7 381 MWh/a
Projekt 16		Lubelskie	Montage von Sonnenkollektoren auf öffentlichen Gebäuden und Wohngebäuden in der Kommune Kloczew	Eigenständiges Projekt	1,659	0,24	1,41	2,82 / 2,82 MW	0,528	1 502 MWh/a/nicht bereitgestellt
Projekt 17		Lubelskie	Montage von Sonnenkollektoren auf öffentlichen Gebäuden und Wohngebäuden in der Kommune Krasnik	Eigenständiges Projekt	1,096	0,14	0,931	1,55 / 1,55 MW	0,588	972 MWh/a/nicht bereitgestellt
Projekt 18		Lubelskie	Montage von Sonnenkollektoren auf öffentlichen Gebäuden und Wohngebäuden in der Kommune Potok Górny	Eigenständiges Projekt	1,866	0,27	1,53	3,46 / 3,61 MW	0,415	1 974 MWh/a/nicht bereitgestellt
Projekt 19		Lubelskie	Montage von Sonnenkollektoren auf öffentlichen Gebäuden und Wohngebäuden in der Kommune Ruda-Huta	Eigenständiges Projekt	1,188	0,17	1,010	1,89 / 1,89 MW	0,519	990 MWh/a/nicht bereitgestellt
Projekt 20		Lubelskie	Installation von Sonnenkollektoren, Fotovoltaikanlagen und Straßenbeleuchtung in den Kommunen Goraj und Turubin	Eigenständiges Projekt	1,371	0,2	1,165	0,12 / 0,12 MW	Nicht zutreffend	Nicht definiert/nicht bereitgestellt

Anhang III

Projekt-Nr.	Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Maßnahme	Art der Durchführung	Projektbudget (Millionen Euro)	Davon Kofinanzierung		Zusätzlich installierte Erneuerbare-Energie-Kapazität (geplant/tatsächlich) MW oder kWp/a	Investitionen in geprüfte Projekte (Millionen Euro/MW oder Euro/kWp/a)	Durchschnittlich erzeugte Energie (geplant/tatsächlich) MWh/a
						National (Millionen Euro)	EFRE/KF (Millionen Euro)			
Projekt 21		Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit für eine höhere Lebensqualität	Einrichtung von Erneuerbare-Energien-Systemen am Malta College of Arts, Science and Technology	Eigenständiges Projekt	0,464	0,07	0,395	134/134 kW p/a	3 464	235 / 213 MWh/a ¹
Projekt 22		Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit für eine höhere Lebensqualität	Energy-Smart Authority (Energieeffiziente Wohnungsbehörde)	Eigenständiges Projekt	0,041	0,006	0,035	3,48/3,51 kW p/a	3 949	5,23 / 5,28 MWh/a ¹
Projekt 23	MT	Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit für eine höhere Lebensqualität	Promotion of RES in the Domestic Sector (Förderung erneuerbarer Energiequellen in Privathaushalten)	Zuschussprogramm	16,932	2,76	14,392	9 216 kW p/a	Nicht zutreffend	9 015 / 13 824 MWh/a ¹
Projekt 24		Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit für eine höhere Lebensqualität	ERDF Energy Grant Scheme for Enterprises (EFRE-Zuschussprogramm für Unternehmen im Bereich Energie)	Zuschussprogramm	18,404	2,76	15,643	6 023 kW p/a	Nicht zutreffend	5 000 MWh/a/nicht bereitgestellt

¹ Anmerkung: Die tatsächlichen Ergebnisse basieren nicht auf durch Messungen gewonnenen Daten.

Zusammenfassende Evaluierung der Ergebnisse der Erneuerbare-Energien-Projekte

Anmerkung: Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden einige Projekte in diesem Anhang in Teilprojekte aufgegliedert. Die Gesamtzahl der Projekte beträgt damit 27.

		Zahl der geprüften Projekte/Teilprojekte			
		Unzulänglich	Zufriedenstellend	Gut	Nicht zutreffend/ Daten nicht verfügbar
Projektdurchführung	Anlagen funktionieren ohne nennenswerte Probleme (Projektleistung ist gut , wenn Anlagen ohne ungeplante Ausfallzeiten funktionieren; zufriedenstellend , wenn Ausfallzeiten begrenzte Auswirkungen auf Energieproduktion haben; unzulänglich , wenn Ausfallzeiten erhebliche Auswirkungen auf Energieproduktion haben)	0	2	25	0
	Installierte Energiekapazität (Projektleistung ist gut , wenn geplante Energiekapazität installiert wurde; zufriedenstellend bei nicht erheblichen Abweichungen vom Plan; unzulänglich , wenn Energiekapazität nicht installiert wurde/ bei erheblichen Abweichungen)	0	0	27	0
	Nutzung der Gesamtproduktionskapazität entsprechend Planung (Projektleistung ist gut , wenn Energiekapazität gemäß Plan genutzt wird; zufriedenstellend bei nicht erheblichen Abweichungen vom Plan; unzulänglich , wenn Energiekapazität nicht genutzt wird/ bei erheblichen Abweichungen vom Plan)	2	6	19	0
	Einhaltung des Technischen Plans (TP) (Projektleistung ist unzulänglich bei erheblichen Abweichungen vom TP; zufriedenstellend bei einigen Abweichungen ohne echte Auswirkungen auf Ergebnisse; gut , wenn keine Abweichungen)	0	1	26	0
	Einhaltung des Budgets (Projektleistung ist gut , wenn keine preislichen Abweichungen; zufriedenstellend bei Erhöhung um $0\% < x < 20\%$; unzulänglich bei Erhöhung um $> 20\%$)	1	0	26	0
	Einhaltung des operativen Plans (OP) (Projektleistung ist gut , wenn keine Abweichungen vom OP; zufriedenstellend bei wenigen Abweichungen ohne echte Auswirkungen auf Ergebnisse; unzulänglich bei erheblichen Abweichungen)	2	6	19	0
	Risikomanagement, Projektkomplexität, Durchführungshindernisse (Projektleistung ist gut , wenn bei festgestellten Risiken Maßnahmen ergriffen wurden; zufriedenstellend , wenn Risiken teilweise analysiert und abgeschwächt wurden; unzulänglich , wenn keine angemessene Risikoanalyse vorgenommen wurde)	0	10	17	0
	Transparente, sachgerechte und messbare Leistungsindikatoren und Auswahl der am besten vorbereiteten/ausgereiften Anträge (Projektleistung ist gut , wenn geeignete Indikatoren zur Auswahl der am besten vorbereiteten und ausgereiften Anträge verwendet wurden, die Kostenwirksamkeit der Anträge bewertet und Wettbewerb zwischen den Anträgen gewährleistet wurde; zufriedenstellend , wenn diese Kriterien nur teilweise angewandt wurden; unzulänglich bei Nichtanwendung)	0	27	0	0
	Lizenzierung/Genehmigungen/öffentliche Akzeptanz (ausgereiftes, einsatzfähiges Projekt) (Projektleistung ist gut , wenn Anlage in Betrieb ist und keine Probleme bei Erteilung erforderlicher Genehmigungen festgestellt wurden; zufriedenstellend , wenn nur Lizenzen von entscheidender Bedeutung erteilt wurden; unzulänglich , wenn ernsthafte Probleme in Bezug auf Lizenzierung/ Genehmigungen/öffentliche Akzeptanz festgestellt wurden)	0	2	25	0

		Zahl der geprüften Projekte/Teilprojekte			
		Unzulänglich	Zufriedenstellend	Gut	Nicht zutreffend/ Daten nicht verfügbar
Kostenwirksamkeit	Operative Effizienz (Projektleistung ist gut , wenn operative Effizienz > 95 %; zufriedenstellend , wenn 80 % < x < 95 %; unzulänglich , wenn < 80 %)	4	7	7	9
	Investitionskosten (Errichtungskosten) (Euro/MW oder Euro/kWp) (Projektleistung ist gut , wenn Investitionskosten < 10 % über Durchschnittskosten liegen; zufriedenstellend , wenn 10 % < x < 30 % über Durchschnittskosten; unzulänglich wenn > 30 % über Durchschnittskosten)	4	1	17	5
	Anwendung von Kostenwirksamkeitskriterien bei der Projektauswahl (Projektleistung ist gut , wenn kostenwirksamste Projekte ausgewählt wurden: – bestes Verhältnis von Kosten zu installierter Energiekapazität (Euro/MW), – bestes Verhältnis von Kosten zu erzeugter Energie (Euro/MWh); zufriedenstellend , wenn Kostenwirksamkeitskriterien teilweise angewandt; unzulänglich bei Nichtanwendung)	12	10	5	0
	Projektfinanzierung basierend auf einer offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, einem Auswahlverfahren, Wettbewerb zwischen den Anträgen (Projektleistung ist gut , wenn offene Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und Auswahlverfahren angewandt wurden; zufriedenstellend , wenn Verfahren angewandt wurden, aber wenige Vorschläge eingegangen sind; unzulänglich bei Nichtanwendung)	8	14	5	0
	Geeignete Studien vorhanden (Projektleistung ist gut , wenn Machbarkeits-/Wirtschaftlichkeitsstudien oder andere Studien für Planung verwendet wurden; zufriedenstellend , wenn diese nicht immer befolgt wurden; unzulänglich bei Nichtverwendung)	6	10	10	1
	Eigenverantwortlichkeit (Engagement der Projekteigner/Projektbeteiligten bei der Projektdurchführung) (Projektleistung ist gut , wenn starke Eigenverantwortung und angemessener Einsatz von Wissen und Mitteln von der Projektentwicklungsphase bis zum Betrieb der Anlage bestanden; zufriedenstellend , wenn stabil mit einigen Unsicherheitsfaktoren in Bezug auf Mittel oder Wissen; unzulänglich , wenn instabil und kein angemessener Einsatz von Wissen und Mitteln bei Projektplanung und -durchführung)	0	10	17	0
	Übereinstimmung mit dem strategischen Rahmen für erneuerbare Energien (Projektleistung ist gut , wenn Projektziele relevant und kohärent im Hinblick auf den strategischen Rahmen für erneuerbare Energiequellen waren; zufriedenstellend , wenn einige Projektkomponenten nicht direkt mit den Erneuerbare-Energien-Zielen verknüpft waren; unzulänglich , wenn Projektziele nicht relevant oder kohärent im Hinblick auf den strategischen Rahmen für erneuerbare Energien waren)	0	0	27	0

Zielerreichung		Zahl der geprüften Projekte/Teilprojekte			
		Unzulänglich	Zufriedenstellend	Gut	Nicht zutreffend/ Daten nicht verfügbar
Erzeugte Energie (Projektleistung ist gut , wenn erzeugte Energie > 95 % der geplanten Menge; zufriedenstellend , wenn 85 % < x < 95 %; unzulänglich , wenn < 85 %)		6	2	6	13

Zusammenfassung

III

Die Kommission begrüßt die Feststellung, dass alle 24 geprüften Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energien die Outputs wie geplant erbrachten. In Anbetracht des für den Zeitraum 2014-2020 zu erwartenden Anstiegs bei den im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in nachhaltige Energien einschließlich erneuerbarer Energien kommt der Bericht des Hofes genau zum richtigen Zeitpunkt. Zudem gibt der Bericht willkommene Anstöße zur bestmöglichen Nutzung der Mittel.

IV

Solange die Anlage nicht voll funktionsfähig ist, kennt niemand die tatsächliche Leistung des Systems. Das tatsächliche Niveau der Energieerzeugung fällt, abhängig von mehreren Parametern (u. a. den Witterungsbedingungen, der Zuverlässigkeit des Geräts und der Gebäudebelegung), von Jahr zu Jahr unterschiedlich aus. Die Istdaten werden gemeldet, sobald das Projekt voll funktionsfähig ist.

IV – Erster Aufzählungspunkt

Aspekte der Kostenwirksamkeit können in den Auswahlkriterien für die einzelnen Interventionen festgelegt werden. Die Kohäsionspolitik dient jedoch einem weiter gefassten Zweck, und alle im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten operationellen Programme müssen im Einklang mit den Zielen dieser Politik stehen. Das heißt, sie müssen durch eine Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und die Förderung der Entwicklung in den am stärksten benachteiligten Gebieten den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken und eine insgesamt harmonische Entwicklung fördern. Die Kohäsionspolitik ist eine integrierte, ortsbezogene Politik, und ein gesteigener Anteil erneuerbarer Energien ist eines der zahlreichen Ziele ihrer Programme, d. h., Projekte können auf mehrere Ziele gleichzeitig ausgerichtet sein, nicht nur auf die Erzeugung erneuerbarer Energien. Die Kommission erkennt die in der Haushaltsordnung der EU¹ festgelegten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit an. In der Verordnung wird erklärt, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen betrifft und dass sich der Grundsatz der Wirksamkeit auf das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse bezieht. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit nicht nur nach den pro investiertem Euro erzeugten Megawatt erneuerbarer Energien bemessen

werden sollten, sondern auch danach, wie erfolgreich das Programm und die einzelnen Projekte beim Erreichen der gewünschten Ergebnisse sind.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich das Konzept der Kostenwirksamkeit auf unterschiedliche Weise definieren lässt: als sehr kurzfristige Kostensenkung oder als mittel- bis langfristige, von dynamischer Wirtschaftlichkeit geprägte Kostensenkung durch Innovation zur umfassenden Umwandlung des Energiesystems im Einklang mit den vorgegebenen Zielen für 2020 sowie zur Vorbereitung auf die Zeit danach.

IV – Zweiter Aufzählungspunkt

Die Kommission ist der Auffassung, dass die im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in erneuerbare Energien im Einklang mit den Zielsetzungen und Anforderungen der anwendbaren Rechtsgrundlage erfolgt sind. Ihre Ansichten zu dem der Kohäsionspolitik innewohnenden Europäischen Mehrwert wurden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Juni 2011 „Zum Mehrwert des EU-Haushalts“² dargelegt. Das Gros der Investitionen in erneuerbare Energien sollte durch den Privatsektor erfolgen. Die Mitgliedstaaten und die Regionen müssen sicherstellen, dass die öffentliche Finanzierung private Investitionen nicht ersetzt, sondern diese den Vorschriften für staatliche Beihilfen entsprechend ergänzt und ihnen zum Durchbruch verhilft. Finanzierungen im Rahmen der Kohäsionspolitik sollten dazu genutzt werden, bestehende nationale Förderregelungen zu ergänzen, damit die Schaffung von Mehrwert sichergestellt werden kann. Die Kommission ist der Auffassung, dass zur Analyse des Mehrwerts von EU-Mitteln in diesem Bereich eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden muss.

1 Artikel 30 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates.

2 SEK(2011) 867 endgültig vom 29.6.2011, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Zum Mehrwert des EU-Haushalts“, zugehörig zur Mitteilung der Kommission „Ein Haushalt für Europa 2020“.

V

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten fortwährend auf die Schwachstellen in den nationalen Verwaltungssystemen hingewiesen.

Mit der Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 erhalten die Begleitausschüsse des jeweiligen operationellen Programms die notwendigen Anreize zur Genehmigung von Auswahlkriterien, durch die für diese Art von Investitionen eine größtmögliche Wirkung sichergestellt wird. Die Mitgliedstaaten und Regionen werden im Voraus entscheiden müssen, welche Ziele sie mit den verfügbaren Mitteln erreichen wollen. Auch werden sie genau festlegen müssen, auf welche Weise sie bei den einzelnen prioritären Schwerpunkten die bei der Erreichung dieser Ziele gemachten Fortschritte messen werden. Dies erlaubt eine regelmäßige Überwachung und Erörterung der Art und Weise, wie die Finanzressourcen genutzt werden.

Bezüglich des Programmplanungszeitraums 2014-2020 wurden für alle Schwerpunkte Anforderungen hinsichtlich einer robusteren Interventionslogik eingeführt. Hierzu zählte auch eine Reihe gemeinsamer Wirkungsindikatoren, deren Nutzung verpflichtend ist, soweit sie von Belang sind. Im Bereich der erneuerbaren Energien beinhaltet sowohl die EFRE- als auch die KF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 einen gemeinsamen Indikator für die „Zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen“.

Was die Bemerkungen zu Aspekten der Kostenwirksamkeit betrifft, so verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Ziffer IV.

VIII – Empfehlung 1

Im Rahmen der Kohäsionspolitik ist die Kommission, von der Genehmigung großer Projekte abgesehen, an der Projektauswahl nicht beteiligt.

Der neue verordnungsrechtliche Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 gewährleistet jedoch von Beginn an auf der Grundlage der angenommenen Programme und der Interventionslogik, zu der auch Ergebnisindikatoren für die Zielsetzungen und in die prioritären Schwerpunkte eingebundene Outputs gehören, dass die Auswahl der Projekte seitens der Mitgliedstaaten möglichst weitgehend den Empfehlungen des Hofes folgt.

Auf der Grundlage des für jedes operationelle Programm festgelegten Leistungsrahmens wird die Kommission zudem anhand von ausschließlich auf die Indikatoren bezogenen Meilensteinen die Leistung der Programme fördern und überprüfen können. Ergeben sich aus einer

Leistungsüberprüfung Nachweise, dass in einem Prioritätsbereich die rein auf Finanz- und Wirkungsindikatoren sowie auf die festgelegten, wichtigsten Durchführungsschritte bezogenen Meilensteine nicht erreicht wurden und der Mitgliedstaat nicht die notwendigen Schritte zur Behebung des Problems unternommen hat, dann kann die Kommission eine Zwischenzahlung ganz oder teilweise aussetzen oder letztendlich Finanzkorrekturen anwenden. Die leistungsgebundene Reserve sollte einem solchen Programm nicht zugeteilt werden.

Im Rahmen der Rechtsgrundlage für den Zeitraum 2014-2020 stärkt die Kommission zudem die Ex-ante-Konditionalitäten für die Mittel, damit sichergestellt ist, dass die erforderlichen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Durchführung der Programme bestehen.

Darüber hinaus wird die Kommission durch ihre aktive, ständige Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Verwaltungsbehörden dahingehend beraten, die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes in das Auswahlverfahren und die Auswahlkriterien der Projekte für erneuerbare Energien einzubeziehen. Der Beitrag zu den erwarteten Ergebnissen des prioritären Schwerpunkts muss jetzt in die Auswahlkriterien aufgenommen werden.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an. Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass die Vermeidung von Mitnahmeeffekten wichtig ist. Zur Unterstützung eines stärker marktbasierter Ansatzes im Zeitraum 2014-2020 ermutigt die Kommission, wie in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorgesehen, zum Einsatz von Finanzinstrumenten anstelle von Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen, bei denen erwartet wird, dass sie sich finanziell tragen, aber nicht genügend Finanzmittel aus Marktquellen entstehen lassen.

Die Kommission stimmt auch zu, dass die Programme auf angemessenen Bedarfsanalysen basieren müssen. Zu diesem Zweck ist in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorgesehen, dass die Partnerschaftsvereinbarung für den Zeitraum 2014-2020 eine Analyse der Unterschiede, Entwicklungserfordernisse und des Wachstumspotenzials enthalten soll. Die in den einzelnen operationellen Programmen getroffenen Entscheidungen sind entsprechend zu begründen. Anforderungen, die auf die Erneuerbare-Energien-Richtlinie zurückgehen (z. B. strategischer Ansatz, Bedarfsanalyse und nationale Aktionspläne für erneuerbare Energien), gewährleisten auch eine optimale Planung für die im Rahmen der Kohäsionspolitik vorgenommenen Investitionen in erneuerbare Energien.

Nichtsdestotrotz ist die Kohäsionspolitik eine integrierte, ortsbezogene Politik, und ein gesteigener Anteil erneuerbarer Energien ist nur eines von mehreren Zielen dieser Politik. Insbesondere können andere Zielsetzungen der Kohäsionspolitik wie beispielsweise die Förderung von Innovationen die Wahl von Technologien rechtfertigen, die nicht die höchste Kostenwirksamkeit haben. In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist vorgesehen, dass die Auswahlverfahren und -kriterien den Beitrag der Vorhaben zur Erreichung der besonderen Ziele und Ergebnisse des maßgeblichen Schwerpunkts der operationellen Programms sicherstellen müssen, wobei dieses auch noch anderen Zielsetzungen als der Erzeugung erneuerbarer Energien dienen kann.

Was große Projekte betrifft, so wird die Kommission auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen einschließlich einer Wirtschafts- und einer Finanzanalyse verlangen. Als ein Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analyse ist eine Optionsanalyse vorgeschrieben, in der neben anderen Gesichtspunkten auch wirtschaftliche und finanzielle Aspekte wie Baukosten berücksichtigt werden. Auf diese Weise soll die beste Option ausgewählt und gleichzeitig versucht werden, den gesellschaftlichen Nutzen des Projekts zu maximieren.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung im zweiten Gedankenstrich. Sie erinnert die Mitgliedstaaten ständig an die Notwendigkeit, stabilere rechtliche Rahmenbedingungen sicherzustellen, und kritisiert häufige und zudem rückwirkende Änderungen an den rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten. Die Mitteilung der Kommission vom November 2013 über die „Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen“ und die Leitlinie der Kommission zur Gestaltung von Förderregelungen für erneuerbare Energien sowie die Leitlinie zur Nutzung von Mechanismen der Zusammenarbeit im Bereich der erneuerbaren Energien³ sprechen diese Fragestellungen an.

³ C(2013) 7243 final vom 5.11.2013, Mitteilung der Kommission „Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen“ sowie die zugehörigen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen SWD(2013) 439 final „European Commission guidance for the design of renewables support schemes“ und SWD(2013) 440 final „Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms“.

VIII – Empfehlung 2

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an und betrachtet sie als von ihrer Seite aus durchgeführt. Die Mitgliedstaaten sollten die im November 2013 von der Kommission herausgegebene Leitlinie zur Gestaltung von Förderregelungen für erneuerbare Energien berücksichtigen. Die Leitlinien zu Beihilfen für Energieziele und Umweltschutz, die in Kürze erlassen werden sollen, werden ebenfalls einen Beitrag zur Erhöhung der Kostenwirksamkeit der in den Mitgliedstaaten bestehenden Förderregelungen für erneuerbare Energien leisten.

Einleitung

07

Die Kommission weist darauf hin, dass die Verantwortung für die Beseitigung sektorenspezifischer Hindernisse für Investitionen in erneuerbare Energien bei den Mitgliedstaaten liegt.

Die Kommission hat diese Hindernisse in ihren regelmäßigen Berichten stets zur Sprache gebracht und den Mitgliedstaaten Empfehlungen gegeben. Die Förderregelungen waren nicht immer gut durchdacht und führten entweder zu ungünstigen Bedingungen oder Überkompensation. Die im November 2013 erschienene Leitlinie der Kommission zur Gestaltung von Förderregelungen für erneuerbare Energien sowie die Leitlinie zur Nutzung von Mechanismen der Zusammenarbeit im Bereich der erneuerbaren Energie heben die Grundsätze hervor, die bei der Bewältigung dieser Situation zu befolgen sind⁴.

⁴ C(2013) 7243 final vom 5.11.2013, Mitteilung der Kommission „Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen“ sowie die zugehörigen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen SWD(2013) 439 final „European Commission guidance for the design of renewables support schemes“ und SWD(2013) 440 final „Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms“.

Bemerkungen

17

Die Kommission erkennt zwar an, dass Schwierigkeiten bei der Einspeisung von aus erneuerbaren Energiequellen gewonnener Elektrizität in das Netz ein Hemmnis für die Nutzung erneuerbarer Energien darstellten, dies hängt aber nicht unmittelbar vom Projektmanagement ab. Die Verbesserung des Zugangs von aus erneuerbaren Energiequellen gewonnener Elektrizität zum Netz ist nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eine gesetzliche Vorgabe.

18

Die Kommission ist in der Tat der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der administrativen Hindernisse auf diesem Gebiet nur geringe Fortschritte erzielt haben.

Was den Verweis auf das Vereinigte Königreich betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass in der Formulierung die in diesem Mitgliedstaat geltenden Verfassungsregelungen und der dortige Dezentralisierungsprozess berücksichtigt werden sollten. Die verschiedenen Unterlagen zu den operationellen Programmen und die Begleitausschüsse für die Programme im Vereinigten Königreich sind autonom und unabhängig. Eine Harmonisierung wird mit Hilfe von in allen Programmen im Land eingebetteten Querschnittsthemen erreicht.

20 – Erster Aufzählungspunkt

Die Vergabebehörde erkannte diese Probleme, und genau aus diesem Grund, nämlich der Gewährleistung von Transparenz und mehr Wettbewerb, wurden die Ausschreibungen neu eingeleitet.

20 – Zweiter Aufzählungspunkt

Hinsichtlich der Windenergieprojekte in Polen bestanden (falls infolge des Vergabeverfahrens das Angebot eines anderen Lieferanten ausgewählt worden wäre) für den Begünstigten keine Hindernisse, eine Änderung der ausgestellten Baugenehmigungen zu beantragen und ein anderes Turbinenmodell zu spezifizieren.

Was das Sonnenkollektorprojekt in Polen betrifft, so war der Umfang der Ausschreibung ordnungsgemäß im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften beschrieben worden. In den Ausschreibungsinformationen war bestimmt worden, dass das Verfahren einen vorgegebenen Sonnenkollektortyp oder einen anderen Typ mit den gleichen Parametern betraf. Das fragliche Projekt wurde außerdem zweimal durch nationale Behörden kontrolliert. Die Konformität des Projekts

mit den öffentlichen Vergabevorschriften wurde dabei nicht in Frage gestellt.

21

Bezüglich des Programmplanungszeitraums 2014-2020 wurden für alle Schwerpunkte Anforderungen hinsichtlich einer robusteren Interventionslogik eingeführt. Hierzu zählte auch eine Reihe gemeinsamer Wirkungsindikatoren, deren Nutzung verpflichtend ist, soweit sie von Belang sind. Im Bereich der erneuerbaren Energien beinhaltet sowohl die EFRE- als auch die KF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 einen gemeinsamen Indikator für die „Zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen“. Man wird immer Evaluierungen benötigen, um zwischen dem Beitrag, den durch Mittel aus den Fonds der Kohäsionspolitik kofinanzierte Vorhaben zu Veränderungen in der Erzeugung erneuerbarer Energien und den Verbrauchsmustern leisten, und dem Einfluss anderer äußerer Faktoren trennen zu können.

23

Bevor die Anlage nicht fertiggestellt und voll funktionsfähig ist, kennt niemand die tatsächliche Leistung des Systems. Das tatsächliche Niveau der Energieerzeugung fällt, abhängig von mehreren Parametern (u. a. den Witterungsbedingungen, der Zuverlässigkeit des Geräts und der Gebäudebelegung), von Jahr zu Jahr unterschiedlich aus. Die Istdaten werden gemeldet, sobald das Projekt voll funktionsfähig ist.

24

Was die Windenergieprojekte in Polen betrifft, bei denen vier von fünf Projekten die Ziele laut Tabelle 1 nicht erreichten, so vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Ergebnisse über den gesamten Betriebszeitraum eines Windparks bewertet werden sollten. Dies war bei einem der Projekte nicht der Fall. Eine bessere territoriale Planung von Investitionen in erneuerbare Energien ist in Anbetracht der besonderen Bedingungen, die für den jeweiligen Typ erneuerbarer Energie am jeweiligen Standort zutreffen, anzuraten. Die Tatsache, dass Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien ihre geplanten Produktionsziele überhaupt nicht oder nur teilweise erreichen, bestätigt das hohe Risikoprofil derartiger Investitionen und bekräftigt folglich die Notwendigkeit öffentlicher Mittel, damit bankfähige Projekte herbeigeführt und somit private Finanzierungen in Schwung gebracht werden können.

Kasten 5 – Zweiter Absatz

Die Kommission schlug den polnischen Behörden und der Partnerschaft „Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen“ (JASPERS) vor, auf der Grundlage realistischerer Schätzungen eine Beurteilung der Ergebnisse und der finanziellen Ertragsrate durchzuführen. Dann würden die Ergebnisindikatoren die Einsatzzeiten von Windparks besser widerspiegeln.

Kasten 5 – Dritter Absatz

Im Vereinigten Königreich erbrachten zwei der fünf geprüften Standorte niedrigere Outputs als erwartet, weil die Systeme weniger stark in Anspruch genommen wurden als prognostiziert. Im Rahmen des Datenerfassungsprojekts, das die Verwaltungsbehörde für das Ende des Vorhabens plant, sollen standortspezifische Daten erfasst werden, von denen man eine weitere Klärung der Frage, warum die Nachfrage niedriger als vorhergesehen war, erwartet.

26

Die Kommission erkennt die in der Haushaltsordnung der EU festgelegten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit an. In der Verordnung wird erklärt, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen betrifft und dass sich der Grundsatz der Wirksamkeit auf das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse bezieht. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit nicht nur nach den pro investiertem Euro erzeugten Megawatt erneuerbarer Energien bemessen werden sollten, sondern auch danach, wie erfolgreich das Programm und die einzelnen Projekte beim Erreichen der gewünschten Ergebnisse sind.

27

Aspekte der Kostenwirksamkeit können in den Auswahlkriterien für die einzelnen Interventionen festgelegt werden. Die Kohäsionspolitik dient jedoch einem weiter gefassten Zweck, und alle im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten operationellen Programme müssen im Einklang mit den Zielen dieser Politik stehen. Das heißt, sie müssen durch eine Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und die Förderung der Entwicklung in den am stärksten benachteiligten Gebieten den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken und eine insgesamt harmonische Entwicklung fördern.

Die Kohäsionspolitik ist eine integrierte, ortsbezogene Politik, und ein gestiegener Anteil erneuerbarer Energien ist eines der zahlreichen Ziele ihrer Programme, d. h., Projekte können auf mehrere Ziele gleichzeitig ausgerichtet sein, nicht nur auf die Erzeugung erneuerbarer Energien. Was darüber hinaus insbesondere die Investitionen in erneuerbare Energien betrifft, vertritt die Kommission die Auffassung, dass sich das Konzept der Kostenwirksamkeit auf unterschiedliche Weise definieren lässt: als sehr kurzfristige Kostensenkung oder als mittel- bis langfristige, von dynamischer Wirtschaftlichkeit geprägte Kostensenkung durch Innovation zur umfassenden Umwandlung des Energiesystems im Einklang mit den vorgegebenen Zielen für 2020 sowie zur Vorbereitung auf die Zeit danach.

28

Die Verordnung Nr. 1083/2006 schrieb zwar keine „Bedarfsanalyse“ vor, die Kommission stimmt aber zu, dass eine Bedarfsanalyse nützlich sein kann. Für alle im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007-2013 finanzierten operationellen Programme besteht die allgemeine Anforderung, dass sie „eine Analyse der Situation der förderfähigen Gebiete oder Sektoren in Bezug auf Stärken und Schwächen sowie die Strategie, mit der hierauf reagiert werden soll“ beinhalten müssen.

Im Zeitraum 2014-2020 werden in den prioritären Schwerpunkten dem besonderen Bedarf und Kontext der Mitgliedstaaten entsprechend ein oder mehrere Investitionsschwerpunkte ausgewählt werden. In den spezifischen Zielsetzungen und dazugehörigen Ergebnisindikatoren wird dann zum Ausdruck gebracht, was in jedem prioritären Schwerpunkt erreicht werden soll – jeweils in Bezug auf die Analyse der Situation und die ermittelten politischen Erfordernisse.

29

Unter den Aspekten des Gesamtvolumens verfügbarer Mittel, des nationalen Bedarfs und der von den einzelnen Mitgliedstaaten gesetzten Schwerpunkte betrachtet, bestanden bei den im Zeitraum 2007-2013 den Investitionen in erneuerbare Energien zugewiesenen, relativen Anteilen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten Unterschiede. Die in den Bereich der Kohäsionspolitik fallenden operationellen Programme für den Zeitraum 2007-2013 wurden vor der Annahme der Klimaschutz- und Energieziele für 2020 und den entsprechenden EU-Rechtsvorschriften geplant und erlassen. Der Beitrag zu den Erneuerbare-Energien-Zielen von Horizont 2020 wurde nachträglich berücksichtigt, wenn Mitgliedstaaten Änderungen an ihren operationellen Programmen anmeldeten.

Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Gros der Investitionen in diesem Bereich aus dem Privatsektor kommen sollte. Die Mitgliedstaaten und die Regionen müssen sicherstellen, dass die öffentliche Finanzierung private Investitionen nicht ersetzt, sondern diese den Vorschriften für staatliche Beihilfen entsprechend ergänzt und ihnen zum Durchbruch verhilft. Finanzierungen im Rahmen der Kohäsionspolitik sollten dazu genutzt werden, bestehende nationale Förderregelungen zu ergänzen, damit die Schaffung von Mehrwert sichergestellt werden kann.

30

Seit der Annahme der Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Jahr 2009 und der Einführung der gesetzlichen Anforderung, nationale Aktionspläne für erneuerbare Energien zu verabschieden, mussten die Mitgliedstaaten in der Tat ordnungsgemäße Bedarfsanalysen für Investitionen in erneuerbare Energien durchführen. Die nationalen Aktionspläne für erneuerbare Energien beruhen auf solchen Bedarfsanalysen. Darüber hinaus bilden sie eine ernsthafte, gut durchdachte Grundlage für auf erneuerbare Energien bezogene Investitionen in den Mitgliedstaaten. Zusätzlich trug der Umstand, dass die Verabschiedung solcher Pläne transparent erfolgte und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde, zu besserer Planung und größerer Transparenz bei. Auf diese Weise erhielten erstmals alle Akteure, auch Investoren und benachbarte Mitgliedstaaten, die Möglichkeit zur Koordination derartiger Investitionen und somit zur Erhöhung von Mehrwert und Kostenwirksamkeit. Nichtsdestotrotz wurden alle in den Bereich der Kohäsionspolitik fallenden operationellen Programme für den Zeitraum 2007-2013 ausgehandelt und genehmigt, bevor die nationalen Aktionspläne für erneuerbare Energien vorgelegt werden mussten (Juni 2010).

30 – Vierter Aufzählungspunkt

Nach Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 war eine Halbzeitbewertung operationeller Programme nicht verpflichtend vorgeschrieben, sofern dies nicht durch besondere Umstände gerechtfertigt wurde.

Nichtsdestotrotz wird bei allen Projekten in Wales ab 2014 eine Evaluierung durchgeführt. Im Laufe des Jahres 2014 wird die walisische Verwaltungsbehörde eine Synthese aller Evaluierungen von Vorhaben in Auftrag geben, um daraus auf Programmebene Feststellungen ermitteln zu können, unter anderem auch aus Energievorhaben.

32

Die Kommission stimmt der allgemeinen Aussage zu, stellt aber fest, dass bei der Planung und Durchführung der geprüften Projekte keine wesentlichen Unzulänglichkeiten ermittelt wurden.

36

Was die einzelnen Projekte betrifft, so sind die Mitgliedstaaten selbst für die Auswahl verantwortlich. Was die Überlegungen im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit und die übergreifenden Ziele der Kohäsionspolitik betrifft, so verweist die Kommission auf ihre Antworten zu den Ziffern 26 und 27.

37

Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 26 und 27.

39

Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass die Vermeidung von Mitnahmeeffekten wichtig ist. Was die Kofinanzierungssätze betrifft, sind die entsprechenden Bestimmungen in Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 festgelegt worden. Das bedeutet nicht schon an sich, dass ein Teil der Investitionskosten eines Projekts vom Endbegünstigten eines öffentlichen Zuschusses getragen wird. In Artikel 55 derselben Verordnung finden sich auch Bestimmungen zu Einnahmen schaffenden Projekten. Zur Einhaltung der verbindlichen Ziele für erneuerbare Energien müssen die Mitgliedstaaten Anreize für Investitionen in Erneuerbare-Energien-Projekte, die in Anbetracht eines höheren Risikoprofils derartiger Investitionen für sich genommen vielleicht nicht bankfähig sind, schaffen. Die Kofinanzierungssätze von durch staatliche Beihilfe geförderten Erneuerbare-Energien-Projekte werden in Beihilfeentscheidungen festgesetzt, wobei in diesem Fall die Finanzierungslückenmethode nicht anzuwenden ist. Nichtsdestotrotz wird eine Berechnung der Finanzierungslücke angeregt, weil dies bei der Festsetzung der Höhe (oder Intensität) der staatlichen Beihilfe unterhalb des Höchstsatzes hilfreich ist, soweit angemessen.

Zur Unterstützung eines stärker marktbasierter Ansatzes im Zeitraum 2014-2020 setzt sich die Kommission zur Förderung von Investitionen, bei denen erwartet wird, dass sie sich finanziell tragen, aber nicht genügend Finanzmittel aus Marktquellen entstehen lassen, für die Einführung von Finanzinstrumenten anstelle von Finanzhilfen ein. In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist dies ebenfalls vorgesehen. Eine Förderung mittels Finanzinstrumenten stützt sich nach Artikel 37 Absatz 2 der vorstehend genannten Verordnung auf eine detaillierte Ex-ante-Bewertung, in der unter anderem Nachweise für Marktversagen oder eine suboptimale Lage bei den Investitionen sowie die geschätzte Höhe und den geschätzten Umfang des öffentlichen Investitionsbedarfs erbracht werden. Auch die Arten der zu unterstützenden Finanzinstrumente werden in diese Bewertung eingeschlossen.

Kasten 7

Die Windparkprojekte in Polen erhielten 22 % bis 70 % der gesamten beihilfefähigen Investitionskosten bis zu einem Höchstbetrag von 10 Mio. EUR. Es lässt sich feststellen, dass die EU-Kofinanzierungssätze für große Windparkprojekte, d. h. von der Kommission bewertete Projekte, 22-25 % betragen.

42

Was die nationalen Mechanismen öffentlicher Finanzierungen betrifft, so bestand für die im Rahmen der Kohäsionspolitik gewährten Finanzierungen in der Tat die Anforderung, dass sie diese gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 ergänzen. Die bestehende Finanzierungsmechanismen ergänzenden EFRE-Mittel zeichnen sich aufgrund dessen, dass mehr getan wurde als es ohne die kohäsionspolitischen Mittel der Fall gewesen wäre, durch einen finanziellen Mehrwert aus. Hinsichtlich des Mehrwerts muss die Beschaffenheit dieser Politik nicht verändert werden.

44

Die Kommission weist darauf hin, dass der durch die EU bewirkte Mehrwert der Verbesserung von Verwaltungskapazitäten Zeit braucht. Investitionen in erneuerbare Energien sind ein vergleichsweise neues Gebiet für die Kohäsionspolitik, und es wird einige Zeit erforderlich sein, bis derartige Lerneffekte eintreten.

45

Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 7.

46

Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 29.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 48 und 52

Mit der Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 erhalten die Begleitausschüsse des jeweiligen operationellen Programms die notwendigen Anreize zur Genehmigung von Auswahlkriterien, durch die für diese Art von Investitionen eine größtmögliche Wirkung sichergestellt wird. Die Mitgliedstaaten und Regionen werden im Voraus entscheiden müssen, welche Ziele sie mit den verfügbaren Mitteln erreichen wollen. Auch werden sie genau festlegen müssen, auf welche Weise sie bei den einzelnen prioritären Schwerpunkten die bei der Erreichung dieser Ziele gemachten Fortschritte messen werden. Dies erlaubt eine regelmäßige Überwachung und Erörterung der Art und Weise, wie die Finanzressourcen genutzt werden.

In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist für den Zeitraum 2014-2020 vorgesehen, dass die Auswahlverfahren und -kriterien den Beitrag der Vorhaben zur Erreichung der besonderen Ziele und Ergebnisse des maßgeblichen Schwerpunkts des operationellen Programms sicherstellen müssen, wobei dies auch noch anderen Zielsetzungen als der Erzeugung erneuerbarer Energien dienen kann. Was große Projekte betrifft, so verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten bzw. den Verwaltungsbehörden bei jedem Großprojekt die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen einschließlich einer Wirtschafts- und einer Finanzanalyse, um den Nachweis zu erbringen, dass das Projekt aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten wünschenswert ist (dass der Gesellschaft also aus dem Projekt Vorteile entstehen) und dass der Beitrag kohäsionspolitischer Mittel notwendig ist, damit das Projekt unter Berücksichtigung des Risikoprofils finanziell tragfähig und, in einigen Fällen, auch bankfähig wird. Als ein Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analyse ist eine Optionsanalyse vorgeschrieben, in der neben anderen Gesichtspunkten auch wirtschaftliche und finanzielle Aspekte wie beispielsweise möglichst niedrige Baukosten berücksichtigt werden. Auf diese Weise soll die beste Option ausgewählt und gleichzeitig versucht werden, den gesellschaftlichen Nutzen des Projekts zu maximieren.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu den Ziffern 25 bis 26, 28 bis 32, 36 bis 37 und 39.

50

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten fortwährend auf die Schwachstellen in den nationalen Verwaltungssystemen hingewiesen. Hierbei handelt es sich darüber hinaus um eine gesetzliche Vorgabe, auf die in Artikel 13 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eingegangen wird. Dieser Punkt wird in den zweijährlichen Fortschrittsberichten der Kommission zur erneuerbaren Energie überwacht und analysiert.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu den Ziffern 17 bis 21.

51

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu den Ziffern 23 bis 25.

53

Die Kommission ist der Auffassung, dass die im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in erneuerbare Energien im Einklang mit den Zielsetzungen und Anforderungen der anwendbaren Rechtsgrundlage erfolgt sind. Ihre Ansichten zu dem der Kohäsionspolitik innewohnenden Europäischen Mehrwert wurden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Juni 2011 „Zum Mehrwert des EU-Haushalts“ dargelegt. Die Kommission ist der Auffassung, dass zur Analyse des Mehrwerts von EU-Mitteln in diesem Bereich die folgenden Faktoren berücksichtigt werden müssen:

- der Beitrag der geförderten Technologien und Projekte zur Erreichung der Ziele der EU im Bereich der erneuerbaren Energien einschließlich des Vorantreibens technologischer Entwicklung und Innovation und der Beitrag zur Bereitstellung von Beschäftigungs- und Regionalentwicklungsmöglichkeiten insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten;
- der Beitrag der geförderten Projekte zur Erreichung der Erneuerbare-Energien-Ziele und zu Fortschritten bei der Durchführung nationaler Aktionspläne für erneuerbare Energien (wobei auch der Beitrag zum Voranbringen erneuerbarer Energien in verschiedenen Sektoren wie Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen, Heiz- und Kühlsysteme aus erneuerbaren Energiequellen und Beförderung aus erneuerbaren Energiequellen zu berücksichtigen ist);

- der Betrag der Förderung zur Entwicklung von Märkten für erneuerbare Energien in den Mitgliedstaaten und in der EU;
- der Beitrag der EU-Mittel zur kosten- und energieeffizienten Erreichung der Erneuerbare-Energien-Ziele bei gleichzeitiger Förderung von Innovation und technologischer Entwicklung (Zielsetzungen der integrierten Energie- und Klimaschutzpolitik der EU).

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu den Ziffern 42, 46 und 47.

Empfehlung 1

Im Rahmen der Kohäsionspolitik ist die Kommission, von der Genehmigung großer Projekte abgesehen, an der Projektauswahl nicht beteiligt.

Der neue verordnungsrechtliche Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 gewährleistet jedoch von Beginn an auf der Grundlage der angenommenen Programme und der Interventionslogik, zu der auch Ergebnisindikatoren für die Zielsetzungen und in die prioritären Schwerpunkte eingebundene Outputs gehören, dass die Auswahl der Projekte seitens der Mitgliedstaaten möglichst weitgehend den Empfehlungen des Hofes folgt.

Auf der Grundlage des für jedes operationelle Programm festgelegten Leistungsrahmens wird die Kommission zudem anhand von ausschließlich auf die Indikatoren bezogenen Meilensteinen die Leistung der Programme fördern und überprüfen können. Ergeben sich aus einer Leistungsüberprüfung Nachweise, dass in einem Prioritätsbereich die rein auf Finanz- und Wirkungsindikatoren sowie auf die festgelegten, wichtigsten Durchführungsschritte bezogenen Meilensteine nicht erreicht wurden und der Mitgliedstaat nicht die notwendigen Schritte zur Behebung des Problems unternommen hat, kann die Kommission eine Zwischenzahlung ganz oder teilweise aussetzen oder letztendlich Finanzkorrekturen anwenden. Die leistungsgebundene Reserve sollte einem solchen Programm nicht zugeteilt werden.

Im Rahmen der Rechtsgrundlage für den Zeitraum 2014-2020 stärkt die Kommission zudem die Ex-ante-Konditionalitäten für die Finanzmittel, damit sichergestellt ist, dass die erforderlichen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Durchführung der Programme bestehen.

Darüber hinaus wird die Kommission durch ihre aktive, ständige Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Verwaltungsbehörden dahingehend beraten, die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes in das Auswahlverfahren und die Auswahlkriterien der Projekte für erneuerbare Energien einzubeziehen. Der Beitrag zu den erwarteten Ergebnissen des prioritären Schwerpunkts muss jetzt in die Auswahlkriterien aufgenommen werden.

Empfehlung 1 – Erster Aufzählungspunkt

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an. Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass die Vermeidung von Mitnahmeeffekten wichtig ist. Zur Unterstützung eines stärker marktbasierter Ansatzes im Zeitraum 2014-2020 ermutigt die Kommission, wie in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorgesehen, zum Einsatz von Finanzinstrumenten anstelle von Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen, bei denen erwartet wird, dass sie sich finanziell tragen, aber nicht genügend Finanzmittel aus Marktquellen entstehen lassen. Eine Förderung mittels Finanzinstrumenten stützt sich nach Artikel 37 Absatz 2 der vorstehend genannten Verordnung auf eine detaillierte Ex-ante-Bewertung, in der unter anderem Nachweise für Marktversagen oder eine suboptimale Lage bei den Investitionen sowie die geschätzte Höhe und den geschätzten Umfang des öffentlichen Investitionsbedarfs erbracht werden. Auch die Arten der zu unterstützenden Finanzinstrumente werden in diese Bewertung eingeschlossen.

Die Kommission stimmt auch zu, dass die Programme auf angemessenen Bedarfsanalysen basieren müssen. Zu diesem Zweck ist in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorgesehen, dass die Partnerschaftsvereinbarung für den Zeitraum 2014-2020 eine Analyse der Unterschiede, Entwicklungserfordernisse und des Wachstumspotenzials enthalten soll. Die in den einzelnen operationellen Programmen getroffenen Entscheidungen sind entsprechend zu begründen. Anforderungen, die auf die Erneuerbare-Energien-Richtlinie zurückgehen (z. B. strategischer Ansatz, Bedarfsanalyse und nationale Aktionspläne für erneuerbare Energien) gewährleisten auch eine optimale Planung für die im Rahmen der Kohäsionspolitik vorgenommenen Investitionen in erneuerbare Energien.

Nichtsdestotrotz ist die Kohäsionspolitik eine integrierte, ortsbezogene Politik, und ein gestiegener Anteil erneuerbarer Energien ist nur eines von mehreren Zielen dieser Politik. Insbesondere können andere Zielsetzungen der Kohäsionspolitik wie beispielsweise die Förderung von Innovationen die Wahl von Technologien rechtfertigen, die nicht die höchste Kostenwirksamkeit haben. In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist vorgesehen, dass die Auswahlverfahren und -kriterien den Beitrag der Vorhaben zur Erreichung der besonderen Ziele und Ergebnisse des maßgeblichen Schwerpunkts der operationellen Programms sicherstellen müssen, wobei dieses auch noch anderen Zielsetzungen als der Erzeugung erneuerbarer Energien dienen kann.

Was große Projekte betrifft, so wird die Kommission auch im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen einschließlich einer Wirtschafts- und einer Finanzanalyse verlangen. Als ein Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analyse ist eine Optionsanalyse vorgeschrieben, in der neben anderen Gesichtspunkten auch wirtschaftliche und finanzielle Aspekte wie Baukosten berücksichtigt werden. Auf diese Weise soll die beste Option ausgewählt und gleichzeitig versucht werden, den gesellschaftlichen Nutzen des Projekts zu maximieren.

Empfehlung 1 – Zweiter Aufzählungspunkt

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Sie erinnert die Mitgliedstaaten ständig an die Notwendigkeit, stabilere rechtliche Rahmenbedingungen sicherzustellen, und kritisiert häufige und zudem rückwirkende Änderungen an den rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten. Die Mitteilung der Kommission vom November 2013 über die „Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen“ und die Leitlinie der Kommission zur Gestaltung von Förderregelungen für erneuerbare Energien sowie die Leitlinie zur Nutzung von Mechanismen der Zusammenarbeit im Bereich der erneuerbaren Energien⁵ sprechen diese Fragestellungen an.

5 C(2013) 7243 final vom 5.11.2013 Mitteilung der Kommission „Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen“ sowie die zugehörigen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen SWD(2013) 439 final „European Commission guidance for the design of renewables support schemes“ und SWD(2013) 440 final „Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms“.

Empfehlung 2

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an und betrachtet sie als von ihrer Seite aus durchgeführt. Die Mitgliedstaaten sollten die im November 2013 von der Kommission herausgegebene Leitlinie zur Gestaltung von Förderregelungen für erneuerbare Energien berücksichtigen. Die Leitlinien zu Beihilfen für Energieziele und Umweltschutz, die in Kürze erlassen werden sollen, werden ebenfalls einen Beitrag zur Erhöhung der Kostenwirksamkeit der in Mitgliedstaaten bestehenden Förderregelungen für erneuerbare Energien leisten.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Der Hof bewertete die Ergebnisse von Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien, die aus den Fonds der Kohäsionspolitik kofinanziert wurden und zum Erreichen des einschlägigen EU-2020-Ziels beitragen sollten. Er gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Outputs zwar wie geplant erbracht wurden, viele Investitionsprojekte aber nicht vom Grundsatz der Kostenwirksamkeit geleitet wurden oder keinen tatsächlichen EU-Mehrwert aufwiesen. Der Hof empfiehlt der Kommission, den Grundsatz der Kostenwirksamkeit bei von der EU kofinanzierten Beihilfeprogrammen zu fördern. Den Mitgliedstaaten empfiehlt er, stabile und vorhersehbare rechtliche Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien zu schaffen und außerdem auf die Projektumstände zugeschnittene Mindestkriterien für die Kostenwirksamkeit anzuwenden und den EU-Mehrwert durch eine bessere Durchführung, Überwachung und Evaluierung der Projekte zu erhöhen.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

