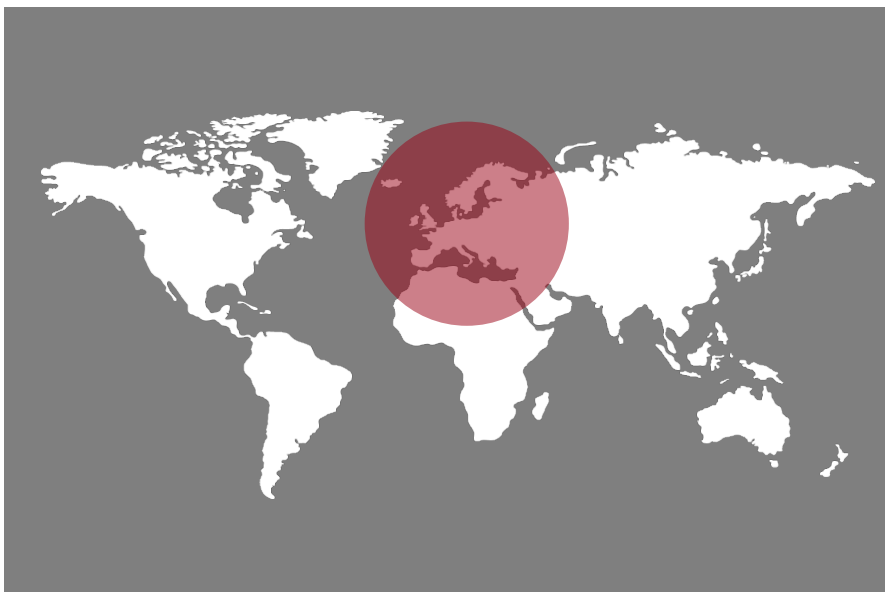




adelphi



## **NER400 / Innovation Funds: Regeln zur geografischen Ausgewogenheit**

Raffaele Piria

# **POLICY BRIEF**

### **Zitiervorschlag**

Piria, Raffaele 2016: NER400 / Innovation Funds: Regeln zur geografischen Ausgewogenheit. Berlin: adelphi

### **Impressum**

Herausgeber: adelphi consult GmbH

Autor: Raffaele Piria

Gestaltung: adelphi

Stand: September 2015

### **Hinweis**

Das diesem Bericht zu Grunde liegende FE-Vorhaben wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durchgeführt. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

## adelphi

adelphi ist eine unabhängige Denkfabrik und führende Beratungseinrichtung für Klima, Umwelt und Entwicklung. Unser Auftrag ist die Stärkung von Global Governance durch Forschung, Dialog und Beratung. Wir bieten Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren maßgeschneiderte Lösungen für nachhaltige Entwicklung, und unterstützen sie dabei, globalen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen.

Unsere 140 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten hochqualifizierte, interdisziplinäre Forschungsarbeit und bieten strategische Politikanalysen und -beratung sowie Beratungen für Unternehmen an. Wir ermöglichen politischen Dialog und führen weltweit Trainingsmaßnahmen für öffentliche Einrichtungen und Unternehmen durch, um sie beim Erwerb von Kompetenzen zur Bewältigung des transformativen Wandels zu unterstützen. Seit 2001 haben wir mehr als 800 Projekte in 85 Ländern in neun thematischen Bereichen implementiert: Klima, Energie, Ressourcen, Green Economy, Sustainable Business, Green Finance, Frieden und Sicherheit, Internationale Zusammenarbeit und Urbane Transformation.

Partnerschaften sind ein zentraler Schlüssel unserer Arbeit. Durch Kooperationen mit Spezialisten und Partnerorganisationen stärken wir Global Governance und fördern transformativen Wandel, nachhaltiges Ressourcenmanagement und Resilienz.

adelphi ist eine wertebasierte Organisation mit informeller Unternehmenskultur, die auf den Werten Exzellenz, Vertrauen und Kollegialität fußt. Nachhaltigkeit ist die Grundlage unseres Handelns, nach innen und außen. Aus diesem Grund gestalten wir unsere Aktivitäten stets klimaneutral und nutzen ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem.

### **Raffaele Piria**

Senior Projektmanager

[piria@adelphi.de](mailto:piria@adelphi.de)

T +49 (30) 8900068-879

[www.adelphi.de](http://www.adelphi.de)

## Zusammenfassung

Der vorliegende Policy Brief ergänzt die früheren Policy Briefs über die Gestaltung des Innovation Funds/“NER450“ von Juni und August 2015.

Hier werden die Regeln zur geografischen Ausgewogenheit der Projektstandorte sowie ihre konkrete Umsetzung im Rahmen des NER300-Programms diskutiert. Aus dieser Analyse können Empfehlungen in Bezug auf den aktuellen Richtlinienänderungsvorschlag abgeleitet werden.

## Die einschlägigen Regeln im NER300 und ihre Umsetzung

### ETS-Richtlinie 2009

Die 2009 geänderte ETS-Richtlinie setzt das Prinzip der geografischen Ausgewogenheit fest, lässt aber alle Fragen bzgl. seiner Umsetzung offen. Art. 10a (8) sieht Folgendes vor:

*„Die Zertifikate sind für die Unterstützung von Demonstrationsprojekten bereitzustellen, die **an geografisch ausgewogenen Standorten** eine Entwicklung eines breiten Spektrums an Verfahren zur CO<sub>2</sub>-Abscheidung und –Speicherung und von kommerziell noch nicht lebensfähigen innovativen Technologien für erneuerbare Energien bieten.“*

Erwägungsgrund 10 erläutert Hintergründe und Begründungen für Art. 10 a (8), sagt aber hinsichtlich der geografischen Ausgewogenheit nichts aus.

Im Art. 10a (8) ist der Bau und Betrieb „von bis zu 12 kommerziellen Demonstrationsprojekten“ für CCS sowie einer nicht definierten Zahl von EE-Demonstrationsprojekten vorgesehen. Die anvisierte maximale Zahl von 12 CCS-Projekten wäre mit ihrer gleichmäßigen Verteilung unter den Mitgliedstaaten (z.B. 1 per MS) offensichtlich nicht kompatibel gewesen. Auch eine einigermaßen gleichmäßige Verteilung der NER300-Fördermittel (anstatt der Zahl der Projekte) war damit nicht kompatibel, denn die notwendigerweise ungleichmäßige Verteilung der Fördermittel für die CCS-Projekte hätte durch eine gleichmäßigere Verteilung der viel kleineren EE-Projekte nicht kompensiert werden können.

### Umsetzender Beschluss der Kommission 2010<sup>1</sup>

Der umsetzende Beschluss von 2010 legte die Kriterien und Verfahren für die Umsetzung des NER300-Programms ausführlich fest.

Erwägungsgrund 7 weist auf das Prinzip der geografischen Ausgewogenheit hin, um zu begründen, warum die Auswahl der Projekte auf EU-Ebene und nicht mit einzelstaatlichen Auswahl- und Finanzierungsverfahren erfolgen soll. Selbst dieser wesentliche Aspekt des NER300-Programms war in Art 10a (8) der Richtlinie offen geblieben.

<sup>1</sup> Beschluss der Kommission vom 3.11.2010 (2010/670/EU) über Kriterien und Maßnahmen für die Finanzierung von kommerziellen Demonstrationsprojekten, die auf eine umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung von CO<sub>2</sub> abzielen, und von Demonstrationsprojekten für innovative Technologien für erneuerbare Energien im Rahmen des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

Erwägungsgrund 11 des Beschlusses 2010/670/EU sieht vor, dass „zur Gewährleistung der geografischen Ausgewogenheit mindestens eines und nicht mehr als drei Projekte in jedem Mitgliedstaat gefördert werden (sollten). Dieses Kriterium darf jedoch nicht dazu führen, dass Projekte, die im Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollen, gerade deswegen eingeschränkt werden.“

Dementsprechend lautet Art. 8 (4) des Beschlusses 2010/670/EU:

*„Sofern der EIB gemäß Artikel 5 Absatz 3 Vorschläge unterbreitet wurden und die EIB der Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 4 den Erlass von Finanzhilfebeschlüssen empfohlen hat, werden in einem Mitgliedstaat mindestens ein und höchstens drei Projekte finanziert.*

*Unterabsatz 1 gilt jedoch nicht für grenzüberschreitende Projekte.“*

Diese Regel wird im Folgenden in zwei Teilen analysiert, die jeweils „**Min1**“ und „**Max3**“ genannt werden.

Der Hinweis auf Artikel 5 Absatz 3 und 4 in Art. 8 (4) bedeutet, dass die Min1-Max3-Regeln erst nach Abschluss folgender Verfahrensschritte anzuwenden sind:

- a) Veröffentlichung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen;
- b) Einreichung der Vorschläge durch die Projektentwickler bei den MS, in denen die Projekte durchgeführt werden sollten;
- c) Prüfung durch die MS, ob die eingereichten Projektvorschläge die Förderkriterien erfüllen;
- d) Entscheidung der MS, ob sie die eingereichten Projektvorschläge „unterstützen“: Dadurch entstand die Möglichkeit von strategischem Verhalten für die MS;<sup>2</sup>
- e) Die MS unterbreiten der EIB die Projektvorschläge der von ihnen unterstützten Projekte;
- f) Die EIB führt eine finanzielle und technische *Due-Diligence* durch;
- g) Auf dieser Grundlage erteilt die EIB der Kommission Empfehlungen hinsichtlich der Förderungsbeschlüsse;
- h) Die Kommission konsultiert erneut die betreffenden MS, wobei „diese gegebenenfalls den Wert und die Zusammensetzung des gesamten öffentlichen Finanzbeitrags bestätigen“.

Der letzte Schritt ist von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der Max3-Regel.

#### Umsetzung der Min1-Regel bei NER300

In der Praxis wurde die Min1-Regel bei NER 300 nicht angewendet. Das ergab sich anscheinend zufällig aufgrund der konkreten Konstellation nach Bewertung der zweiten Auffor-

<sup>2</sup> Art. 5(3) des Beschlusses 2010/670/EU: „Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ein Projekt die Förderkriterien nach Artikel 6 erfüllt. Ist dies der Fall und unterstützt der Mitgliedstaat das Projekt, so unterbreitet dieser Mitgliedstaat der EIB den Vorschlag und unterrichtet die Kommission hierüber.“ Folglich durfte ein MS Projekten, die die Förderkriterien erfüllten, seine Unterstützung verweigern. Der Beschluss 2010/670/EU ermöglicht den MS prinzipiell die Bevorzugung bestimmter Projekte gegenüber anderen, ohne Kriterien dafür zu definieren. Möglicherweise unterliegen die nationalen Regierungen bei der Ausübung ihres Ermessensspielraums allgemeinen nationalen oder EU-weiten rechtlichen Einschränkungen oder Rechtfertigungszwängen. Davon abgesehen kann der durch Art. 5(3) geschaffene Ermessensspielraum für strategisches Verhalten im Rahmen des NER300-Programms verwendet werden, z.B. mit den Zielen, den Zufluss von EU-Fördermittel in die nationale Volkswirtschaft zu maximieren, oder bestimmte Technologien bzw. bestimmte Projektentwickler zu bevorzugen. Eine zusätzliche Gelegenheit für strategisches Verhalten entsteht durch die Anwendung der Min1 und der Max 3 Regel (siehe unten).

derung zur Einreichung von Vorschlägen. Unter anderen Bedingungen wäre die Anwendung der Min1-Regel fällig gewesen.

In der ersten Runde war ihre Anwendung ohnehin nicht möglich, denn in der ersten Runde wurden insgesamt nur 23 Projekte bei damals 27 MS gefördert. Es war daher unvermeidlich, dass einige MS ohne Projekte bleiben. Zudem hatten die MS, auf deren Gebiet keine Projekte den Zuschlag erhalten hatten, immer noch die Chance, ein Projekt in der zweiten Runde zu erhalten.

In der zweiten Runde war der Wettbewerb unter den Projektentwicklern nicht besonders ausgeprägt. Die verfügbaren Fördermittel reichten exakt, um (nach Anwendung der Max3 Regel, siehe unten) alle von der EIB als förderfähig eingestufte Projekte zu fördern.<sup>3</sup>

Sieben Mitgliedstaaten (BGR, LTU, LUX, MLT, ROM, SVK, SVN) blieben ohne NER300-Projekte. Sechs dieser sieben Länder hatten in der zweiten Runde keine Projekte eingereicht. Nur Slowenien hatte (drei) Projektvorschläge in der zweiten Runde eingereicht, die jedoch offensichtlich vor der möglichen Anwendung der Min1-Regel abgelehnt wurden.

#### Umsetzung der Max3-Regel bei NER300

Die Max3-Regel wurde in zwei Fällen angewendet. In drei Mitgliedstaaten waren mehr als insgesamt drei NER300-Projekte als förderwürdig erklärt worden. Im Falle Frankreichs fand die Max3-Regel keine Anwendung, denn beim vierten französischen Projekt handelte es sich um ein grenzüberschreitendes Projekt in Zusammenarbeit mit Deutschland, weshalb die Ausnahme zur Max3-Regel galt. Hingegen mussten Portugal und Schweden<sup>4</sup> jeweils ein Projekt zurückziehen, die ohne Max3-Regel gefördert worden wären. Statt dieser zwei Projekte in Portugal und Schweden wurden Projekte in anderen Mitgliedstaaten gefördert, die technisch-ökonomisch schlechter bewertet worden waren.

Auf der Grundlage der derzeit von der Kommission veröffentlichten Information<sup>5</sup> konnte nicht geklärt werden, wer (die Kommission oder der betreffende MS) und nach welchen Kriterien entschieden hat, welches Projekt aufgrund der Max3-Regel den Zuschlag (nicht) erhalten sollte.

Es ist ein auffälliger Zufall, dass – nach Anwendung der Max3-Regel – die verfügbaren Fördermitteln fast haargenau reichten, um alle von der EIB als förderfähig eingestufte Projekte zu fördern.<sup>6</sup> Falls bei der Anwendung der Max3-Regel ein Ermessensraum für die MS oder für die Kommission bestand, wäre es nicht völlig unplausibel, dass die MS dem größeren

<sup>3</sup> Siehe Absatz 8 der *Commission Implementing Decision of 8.7.2014 Award Decision under the second call for proposals of the NER 300 funding programme* C(2014) 4493 final: "(...) As some excess funds were available, all confirmed projects by Member States could be added to the final list of projects in the CCS and RES groups. In addition, all projects from technology (sub-)categories which had not yet received an award in the first round were selected".

<sup>4</sup> Dass manche Projekte aufgrund der Max3-Regel zurückgezogen werden mussten, ergibt sich aus Absatz 7 der [Award Decision under the second call for proposals of the NER 300 funding programme](#) (Commission Implementing Decision of 8.7.2014, C(2014) 4493 final): "The CCS project was confirmed by the Member State concerned and could therefore be retained for award. Nearly all RES projects were confirmed, except those projects exceeding the limit of maximum three projects funded within one Member State under the two rounds of call for proposals." Die Information, dass es sich um zwei Projekte aus Portugal und Schweden handelte, kommt aus einer persönlichen Mitteilung des Experten Greg Arrowsmith, Policy Officer der [EUREC agency](#) in Brüssel, und Autor der Website [www.ner300.com](http://www.ner300.com).

<sup>5</sup> Siehe die Seiten [http://ec.europa.eu/clima/funding/ner300-1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/funding/ner300-1/index_en.htm) (1st call for proposals) und für den 2<sup>nd</sup> Call [http://ec.europa.eu/clima/funding/ner300/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/funding/ner300/index_en.htm). Der oben genannte Experte G. Arrowsmith kann diese Frage nicht antworten und beklagt die fehlende Transparenz in dieser Prozedur.

<sup>6</sup> Im Impact Assessment für den Richtlinienänderungsvorschlag vom Juli 2015 steht, dass (nur) 2,6 Mio. € übrig blieben. Somit blieb nur 0,1% des NER300-Budgets unverbraucht. In Vergleich zur durchschnittlichen Förderung pro NER300-Projekt in Höhe von zirka 57 Mio. € erscheinen 2,6 Mio. € auffällig wenig.

Projekt den Vorrang geben möchten, um den Zufluss von EU-Fördermitteln in die nationale Volkswirtschaft zu maximieren. Nach Angaben des Experten Greg Arrowsmiths wurden in der Tat sowohl bei Portugal wie auch bei Schweden die größeren Projekte ausgewählt.

## Diskussion der Vor- und Nachteile der Min1-Max3 Regeln

### Geografische Ausgewogenheit: Allgemeine Vor- und Nachteile

Grundsätzlich führt die Berücksichtigung der geografischen Ausgewogenheit der Standorte bei einem Demonstrationsprogramm für innovative Technologien zu einer Schwächung der Wirksamkeit der sonstigen (technologischen, ökonomischen, ökologischen) Auswahlkriterien. Projekte, die bei den sonstigen Kriterien besser abschneiden, werden aufgrund ihres Standorts nicht gefördert. Andere Projekte erhalten aufgrund ihres Standorts den Zuschlag, obwohl sie bei den sonstigen Kriterien schlechter bewertet werden.

Dieser Effizienzverlust kann gerechtfertigt werden, wenn dadurch anderweitige Vorteile entstehen. Beispielweise spielen bei einem Markteinführungsprogramm für Produkte und Technologien, die von Endverbrauchern gekauft und von lokalen Handwerkern verkauft bzw. installiert werden sollen, Visibilität, Lerneffekte oder Synergien auf lokaler und regionaler Ebene eine wichtige Rolle. Die geografische Ausgewogenheit kann in diesen Bereichen vorteilhaft sein.

Bei Demonstrationsprojekten für innovative Technologien in der Größenordnung von zwei- bis dreistelligen Millionenbeträgen wie beim Innovation Fund/„NER450“ kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sowohl die technologische Demonstration wie auch die erhoffte Markteinführung ohnehin im Rahmen einer europäischen oder gar globalen Entwicklung erfolgen. In diesem Kontext erscheinen Visibilität, Lerneffekte oder Synergien auf regionaler oder nationaler Ebene von eher nachrangiger Bedeutung.

Eine relevantere Begründung für das Prinzip der „geografischen Ausgewogenheit“ beim NER300-450 scheint die politische Akzeptanz im Rahmen des Verhandlungsprozesses im Europäischen Rat zu sein. Dadurch erhalten die Mitgliedstaaten mit ungünstigeren Rahmenbedingungen (z.B. technischem Knowhow, Projektentwicklungskapazitäten, Kapitalverfügbarkeit, finanziellem Spielraum für eine zusätzliche Förderung auf nationaler Ebene, relevanten natürlichen Ressourcen, etc.) eine bessere Chance, bei der Verteilung der NER-Ressourcen nicht zu kurz zu kommen.

### Strategisches Verhalten und Missbrauchsrisiko

Neben dem allgemeinen Effizienzverlust kann die Umsetzung des Prinzips der geografischen Ausgewogenheit strategisches Verhalten oder gar Missbrauch begünstigen. Im Falle der Min1-Max3 Regel im NER300 illustrieren folgende hypothetische Beispiele dieses Risikos:

- In der letzten Runde könnte ein MS absichtlich beschließen, ein einziges Projekt einzureichen. Wenn das Projekt die Mindestkriterien erfüllt, können MS und Projektentwickler mit Sicherheit damit rechnen, dass das Projekt aufgrund der Min1-Regel auf jeden Fall gefördert werden muss. Das könnte zur Begünstigung von Projekten verleiten, die zwar die Mindestkriterien erfüllen, aber sonst technisch-ökonomisch

schlechter abschneiden als andere Projekte in anderen MS. Mögliche Beweggründe für den MS könnten z.B. sein:

- Politischer Wille, eine bestimmte Technologie im Land voranzubringen
  - Maximierung des Zuflusses der NER-Fördergelder in die nationale Volkswirtschaft, indem man nur ein sehr großes Projekt unterstützt
  - Korrupte Beziehungen mit dem Projektentwickler
- In der letzten Runde könnte ein Projektentwickler u.U. keinen Anreiz haben, die Kosten seines Projekts gering zu halten. In einem relativ kleinen Land, in dem in den vorigen Runden keine Projekte realisiert wurden, könnte ein Projektentwickler ohne großen Aufwand feststellen, dass keine weiteren NER300-Projekte vorbereitet werden. Der Projektentwickler hätte zwar einen Anreiz, die Mindestkriterien zu erfüllen, aber keinen Anreiz, die Projektkosten besonders gering zu halten.
- Die Max3-Regel kann dazu führen, dass ein Mitgliedstaat oder die Kommission direkt oder indirekt (über die ad-hoc Definition von Kriterien) entscheiden kann/muss, welche Projekte gefördert werden sollen. Diese Situation hat sich möglicherweise nach der zweiten NER300-Runde ergeben. Dieses Problem kann entschärft werden, indem bereits vorher klare Kriterien für diesen Fall festgelegt werden.
- Die Max3-Regel kann auch dazu führen, dass sich ein Projektentwickler relativ sicher sein kann, dass er auch EU-weit keine Wettbewerber in der gleichen Projektkategorie haben wird, denn manche der geförderten Kategorien oder Subkategorien sind nur in wenigen MS de facto praktikierbar. Zum Beispiel sind solarthermische Kraftwerke nur in wenigen südeuropäischen Ländern technisch-ökonomisch darstellbar: Portugal, Spanien, Italien Griechenland, Malta und Zypern. Nehmen wir an, dass vor der letzten Runde, drei dieser Länder (z.B. PRT, SPA, GRC) schon drei Projekte erhalten haben, und dass ein Projektentwickler aufgrund von Marktinformation ausschließen kann, dass solarthermische NER300-Anträge auf MLT oder ZYP entwickelt werden, dann kann der Projektentwickler de-facto einen Wettbewerb für sein Projekt in ITA ausschließen.

#### Min1-Max3 nicht geeignet als Ausgleich einer zu hohen Obergrenze

Es wurde erörtert, die Min1-Max3 Regeln schon in der aktuellen Richtlinienänderung zu verankern, um das Risiko einer zu hohen Konzentration der NER300-Mittel auf wenige große Projekte zu mildern. Abgesehen von den oben genannten Effizienzverlusten und Missbrauchsrisiken erscheinen die Min1-Max3-Regeln nicht geeignet, eine eventuell zu hohe (15%)-Obergrenze pro Projekt zu kompensieren.

Bei einer 15%-Obergrenze könnten 6 große CCS-Projekte bis zu 90% der IF/NER450-Mittel beanspruchen. Bei hohen Erlösen aus dem Verkauf der Zertifikate könnte jedes CCS-Projekt mehr als 1,5 Mrd. € IF/NER450-Förderung erhalten. Diese hohe Konzentration der Mittel wäre an sich problematisch, unabhängig davon ob diese CCS-Projekte in 2 oder in 6 Ländern verteilt würden.



Auch die strikte Anwendung einer Min1-Regel könnte die exzessive Konzentration der IF/NER450-Mittel nicht verhindern. Um beim gleichen Beispiel wie im vorigen Absatz zu bleiben, könnten die sechs großen CCS-Projekte weiterhin 90% der Mittel beanspruchen, und die übrigen 10% der Mittel würden dann auf mindestens ein Projekt pro Mitgliedstaat verteilt. Der zusätzliche Zwang, ein Projekt pro Mitgliedstaat zu fördern, könnte die technisch-fachliche Effektivität des Demonstrationsprogramms schwächen, ohne etwas an der ungleichen Verteilung der Mittel geändert zu haben.

## Die geografische Ausgewogenheit im aktuellen Richtlinienvorschlag

Im einschlägigen Art. 1 (5 f) steht:

*“The allowances shall be made available for innovation in low-carbon industrial technologies and processes and support for demonstration projects (...) **in geographically balanced locations.** (...)”*

Der Wortlaut in diesem Absatz ist identisch mit der englischen Fassung der Richtlinie 2009.

Der folgende Absatz lautet:

*“In addition, 50 million unallocated allowances from the market stability reserve established by Decision (EU) 2015/... shall supplement any existing resources remaining under this paragraph for projects referred to above, **with projects in all Member States** including small-scale projects, before 2021. Projects shall be selected on the basis of objective and transparent criteria.”*

Dieser Absatz erscheint in mehreren Hinsichten unklar.

Insgesamt scheint es unklar, ob dieser Absatz ein Sonderregime für die zusätzlichen 50 Millionen Zertifikaten schaffen soll, oder ob (ein Teil) seine(r) Vorschriften auch für die übrigen 400 Millionen Zertifikate gelten sollen.

Für das Thema, das hier diskutiert wird, ist vor allem relevant, ob „with projects in all Member States including small-scale projects“ nur für die zusätzlichen 50 Millionen Zertifikate gelten (vor 2021), oder auch für die übrigen 400 Millionen (nach 2021) gelten soll. Auch der Inhalt bleibt unklar, denn „projects in all Member States“ ist vager als eine klare Min1-Regel.