BN//K
BRAHMS NEBEL & KOLLEGEN

VERMERK	
an:	Bundesverband Bioenergie e.V., z.H. Herr Bücheler
von:	Rechtsanwalt Dr. Julian Nebel, Rechtsanwältin Leonie Meltendorf LL.M., Rechtsanwalt Marc-Oliver Bähr
Datum:	19. Oktober 2026
Mandat:	235/26
Betreff:	**Prozesswärmeförderung für Biomasseanlagen mit einer Leistung über 7,5 MW nach der Bundesförderung Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW)**

Sehr geehrter Herr Bücheler,

Sie haben uns gebeten zu prüfen, ob und inwieweit Biomasse-Feuerungsanlagen (einschließlich KWK-Anlagen mit Biomassefeuerung) für eine nationale Förderfähigkeit nach der Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III) vorgesehen sind und inwiefern eine Förderung im Rahmen des Modul 2 – Prozesswärme aus Erneuerbaren Energien – der Bundesförderung Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (**EEW**) umsetzbar ist.

A. Wesentliche Ergebnisse

- **Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat vor Ablauf der Umsetzungsfrist der RED III eine Anpassung der Fördervoraussetzungen der Bundesförderung EEW vorgenommen und einen umfassenden Förderausschluss für Anlagen ab 7,5 MW Gesamtfeuerungswärmeleistung eingeführt. Die Anforderungen der RED III wurden zuvor nicht innerhalb der Umsetzungsfrist bis zum 21. Mai 2025 in nationales Recht überführt. Die Anpassung der Fördervoraussetzung diente insofern der kurzfristigen Sicherstellung der Unionsrechtskonformität der Förderung.**

- **Der Förderausschluss stellt eine Übererfüllung der unionsrechtlichen Vorgaben dar (sog. „Gold-Plating“). Die RED III selbst sieht einen Ausschluss der Förderfähigkeit von Biomasseanlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung ab 7,5 MW nicht vor. Vielmehr erklärt es solche Anlagen unter Einhaltung der Voraussetzungen des Artikel 29 ausdrücklich für förderfähig.**

- **Eine kohärente Anpassung der Fördervoraussetzungen an die Regelungen der RED III erfordert eine nur punktuelle Überarbeitung und kann durch praxisnahe, unbürokratische und zugleich administrativ einfach umsetzbare Lösungen umgesetzt werden.**

- **Hierzu wäre der aktuell bestehende Förderausschluss in Ziffer 2.7 Buchst. a) des allgemeinen EEW-Merkblatts, Ziffer 1.4 Modul 2 – Prozesswärme aus Erneuerbaren Energien – der Bundesförderung Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft und Ziffer 3.4.2 der Allgemeinen Hinweise zur Antragstellung im Rahmen des Förderwettbewerbs aufzuheben und die vorgenannten Förderregelungen in Ziffer 1.4 sowie Ziffer 3.4.2 anzupassen.**

- **Konkret kommen insbesondere folgende, der gängigen Praxis entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten in Betracht:**

  a. **Verweis auf die BioSt-NachV, welche die Anforderungen nach der RED III künftig in nationales Recht umsetzt**
  b. **Verweis auf die Kriterien der RED III**
  c. **Unmittelbare Übernahme der Anforderungen der RED III**

- **Die vorgeschlagenen Formulierungen begründen keinen zusätzlichen Prüf- und Verwaltungsaufwand beim Fördermittelgeber. Vielmehr würde die Prüfung der Nachhaltigkeits- und der Emissionsreduktionskriterien durch unabhängige Auditoren erfolgen und die Aufgabe des Fördermittelgebers im Wesentlichen auf die Prüfung der vorgelegten Zertifikate beschränkt werden.**

B. Sachverhalt und Fragestellung

Der Bundesverband Bioenergie e.V. (**BBE**) ist der Dachverband der Bioenergie und verbindet in dieser Funktion eine Bandbreite an Unternehmen und Branchenverbänden der Bioenergiebranche.

Im vergangenen Jahr hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) unter dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) als verantwortlichem Ressort eine Änderung des Modul 2 der Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) vorgenommen. Danach sind Biomasseanlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung ab 7,5 MW von der Förderung ausgeschlossen. Begründet wurde dies mit der Anpassung der Fördervoraussetzungen an die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der Europäischen Union (**RED III**).

Vor diesem Hintergrund stellt der BBE die Frage, ob und inwiefern der Förderausschluss eine aus unionsrechtlichen Bestimmungen notwendige Umsetzungsfolge ist (**I.**) und wie eine unionsrechtskonforme Umsetzung im Rahmen der Förderbedingungen aussehen könnte (**II.**).

C. Rechtliche Würdigung

I. Übererfüllung der RED III-Richtlinie

1. Änderung der Anforderungen zur Förderfähigkeit nach der RED III

Mit der Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III) vom 18. Oktober 2023 hat die Europäische Union grundlegende Änderungen der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) beschlossen.

Nach der RED II galt für die Förderfähigkeit von Biomasseanlagen unter Nutzung fester Biomasse, dass diese ab einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 20 MW nur dann berücksichtigungsfähig waren, wenn die Nachhaltigkeits- und Treibhausgasminderungskriterien des Artikels 29 RED II erfüllt sind.

Mit der RED III wurde die Anforderung dahingehend angepasst, dass bereits ab einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 7,5 MW die Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Treibhausgasminderungskriterien nachgewiesen werden muss. Zudem wurden die Kriterien selbst nach

Artikel 29 RED III gegenüber der Vorgängerregelung verschärft und um flächenbezogene Anforderungen an die forst- und landwirtschaftliche Biomasse ergänzt.

Erforderlich ist danach insbesondere, dass die Rohstoffe nicht aus ökologisch besonders schutzwürdigen oder kohlenstoffreichen Flächen stammen, bei Forstbiomasse eine nachhaltige und legale Waldbewirtschaftung erfolgt sowie – je nach Anlagenalter – vorgegebene Mindestwerte für Treibhausgaseinsparungen eingehalten werden.

2. Umsetzung der RED III und Anpassung der Fördervoraussetzungen

Die RED III gilt als EU-Richtlinie nicht unmittelbar in den Mitgliedsstaaten (Artikel 288 Absatz 3 AEUV). Die Mitgliedsstaaten haben die Anforderungen vielmehr in nationale Regelungen zu überführen, wobei ihnen ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt (Artikel 288 Absatz 3 Halbsatz 2 AEUV). Die Umsetzungsfrist für die RED III endete am 21. Mai 2025.

Eine Umsetzung der veränderten Anforderungen der RED III im Hinblick auf Bioenergie erfolgt auf nationaler Ebene unter anderem im Rahmen der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) und der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV). Ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung dieser Verordnungen ist der EU-Kommission am 14. Juli 2026 zur Notifizierung vorgelegt worden. Mit dem Abschluss des Notifizierungsverfahrens ist im Oktober zu rechnen.

Im Hinblick auf das Ende der Umsetzungsfrist im vergangenen Jahr hat das BAFA eine kurzfristige Anpassung der Fördervoraussetzungen für Biomasse-Feuerungsanlagenvorgenommen. Gemäß Ziffer 1.4 Modul 2 der EEW-Förderung muss die maximal mögliche Gesamtfeuerungswärmeleistung aller an einem Standort vorhandenen Biomasse-Feuerungsanlagen kleiner als 7,5 MW sein.

Dementsprechend sieht auch die entsprechende Anlage zum Merkblatt Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) – Zuschuss in ihrer Version vom 20. Mai 2025 als allgemeine Fördervoraussetzung nunmehr vor:

> *„Anlagen zur Herstellung von festen Biomasse-Brennstoffen: Die Gesamtfeuerungswärmeleistung aller Anlagen, in denen die Brennstoffe eingesetzt werden, liegt unterhalb von 7,5 MW.“*

Darüber hinaus wurde Ziffer 2.7 Buchst. a) des Merkblatts Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) – Zuschuss in seiner Version 7.4 vom 22. April 2026 dahingehend angepasst, dass Biomasse-Feuerungsanlagen ausdrücklich von der Förderung ausgenommen werden, wenn sie nicht über Modul 2 gefördert werden können.

Da Modul 2 eine Förderfähigkeit nur bis zu einer Leistung von 7,5 MW vorsieht, sind Anlagen ab einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 7,5 MW somit von einer EEW-Förderung grundsätzlich, das heißt auch auf Grundlage anderer Förderregelungen bzw. Module im EEW-Rechtsregime (insbesondere der Modul 4 – Premiumförderung), ausgeschlossen. Dies gilt ebenfalls im Rahmen des Förderwettbewerbs Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW). Gemäß Ziffer 3.4.2 Merkblatt „Allgemeine Hinweise zur Antragstellung“ muss die maximal mögliche Gesamtfeuerungswärmeleistung aller an einem Standort vorhandenen Biomasse-Feuerungsanlagen kleiner als 7,5 MW sein.

Die Möglichkeit einer Nachweiserbringung zur Erfüllung der Kriterien nach Artikel 29 RED III besteht nicht.

Die Anpassung der Fördervoraussetzung diente insofern der kurzfristigen Sicherstellung der Unionsrechtskonformität der Förderung, da eine nationale Umsetzung der RED III noch nicht (vollständig) erfolgt war.

3. Übererfüllung der Anforderungen unter der RED III

Es besteht eine **Regelungsdiskrepanz** zwischen den unionsrechtlichen Nachhaltigkeits- und Fördervorgaben der RED III und den derzeit in der EEW-Förderung vorgesehenen Fördervoraussetzungen.

Die RED III selbst sieht einen Ausschluss der Förderfähigkeit von Biomasseanlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung ab 7,5 MW nicht vor. Vielmehr erklärt es solche Anlagen ausdrücklich für förderfähig, wenn die Voraussetzungen der Artikel 29 und 30 erfüllt werden.

Die Fördervoraussetzungen der Prozesswärmeförderung bleiben insofern bislang hinter dem Anwendungsspielraum zurück, den die RED III bietet.

Eine solche „Übererfüllung“ von Richtlinienvorgaben ist unionsrechtlich zulässig. Die Europäische Kommission ist jedoch bestrebt, Verfahren und Kriterien zu entwickeln, um ein

Überschreiten bei der nationalen Umsetzung und Anwendung von EU-Rechtsvorschriften (sog. „Gold-Plating“) und damit einhergehende Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.[1]

Eine entsprechende Umsetzung der Richtlinienanforderungen wäre dann gegeben, wenn die Förderfähigkeit von Anlagen ab 7,5 MW Leistung im Rahmen des Modul 2 der Bundesförderung EEW bzw. im Rahmen des Förderwettbewerbs nicht pauschal ausgeschlossen, sondern unter die Bedingung gestellt würde, dass die Kriterien des Artikels 29 Abs. 2 bis 7 und 10 RED III, konkret: die flächenbezogenen Anforderungen an forst- und landwirtschaftliche Biomasse sowie die Treibhausgasminderungskriterien, erfüllt und durch entsprechende Zertifikate nachgewiesen werden.

II. RED III-konforme Umsetzung der Nachweisanforderungen für Anlagen mit über 7,5 MW Gesamtfeuerungswärmeleistung

Um die Ausgestaltung der EEW-Förderung für Biomasse-Brennstoffe stärker an die Vorgaben des Unionsrechts, insbesondere an die durch die RED III statuierten Nachhaltigkeits-, Treibhausgasreduktions- und Nachweisanforderungen für Biomasse, zu binden und damit zugleich eine kohärente und konsistente Verzahnung der unionsrechtlichen und nationalen Vorschriften einerseits und eine einheitliche Förderpraxis andererseits zu gewährleisten, erscheint eine Anpassung der derzeitigen Förderregelung, die einen pauschalen Förderausschluss von Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 7,5 MW vorsieht, geboten.

Obgleich die zugrunde liegenden unionsrechtlichen Regelungen, insbesondere die Vorgaben des Artikel 29 Abs. 2 bis 7 und 10 RED III, komplex und in ihrer Ausgestaltung vielschichtig sind, erfordert eine kohärente Anpassung der bestehenden Förderregelung lediglich eine **punktuelle Überarbeitung**, die die Einhaltung der Nachhaltigkeits- und der Emissionsreduktionskriterien entlang der gesamten Lieferkette einschließlich der entsprechenden Zertifizierung durch ein von der EU für die Zwecke der RED III anerkanntes Zertifizierungssystem sicherstellt. Gleichzeitig wird hierdurch den Bestrebungen der EU-Kommission Rechnung getragen,

[1] Mitteilung der EU-Kommission vom 28.04.2026, COM (2026) 380 final, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/75b997e8-ebe0-4954-9705-6b61bdb05b87_en?filename=com-2026-380_en.pdf

Wettbewerbsnachteile in einzelnen Mitgliedsstaaten zu vermeiden, die durch die Einführung höherer als unionsrechtlich geforderter Anforderungen entstehen.

1. Umsetzungsvorschläge zur Anpassung der Fördervoraussetzungen des EEW-Zuschusses

Ansatzpunkt für eine möglichst unbürokratische Umsetzung sollte eine Anpassung der EEW-Förderung, konkret des (allgemeinen) „Merkblatt – Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) – Zuschuss“ sowie des „Moduls 2 – Prozesswärme aus Erneuerbaren Energien, Anlage zum Merkblatt Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) – Zuschuss” sein. Auf diese Weise könnte die erforderliche Anpassung bereits deshalb mit geringem administrativem Aufwand umgesetzt werden, da sich die Änderungen im Wesentlichen auf eine Anpassung des allgemeinen Merkblatts sowie des Moduls 2 beschränken würden. Hierfür bedarf es zunächst der Streichung des folgenden Passus in Ziffer 1.4 Modul 2:

> *“Die maximal mögliche Gesamtfeuerungswärmeleistung aller an einem Standort vorhandenen Biomasse Feuerungsanlagen muss kleiner als 7,5 MW sein. Dies gilt für den gesamten Zeitraum des bestimmungsgemäßen Betriebs einer über das EEW-Programm geförderten Biomasse-Feuerungsanlage. (Informationen zum Thema Zeitraum des bestimmungsgemäßen Betriebs sind in Abschnitt 3.7 des Merkblattes zu finden.)”*

Zugleich ist – insbesondere zur Ermöglichung der Förderung nach Modul 4 (Premiumförderung) und dem sog. Förderwettbewerb – der wie folgt lautende Förderausschluss gemäß Ziffer 2.7 Buchst. a) des allgemeinen EEW-Merkblattes aufzuheben:

> *„Von einer Förderung ausgeschlossen sind:*
> *[…]*
> - *Biomasse-Feuerungsanlagen, KWK-Anlagen, Anlagen zur Erschließung von tiefer Geothermie, wenn diese nicht über Modul 2 gefördert werden können.“*

Sodann bieten sich in Ziffer 1.4 Modul 2 folgende Formulierungen an, die eine **praktikable, unbürokratische** und zugleich eine **einfache administrative Umsetzung** ermöglichen:

a. 1. Option: Verweis auf BioSt-NachV

In dem zur Notifizierung vorgelegten Gesetzentwurf der BioSt-NachV ist eine entsprechende Umsetzung der Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungsanforderungen nach der RED III in nationales Recht vorgesehen. Denkbar ist insofern, einen Verweis in den Förderbedingungen auf die künftig in der BioSt-NachV umgesetzten Anforderungen der RED III vorzusehen. Auf diesem Wege kann sichergestellt werden, dass ein Gleichlauf der EEW-Förderbedingungen mit den Fördervoraussetzungen für Biomasseanlagen nach anderweitigen nationalen Förderungen (wie beispielsweise dem EEG) erfolgt.

Die Fördervoraussetzungen könnten hierzu wie folgt formuliert werden:

> *"Betreiber von Anlagen mit einer Gesamtfeuerungsleistung von mehr als 7,5 MW müssen die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien im Sinne von § 4 (Anforderungen an landwirtschaftliche Biomasse) bzw. § 5 (Anforderungen an forstwirtschaftliche Biomasse) sowie § 6 BioSt-NachV (Anforderungen an Treibhausgaseinsparungen) sicherstellen und dies durch Zertifikate auf Grundlage anerkannter Zertifizierungssysteme im Sinne von § 2 Absatz 3 BioSt-NachV nachweisen."*

b. 2. Option: Verweis auf Kriterien der RED III

Denkbar ist darüber hinaus, dass die Förderbedingungen unmittelbar auf die Verpflichtungen aus der RED III Bezug nehmen. Durch eine unmittelbare Anknüpfung der Fördervoraussetzungen an die Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien sowie Nachweis- bzw. Zertifizierungspflichten gemäß der RED III würde sichergestellt werden, dass die Förderung die maßgeblichen Regelungen der RED III einhält, mithin eine größtmögliche und kohärente Verzahnung mit dem Unionsrecht gewährleistet.

Die Fördervoraussetzungen könnten hierzu wie folgt formuliert werden:

> *"Betreiber von Anlagen mit einer Gesamtfeuerungsleistung von mehr als 7,5 MW müssen durch registrierte Zertifizierungsstellen gemäß Artikel 17 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 auf Grundlage geeigneter Zertifizierungssystem im Sinne von Artikel 30 Absatz 4 bzw. 6 der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung nachweisen, dass die eingesetzten Biomassebrennstoffe die Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungsanforderungen nach Artikel 29*

Absätze 2 bis 7 und 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung erfüllen."

c. 3. Option: Übernahme der Regelungen der RED III in die Förderbedingungen

Alternativ könnten die maßgeblichen Regelungen der Artikel 29, 30 RED III betreffend die Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien sowie Nachweis- und Zertifizierungspflichten inhaltlich in die Förderregelung überführt werden, ohne jedoch auf diese zu verweisen. Dies setzt neben der vollständigen Abbildung der Nachhaltigkeitsanforderungen voraus, dass die Regelung auch die Nachweis- und Zertifizierungslogik der vorstehenden Regelungen hinreichend bestimmt abbildet. Es müsste insbesondere geregelt werden, welche Zertifizierungssysteme anerkannt werden und welche Zertifizierungsstellen bzw. Auditoren zugelassen sind.

Auch wenn damit ein erhöhter Regelungsaufwand sowie eine erhebliche inhaltliche Verdichtung und Komplexität der Förderregelung einherginge, läge der wesentliche Vorteil einer solchen Anpassung darin, dass sämtliche Förder- und Nachweisvoraussetzungen unmittelbar, abschließend und somit rechtssicher aus der EEW-Förderung hervorgingen.

2. Entsprechende Umsetzung im Rahmen des EEW-Förderwettbewerbs

Da die Regelung in Ziffer 3.4.2 Merkblatt „Allgemeine Hinweise zur Antragstellung" Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) – Förderwettbewerb identisch zu jener in Ziffer 1.4 Moduls 2 – Prozesswärme aus Erneuerbaren Energien, Anlage zum Merkblatt Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) – Zuschuss ist, gelten die obigen Ausführungen bzw. Vorschläge entsprechend.

3. Umsetzung der Förderpraxis: Rückgriff auf anerkannte Zertifizierungssysteme und -stellen

Für die vorgeschlagenen Lösungen kann auf die von der Kommission bereits anerkannten Zertifizierungssysteme, etwa SURE, SBP oder PEFC, sowie die registrierten Zertifizierungsstellen zurückgegriffen werden. Die Prüfung der Nachhaltigkeits- und der Emissionsreduktionskriterien würde damit durch unabhängige Auditoren erfolgen. Die Aufgabe des Fördermittelgebers würde sich im Wesentlichen auf die Prüfung der vorgelegten Zertifikate beschränken. Auf diese Weise könnten auf die bestehenden anerkannten Zertifizierungssysteme und -stellen zurückgegriffen

und zugleich **zusätzlicher Prüf- und Verwaltungsaufwand beim Fördermittelgeber vermieden** werden.

D. Transparenzhinweis

Die Erstellung des Gutachtens wurde von Kara Energy Systems GmbH, Iqony GmbH, Polytechnik Deutschland GmbH, Schmid Mawera AG, Schmidmeier NaturEnergie GmbH und Vyncke NV finanziell unterstützt.