

Studie zur

**Nutzung von erneuerbarer Energie aus Biomasse  
aufgrund der Erneuerbare Energien-Richtlinie  
(RED III)**

Energieinstitut an der JKU Linz

im Auftrag von

IG Holzkraft

## **Inhalt**

I. Studienauftrag .....	3
II. Faktischer Hintergrund .....	3
1. Daten zur Biomasseherkunft und -nutzung in Österreich und Europa .....	3
2. Potentiale der Biomasse zur energetischen Verwertung .....	7
3. Vorteile der Biomasse für die (Wahrung der) Versorgungssicherheit .....	9
4. Hektar Wald in Österreich.....	11
5. Heizgradtage.....	12
6. Nutzenergieanalyse in Österreich.....	13
III. Regelungssystem der RED III im Hinblick auf die energetische Nutzung von Biomasse .....	15
1. Erneuerbare Energien-Richtlinie .....	15
2. Weitere Rechtsakte.....	20
IV. Zur Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung von Biomasse .....	21
1. Vorgaben der RED III .....	21
2. Berücksichtigung „nationaler Besonderheiten“ bei der Umsetzung .....	22
3. Abweichung vom Prinzip der Kaskadennutzung zur Wahrung der Energieversorgungssicherheit in Österreich .....	27
4. Abweichung vom Prinzip der Kaskadennutzung aus Kapazitätsgründen oder technischen Gründen.....	30
5. Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung.....	33
V. Ausschluss von einer unmittelbaren Förderung für bestimmte Nutzungsformen .....	38
1. Art 3 Abs 3c RED III .....	38
2. „Keine unmittelbare finanzielle Unterstützung“ .....	39
3. „Rundholz in Industriequalität“ (IRH) .....	41
VI. Umgang mit Lagerbeständen zum Umsetzungszeitpunkt .....	43
1. Problemstellung.....	43
2. Gestaltungsspielräume für nationales Übergangsrecht.....	43
VII. Zusammenfassung .....	45
Abschließender Hinweis.....	48

## I. Studienauftrag

Im Auftrag der IG Holzkraft soll diese Studie zentrale Fragen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der sog Erneuerbare-Energie-Richtlinie 2018/2001 (im Folgenden: RED III)<sup>1</sup> im Zusammenhang mit der energetischen Nutzung von (forstwirtschaftlicher) Biomasse in Österreich klären.

Konkret sollen insbesondere folgende Aspekte untersucht werden:

- Bindungen und Spielräume des nationalen Gesetzgebers bei der für die energetische Nutzung von Biomasse relevanten Umsetzung der RED III, insbesondere im Hinblick auf die
  - Umsetzung des sog „Kaskadenprinzips“ und der Bedingungen für Ausnahmen oder Abweichungen von diesem
  - Sicherstellung der Energieversorgungssicherheit
  - zentralen Begriffe der Richtlinie (zB „lokale Industrien“)
- Möglichkeiten zur Vermeidung oder Begrenzung zusätzlicher Kosten und administrativer Belastungen für Erzeuger erneuerbarer Energie sowie für sonstige Unternehmen aufgrund der Umsetzung der RED III

Besonderheiten der Erzeugung von Strom aus Biomasse sind nicht Gegenstand der Studie.

## II. Faktischer Hintergrund<sup>2</sup>

### 1. Daten zur Biomasseherkunft und -nutzung in Österreich und Europa

Die Nutzung von Biomasse, insbesondere von Holz, spielt eine zentrale Rolle bei der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen. Holz wird nicht nur aus heimischen Wäldern, sondern auch durch Importe gewonnen, was die Herkunft der Biomasse zu einem wichtigen Thema macht.

Tabelle 1 – Herkunft des Holzes in Österreich<sup>3</sup>

<b>Herkunft Holz</b>	<b>Österreich</b>
Import (SRH, IRH, BH)	10.700.000 fm/a
Holznutzung Wald auf Basis HEM	25.700.000 fm/a
Sonstige Holzaufkommen	8.600.000 fm/a
Import Halbfertigprodukte	3.400.000 fm/a

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2023/2413 der europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl 2023 L 2413, 1.

<sup>2</sup> Dieses Kapitel wurde von der Abteilung Energietechnik des Energieinstituts an der JKU Linz erstellt und von der Auftraggeberin als Sachverhaltsgrundlage akzeptiert. Die rechtliche Untersuchung erfolgt vor diesem faktischen Hintergrund.

<sup>3</sup> *Strimitzer/Bergamo/Wlcek/Nemestothy*, Holzströme in Österreich (2024), abrufbar unter: [https://www.bundesamt-wald.at/dam/jcr:3522039f-48ef-4bb6-bf76-bdc8f862c08b/Risikobewertung\\_ForstBiomasse\\_AT\\_Juni2024.pdf](https://www.bundesamt-wald.at/dam/jcr:3522039f-48ef-4bb6-bf76-bdc8f862c08b/Risikobewertung_ForstBiomasse_AT_Juni2024.pdf), (zuletzt abgerufen am 27.01.2025).

Import SNP, Industrierestholz, Presslinge	3.600.000 fm/a
Import Alt- & Gebrauchtholz	700.000 fm/a

Tabelle 2 – Herkunft des Holzes in der EU<sup>4</sup>

<b>Herkunft Holz</b>	<b>Europa</b>	
Nettoimporte Rundholz	5.573 kt/a	9.820.264 fm/a
Heimisches Rundholz	248.061 kt/a	437.111.894 fm/a
Nicht gemeldetes Rundholz	30.426 kt/a	53.614.097 fm/a
Alt- & Gebrauchtholz	17.531 kt/a	30.891.630 fm/a
Sonstige Holzaufkommen	15.885 kt/a	27.991.189 fm/a
Nettoimporte Nebenprodukte	3.420 kt/a	6.026.432 fm/a
Nicht gemeldete Nebenprodukte	1.390 kt/a	2.449.339 fm/a
Nettoimporte Wood Pellets	931 kt/a	1.640.529 fm/a

Die Werte aus der EU sind in kt/a angegeben. Um jedoch einen Vergleichswert zu erhalten, ist es notwendig, die Angabe in Festmetern vorzunehmen. Zur groben Einschätzung wurde beschlossen, die Werte des Biomasseverbands OÖ heranzuziehen, der für jede Baumart ein durchschnittliches Atrogewicht angibt. Für die 12 untersuchten Baumarten wurde das mittlere Atrogewicht summiert und der Durchschnitt berechnet (567,5 kg/fm). Dieser Wert wurde dann verwendet, um die europäischen Zahlen von kt/a auf fm/a umzurechnen.<sup>5</sup>

Die Verwertung von Biomasse erfolgt in unterschiedlichen Formen, wobei eine Differenzierung nach energetischer und stofflicher Nutzung erfolgt. Rund 27,4 % der Biomasse werden stofflich genutzt, beispielsweise für die Produktion von Papier, Möbeln oder Bauholz. Rund 53 % der Biomasse werden energetisch genutzt, insbesondere zur Strom- und Wärmeproduktion. Schließlich werden etwa 19,6 % der Biomasse exportiert, um in anderen Ländern entweder stofflich oder energetisch verwertet zu werden.

Die Nutzung von Biomasse in Europa ist wie folgt verteilt: Der Anteil der stofflichen Verwertung beläuft sich auf 39,3 %, während 6,7 % exportiert werden. Der energetischen Nutzung werden 54 % zugeführt.

Tabelle 3 – Nutzung des Holzes in Österreich<sup>6</sup>

<b>Verwertung Holz</b>	<b>Österreich</b>
Export (SRH, IRH, BH)	1.500.000 fm/a
Natürlicher Abgang und Ernterücklass	3.100.000 fm/a
Sonstige Holzverarbeitung	5.300.000 fm/a
Plattenindustrie	3.600.000 fm/a
Export Schnittholz	5.900.000 fm/a

<sup>4</sup> Kowalczywska/van Aardenne/Iversen/Petersen in European Environment Agency (Hrsg.), The European Biomass Puzzle: challenges, opportunities and trade-offs around biomass production and use in the EU (2023), abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/the-european-biomass-puzzle>, (zuletzt abgerufen am 27.01.2024).

<sup>5</sup> Biomasseverband OÖ, Masse und Energieinhalt von Hackgut in Abhängigkeit vom Wassergehalt, abrufbar unter: [https://www.biomasseverband-ooe.at/uploads/media/Downloads/Publikationen/Umrechnungstabellen\\_Brennstoff\\_Holz-BMV-OOe.pdf](https://www.biomasseverband-ooe.at/uploads/media/Downloads/Publikationen/Umrechnungstabellen_Brennstoff_Holz-BMV-OOe.pdf), (Stand Jänner 2025).

<sup>6</sup> Strimitzer/Bergamo/Wlcek/Nemestothy, Holzströme in Österreich.

Export SNP, Industrierestholz, Presslinge	2.300.000 fm/a
Papierindustrie	3.800.000 fm/a
Sonstige Rindennutzung	200.000 fm/a
Lageraufbau	700.000 fm/a
Energetische Verwendung	26.300.000 fm/a

Tabelle 4 – Nutzung Holz in der EU<sup>7</sup>

<b>Verwertung Holz</b>	<b>Europa</b>
Nettoexport Massivholzprodukte	42.683.700 fm/a
Massivholzprodukte	115.427.313 fm/a
Holzzellstoff	74.703.084 fm/a
Nebenprodukte aus Materialindustrie welche wiederverwendet werden	59.339.207 fm/a
Energetische Verwertung	343.349.780 fm/a

In Österreich werden jährlich verschiedene Holzarten für die energetische Nutzung verwertet. Laugen, Sägenebenprodukte, Alt- und Gebrauchtholz, Rinde, Hackgut und Brennholz dienen hauptsächlich der Energiegewinnung, sei es durch Verbrennung in Biomassekraftwerken oder als Brennmaterial für private und gewerbliche Heizsysteme.

In der europäischen Analyse stammt der größte Teil des Materials aus der heimischen Rundholzproduktion. Zusätzlich werden Nebenprodukte aus der industriellen Verarbeitung, ebenso wie Rinde, Altholz und Gebrauchtholz, für die energetische Verwertung genutzt. Auch Pellets werden importiert, und ein Teil der Materialien lässt sich keiner genaueren Quelle zuordnen.

Tabelle 5 – Zusammensetzung Energieressourcen für die energetische Verwertung in Österreich<sup>8</sup>

<b>Holzart</b>	<b>Österreich</b>
Laugen	4.600.000 fm/a
Sägenebenprodukte	8.000.000 fm/a
Alt- & Gebrauchtholz	500.000 fm/a
Rinde	2.900.000 fm/a
Hackgut	4.100.000 fm/a
Brennholz	6.200.000 fm/a

Tabelle 6 – Zusammensetzung Energieressourcen für die energetische Verwertung in der EU<sup>9</sup>

<b>Holzart</b>	<b>Europa</b>
Import Holzpellets	1.640.529 fm/a
Industrielle Nebenprodukte	88.676.652 fm/a
Primärholz aus heimischer Rundholzproduktion	152.209.692 fm/a
Rinde	53.897.797 fm/a
Alt- & Gebrauchtholz	18.461.674 fm/a
Sonstige Holzaufkommen	27.991.189 fm/a

<sup>7</sup> Kowalczevska/van Aardenne/Iversen/Petersen, The European Biomass Puzzle.

<sup>8</sup> Strimitzer/Bergamo/Wlcek/Nemestothy, Holzströme in Österreich.

<sup>9</sup> Kowalczevska/van Aardenne/Iversen/Petersen, The European Biomass Puzzle.

Die nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss über die Anlagen, in denen Biomasse in Österreich für die energetische Nutzung zum Einsatz kommt. Dabei erfolgt die Verwendung der Biomasse in unterschiedlichen Anlagentypen, darunter **KWK-Anlagen, Heizanlagen >1 MW, Heizanlagen <1 MW** sowie **Brenn- und Scheitholz-Feuerungsanlagen** zur Strom- und Wärmeproduktion.

Tabelle 7 – Aufteilung Anlagen für energetische Nutzung in Österreich<sup>10</sup> [4]

Anlage	Österreich
KWK-Anlagen und Prozessdampferzeugung	9.500.000 fm/a
Heizanlagen > 1 MW	2.000.000 fm/a
Heizanlagen < 1 MW	8.000.000 fm/a
Brenn- und Scheitholz-Feuerungsanlagen	6.800.000 fm/a

SRH... Sägerundholz  
 IRH... Industrielholz  
 BH... Brennholz mit Rinde  
 HEM... Holzeinschlag  
 SNP... Sägenebenprodukte

### Umrechnungsfaktoren für Energieeinheiten (gerundet)

	MJ	kWh	kg ÖE	Mcal
1 MJ	1	0,278	0,024	0,239
1 kWh	3,60	1	0,086	0,86
1 kg ÖE	41,868	11,63	1	10,00
1 Mcal	4,187	1,163	0,10	1

1 PJ	0,278 TWh	0,024 Mtoe	139.000 fm Holz	5.900 ha Energiewald*
1 TWh	3,6 PJ	0,086 Mtoe	500.000 fm Holz	21.400 ha Energiewald*
1 Mtoe	41,868 PJ	11,63 TWh	5,8 Mio. fm Holz	248.500 ha Energiewald*

\* Kurzumtriebswald (Pappel, Weide), 4-jähriger Ernterhythmus, Erntemenge: 9 Afro-Tonnen/ha/Jahr

Einheiten		
MJ	–	Megajoule
kWh	–	Kilowattstunde
kg ÖE	–	Kilogramm Öleinheit
Mtoe	–	Millionen Tonnen Öleinheiten
Mcal	–	Megakalorie
1 Barrel	–	159 Liter

Berechnung von Vielfachen und Teilen der Einheiten nach DIN 1301			
da – Deka	– 10 <sup>1</sup>	d – Dezi	– 10 <sup>-1</sup>
h – Hekto	– 10 <sup>2</sup>	c – Centi	– 10 <sup>-2</sup>
k – Kilo	– 10 <sup>3</sup>	m – Milli	– 10 <sup>-3</sup>
M – Mega	– 10 <sup>6</sup>	µ – Mikro	– 10 <sup>-6</sup>
G – Giga	– 10 <sup>9</sup>	n – Nano	– 10 <sup>-9</sup>
T – Tera	– 10 <sup>12</sup>	p – Piko	– 10 <sup>-12</sup>
P – Peta	– 10 <sup>15</sup>	f – Femto	– 10 <sup>-15</sup>
E – Exa	– 10 <sup>18</sup>	a – Atto	– 10 <sup>-18</sup>

Energieträger	unterer Heizwert	CO <sub>2</sub> -Emissionen (bezogen auf den Heizwert)
Steinkohle	7,43 kWh/kg	0,338 kg/kWh
Koks	8,06 kWh/kg	0,382 kg/kWh
Braunkohlebriketts	5,28 kWh/kg	0,353 kg/kWh
Heizöl EL	9,79 kWh/l	0,269 kg/kWh
Erdgas	10,00 kWh/m <sup>3</sup>	0,199 kg/kWh
Holz (Ø bei 20 % Wassergehalt)	4,00 kWh/kg	0,000 kg/kWh
Pellets	4,80 kWh/kg	0,000 kg/kWh

Quelle: Österreichischer Biomasse-Verband, UBA (Gemis Österreich), WVO-Österreich, Österreichische Energieagentur

Abbildung 1 – Umrechnungsfaktoren für die Energieeinheiten<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Strimitzer/Bergamo/Wlcek/Nemestothy, Holzströme in Österreich – Energetische Verwendung (2024).

<sup>11</sup> Österreichischer Biomasse-Verband, Basisdaten 2023 Bioenergie (2023), abrufbar unter: [https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Basisdaten-Bioenergie-2023\\_online.pdf](https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Basisdaten-Bioenergie-2023_online.pdf) (zuletzt abgerufen am 03.12.2024).

Der jährliche Holzzuwachs in Österreich beläuft sich nach der aktuellen (2025) Waldinventur auf rund 28,2 Millionen Vorratsfestmeter (Vfm). Von der genannten Menge werden folglich rund 27,3 Millionen Vorratsfestmeter tatsächlich genutzt, was bedeutet, dass jedes Jahr rund 0,9 Millionen Vorratsfestmeter ungenutzt bleiben. Unter der Prämisse, dass etwa 50 % dieses ungenutzten Zuwachses für die energetische Nutzung zur Verfügung stünden, resultiert ein zusätzliches Potenzial von rund 5,9 Petajoule (PJ). Dies entspricht in etwa der aktuellen energetischen Nutzung von Biomasse und verdeutlicht das noch ungenutzte Energiepotenzial.<sup>12</sup> Unter Berücksichtigung der Umrechnungsfaktoren für Biomasse lässt sich ein Wert von 5,9 PJ, 820.100 Festmetern Holz oder 1,64 TWh Energie ermitteln.<sup>13</sup>

## 2. Potentiale der Biomasse zur energetischen Verwertung

Die nachfolgenden Ausführungen bieten einen kompakten Überblick über das statische und dynamische Potenzial primärer, biomassebasierter Energiere Ressourcen und verdeutlichen das bislang ungenutzte Potenzial in Österreich.<sup>14</sup>

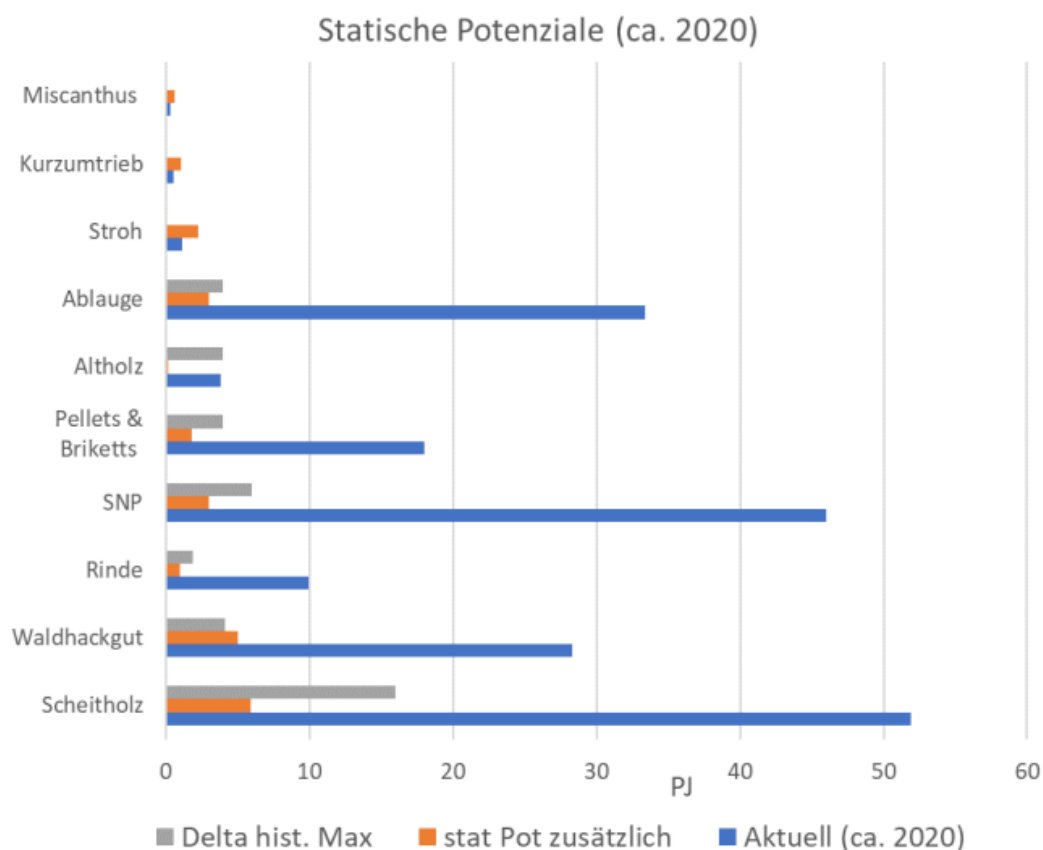


Abbildung 2 – Statische Potenziale der biomassebasierten Energiere Ressourcen<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Haas/Gürer/Radosits/Ajanovic/Sayer im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Wirtschaftlichkeits- und CO<sub>2</sub>-Bewertung ausgewählter biomassebasierter Energieträger für Österreich (2024), abrufbar unter: [https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/nw\\_pdf/schriftenreihe-2024-29\\_biowert.pdf](https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/nw_pdf/schriftenreihe-2024-29_biowert.pdf) (zuletzt abgerufen am 03.12.2024).

<sup>13</sup> Österreichischer Biomasse-Verband, Basisdaten 2023 Bioenergie.

<sup>14</sup> Haas/Gürer/Radosits/Ajanovic/Sayer, Wirtschaftlichkeits- und CO<sub>2</sub>-Bewertung ausgewählter biomassebasierter Energieträger für Österreich.

<sup>15</sup> Haas/Gürer/Radosits/Ajanovic/Sayer, Wirtschaftlichkeits- und CO<sub>2</sub>-Bewertung ausgewählter biomassebasierter Energieträger für Österreich.

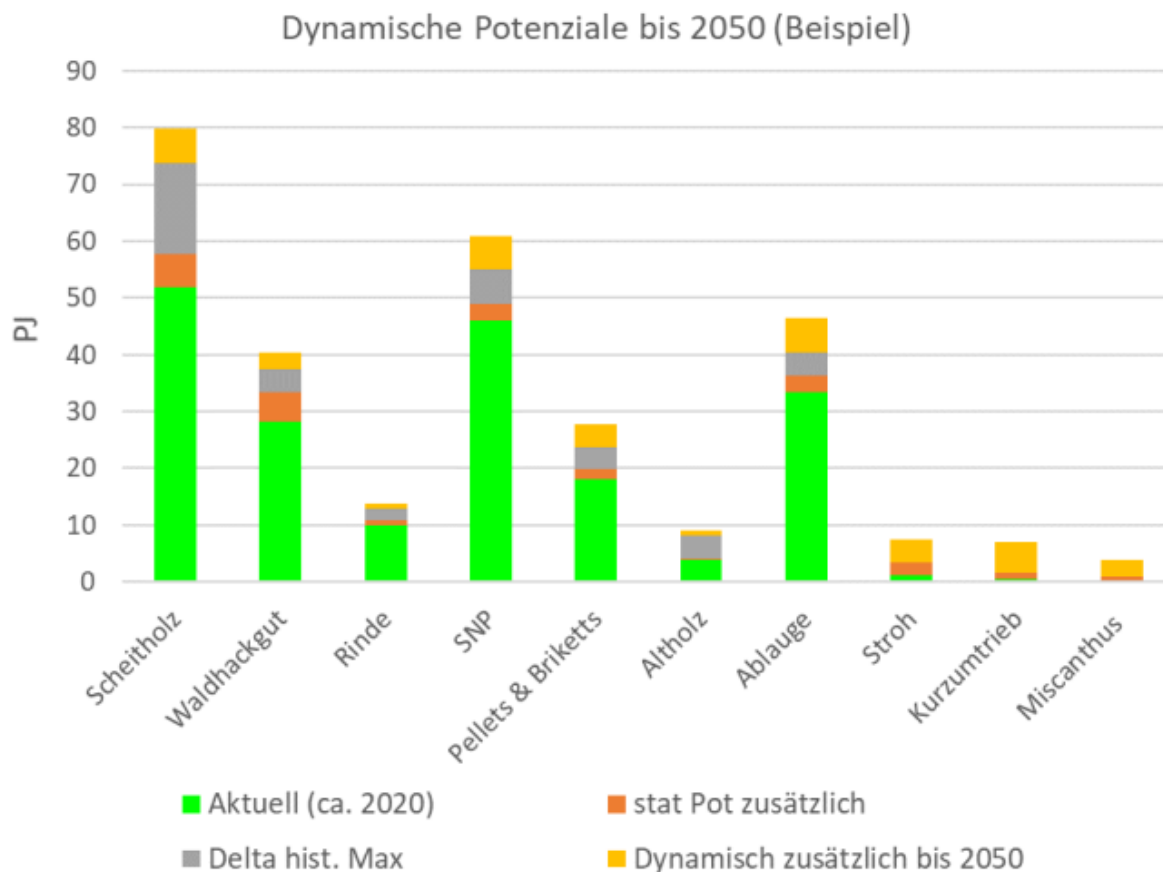


Abbildung 3 – Dynamische Potenziale bis 2050 der biomassebasierten Energieressourcen<sup>16</sup>

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass derzeit noch begrenzte Potenziale zur Steigerung der Biomasseverwendung bestehen. Ein entscheidender Faktor ist die Tatsache, dass nahezu ein Fünftel der biomassebasierten Produkte exportiert wird, wodurch diese nicht mehr für die energetische Nutzung in Österreich zur Verfügung stehen. Dennoch bestehen noch Potenziale. Das Potenzial könnte durch gezielte Waldpflege und die Nutzung älterer Bestände für Energie noch besser genutzt werden, was auch Vorteile wie eine geringere Häufigkeit und Schwere von Waldbränden mit sich bringt. Auch die Effizienzsteigerung von Heizsystemen – etwa durch den Austausch älterer Anlagen gegen moderne, energieeffizientere Modelle – eröffnet zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten. Zudem könnte der Heizbedarf insgesamt durch eine verbesserte Wärmedämmung in Gebäuden signifikant reduziert werden.<sup>17</sup>

Es sei darauf hingewiesen, dass Österreich auch knapp 35% der Biomasse importiert und die Potenziale hier nicht näher betrachtet wurden. Gleichwohl sind auch Faktoren zu berücksichtigen, welche das Potenzial negativ beeinflussen könnten. Insbesondere der Klimawandel stellt hierbei eine zentrale Herausforderung dar. Zu den möglichen Folgen des Klimawandels, welche das langfristige Potenzial für

<sup>16</sup> Haas/Gürer/Radosits/Ajanovic/Sayer, Wirtschaftlichkeits- und CO<sup>2</sup>-Bewertung ausgewählter biomassebasierter Energieträger für Österreich.

<sup>17</sup> Haas/Gürer/Radosits/Ajanovic/Sayer, Wirtschaftlichkeits- und CO<sup>2</sup>-Bewertung ausgewählter biomassebasierter Energieträger für Österreich; Pfemeter/Liptay/Fuljetic-Kristan/Kahr, Bioenergie Atlas Österreich 2023<sup>3</sup> (2023) 4.



Biomasse als Energieressource beeinträchtigen könnten, zählen die Veränderungen in der Baumartenverteilung sowie die Verschiebung der Waldgrenzen.<sup>18</sup>

### 3. Vorteile der Biomasse für die (Wahrung der) Versorgungssicherheit

**3.1. Grundlastversorgung.** Im Vergleich zu anderen erneuerbaren Kraftwerken weisen Biomasse und Biogasanlagen den Vorteil auf, dass sie in der Lage sind, einen kontinuierlichen und stabilen Betrieb zu gewährleisten. Dies ist von hoher Relevanz für die Netzstabilität.

	Wasser	Wind	Photovoltaik	Biomasse/ Biogas
Kontinuierlich verfügbar	ja	nein	nein	ja
Anteil der Produktion im Winterhalbjahr	40 %	60 %	40 %	50 %
Auslastung der installierten Kapazität an kalten, windstillen, sonnenarmen Wintertagen	25-30 %	0 %	10-20 %	100 %
Beschäftigungseffekt je GWh	gering	gering	gering	hoch
Kosten	gering	mittel	mittel	eher hoch

Abbildung 4 - Bewertung der Technologien nach ihrem Beitrag zur Schließung der Stromlücke im Winter<sup>19</sup>

Wie der Tabelle aus der Broschüre „Energie.Versorgung.Sicherheit“<sup>20</sup> zu entnehmen ist, zeigt sich, dass lediglich die Biomasse bei kalten, windstillen und sonnenarmen Wintertagen in der Lage ist, 100 % der installierten Leistung abzurufen.

**3.2. Dezentrale Versorgung.** Holz wird häufig in regionalen Anlagen verwendet, dies belastet das überregionale Stromnetz weniger. Wie im Bioenergie-Antals des österreichischen Biomasse-Verband ersichtlich erkennt man eine breite Verteilung von Biomasse-KWK-Anlagen (gelb umrandeter Punkt) in ganz Österreich.

<sup>18</sup> Haas/Gürer/Radosits/Ajanovic/Sayer, Wirtschaftlichkeits- und CO<sub>2</sub>-Bewertung ausgewählter biomassebasierter Energieträger für Österreich.

<sup>19</sup> Österreichischer Biomasse-Verband, Energie. Versorgung. Sicherheit (2017).

<sup>20</sup> Österreichischer Biomasse-Verband, Energie. Versorgung. Sicherheit (2017).

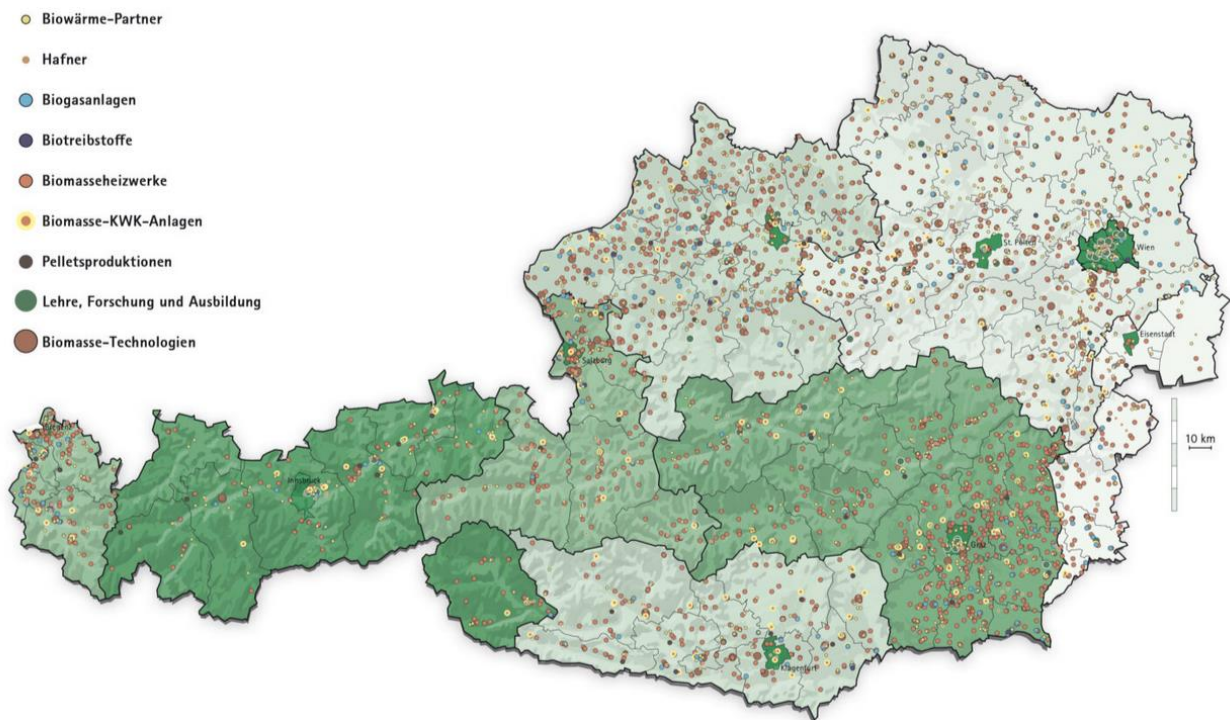


Abbildung 5 - Der Bioenergie-Atlas des österreichischen Biomasse-Verbands zeigt die Standorte von Bioenergie-Anlagen, Technologie-Unternehmen, Schulen und Forschungseinrichtungen in Österreich<sup>21</sup>

**Holzeinzelfeuerungen:** Im Jahr 2021 nutzten rund 734.000 Haushalte in Österreich Holzeinzelfeuerungen (Kessel oder Öfen) als primäres Heizsystem, was etwa 17,8 % der insgesamt 4,12 Millionen Privathaushalte entspricht. Seit 2003/04 ist dies ein Zuwachs von 14 %.<sup>22</sup>

**Installationen von Holzheizungen:** Im Jahr 2022 wurden in Österreich etwa 23.000 Pelletskessel installiert, was einen Rekord darstellt.<sup>23</sup> 2023 kam es zu einem deutlichen Rückgang der Verkaufszahlen, insbesondere bei Pelletsfeuerungen, deren Absatz um 65 % sank.<sup>24</sup>

**Biomasseanteil an der Stromerzeugung:** Im Jahr 2020 trug Biomasse 6,4 % zum österreichischen Stromaufkommen bei.<sup>25</sup>

Diese Daten verdeutlichen die Bedeutung von Holzeinzelfeuerungen und Biomasse in Österreichs Energieversorgung sowie die jüngsten Trends in diesem Bereich.

<sup>21</sup> Österreichischer Biomasse-Verband, Bioenergie bleibt das Fundament der Energiewende, Presseinformation vom 20.04.2023, abrufbar unter: [https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/2023-04-20\\_PA\\_Bioenergie\\_Atlas\\_Oesterreich\\_2023-1.pdf](https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/2023-04-20_PA_Bioenergie_Atlas_Oesterreich_2023-1.pdf) (zuletzt abgerufen am 27.01.2025).

<sup>22</sup> Österreichischer Biomasse-Verband. (2023). Basisdaten Bioenergie 2023. abrufbar unter: [https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Basisdaten-Bioenergie-2023\\_online.pdf](https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Basisdaten-Bioenergie-2023_online.pdf) (zuletzt abgerufen am 26.02.2025).

<sup>23</sup> Österreichischer Biomasse-Verband. (2023). Klein, aber oho: Pellets – Produktion, Handel und Einsatz. abrufbar unter: <https://www.biomasseverband.at/klein-aber-oho-pellets-produktion-handel-und-einsatz/>, (zuletzt abgerufen am 26.02.2025)

<sup>24</sup> Nachhaltig Wirtschaften. (2024). Marktentwicklung von Biomasseheizungen 2024. abrufbar unter: [https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/nw\\_pdf/events/20240619-energiewende-marktstatistik/schriftenreihe-2024-17d-Biomasse-Kessel.pdf](https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/nw_pdf/events/20240619-energiewende-marktstatistik/schriftenreihe-2024-17d-Biomasse-Kessel.pdf), (zuletzt abgerufen am 26.02.2025)

<sup>25</sup> Österreichischer Biomasse-Verband. (2023). Basisdaten Bioenergie 2023. abrufbar unter: [https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Basisdaten-Bioenergie-2023\\_online.pdf](https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Basisdaten-Bioenergie-2023_online.pdf) (zuletzt abgerufen am 26.02.2025).

**3.3. Flexibilität in Spitzenzeiten.** Holz kann in Biomasseanlagen bedarfsgerecht eingesetzt werden. In den vergangenen Jahren hat die Stromerzeugung aus Holz und anderen biogenen Brennstoffen einen Anteil von etwa 6 bis 7 % an der Gesamtproduktion erreicht, was einer jährlichen Menge von rund 4,6 TWh entspricht.<sup>26</sup>

Obgleich dieser Anteil auf den ersten Blick gering erscheint, hat Holz durch seine Speicherbarkeit und flexiblen Einsatzmöglichkeiten einen überproportionalen Wert für die Versorgungssicherheit, insbesondere als Ergänzung zu wetterabhängigen erneuerbaren Energien wie Wind und Solar. Zudem stellt Holz eine Flexibilitätsoption mit geringen THG-Emissionen dar.<sup>27</sup>

#### 4. Hektar Wald in Österreich

Die Fläche der Wälder in Österreich beträgt 47,9 % der gesamten Staatsfläche, was einer Größe von etwa 4.015.000 Hektar entspricht. Die detaillierte Aufstellung der Waldflächenverteilung auf die einzelnen Bundesländer ist in Abbildung 6 dargestellt.<sup>28</sup>

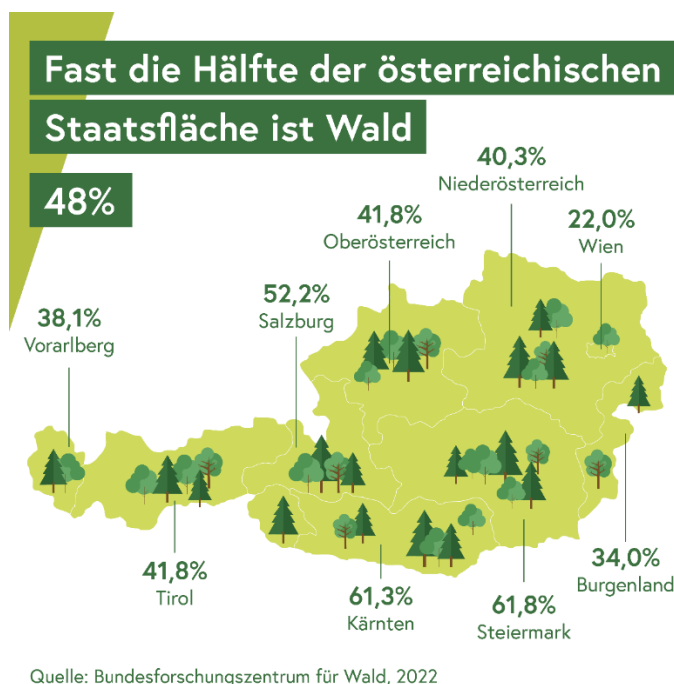


Abbildung 6 - Anteil Wald an der österreichischen Staatsfläche<sup>29</sup>

<sup>26</sup> BMK, Energie in Österreich (2022), abrufbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:3820f7e7-4abb-4324-b8e0-aa090325eb4a/Energie\\_in\\_OE2022\\_UA.pdf&ved=2ahUKEwiB5PLO7ZCKAx-WZVPEDHZ5sKgYQFnoECDEQAQ&usg=AOvVaw2Xt8ZULWTOuGKC4ztM85C2](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:3820f7e7-4abb-4324-b8e0-aa090325eb4a/Energie_in_OE2022_UA.pdf&ved=2ahUKEwiB5PLO7ZCKAx-WZVPEDHZ5sKgYQFnoECDEQAQ&usg=AOvVaw2Xt8ZULWTOuGKC4ztM85C2) (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

<sup>27</sup> Holzhammer, Stromerzeugung aus Biogas - Ein Teil der Energiewende?! (2015), abrufbar unter: <https://public-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/77869bc8-3b05-4e98-ab17-4f67916bc299/content> (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

<sup>28</sup> Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft, Waldinventur des BFW (2024), abrufbar unter: [https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Broschuere\\_Energie.Versorgung.Sicherheit.pdf](https://www.biomasseverband.at/wp-content/uploads/Broschuere_Energie.Versorgung.Sicherheit.pdf) (zuletzt abgerufen am 27.01.2025).

<sup>29</sup> Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft, Waldinventur des BFW.

## 5. Heizgradtage

Die Berechnung der Heizgradtage erfolgt durch die Ermittlung der täglichen Differenz zwischen der mittleren Außentemperatur und der Raumtemperatur. Dabei wird eine Raumtemperatur von 20 °C sowie eine untere Heizgrenze von 12 °C zugrunde gelegt.

In der Abbildung 7 wird der Temperaturverlauf anhand der Tagesmittelwerte gezeigt.

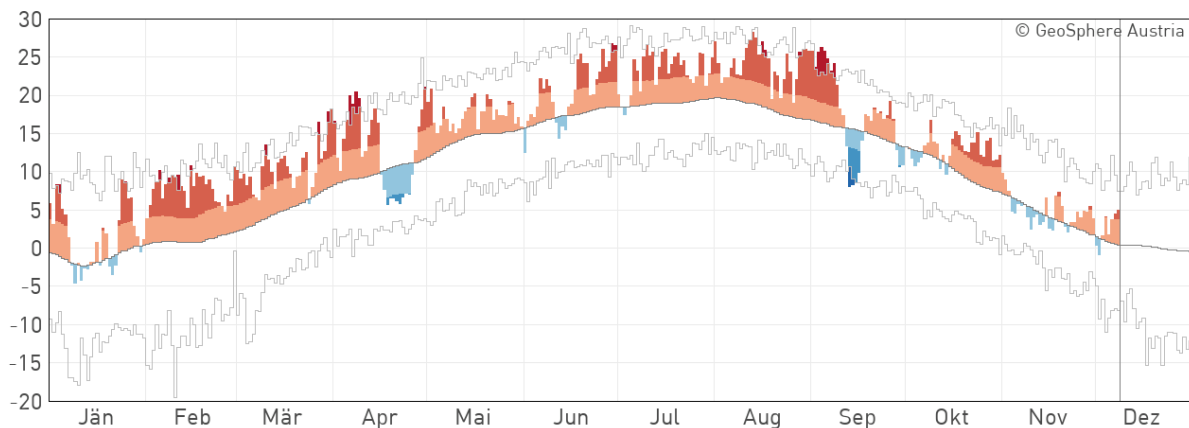


Abbildung 7 - Klimamonitoring (Tagesmittelwerte der Temperatur) an der Messstation Linz-Stadt für das Jahr 2024.<sup>30</sup>

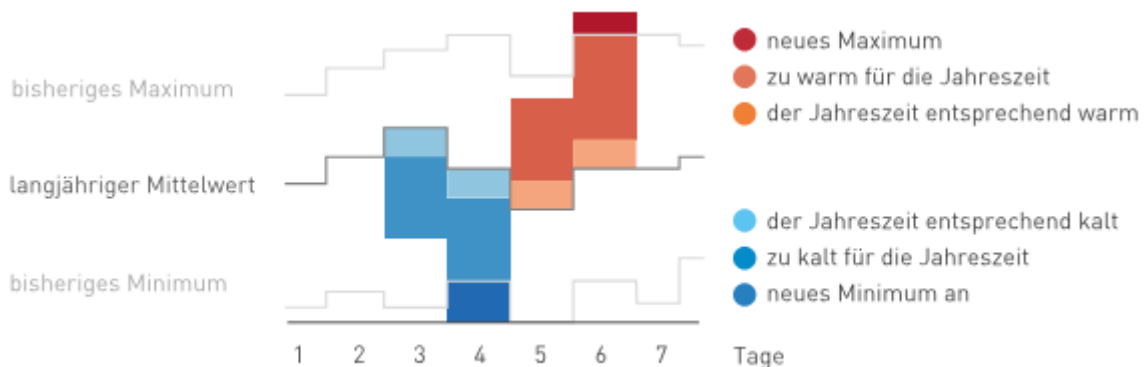


Abbildung 8 - Erläuterung der der Farben zu Abbildung 7.<sup>31</sup>

Der Temperaturverlauf in Österreich für das Jahr 2024 kann sowohl in Abbildung 7 als auch in Abbildung 9 nachvollzogen werden. In Abbildung 9 ist zudem zu erkennen, dass der Unterschied zwischen den Kurven für 2019 und 2024 eine Verringerung der Heizgradtage zeigt. Diese Abnahme deutet darauf hin, dass die Durchschnittstemperaturen in der betrachteten Region steigen.

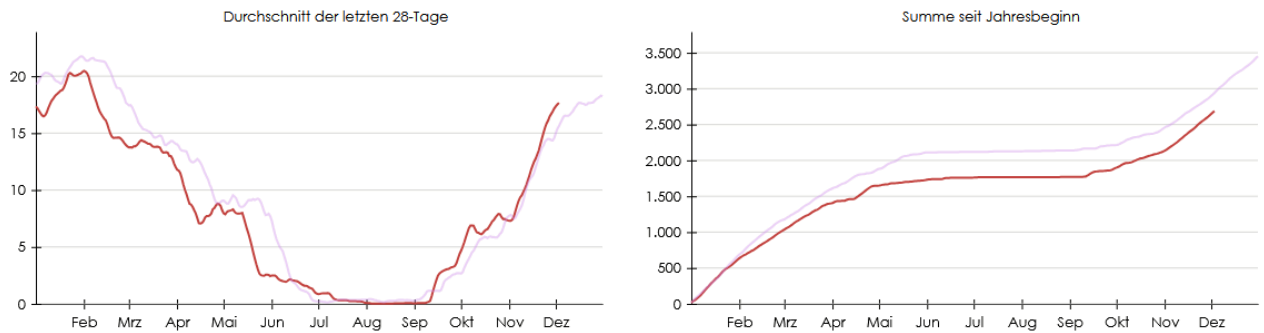
<sup>30</sup>GeoSphere Austria, Klima Aktuelle, Klimamonitoring, Station Linz-Stadt, Tagesmittelwerte der Lufttemperatur für 2024, abrufbar unter: <https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/klima-aktuell/klimamonitoring/?station=3252&param=t&period=period-y-2024&ref=1> (zuletzt abgerufen am 27.01.2025).

<sup>31</sup>GeoSphere Austria, Klima Aktuelle, Klimamonitoring, Station Linz-Stadt, Tagesmittelwerte der Lufttemperatur für 2024, abrufbar unter: <https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/klima-aktuell/klimamonitoring/?station=3252&param=t&period=period-y-2024&ref=1> (zuletzt abgerufen am 27.01.2025).

## Heizgradtage

Raumtemperatur 20 °C, Heizgrenze 12 °C, gewichtet nach Bevölkerung

— 2019 — 2020 — 2021 — 2022 — 2023 — 2024



Source: Regionale Temperaturen von ERA5

Abbildung 9 - Monatliche Summe der Heizgradtage und deren Entwicklung in Österreich.<sup>32</sup>

In Österreich nimmt die energetische Nutzung von Biomasse, wie Holz und Pellets, insbesondere in ländlichen Regionen eine zentrale Rolle bei der Wärmeerzeugung ein. Biomasseheizungen stellen eine umweltfreundliche Alternative zu fossilen Brennstoffen dar und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des Heizenergiebedarfs. Der Rückgang der Heizgradtage infolge steigender Durchschnittstemperaturen führt jedoch dazu, dass weniger Energie für das Beheizen von Gebäuden benötigt wird. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Nachfrage nach Biomasse, da für denselben Heizkomfort weniger Brennstoff eingesetzt werden muss.

Die vom Land Oberösterreich prognostizierten Klimaszenarien zeigen für die Jahre 2030, 2050 und 2085 einen Rückgang der Heizgradtage. Dabei wurden drei Szenarien – „kühlstes“, „mittleres“ und „wärmstes“ – betrachtet. Das kühlste Szenario, das den stärksten Klimaschutz widerspiegelt, verzeichnet bis 2030 einen leichten Anstieg der Heizgradtage, doch langfristig gesehen nimmt dieser bis 2085 deutlich ab. Die beiden anderen Szenarien weisen eine kontinuierliche Abnahme der Heizgradtage auf.<sup>33</sup>

## 6. Nutzenergieanalyse in Österreich

Die Nutzenergieanalyse ermöglicht die Ermittlung des Wärmebedarfs in Österreich nach Nutzenergiekategorie sowie Energieträger.

Tabelle 8 - Einsatz nach Nutzenergiekategorien für das Jahr 2022<sup>34</sup>

Nutzenergiekategorien	in Terajoule [TJ]
Raumklima und Warmwasser	348.375
Prozesswärme <200 °C	91.917
Prozesswärme >200 °C	133.170

<sup>32</sup> Schmidt/Reschenhofer für WIFO, Energiedaten für Österreich, abrufbar unter: <https://energy.wifo.ac.at/collec-tion/gas> (zuletzt abgerufen am 27.01.2025).

<sup>33</sup> Land Oberösterreich, Klimaszenarien Heizgradtage, abrufbar unter: [https://www.doris.at/themen/um-welt/pdf/clairisa/coin/Klimaszenarien\\_Heizgradtage.pdf](https://www.doris.at/themen/um-welt/pdf/clairisa/coin/Klimaszenarien_Heizgradtage.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.01.2025).

<sup>34</sup> Statistik Austria, Nutzenergieanalyse (2023), abrufbar unter: <https://www.statistik.at/statistiken/energie-und-umwelt/energie/nutzenergieanalyse> (zuletzt abgerufen am 09.12.2024)

Abgeleitet aus der Nutzenergieanalyse entfallen 53 % der gesamten Nutzenergie auf diese drei Kategorien. Weitere Kategorien der Nutzenergieanalyse sind „Standmotoren“, „Verkehr“, „Beleuchtung & EDV“ sowie „Elektrochemie“.<sup>35</sup>

In den folgenden Abbildungen werden die Energieträger je Nutzenergiekategorie aufgeschlüsselt.

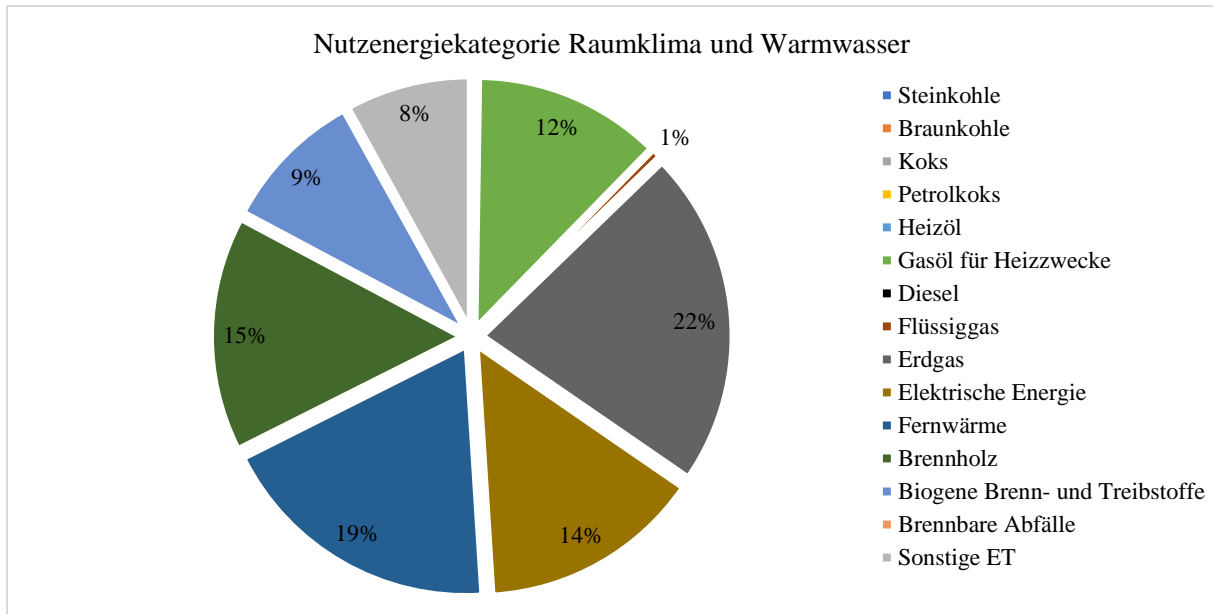


Abbildung 10 - Energieträger der Nutzenergiekategorie **Raumklima und Warmwasser**, eigene Darstellung anhand der Daten der Statistik Austria, Nutzenergieanalyse

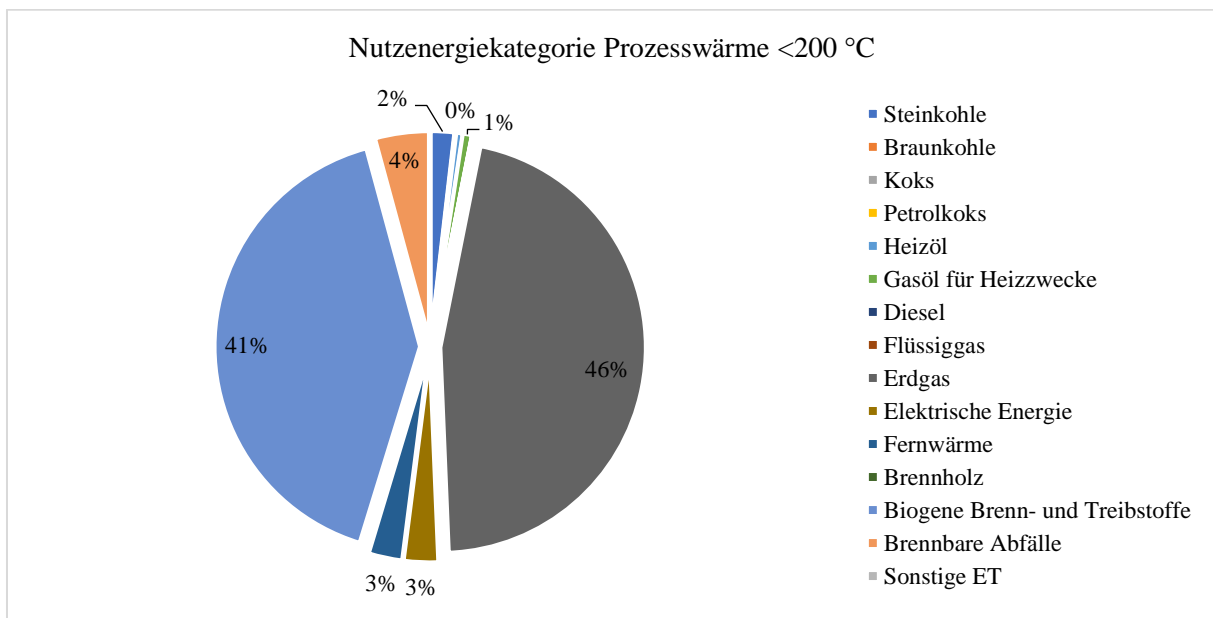


Abbildung 11 - Energieträger der Nutzenergiekategorie **Prozesswärme <200°C**, eigene Darstellung anhand der Daten der Statistik Austria, Nutzenergieanalyse

<sup>35</sup> Statistik Austria, Nutzenergieanalyse.

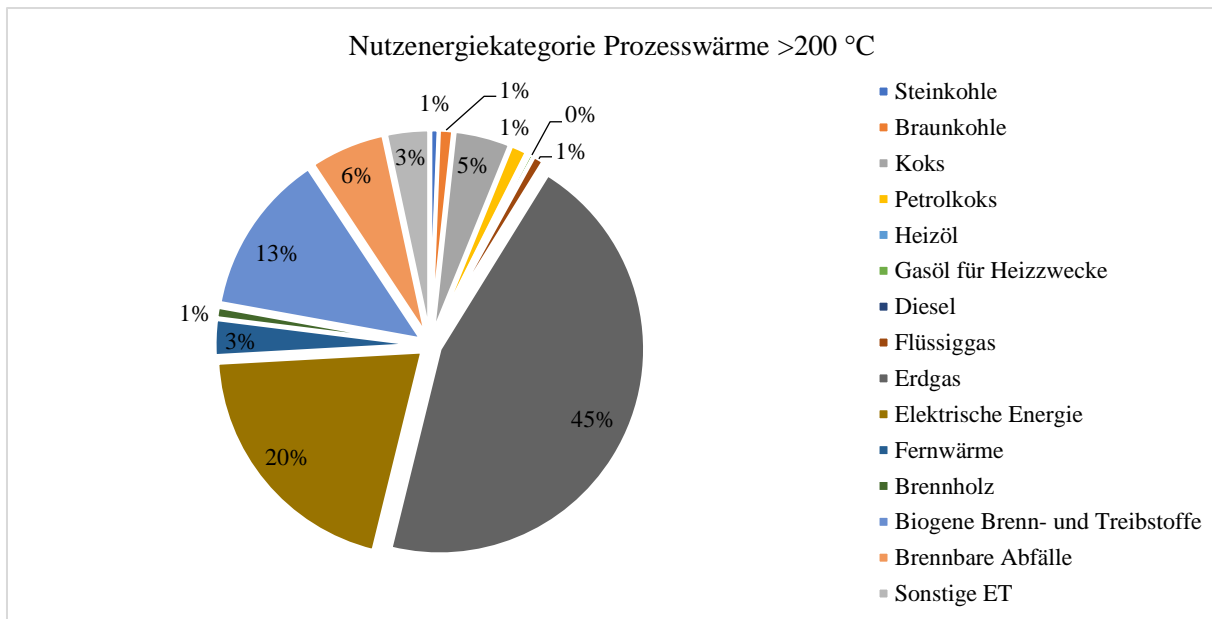


Abbildung 12 - Energieträger der Nutzenergiekategorie Prozesswärme >200 °C, eigene Darstellung anhand der Daten der Statistik Austria, Nutzenergieanalyse

### III. Regulationssystem der RED III im Hinblick auf die energetische Nutzung von Biomasse

#### 1. Erneuerbare Energien-Richtlinie

**1.1.** Die dritte Fassung der **Erneuerbaren-Energien-Richtlinie** (Renewable Energy Directive – RED), die als **RED III** bezeichnet wird, steht in einem engen Zusammenhang mit dem europäischen „Green Deal“. Mit der Verordnung (EU) 2021/1119 wurde einerseits das Ziel einer Klimaneutralität bis 2050 und andererseits, als Zwischenziel, die Verringerung der Nettotreibhausgasemissionen (THG-Emissionen) um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 bis 2030 festgelegt:<sup>36</sup>

„Das Ziel der Klimaneutralität der Union erfordert eine gerechte Energiewende, bei der kein Gebiet und kein Bürger zurückgelassen wird, eine der Energieeffizienz und einen wesentlich höheren Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen in einem integrierten Energiesystem.“<sup>37</sup>

Die EU verfolgt mit der RED III das Ziel, die Ausbauziele für erneuerbare Energien zu erhöhen, sektorspezifische Unterziele festzulegen und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Erneuerbare Energien sollen gemäß Art 3 Abs 1 RED III den Gesamtenergieverbrauch bis 2030 zu 42,5 % decken:

„Energie aus erneuerbaren Quellen spielt bei der Verwirklichung [der Ziele des Green Deal] eine wesentliche Rolle, da derzeit über 75 % der gesamten THG-Emissionen in der Union auf den Wirtschaftszweig Energie entfallen. Durch die Verringerung dieser THG-Emissionen kann Energie aus erneuerbaren Quellen auch zur Bewältigung umweltbezogener Herausforderungen, z. B. des Verlusts an biologischer Vielfalt, und zur Verringerung der Umweltverschmutzung [...]. Aufgrund der geringeren Anfälligkeit der Energie aus erneuerbaren Quellen für Preisschocks im Vergleich zu fossilen Brennstoffen kann der Energie aus erneuerbaren Quellen eine zentrale Funktion bei der Bekämpfung der Energiearmut zukommen. Erneuerbare Energie kann auch mit weitreichenden sozioökonomischen Vorteilen einhergehen, indem neue Arbeitsplätze geschaffen werden und die Wirtschaft vor Ort gefördert wird, während der wachsenden Nachfrage nach Technologie im Bereich erneuerbare Energie auf dem Binnenmarkt und weltweit Rechnung getragen wird.“<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Vgl ErwGr 1 RED III.

<sup>37</sup> ErwGr 1 RED III.

<sup>38</sup> ErwGr 2 RED III.

Die **erhebliche Steigerung von Energie aus erneuerbaren Quellen** ist demnach aus unterschiedlichen Gründen der (zentrale) Regelungszweck der RED III. Die Richtlinie legt zur Förderung dieser Energieerzeugung einen gemeinsamen Rahmen fest (Art 1 RED III). Als erneuerbare Energie gilt (wie bisher) Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt Wind, Sonne (Solarthermie und Fotovoltaik) und geothermische Energie, Salzgradient-Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und sonstige Meeresenergie, Wasserkraft, **Energie aus Biomasse**, Deponiegas, Klärgas und Biogas (Art 2 Z 1 RED III).

**1.2.** Die RED III schreibt flankierend Kriterien für die Nachhaltigkeit und für Treibhausgaseinsparungen ua für Biomasse-Brennstoffe vor. Die energetische Nutzung von Biomasse demnach in mehreren Aspekten neu zu regeln. Im Mittelpunkt steht das in Art 3 Abs 3 RED III aufgenommene **Prinzip der Kaskadennutzung** von Biomasse:

„Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, damit Energie aus Biomasse auf eine Weise erzeugt wird, bei der übermäßige verzerrende Wirkungen auf den Biomasse-Rohstoffmarkt sowie eine nachteilige Auswirkung auf die biologische Vielfalt, die Umwelt und das Klima minimiert werden. Im Hinblick darauf berücksichtigen sie die Abfallhierarchie gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG und stellen sicher, dass das Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse Anwendung findet, wobei Förderregelungen einen Schwerpunkt bilden und nationale Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen sind.

Die Mitgliedstaaten gestalten Förderregelungen für Energie aus Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen so, dass keine Anreize für nicht nachhaltige Wege gesetzt werden und der Wettbewerb mit den Wirtschaftszweigen für Werkstoffe nicht verzerrt wird, um sicherzustellen, dass Holzbiomasse entsprechend ihrem höchsten wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert in folgender Rangfolge eingesetzt wird:

- a) Holzprodukte,
- b) Verlängerung ihrer Lebensdauer von Holzprodukten,
- c) Wiederverwendung,
- d) Recycling,
- e) Bioenergie und
- f) Entsorgung[.]“

Im Erwägungsgrund 10 zur RED III heißt es dazu:

„Es wird zunehmend anerkannt, dass die Bioenergiepolitik dem Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse angepasst werden muss. Dieses Prinzip zielt darauf ab, die Ressourceneffizienz der Biomassenutzung zu erreichen, indem der stofflichen Nutzung der Biomasse, wo immer möglich, der Vorrang vor der energetischen Nutzung eingeräumt wird, um so die Menge der im System verfügbaren Biomasse zu erhöhen. Eine solche Ausrichtung soll einen fairen Zugang zum Markt für Biomasse-Rohstoffe für die Entwicklung innovativer biobasierter Lösungen mit hohem Mehrwert und einer nachhaltigen kreislauforientierten Bioökonomie sicherstellen. Bei der Entwicklung von Förderregelungen für Bioenergie sollten die Mitgliedstaaten daher neben dem verfügbaren Angebot nachhaltiger Biomasse für die energetische und nicht-energetische Nutzung und der Erhaltung der nationalen Kohlenstoffsinken und Ökosysteme in Wäldern auch das Prinzip der Kreislaufwirtschaft, das Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse sowie die Abfallhierarchie gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates berücksichtigen. Im Einklang mit dem Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse sollte Holzbiomasse entsprechend ihrem höchsten wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert in folgender Rangfolge eingesetzt werden: Holzprodukte, Verlängerung der Lebensdauer von holzbasierten Produkten, Wiederverwendung, Recycling, Bioenergie und Beseitigung. Wenn keine anderweitige Verwendung von Holzbiomasse wirtschaftlich tragfähig oder ökologisch angemessen ist, trägt die energetische Verwertung dazu bei, die Erzeugung von Energie aus nicht erneuerbaren Quellen zu verringern. Die Förderregelungen der Mitgliedstaaten für Bioenergie sollten daher auf Rohstoffe ausgerichtet werden, für die auf dem Markt geringer Wettbewerb mit den Wirtschaftszweigen für Werkstoffe besteht und deren Gewinnung als sowohl für das Klima als auch für die biologische Vielfalt positiv angesehen wird, um keine negativen Anreize für nicht nachhaltige Bioenergiepfade zu setzen, die im Bericht 2021 der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission mit dem Titel ‚The use of woody biomass for energy production in the EU‘ (‚Einsatz von Holzbiomasse zur Energieerzeugung in der EU‘) ermittelt wurden.“

Die Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung im nationalen Recht hat nicht ohne Weiteres zu erfolgen. Vielmehr sind nach der RED III – im Detail klärungsbedürftige – Ausnahmen und



Abweichungen von diesem Prinzip zu implementieren, insbesondere um wirtschaftliche oder ökologische Verwerfungen zu vermeiden. So fordert bereits Art 3 Abs 3 RED, dass bei der Anwendung des Prinzips „nationale Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen sind“. Abs 3a und 3b leg cit regeln sodann das Folgende:

„(3a) Die Mitgliedstaaten können vom Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse gemäß Absatz 3 abweichen, wenn die Energieversorgungssicherheit gewahrt werden muss. Die Mitgliedstaaten können von diesem Prinzip auch dann abweichen, wenn die lokale Industrie quantitativ oder technisch nicht in der Lage ist, forstwirtschaftliche Biomasse mit einem höheren wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert zu nutzen als zur Energieerzeugung; dies gilt für

- a) notwendige Forstbewirtschaftungstätigkeiten im Hinblick auf vorkommerzielle Ausdünnungsarbeiten oder gemäß nationalem Recht im Bereich der Waldbrandprävention in stark gefährdeten Gebieten,
- b) den Noteinschlag im Anschluss an dokumentierte natürliche Störungen oder
- c) die Ernte bestimmter Holzsorten, die nicht für die lokalen Verarbeitungsanlagen geeignet sind.

(3b) Höchstens einmal im Jahr übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission eine Zusammenfassung der Abweichungen vom Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse gemäß Absatz 3a sowie die Gründe solcher Abweichungen und die geografische Größenordnung, für die sie gelten. Die Kommission veröffentlicht die eingegangenen Mitteilungen und kann eine öffentliche Stellungnahme zu ihnen abgeben.“

Im Erwägungsgrund 10 wird dazu Folgendes ausgeführt:

„Gleichzeitig sind bei der Durchführung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Anwendung des Prinzips der Kaskadennutzung von Biomasse die nationalen Besonderheiten zu berücksichtigen, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Förderregelungen orientieren. Den Mitgliedstaaten sollte es gestattet sein, in hinreichend begründeten Fällen von diesem Prinzip abzuweichen, z. B. wenn dies aus Gründen der Energieversorgungssicherheit erforderlich ist, z. B. bei besonders schweren Kältebedingungen. Den Mitgliedstaaten sollte es auch gestattet sein, von dem Prinzip abzuweichen, wenn es keine Wirtschaftszweige oder Verarbeitungsanlagen gibt, die bestimmte Rohstoffe innerhalb eines geografischen Gebiets mit höherem Mehrwert nutzen könnten. In einem solchen Fall wäre der Transport über dieses Gebiet hinaus zum Zweck einer derartigen Nutzung aus wirtschaftlicher oder ökologischer Sicht möglicherweise nicht gerechtfertigt. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission alle derartigen Abweichungen mitteilen.“

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Bestimmung des Art 6 Abs 1 RED, die auf die „Stabilität der finanziellen Förderung“ fordert:

„Unbeschadet der zur Einhaltung der Artikel 107 und 108 AEUV erforderlichen Anpassungen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Höhe der für Projekte im Bereich erneuerbare Energie gewährten Förderung sowie die damit verknüpften Bedingungen nicht in einer Weise überarbeitet werden, die sich negativ auf die daraus erwachsenden Rechte auswirkt und die Rentabilität von Projekten, denen bereits Förderung zugute kommt, infrage stellt.“

Schließlich werden in Art 3 Abs 3c und 3d RED III spezifische, im Einzelnen gleichwohl klärungsbedürftige Regelungen über (direkte) finanzielle Unterstützung getroffen:

„(3c) Die Mitgliedstaaten gewähren keine unmittelbare finanzielle Unterstützung für

- a) die Nutzung von Sägerundholz, Furnierrundholz und Rundholz in Industriequalität sowie von Stümpfen und Wurzeln für die Energieerzeugung,
- b) die Erzeugung von erneuerbarer Energie durch Verbrennung von Abfällen, außer wenn die Verpflichtungen, die gemäß der Richtlinie 2008/98/EG für die getrennte Sammlung von Abfällen gelten, eingehalten wurden.

(3d) Unbeschadet des Absatzes 3 gewähren die Mitgliedstaaten für die Stromerzeugung aus forstwirtschaftlicher Biomasse in ausschließlich Elektrizität erzeugenden Anlagen weder neue Unterstützung noch erneuern sie eine etwaige Unterstützung, außer wenn diese Elektrizität mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllt:

- a) Sie wurde in einer Region erzeugt, die aufgrund ihrer Abhängigkeit von festen fossilen Brennstoffen im Einklang mit Artikel 11 der Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates in einem territorialen Plan für einen gerechten Übergang genannt wird, und erfüllt die einschlägigen Anforderungen gemäß Artikel 29 Absatz 11 der vorliegenden Richtlinie;
- b) sie wurde unter Nutzung der Biomasse-CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung erzeugt und erfüllt die Anforderungen gemäß Artikel 29 Absatz 11 Unterabsatz 2;

c) sie wird für einen begrenzten Zeitraum in einem Gebiet in äußerster Randlage im Sinne des Artikels 349 AEUV mit dem Ziel erzeugt, die Nutzung forstwirtschaftlicher Biomasse so weit wie möglich einzustellen, ohne den Zugang zu sicherer Energie zu beeinträchtigen.

Die Kommission veröffentlicht bis 2027 einen Bericht über die Auswirkungen der Förderregelungen der Mitgliedstaaten für Biomasse vor, auch in Bezug auf die biologische Vielfalt, auf das Klima und die Umwelt und auf mögliche Marktverzerrungen, und bewertet die Möglichkeit weiterer Beschränkungen für Förderregelungen für forstwirtschaftliche Biomasse.“

Im Erwägungsgrund 10 heißt es dazu:

„Die Mitgliedstaaten sollten keine direkte finanzielle Unterstützung für die Energieerzeugung aus Säge- und Furnierholz, Rundholz in Industriequalität, Stümpfen und Wurzeln gewähren. Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten Steuerergünstigungen nicht als direkte finanzielle Unterstützung. Abfallvermeidung und -wiederverwendung sowie Abfallrecycling sollten Vorrang haben. Die Mitgliedstaaten sollten keine Förderregelungen aufstellen, die den Zielvorgaben für die Abfallbehandlung zuwiderlaufen und zu einer ineffizienten Nutzung recyclingfähiger Abfälle führen würden. Um eine effizientere Nutzung von Bioenergie sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten zudem für ausschließlich elektrizitätserzeugende Anlagen keine neue Förderung mehr gewähren und Förderungen nicht mehr erneuern, es sei denn, die Anlagen befinden sich in Regionen mit einem besonderen Status bei der Abkehr von fossilen Brennstoffen oder in den in Artikel 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) genannten Gebieten in äußerster Randlage oder in den Anlagen wird CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -speicherung eingesetzt.“

**1.3.** Die bereits in der RED II enthaltenen **Kriterien für die Nachhaltigkeit von Bioenergie und die Treibhausgasemissionseinsparungen** wurden mit der RED III speziell (auch) für Biomasse-Brennstoffe modifiziert und präzisiert (Art 29 ff RED III). Einzuhalten sind diese im Fall fester Biomasse-Brennstoffe, die in Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität, Wärme und Kälte mit einer Gesamtfeuerleistungswärmeleistung von 7,5 MW oder mehr eingesetzt werden (Art 29 Abs 1 UAbs 2 RED III). Art 30 RED III regelt die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien; Art 31 leg cit die Berechnung des Beitrags ua von Biomasse-Brennstoffen zum Treibhauseffekt.

Hervorzuheben sind die nachfolgenden Bestimmungen:

**„Artikel 29  
Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgasemissionseinsparungen für Biokraftstoffe,  
flüssige Brennstoffe und Biomasse-Brennstoffe**

(1) Energie in Form von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen wird für die in den Buchstaben a, b und c genannten Zwecke nur dann berücksichtigt, wenn sie die in den Absätzen 2 bis 7 und 10 festgelegten Nachhaltigkeitskriterien und die Kriterien für die Treibhausgasemissionseinsparungen erfüllen:

- a) Beitrag zu den Anteilen der Energie aus erneuerbaren Quellen in den Mitgliedstaaten und zu den in Artikel 3 Absatz 1, Artikel 15a Absatz 1, Artikel 22a Absatz 1, Artikel 23 Absatz 1, Artikel 24 Absatz 4 und Artikel 25 Absatz 1 festgelegten Zielvorgaben;
- b) Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energie, einschließlich der in Artikel 25 festgelegten Verpflichtung;
- c) Möglichkeit der finanziellen Förderung für den Verbrauch von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen. [...]

Biomasse-Brennstoffe müssen die in den Absätzen 2 bis 7 und 10 festgelegten Kriterien für die Nachhaltigkeit und die Treibhausgasemissionseinsparungen erfüllen, wenn sie in folgenden Anlagen verwendet werden:

- a) Im Fall fester Biomasse-Brennstoffe in Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität, Wärme und Kälte mit einer Gesamtfeuerleistungswärmeleistung von 7,5 MW oder mehr;
- b) [...]

(3) Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und aus landwirtschaftlicher Biomasse produzierte Biomasse-Brennstoffe, die für die in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c genannten Zwecke berücksichtigt werden, dürfen nicht aus Rohstoffen hergestellt werden, die auf Flächen mit hohem Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt gewonnen wurden, also nicht auf Flächen, die im oder nach dem Januar 2008 folgenden Status hatten, und zwar unabhängig davon, ob die Flächen diesen Status nach wie vor haben:

- a) Primärwald und andere bewaldete Flächen, das heißt Wald und andere bewaldete Flächen mit einheimischen Arten, in denen es kein deutlich sichtbares Anzeichen für menschliche Aktivität gibt und die ökologischen Prozesse nicht wesentlich gestört sind und Altwälder gemäß der Definition des Landes, in dem sich der Wald befindet;
- b) Wald mit großer biologischer Vielfalt oder andere bewaldete Flächen, die artenreich und nicht degradiert sind und für die die zuständige Behörde eine große biologische Vielfalt festgestellt hat, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass die Gewinnung des Rohstoffs den genannten Naturschutzzwecken nicht zuwiderlief;
- c) ausgewiesene Flächen
  - i) durch Gesetz oder von der zuständigen Behörde für Naturschutzzwecke, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Gewinnung des Rohstoffs den genannten Naturschutzzwecken nicht zuwiderlief; oder
  - ii) für den Schutz seltener, bedrohter oder gefährdeter Ökosysteme oder Arten, die in internationalen Übereinkommen anerkannt werden oder in den Verzeichnissen zwischenstaatlicher Organisationen oder der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur aufgeführt sind, vorbehaltlich ihrer Anerkennung gemäß dem Verfahren des Artikels 30 Absatz 4 Unterabsatz 1, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Gewinnung des Rohstoffs den genannten Naturschutzzwecken nicht zuwiderlief;
- d) Grünland von mehr als einem Hektar mit großer biologischer Vielfalt, das heißt
  - i) natürliches Grünland, das ohne Eingriffe des Menschen Grünland bleiben würde und dessen natürliche Artenzusammensetzung sowie ökologische Merkmale und Prozesse intakt sind, oder
  - ii) künstlich geschaffenes Grünland, das heißt Grünland, das ohne Eingriffe des Menschen kein Grünland bleiben würde und das artenreich und nicht degradiert ist und für das die zuständige Behörde eine große biologische Vielfalt festgestellt hat, sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Ernte des Rohstoffs zur Erhaltung des Status als Grünland mit großer biologischer Vielfalt erforderlich ist, oder
- e) Heidealand.

Sind die Bedingungen des Absatzes 6 Buchstabe a Ziffern vi und vii nicht erfüllt, so gilt Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes mit Ausnahme von Buchstabe c auch für Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe aus forstwirtschaftlicher Biomasse. [...]

(6) Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe aus forstwirtschaftlicher Biomasse, die für die Zwecke von Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c Berücksichtigung finden, müssen zur Minderung der Gefahr, dass nicht nachhaltig produzierte forstwirtschaftliche Biomasse genutzt wird, die folgenden Kriterien erfüllen:

- a) in dem Land, in dem die forstwirtschaftliche Biomasse geerntet wurde, gelten nationale und/oder subnationale Gesetze auf dem Gebiet der Ernte und wird mittels Überwachungs- und Durchsetzungssystemen Folgendes sichergestellt:
  - i) Die Erntetätigkeiten sind legal;
  - ii) auf den Ernteflächen findet Walderneuerung statt;
  - iii) Gebiete, die durch internationale oder nationale Rechtsvorschriften oder von der zuständigen Behörde zu Naturschutzzwecken ausgewiesen sind bzw. wurden, auch in Feuchtgebieten, auf Grasland, Heidealand und auf Torfmoorflächen, werden mit dem Ziel geschützt, die biologische Vielfalt zu erhalten und die Zerstörung von Lebensräumen zu verhindern;
  - iv) bei der Ernte wird auf die Erhaltung der Bodenqualität und der biologischen Vielfalt gemäß den Grundsätzen der nachhaltigen Forstwirtschaft geachtet, um nachteilige Auswirkungen zu verhindern, wobei die Ernte von Stümpfen und Wurzeln, eine Schädigung von Primärwäldern und Altwäldern gemäß der Definition des Landes, in dem sich der Wald befindet, oder deren Umwandlung zu Plantagenwäldern sowie die Ernte auf anfälligen Böden zu vermeiden sind, bei der Ernte werden die in dem Land, in dem sich der Wald befindet, festgelegten Schwellenwerte für große Kahlschläge und örtlich und ökologisch angemessene Schwellenwerte für die Entnahme von Totholz eingehalten, und die Ernte wird unter Einhaltung von Anforderungen durchgeführt, Einschlagssysteme zu nutzen, die die nachteiligen Auswirkungen auf die Bodenqualität etwa durch Bodenverdichtung sowie auf die Merkmale der biologischen Vielfalt und die Lebensräume minimieren;
  - v) durch die Erntetätigkeiten werden die langfristigen Produktionskapazitäten des Waldes erhalten oder verbessert;
  - vi) Wälder, in denen die forstwirtschaftliche Biomasse geerntet wird, stammen nicht von den Flächen, die den in Absatz 3 Buchstaben a, b, d und e, Absatz 4 Buchstabe a bzw. Absatz 5 genannten Status haben, und zwar unter denselben Bedingungen für die Bestimmung des Status der Flächen gemäß diesen Absätzen, und
  - vii) Anlagen, die Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe aus forstwirtschaftlicher Biomasse herstellen, stellen für die Zwecke der gemäß Artikel 30 Absatz 3 durchgeführten Audits eine durch interne Verfahren auf Unternehmensebene untermauerte Zuverlässigkeitserklärung aus, dass die forstwirtschaftliche Biomasse nicht von den in Ziffer vi dieses Unterabsatzes genannten Flächen stammt.
- b) [...]

(7) Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe aus forstwirtschaftlicher Biomasse, die für die Zwecke von Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a, b und c Berücksichtigung finden, müssen den folgenden Anforderungen für Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) entsprechen: [...]

(7a) Die Herstellung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen aus heimischer forstwirtschaftlicher Biomasse muss mit den Verpflichtungen und Zielvorgaben der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie mit den Strategien und Maßnahmen in

Einklang stehen, die die Mitgliedstaaten in ihren gemäß den Artikeln 3 und 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 vorgelegten integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen beschrieben haben.

(7b) Als Teil ihres endgültigen aktualisierten integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes, der gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1999 bis zum 30. Juni 2024 vorzulegen ist, nehmen die Mitgliedstaaten Folgendes auf:

- a) eine Bewertung des inländischen Angebots an für energetische Zwecke verfügbarer forstwirtschaftlicher Biomasse für den Zeitraum 2021-2030 gemäß den in diesem Artikel festgelegten Kriterien;
- b) eine Bewertung der Vereinbarkeit der prognostizierten Nutzung forstwirtschaftlicher Biomasse zur Energieerzeugung mit den Zielen und Haushaltsplänen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2026 bis 2030 gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 2018/841; und
- c) eine Beschreibung der nationalen Maßnahmen und Strategien, mit denen die Vereinbarkeit mit diesen Zielen und Budgets sichergestellt wird.

Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission im Rahmen ihrer gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2018/1999 vorgelegten integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichte über die unter Buchstabe c Unterabsatz 1 dieses Absatzes genannten Maßnahmen und Strategien Bericht. [...]"

**1.4. Art 15 Abs 1 UAbs 1 RED III verlangt flankierende Maßnahmen zur Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus, die auch Anlagen zur energetischen Biomasse-Nutzung betreffen.**

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass einzelstaatliche Vorschriften für die Genehmigungs-, Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren, die auf **Anlagen zur Produktion von Elektrizität, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Quellen** und die angegliederten Übertragungs- und Verteilernetze sowie auf den Vorgang der Umwandlung von Biomasse in Biokraftstoffe, flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe oder sonstige Energieprodukte und auf erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs angewandt werden, verhältnismäßig und notwendig sind und zur Umsetzung des Prinzips Energieeffizienz an erster Stelle (energy efficiency first) beitragen.“

## 2. Weitere Rechtsakte

**2.1. Die EU-Holzhandelsverordnung<sup>39</sup>** bezweckt die Kontrolle und Transparenz der Holzherkunft. Sie will sicherstellen, dass Holz, das als Biomasse verwendet wird, legal geschlagen wurde und aus nachhaltigen Quellen stammt.<sup>40</sup> Dies dient insofern (auch) den Zielen der RED III, weil derart sichergestellt wird, dass Holzbiomasse aus legalem und verantwortungsvollem Ursprung kommt und keine schädlichen Eingriffe in Ökosysteme befördert wird. Zudem schafft die Verordnung Transparenz in Bezug auf Nebenprodukte und Abfälle aus der Holzproduktion (zB Sägespäne, Rinde), die für die energetische Nutzung verwendet werden sollen, und stellt deren legale Herkunft sicher.

**2.2. Die Holzhandelsverordnung** wird beginnend mit 1.1.2026 durch die **EU-Entwaldungsverordnung<sup>41</sup>** schrittweise abgelöst. Diese enthält ausweislich ihres Art 1 Abs 1 „Vorschriften für das Inverkehrbringen und die Bereitstellung auf dem Unionsmarkt sowie für die Ausfuhr aus der Union von relevanten Erzeugnissen gemäß Anhang I, die relevante Rohstoffe, nämlich [ua] Holz enthalten, [und] unter deren Verwendung hergestellt wurden, um a) den Beitrag der Union zur weltweiten Entwaldung und Waldschädigung zu minimieren und damit zur Verringerung der weltweiten Entwaldung beizutragen; b) den Beitrag der Union zu Treibhausgasemissionen und zum weltweiten Verlust an biologischer Vielfalt zu verringern.“

---

<sup>39</sup> Verordnung (EU) 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzserzeugnisse in Verkehr bringen, ABl 2010 L 295, 23.

<sup>40</sup> Vgl zB ErwGr 12.

<sup>41</sup> Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, ABl 2023 L 150, 206.

### 2.3. Die (österreichische) **Recyclingholzverordnung** (RHV)<sup>42</sup> verfolgt zufolge ihres § 1 folgende Ziele:

- „[...] 1. die Gewährleistung eines für Mensch und Umwelt schadlosen Recyclings von geeignetem Altholz in der Holzwerkstoffindustrie;
2. die Sicherstellung, dass mit dem Einsatz des Altholzes kein höheres Umweltrisiko als bei einem vergleichbaren Primärrohstoff oder einem vergleichbaren Produkt aus Primärrohstoffen verbunden ist;
3. eine Schadstoffanreicherung im Produktkreislauf zu vermeiden;
4. die Förderung der Quellensortierung, der Aufbereitung und des Recyclings von geeignetem Altholz gemäß der Hierarchie in § 1 Abs. 2 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 (AWG 2002), BGBl. I Nr. 102/2002, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 32/2018.“

Sie adressiert gemäß § 2 Inhaber von Anlagen zur Erzeugung von Holzwerkstoffen zur Gänze und teilweise auch Abfallerzeuger und -sammler. Der primäre Auftrag der Verordnung ist es, dass „Altholz gemäß Anhang 1 [...] nachweislich einem Recycling zuzuführen“ ist (§ 4 Abs 1). Diese Vorgabe wird gleichwohl durch einige Ausnahmen und Recyclingverbote (§ 7) durchbrochen.

## IV. Zur Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung von Biomasse

### 1. Vorgaben der RED III

In Art 3 Abs 3 UAbs 1 RED III werden von den Mitgliedstaaten Maßnahmen verlangt, „damit Energie aus Biomasse auf eine Weise erzeugt wird, bei der übermäßige verzerrende Wirkungen auf den Biomasse-Rohstoffmarkt sowie eine nachteilige Auswirkung auf die biologische Vielfalt, die Umwelt und das Klima minimiert werden.“ Dazu haben sie einerseits die Abfallhierarchie gem Art 4 der Richtlinie 2008/98/EG zu berücksichtigen. Andererseits haben sie sicherzustellen, „dass das Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse Anwendung findet, wobei Förderregelungen einen Schwerpunkt bilden und nationale Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen sind.“ Nach diesem in UAbs 2 leg cit näher beschriebenen Prinzip soll „Holzbiomasse entsprechend ihrem höchsten wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert in folgender Rangfolge eingesetzt“ werden: Holzprodukte, Verlängerung ihrer Lebensdauer von Holzprodukten, Wiederverwendung, Recycling, Bioenergie und Entsorgung.

Gemäß Art 3 Abs 3a RED III können die Mitgliedstaaten vom Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse erstens dann abweichen, „wenn die **Energieversorgungssicherheit** gewahrt werden muss.“ Sie können zweitens auch dann abweichen, „wenn die **lokale Industrie quantitativ oder technisch nicht in der Lage** ist, forstwirtschaftliche Biomasse mit einem höheren wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert zu nutzen als zur Energieerzeugung“. Dies gilt für notwendige Forstbewirtschaftungstätigkeiten (vorkommerzielle Ausdünnungsarbeiten, Waldbrandprävention), den Noteinschlag im Anschluss an dokumentierte natürliche Störungen oder die Ernte bestimmter Holzsorten, die nicht für die lokalen Verarbeitungsanlagen geeignet sind.

Art 3 Abs 3b RED III verpflichtet die Mitgliedstaaten der Kommission „höchstens einmal im Jahr“ eine Zusammenfassung der Abweichungen vom Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse sowie die Gründe solcher Abweichungen und die geografische Größenordnung, für die sie gelten, mitzuteilen.

---

<sup>42</sup> Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über das Recycling von Altholz in der Holzwerkstoffindustrie (Recyclingholzverordnung – RHV), BGBl II 160/2012 idF BGBl II 495/2020.

## 2. Berücksichtigung „nationaler Besonderheiten“ bei der Umsetzung

**2.1.** Die Bestimmungen des Art 3 Abs 3 bis 3b RED III können, was den grundsätzlichen Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten betrifft, prima vista unterschiedlich verstanden werden. In Betracht kommt einerseits ein Verständnis, nach dem das Prinzip der Kaskadennutzung ohne Einschränkungen gesetzlich zu implementieren ist, wobei Abweichungen im Sinne des Art 3 Abs 3a RED III im Einzelfall erlaubt werden können. Andererseits ist denkbar, dass bereits der Gesetzgeber Modifikationen und Abweichungen von diesem Prinzip vorsehen kann, er also einen (gewissen) Spielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung besitzt.

**2.2.** Nach dem Wortlaut des Art 3 Abs 3 RED III ist keine vorbehaltlose Implementierung des Prinzips der Kaskadennutzung verlangt. Das Gebot, dessen Anwendung sicherzustellen, wird einmal durch den (an sich bereits in der Rechtsform der Richtlinie Art 288 Abs 3 AEUV angelegten) Auftrag, dabei „nationale Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen“, ergänzt und insofern auch relativiert. Was solche Besonderheiten sein können, ergibt sich aus der RED III nicht explizit. Auch die Erwägungsgründe bieten keine (weiteren) Hinweise. Allerdings lässt sich aus den Zielsetzungen und dem Regelungssystem der RED III ableiten, welche nationalen Besonderheiten berücksichtigt werden müssen.

Im Einzelnen sind insbesondere die folgenden Aspekte von Relevanz:

**2.2.1.** Die Regelungen des Art 3 Abs 3 ff RED III und sohin insbesondere auch der Auftrag „nationale Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen“, sind vor dem **primärrechtlichen Hintergrund** allgemein des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art 5 Abs 3 und 4 EUV), speziell jedoch des Art 194 AEUV zu sehen.<sup>43</sup>

Diese Bestimmung regelt die „Energiepolitik“ der Union wie folgt:

### „ENERGIE Artikel 194

(1) Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

(2) Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele nach Absatz 1 zu verwirklichen. Der Erlass dieser Maßnahmen erfolgt nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

Diese Maßnahmen berühren unbeschadet des Artikels 192 Absatz 2 Buchstabe c nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.

---

<sup>43</sup> Eingehend zu dieser Vorschrift *Tremmel* in Jaeger/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 194 AEUV (Stand 01.12.2020, rdb.at) mwN.

(3) Abweichend von Absatz 2 erlässt der Rat die darin genannten Maßnahmen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments, wenn sie überwiegend steuerlicher Art sind.“

Hier ist zunächst die (nach hM materielle) **Kompetenzgrenze** des Art 194 Abs 2 UAbs 2 AEUV<sup>44</sup> in den Blick zu nehmen. Nach dieser berühren „die vom Europäischen Parlament und vom Rat ergriffenen Maßnahmen nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen,“ und zwar, wie der EuGH in einem von Österreich angestregten Verfahren erkannt hat, „ohne auszuschließen, dass diese Entscheidung die Kernenergie betreffen kann.“<sup>45</sup>

Die von der Union zu beachtende Kompetenzgrenze des Art 194 Abs 2 UAbs 2 AEUV, kann zwar zufolge Art 192 Abs 2 lit c AEUV in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch einstimmigen Beschluss des Rates zugunsten umweltpolitischer Maßnahmen im Sinn des Art 191 iVm Art 192 Abs 1 AEUV verschoben werden. Zudem hat das EuG vor einiger Zeit die Ansicht vertreten, dass bei der Erlassung einer Richtlinie ausschließlich aufgrund der umweltpolitischen Kompetenzgrundlage gemäß Art 191 iVm Art 192 AEUV, der Anwendungsbereich des Art 194 Abs 2 UAbs 1 AEUV nicht eröffnet und sohin auch die Kompetenzgrenze des UAbs 2 leg cit nicht beachtlich sei.<sup>46</sup> Die RED III wurde jedoch nicht bloß gestützt auf Art 192 Abs 1, sondern (naheliegender Weise) auch auf Art 194 Abs 2 AEUV erlassen, weshalb die Maßgeblichkeit der Kompetenzgrenze nicht aus den im Urteil des EuG genannten Gründen verneint werden kann; im Gegenteil: uE ist der Anwendungsbereich des Art 194 Abs 2 AEUV im hier untersuchten Fall der RED III (zentral) berührt. Dazu kommt, dass selbst die Erlassung von ausschließlich umweltpolitischen Maßnahmen aufgrund Art 191 AEUV in einem besonderen Verfahren gemäß Art 192 Abs 2 AEUV erfolgen müsste, wenn die Maßnahmen die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung in erheblicher Weise berührt.<sup>47</sup>

Vor diesem Hintergrund kann mit gutem Grund vertreten werden, dass die RED III insgesamt und speziell deren Art 3 Abs 3 ff im Licht der Kompetenzgrenze des Art 194 Abs 2 UAbs 2 AEUV gelesen werden muss. Das bedeutet konkret, dass die Maßnahmen der RED III primärrechtskonform derart zu verstehen sind, dass sie die Bedingungen eines Mitgliedstaats „für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung“ nicht bestimmen.

**2.2.2.** Das **verbindliche Gesamtziel** der Richtlinie ist zufolge deren Art 3 Abs 1 die (erhebliche) Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch der Union bis zum Jahr 2030 auf mindestens 42,5 %. Dieses Ziel soll durch die (Umsetzung der) weiteren Regelungen der Richtlinie erreicht werden, weshalb diese im Licht dieses übergeordneten Ziels auszulegen sind. Das gilt namentlich für das Prinzip der Kaskadennutzung, das lediglich zwei Absätze weiter in Art 3 RED III geregelt wird. Eine Implementierung dieses Prinzips in einer Weise, die es einem Mitgliedstaat erheblich

---

<sup>44</sup> Vgl *Tremmel* in Jaeger/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 194 AEUV (Stand 01.12.2020, rdb.at) 16 ff mwN.

<sup>45</sup> EuGH 22.09.2020, *Österreich/Kommission*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rz 48.

<sup>46</sup> EuG 07.03.2013, T-370/11, *Polen/Kommission*, ECLI:EU:T:2013:113, Rz 11 ff. Ob die in Rede stehende Richtlinie 2003/87, wie die Republik Polen meinte, entgegen Art 192 Abs 2 UAbs 1 lit c AEUV erlassen wurde, musste das EuG nicht entscheiden, weil diese Richtlinie nicht (mit-)angefochten war.

<sup>47</sup> EuGH 22.09.2022, C-594/18 P, *Österreich/Kommission*, ECLI:EU:C:2020:742.

erschweren oder gar unmöglich machen würde, zur Erreichung des verbindlichen Gesamtziels in der gebotenen Weise beizutragen, stünde in einem (wohl unauflösbaren) Spannungsverhältnis zum zentralen Anliegen der Richtlinie. Es kann daher angenommen werden, dass die Möglichkeiten eines Mitgliedstaates, den Anteil erneuerbarer Energien bis 2030 zu erhöhen, als nationale Besonderheit Berücksichtigung finden müssen.

Für Österreich weist der Integrierte nationale Energie- und Klimaplan 2024 (NEKP 2024)<sup>48</sup> zum Stand Dezember 2024 die Notwendigkeit aus, das nationale Ziel von 46-50 % (NEKP 2019) Anteil erneuerbarer Energie auf mindestens 57 % bis 2030 anzuheben, um in Einklang mit den neuen europäischen Vorgaben zu agieren (Seite 92). Gleichzeitig ergibt sich aus dem NEKP (Seite 14) die zur Zielerreichung bedeutende Rolle von Biomasse. Diese hat „derzeit mit einem Anteil von ca. 55 % den größten Anteil an der nationalen Bereitstellung von Erneuerbaren Energieträgern“. Die energetische Nutzung fester Biomasse stellt „traditionell eine der tragenden Säulen erneuerbarer Energienutzung dar“ (Seite 262). An anderer Stelle (Seite 49) heißt es: „Historisch bedingt verfügt Österreich über die beiden wesentlichen erneuerbaren Energiequellen Wasserkraft und biogene Brenn- und Kraftstoffe. Diese erneuerbaren Energiequellen machen den größten Anteil der inländischen Primärenergieproduktion aus, wobei der Anteil der Wasserkraft tendenziell leicht rückläufig und der Anteil der Biomasse im Steigen begriffen ist“. Das wird auch weiterhin unumgänglich sein: So besteht im Wärmemarkt „nach wie vor eine hohe Abhängigkeit von importierten fossilen Energieträgern“. Nach dem NEKP 2024 (Seite 97) sollen zur Verminderung dieser Abhängigkeit Biomasse, Solarthermie und Umgebungswärme bis 2030 weiter ausgebaut werden. Dazu kommt, dass nach dem 2024 in Kraft getretenen Erneuerbare-Wärme-Gesetz<sup>49</sup> die Wärmebereitstellung für neue Baulichkeiten nicht auf fossilen Energieträgern basieren darf. Insgesamt weist der NEKP 2024 für feste Biomasse eine Steigerung von 57 (im Jahr 2021) auf 66 TWh (im Jahr 2023) aus. (Im Plan wird im Übrigen auf Seite 38 eine Empfehlung des Europäischen Wissenschaftlichen Beirats zitiert, eine nachhaltige Versorgung mit und Nutzung von Biomasse sicherzustellen).

Der hohe Anteil der energetischen Nutzung von Biomasse an der erneuerbaren Energie („tragende Säule“) kann vor diesem Hintergrund als nationale Besonderheit angesehen werden. Bei der Umsetzung ist demnach zu beachten, dass die Gestaltung der Förderregelungen im Zusammenhang mit dem Kaskadennutzungsprinzip für Biomasse nicht das Erreichen des nationalen Ziels, den Anteil erneuerbarer Energien auf mindestens 57 % bis 2030 zu erhöhen, konterkariert. So gilt eine Maßnahme nach der Green Budgeting Methode des Bundes dann als kontraproduktiv, wenn ihre Effekte der Einhaltung der völkerrechtlich und unionsrechtlich verbindlichen Klima- und Energieziele entgegenwirken und die Implementierung der Maßnahme somit ua eine Reduktion des Anteils Erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch bewirkt (NEKP 2024, Seite 203 f).

**2.2.3.** In einem engen Zusammenhang mit der dargestellten Relevanz der Biomasse steht die **Energieversorgungssicherheit**. Deren Aufrechterhaltung ist ein zentrales Unionsziel (Art 194 Abs 1 lit c AEUV), dass es bei der Verfolgung der anderen energiepolitischen Ziel zu achten gilt. Dementsprechend

---

<sup>48</sup> Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich, Periode 2021-2030, Stand: 3. Dezember 2024 (finaler Plan), abrufbar unter [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/klimaschutz/nat\\_klimapolitik/energie\\_klimaplan.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/energie_klimaplan.html) (Stand Jänner 2025).

<sup>49</sup> Bundesgesetz über die erneuerbare Wärmebereitstellung in neuen Baulichkeiten (Erneuerbare-Wärme-Gesetz – EWG), BGBl I 8/2024.



bietet die Wahrung der Energieversorgungssicherheit gemäß Art 3 Abs 3a RED III ausdrücklich einen Grund für Abweichungen vom Kaskadennutzungsprinzip (dazu noch eingehend unten Punkt 3.). Aufgrund des engen systematischen Zusammenhangs dieser Bestimmung mit Abs 3 leg cit ist davon auszugehen, dass die für die Energieversorgungssicherheit relevanten Aspekte bereits auch nationale Besonderheiten darstellen (können), die bei der innerstaatlichen Ausgestaltung und Anwendung des Kaskadennutzungsprinzip ganz allgemein zu berücksichtigen sind.

Als österreichisches Spezifikum können in diesem Zusammenhang die inländischen **Temperaturbedingungen** und der durch diese verursachte Wärmebedarf gelten. Österreich weist eine Jahresdurchschnittstemperatur von 7,35 Grad Celsius auf und zählt damit zu den kühlest Ländern der EU. Nur die baltischen Staaten, Schweden und Finnland haben (noch) niedrigere Durchschnittstemperaturen.<sup>50</sup> Entsprechend ist die Zahl der **Heizgradtage** (HGT) in Österreich mit (im Jahr 2023) 3.147<sup>51</sup> im Unionsvergleich überdurchschnittlich hoch – Österreich (hinter den baltischen Staaten, Schweden und Finnland) die sechstmeisten HGT.<sup>52</sup> Selbst ein Rückgang der Heizgradtage aufgrund zunehmender Temperaturen wird nicht sprunghaft eintreten (so weist Eurostat für Österreich im Zeitraum 2014 [3.126] bis 2023 [3.147] eine relativ konstante Zahl von HGT aus, der Spitzwert lag im Jahr 2021 bei 3.633 HGT), sondern wird schrittweise über viele Jahrzehnte erfolgen. In einem Klimaszenario wird (für Oö) sogar eine Zunahme der Heizgradtage bis 2023 prognostiziert.<sup>53</sup>

**2.2.4.** Eine weitere (wesentliche) nationale Besonderheit kann „das **verfügbare Angebot nachhaltiger Biomasse**“<sup>54</sup> darstellen. Die mit dem Kaskadennutzungsprinzip bezweckte Steigerung der Ressourceneffizienz<sup>55</sup> soll zufolge Art 3 Abs 3 RED III durch das Vermeiden von Anreizen für nicht nachhaltige Wege sowie zur Vermeidung „übermäßig verzerrender Wirkungen auf den Biomasse-Rohstoffmarkt“ erreicht werden. Damit kommt der Verfügbarkeit von Biomasse, die den Nachhaltigkeitskriterien der Art 29 ff RED III gerecht wird, eine entscheidende Bedeutung zu.

In faktischer Hinsicht ist vor diesem Hintergrund der – auch im Unionsvergleich – sehr hohe Waldanteil in Österreich von Relevanz. Zum Stand 2020 waren 46,4 % des Bundesgebietes Waldflächen.<sup>56</sup> Damit liegt Österreich (nur hinter Schweden, Finnland, Slowenien, Lettland und Estland) an 6. Stelle der EU-Mitgliedstaaten und deutlich über dem EU-Durchschnitt von 38,6 %. Dementsprechend bestehen ausweislich des NEKP 2024 (Seite 46) sehr große Biomassevorräte: „Der Sektor Forstwirtschaft ist für Österreich von großer Bedeutung. Durch die jahrzehntelange multifunktionale Waldbewirtschaftung konnten bereits sehr große Biomassevorräte aufgebaut und die Speicherfunktion des Waldes massiv gesteigert werden. Darüber hinaus konnte durch die kontinuierliche Steigerung der nachhaltigen Holz- und Biomasseernte ein sehr hoher Anteil erneuerbarer Energieträger an der nationalen Strom- und

---

<sup>50</sup> Quelle: Trading Economics; abrufbar unter <https://tradingeconomics.com/country-list/temperature?continent=europe> (Stand Februar 2025).

<sup>51</sup> Quelle: Eurostat; abrufbar unter [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_chdd\\_a/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_chdd_a/default/table?lang=de) (Stand Jänner 2025).

<sup>52</sup> Quelle: Eurostat; abrufbar unter [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_chdd\\_a/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_chdd_a/default/table?lang=de) (Stand Jänner 2025).

<sup>53</sup> Vgl zu all dem oben Punkt I.

<sup>54</sup> ErwGr 10 RED III (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>55</sup> Vgl ErwGr 10 RED III.

<sup>56</sup> Vgl zu diesem Wert und zu den folgenden: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/105/die-europaische-union-und-die-walder> (Stand Jänner 2025).

Wärmeproduktion realisiert werden, die maßgeblich zu dem hohen Anteil erneuerbarer Energieträger in Österreich beiträgt. Durch vermehrte stoffliche Verwertung von Holz und damit verbundene Substitutionseffekte leisten der Forstsektor und die Holzwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz.“

Überdies wird im NEKP 2024 (Seite 262) darauf hingewiesen, dass „die Rohstoffverfügbarkeit aufgrund von Kalamitäten in Österreich und den Nachbarländern sehr hoch“ ist. Dem entspricht der jährliche Holzzuwachs in Österreich von rund 28,2 Millionen Vorratsfestmetern (Vfm). Von dieser Menge werden 27,3 Millionen Vfm tatsächlich genutzt, was bedeutet, dass jedes Jahr rund 0,9 Millionen Vfm ungenutzt bleiben.<sup>57</sup> Der Vorrat im Ertragswald liegt zufolge der aktuellen ÖWI bei rund 1,2 Millionen Vfm.

Die sehr großen Biomassevorräte in Österreich stellen sohin eine weitere nationale Besonderheit im Sinn des Art 3 Abs 3 RED III dar.

**2.2.5.** Zu beachten ist schließlich, dass die Ausgestaltung des Kaskadennutzungsprinzips nicht jegliche verzerrende Wirkung, sondern lediglich „**übermäßig**“ **verzerrende Wirkungen** auf den Biomasse-Rohstoffmarkt hintanhaltend soll.<sup>58</sup> Damit ist grundsätzlich dem jeweiligen Mitgliedstaat die Klärung, wann ein solches Übermaß vorliegt, und insofern ein gewisser (weiterer) Freiraum bei der Ausgestaltung des Prinzips überlassen.

Dazu kommt, dass der Vorrang der stofflichen Nutzung von Biomasse zufolge Art 3 Abs 3 UAbs 2 RED III unter dem **Vorbehalt von dessen wirtschaftlicher und ökologischer Sinnhaftigkeit** steht. Es geht nicht um eine stoffliche Nutzung „um jeden Preis“, sondern um deren Priorisierung (ausschließlich) in jenen Fällen, in denen tatsächlich ein Mehrwert in wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht erzielbar ist.<sup>59</sup> Demnach sind zunächst die „Verwertungsmöglichkeiten der jeweiligen Holzarten und -sortimenten“ (NEKP 2024, Seite 172) in den Blick zu nehmen. Diese sind bei gehöriger Beachtung des Regelungszwecks des Art 3 Abs 3 ff RED III jedoch um weitere Aspekte zu ergänzen, weil die Verwertungsmöglichkeit an sich noch nichts über die Hebung eines Mehrwerts aussagt. So können beispielsweise weite und deshalb hohe THG-Immissionen verursachende und/oder teure Transportwege bzw energieintensive Formen der stofflichen Nutzung gegen deren prioritäre Behandlung sprechen. In diesem Sinn stellt auch die Bestimmung des Art 3 Abs 3a RED III auf die technischen und quantitativen Nutzungsmöglichkeiten der „lokalen Industrien“, also auf die Nutzung innerhalb eines geografischen Gebiets,<sup>60</sup> ab.

Es spricht überdies viel dafür, die wirtschaftliche und ökologische Sinnhaftigkeit nicht eindimensional, dh ausschließlich aus der Perspektive der stofflichen Nutzung, zu bewerten. Die für Österreich typische multifunktionale und nachhaltige Waldbewirtschaftung (NEKP 2024, Seite 46) besitzt gerade auch für die Erreichung von Klimazielen einen (ökologischen) Wert, den die RED III in Art 29 ff besonders

---

<sup>57</sup> Siehe oben II.1.

<sup>58</sup> Es wird nicht übersehen, dass in Art 3 Abs 3 UAbs 2 RED III bloß von „verzerrenden Wirkungen“ die Rede ist. Ob es sich dabei um ein bloßes Redaktionsversehen handelt, kann hier nicht beantwortet werden. Es ist gleichwohl – ausgehend von einem auch von der RED III als notwendig erachteten Förderungssystem – unrealistisch, jegliche verzerrende Wirkung hintanzuhalten. Ferner wäre eine solche Auslegung im Lichte von Art 194 Abs 1 iVm Abs 2 AEUV problematisch.

<sup>59</sup> Vgl ErwGr 10 RED III.

<sup>60</sup> ErwGr 10 RED III.

anerkennt. Es wird allerdings davon auszugehen sein, dass eine solche Waldbewirtschaftung in wirtschaftlicher Hinsicht davon profitiert (bzw wohl sogar abhängig ist), nicht grundsätzlich allein von stofflichen, sondern daneben auch von energetischen Nutzern nachgefragt zu werden. Die Umsetzung des Vorbehalts der wirtschaftlichen und ökologischen Sinnhaftigkeit einer kaskadischen Nutzung gemäß Art 3 Abs 3 UAbs 2 RED kann demnach (zusätzlich auch) den ökologischen Mehrwert der Form der österreichischen Waldbewirtschaftung und die dafür notwendigen wirtschaftlichen Faktoren als nationale Besonderheiten berücksichtigen.

**2.2.6.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Licht des Zwecks und des Systems der neuen Biomasse-Regelungen der RED III (zumindest) folgende „nationale Besonderheiten“ (im Einzelnen zu belegen und) bei der Ausgestaltung und Anwendung des Kaskadennutzungsprinzips **in Österreich** angemessen zu berücksichtigen sein werden:

- Hohe (entscheidende) Relevanz der energetischen Nutzung von Biomasse für die inländische Primärenergieerzeugung sowie für die Aufrechterhaltung und die (rechtlich gebotene) Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie am Gesamtenergiebedarf;
- Bedeutung der energetischen Nutzung von Biomasse für die Energieversorgungssicherheit in Österreich, insbesondere auch unter der Berücksichtigung der heimischen Temperaturbedingungen und dem mit diesen einhergehenden – im EU-Vergleich – überdurchschnittlich hohen (Raum-)Wärmebedarf;
- (deutlich) überdurchschnittlicher Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche und multifunktionale, nachhaltige Waldbewirtschaftung sowie dementsprechend ausgeprägte THG-Speicherefunktion des Waldes sowie sehr große Biomassevorräte;
- aus wirtschaftlicher und ökologischer Sicht sind die tatsächlichen (insofern höherwertigen) Verwertungsmöglichkeiten der jeweiligen Holzarten und -sortimenten unter Beachtung der THG-Intensität der konkreten Nutzung einschließlich der Transportwege sowie – umgekehrt – die wirtschaftlichen Anforderungen der für Österreich prägenden multifunktionalen und nachhaltigen Waldbewirtschaftung ins Kalkül zu ziehen.

### **3. Abweichung vom Prinzip der Kaskadennutzung zur Wahrung der Energieversorgungssicherheit in Österreich**

**3.1.** Nach Art 3 Abs 3a RED III ist es den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, vom Prinzip der Kaskadennutzung abzuweichen, „wenn die **Energieversorgungssicherheit** gewahrt werden muss“. Ganz allgemein ist die Aufrechterhaltung und Erhöhung der Energieversorgungssicherheit ein zentrales übergeordnetes Ziel der Union, das primärrechtlich als Element des Grundsatzes der Energiesolidarität in Art 194 Abs 1 AEUV verankert ist und (dementsprechend) mehrere sekundärrechtliche Akte prägt.<sup>61</sup>

Art 194 Abs 1 AEUV regelt auszugsweise das Folgende (Hervorhebung nicht im Original):

---

<sup>61</sup> Vgl nur Art 1 Abs 1 der Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955, ABl 2023 L 231, 1 (im Folgenden: Energieeffizienz-RL).

„Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- b) **Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;**
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und **erneuerbarer Energiequellen** und
- d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.“

Die Energiepolitik der Union muss nach Art 194 Abs 1 lit a und b AEUV im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts das Ziel verfolgen, „das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen und die Energieversorgungssicherheit in der Union zu gewährleisten. Insoweit hat der [EuGH] bereits festgestellt, dass Art. 194 Abs. 1 Buchst. b AEUV die **Energieversorgungssicherheit in der Europäischen Union als eines der grundlegenden Ziele der Unionspolitik im Energiebereich** bezeichnet.“<sup>62</sup> Der Solidaritätsgrundsatz entfaltet nach der Rechtsprechung des EuGH „verbindlichen Rechtswirkungen für die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane“.<sup>63</sup>

Inwieweit die damit zu gewährleistende Versorgungssicherheit ohne Abweichungen von der Kaskadennutzung nachteilig betroffen sein kann, ist grundsätzlich keine rechtliche, sondern eine technisch-ökonomische Frage. Bei deren Beantwortung, die nicht im Rahmen dieser Studie erfolgen kann, sind gleichwohl in Österreich (jedenfalls) die nachfolgenden Aspekte zu beachten:

**3.2.** In faktischer Hinsicht fallen insbesondere die **heimischen Temperaturbedingungen** (und der auf Dauer entsprechend hohe Raumwärmebedarf)<sup>64</sup> sowie die „nach wie vor eine hohe Abhängigkeit von importierten fossilen Energieträgern“ im **Wärmemarkt** ins Gewicht, zu deren – auch aus der Perspektive der Versorgungssicherheit notwendigen – Verminderung insbesondere auch die energetische Nutzung von Biomasse bis 2030 (nicht reduziert, sondern vielmehr) weiter ausgebaut werden muss (NEKP 2024, Seite 97). So zielt auch die Energieeffizienz-RL ausweislich ihres Art 1 Abs 1 ua darauf ab, „zur Energieversorgungssicherheit der Union beizutragen, indem ihre Abhängigkeit von Energieeinfuhren, einschließlich fossiler Brennstoffe, verringert wird.“<sup>65</sup>

In Österreich werden – nach Information der Auftraggeberin – bereits über 40 % der Raumwärme aus Biomasse gewonnen, wobei der Anteil je nach Region noch höher sein kann.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang speziell die Bedeutung fester Biomasse für **Nahwärmenetze** (NEKP 2024, Seite 266), welche die **Kleinteiligkeit der Energieerzeugung** aus Biomasse zur autarken Sicherstellung der Energieversorgung nutzen. Überdies nutzen (zum Stand 2021) rund 734.000 Haushalte in Österreich **Holzeinzelfeuerungen** (Kessel oder Öfen) als primäres Heizsystem, was etwa

---

<sup>62</sup> EuGH 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, Rz 156; 22.9.2020, *Österreich/Kommission*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rz 48.

<sup>63</sup> EuGH 15.7.2021, *Deutschland/Polen*, C 848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, Rz 43; 26.9.2024, *Orlen S.A.*, C-255/22-P, ECLI:EU:C:2024:790, Rz 94.

<sup>64</sup> Siehe dazu oben IV.2.2.3.

<sup>65</sup> Vgl auch ErwGr 14 Energieeffizienz-Richtlinie; idS explizit zur Wärmeversorgung ErwGr 9 zur Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2023/1791 und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/73/EG, AB1 2024 L 1788; zur Elektrizitätsversorgung Art 1 der Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, AB1 2019 L 158, 125.

17,8 % der insgesamt 4,12 Millionen Privathaushalte entspricht. Das entspricht einem Zuwachs seit 2003/04 um 14 %.

Allgemein zeigt der **sehr hohe Anteil der energetischen Nutzung von Biomasse** von 47,5 % an der inländischen Primärenergieerzeugung (NEKP 2024, Seite 253) sowie an der insgesamt produzierten erneuerbaren Energie, die bis 2030 mindestens 57 % des Gesamtenergiebedarfs decken muss, die Bedeutung der Biomasse für die Versorgungssicherheit.

**3.3.** Dazu kommt ausweislich des NEKP 2024 (Seite 262), dass „neben der klassischen Nutzung [von Biomasse] zur Raumwärmebereitstellung [...] zunehmend auch die Rolle der **Bioenergie als Teil eines Gesamtsystems** in Kombination mit anderen Erneuerbaren in den Fokus [rückt]. Hier können Biomassebrennstoffe vor allem als leicht speicherbare Energieträger punkten.“ Die im NEKP 2024 betonte **gute Speicherfähigkeit** (im Sinn vor allem von Lagerfähigkeit bestimmter Formen von forstwirtschaftlicher Biomasse) von Biomasse sowie deren **ständige, nicht wetter- und jahreszeitenabhängige Verfügbarkeit** (im Unterschied etwa zu Photovoltaik und Windkraft sowie auch zu Wasserkraft) sind wichtige Eigenschaften für die Wahrung der Energieversorgungssicherheit.

Eine (notwendigerweise) gesamthafte Betrachtung muss außerdem berücksichtigen, inwieweit insbesondere Elektrizität in der Lage ist, die Wärmeerzeugung durch Biomasse zu kompensieren. Dabei ist sind einerseits die (Übertragungs-)Kapazitäten und die Zuverlässigkeit,<sup>66</sup> kurz die Eignung, der bestehenden Netze relevant, weil Netzengpässe die Energieversorgungssicherheit gefährden, andererseits sind die (speziell im Netzentwicklungsplan gemäß Art 51 Elektrizitätsbinnenmarkt-RL vorgesehenen) Ausbaupkapazitäten bei der Stromerzeugung und deren praktische Realisierbarkeit in den nächsten Jahren zu beachten. Hocheffiziente Biomasse-KWKs können zum einen den Stromeinsatz im Wärmesektor reduzieren, zum anderen zusätzlich Strom erzeugen, insbesondere in den schwachen Wintermonaten.

**3.4.** In diesem Kontext kommt dem **Faktor Zeit** eine (weitere) entscheidende Rolle zu. Schon das – nach der RED III gebotene – übergeordnete Ziel, den Anteil Erneuerbarer bis 2030 auf mindestens 57 % zu erhöhen, darf nicht durch die (strikte) Auslegung sowie die Art und Weise der Umsetzung eines nachgeordneten Ziels, namentlich der Kaskadennutzung von Biomasse, gefährdet werden. Umso weniger darf sich – ausweislich Art 3 Abs 3a erster Satz RED III – die konkrete Implementierung des Prinzips nachteilig auf die Energieversorgungssicherheit im jeweiligen Mitgliedstaat auswirken.

Angesichts der – aufgrund der unter Punkt 3.2. und 3.3. demonstrativ genannten Faktoren – großen Bedeutung der Energiegewinnung aus forstlicher Biomasse in Österreich ist demnach (jedenfalls) eine differenzierende Handhabung des Prinzips zu prüfen (und wohl erforderlich), welche die Aufrechterhaltung und den notwendigen Ausbau der Energiegewinnung aus Biomasse sicherstellt. Selbst unter der Annahme, dass es – neben der Kreislaufführung im Sinn der Recyclingholzverordnung<sup>67</sup> – theoretisch gelingen kann, Biomasse nach der (ein- oder mehrmaligen) stofflichen Nutzung in einem dafür erforderlichen Ausmaß der energetischen Nutzung zuzuführen, wird dies lediglich schrittweise anhand einer

---

<sup>66</sup> Vgl Art 40 Abs 1 lit c Elektrizitätsbinnenmarkt-RL.

<sup>67</sup> Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über das Recycling von Altholz in der Holzwerkstoffindustrie (Recyclingholzverordnung – RHV), BGBl II 160/2012 idF BGBl II 495/2020.

langfristig angelegten Biomasse-Strategie<sup>68</sup> und nicht mit Ende der Umsetzungsfrist im Mai 2025 und wohl auch nicht innerhalb der kommenden fünf Jahre bis 2030 möglich sein. Im Gegenteil wird abhängig von der konkreten Nutzungsform (für Möbel, als Bauholz usw) ein Durchlaufen der ersten Stufen der Kaskade bis zur energetischen Nutzung viele Jahre und Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Es wird vor diesem Hintergrund zu prüfen sein, in welchen zeitlichen Schritten das Kaskadenprinzip implementiert werden kann, ohne die Erreichung des übergeordneten Ziels des Erneuerbaren-Ausbaus und speziell die Energieversorgungssicherheit zu gefährden. Was die Frage der Energieversorgungssicherheit (und die mögliche Teilkompensation von Energie aus Biomasse durch Elektrizität) betrifft, sind überdies die (üblicherweise) langen Zeiträume, die für die Planung, das Genehmigungsverfahren und die Umsetzung von Stromnetzneu- und ausbauten erforderlich sind, ins Kalkül zu ziehen.<sup>69</sup> Eine zeitnahe weitreichende Umsetzung scheint damit aufgrund der österreichischen Spezifika selbst unter der Prämisse, dass eine Kaskade letztendlich (nach einem bestimmten Zeitraum) funktionieren kann, nicht in Betracht zu kommen.

**3.5.** Die Auftraggeberin hat zudem darauf hingewiesen, dass in wirtschaftlicher und praktischer Hinsicht nur ein **durchgehender Betrieb von Anlagen** zur energetischen Nutzung von Biomasse (einschließlich KWK-Anlagen) in Betracht kommt. Die bloße Vorhaltung solcher Anlagen für Fälle, in denen beispielsweise ein überdurchschnittlich hoher Energiebedarf besteht oder fossile Energieträger nur eingeschränkt verfügbar sind, ist aus mehreren Gründen nicht darstellbar: Unrentabilität der Errichtung und der Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Anlagen; ausschließlich langfristige Verträge mit Lieferanten können Bezugsquellen erhalten und den Bedarf decken; notwendiges Personal kann nicht kurzfristig gewonnen und eingesetzt werden.

#### **4. Abweichung vom Prinzip der Kaskadennutzung aus Kapazitätsgründen oder technischen Gründen**

**4.1.** Eine Abweichung vom Prinzip der Kaskadennutzung ist nach dem zweiten Tatbestand des Art 3 Abs 3a RED dann statthaft, wenn eine näher bestimmte **forstliche Biomasse** anfällt, für die eine stoffliche Nutzung schon aus Kapazitätsgründen oder technischen Gründen ausscheidet.

Konkret regelt Art 3 Abs 3a RED III dazu das Folgende:

„Die Mitgliedstaaten können von diesem Prinzip auch dann abweichen, wenn die lokale Industrie quantitativ oder technisch nicht in der Lage ist, forstwirtschaftliche Biomasse mit einem höheren wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert zu nutzen als zur Energieerzeugung; dies gilt für

- a) notwendige Forstbewirtschaftungstätigkeiten im Hinblick auf vorkommerzielle Ausdünnungsarbeiten oder gemäß nationalem Recht im Bereich der Waldbrandprävention in stark gefährdeten Gebieten,
- b) den Noteinschlag im Anschluss an dokumentierte natürliche Störungen oder
- c) die Ernte bestimmter Holzsorten, die nicht für die lokalen Verarbeitungsanlagen geeignet sind.“

Damit müssen für eine Abweichung (durch den jeweiligen Mitgliedstaat) grundsätzlich zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muss forstwirtschaftliche Biomasse aufgrund einer bestimmten Tätigkeit

---

<sup>68</sup> Eine solche Strategie ist derzeit freilich nicht ersichtlich.

<sup>69</sup> So dauerte beispielsweise alleine das UVP-Genehmigungsverfahren einschließlich aller Rechtsschutzverfahren für die 360-kV-Salzburgleitung über 8 Jahre, nämlich von der Antragstellung am 28.09.2012 bis zur Entscheidung des VwGH am 15.10.2020 (vgl die Darstellung des Verfahrensgangs in VwGH 15.10.2020, Ro 2019/04/0021).

(lit a und b) oder in einer bestimmten Holzsorte (lit c) vorhanden sein. Zweitens darf die „lokale Industrie“ quantitativ oder aus technischen Gründen nicht in der Lage zu sein, diese Biomasse mit einem höheren wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert gegenüber der energetischen Nutzung zu nutzen. Beide Tatbestandselemente müssen sohin kumulativ vorliegen.

**4.2.** Der Tatbestand wirft zunächst zahlreiche **Auslegungsfragen** auf, die – wie schon hier anzumerken ist – bei der Umsetzung Anlass zur Konkretisierung geben könnten (sollten).

**4.2.1.** Klärungsbedürftig ist einmal der Begriff „**lokale Industrien**“. Der Begriff „Industrie“ umfasst nach der Legaldefinition des Art 2 Z 18a RED III „Unternehmen und Produkte, die unter die Abschnitte B, C und F und unter Abschnitt J, Abteilung 63, der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige (NACE Rev. 2) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates fallen“. Ob diese Legaldefinition tatsächlich (auch) im Hinblick auf die in Rede stehende Bestimmung getroffen wurde, scheint fragwürdig. So betrifft der Abschnitt B den Bergbau, Abschnitt J Information und Kommunikation. Holzverarbeitende Branchen finden sich lediglich in Abschnitt C (Verarbeitendes Gewerbe, zB 16.1. und 16.2 sowie 31) und F (Baugewerbe, zB 41 bis 43). *Lege non distinguente* wird man gleichwohl die Legaldefinition auch für die Auslegung des Begriffs „Lokale Industrien“ heranzuziehen haben.

Bleibt die Frage, was unter „**lokal**“ zu verstehen ist. In systematischer Hinsicht ist zunächst beachtlich, dass das Unionsrecht regelmäßig die Abstufungen national – regional – lokal verwendet.<sup>70</sup> „Lokal“ meint demnach im Unionsrecht typischerweise eine kleinere geografische Einheit, während eine Region ein größeres Gebiet (zB ein Bundesland oder, bei größeren Bundesländern, mitunter einen Teil eines solchen) umfasst. Zu dieser Auslegung führt auch der hinter der Fokussierung auf „lokale Industrien“ in Art 3 Abs 3a RED III stehende Zweck. Im ErwGr 10 wird erläutert, dass der Transport von Rohstoffen über ein geografisches Gebiet hinaus aus wirtschaftlicher oder ökologischer Sicht (zB im Hinblick auf THG-Emissionen, aber auch im Hinblick auf andere Umweltbeeinträchtigungen) nicht gerechtfertigt wäre. Es geht bei der Regelung also darum, dass die vorhandene Biomasse lokal verarbeitet werden kann und nicht zunächst über längere Transporte zu in Betracht kommenden Anlagen gebracht werden muss. Die wirtschaftliche und ökologische Belastung durch den Transport muss demnach gering ausfallen.

Damit werden bei gehöriger Berücksichtigung der grundsätzlichen Zielsetzung der Art 3 Abs 3 ff RED III zwar nicht nur „Industrien“ (Anlagen) „ums Eck“ in Betracht kommen, aber umgekehrt auch nicht solche, die zwar in der Region, aber nicht im näheren geografischen Umkreis (zB Bezirk) des Ortes des Biomasse-Anfalls situiert sind.

---

<sup>70</sup> Vgl zB Art 3 Abs 1 lit a-c Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ); Art 18 Abs 2 lit b der Verordnung (EG) 1221/2009 vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG, AB1 2009 L 342, 1; Art 15a Abs 4 RED III; Art 5 Abs 2 Richtlinie (EU) 2024/1275 des europäischen Parlaments und des Rates vom 24.04.2024 über die Gesamteffizienz von Gebäuden, AB1 2024 L 1275.

**4.2.2.** Die Beurteilung der (negativen) Tatbestandsvoraussetzung „**quantitativ oder technisch nicht in der Lage**“ setzt entsprechenden (insb technischen) Sachverstand voraus. Man wird dabei jedoch – ohne den Boden der Vollziehbarkeit zu verlassen – keinen zu feinen Maßstab anwenden können, bei dem Verarbeitungskapazitäten und technische Möglichkeiten laufend im Detail erhoben werden müssen.

**4.2.3.** Entscheidend ist, dass die stoffliche Nutzung einen „**wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert gegenüber der energetischen Nutzung**“ aufweisen muss. Nicht jegliche stoffliche Nutzung, die lokal in quantitativer und technischer Hinsicht in Betracht kommt, schließt damit eine Abweichung vom Prinzip aus. Der wirtschaftliche und ökologische Wert wird wiederum nicht anhand einer Detailprüfung, die ja auch etwa eine nähere Einsicht in Unternehmensdaten voraussetzte, festzustellen sein. Vielmehr müssen dafür im Regelfall allgemeine Markt- und umweltrelevante Parameter genügen, anhand derer sich der Mehrwert ergeben muss.

**4.2.4.** Was Biomasse aus **notwendigen Forstbewirtschaftungstätigkeiten** im Hinblick auf **vorkommerziellen Ausdünnungsarbeiten** oder auf die **Waldbrandprävention** in stark gefährdeten Gebieten ist, stellt wiederum primär eine (forst-)fachliche Frage dar. Das Vorliegen einer „notwendigen“ Tätigkeit wird im Regelungszusammenhang jedoch nicht pauschal beurteilt werden können. So kann eine konkrete Forstbewirtschaftung ihrem Konzept nach mehr oder weniger, frühere oder spätere Ausdünnungsarbeiten vorsehen. Es wird demnach darauf abzustellen sein, wann sich eine Tätigkeit im konkreten Bewirtschaftungskonzept als notwendig erweist. Schon an dieser Stelle sei angemerkt, dass vor allem die vorkommerziellen bzw präventiven Tätigkeiten nach lit a nicht bloß anlassfallbezogen, sondern als regelmäßige Tätigkeiten stattfinden und solcherart rechtliche Beachtung finden können.

**4.2.5.** Anders verhält es sich bei der Tatbestandsvoraussetzung gemäß lit b. Ein **Noteinschlag** setzt eine „dokumentierte natürliche Störung“ und damit ein konkretes Ereignis voraus.

**4.2.6.** Redundant im Kontext des Art 3 Abs 3a RED III erscheint prima vista die Regelung der lit c. Sofern „die **Ernte bestimmter Holzsorten** [...] nicht für die lokalen Verarbeitungsanlagen geeignet“ ist, kommt eine (noch dazu: höherwertige) stoffliche Nutzung nicht in Betracht. Man wird jedoch eine differenzierende Sichtweise einnehmen müssen: So werden erstens bestimmte Holzsorten von vornherein nicht geeignet sein; zweitens kann die konkrete Ernte einer bestimmten Holzsorte, die an sich lokal verarbeitet werden könnte, aus verschiedenen (Qualitäts-)Gründen ausnahmsweise ungeeignet sein. Insofern sind Überschneidungen mit Biomasse aus Noteinschlägen im Sinn der lit b denkbar.

**4.3.** Die vorgenannten Voraussetzungen für eine Abweichung vom Prinzip der Kaskadennutzung setzen auf **Vollzugsebene** die Identifizierbarkeit der in Betracht kommenden Biomasse voraus. Die RED III schweigt – abseits der allgemeinen Kriterien des Art 29 ff – zu diesem Problem. Aus dem Umstand, dass der „Mitgliedstaat“ die Abweichung anordnen muss und seiner korrespondierenden Mitteilungspflicht an die Kommission gemäß Art 3 Abs 3b RED III lässt sich ableiten, dass diesem – konkret wohl einer Verwaltungsbehörde – gegenüber das Vorliegen der in Art 3 Abs 3a lit a bis c RED III genannten Rohstoffe bekannt sein muss. Das setzt jeweils sachnotwendigerweise eine Information durch die Forstbetriebe voraus, die tatbestandsbezogen mit weiteren Informationen verknüpft werden muss. Wie diese Information zu geben ist, hängt von der Art der Abweichung ab. Erfolgt diese – in den Fällen der lit a und c – für einen längeren Zeitraum, wird sie mit Verordnung anzuordnen sein. Der zuständigen



Behörde müssen dann die entsprechenden Informationen im Verordnungserlassungsverfahren vorliegen. Ebenso werden Informationen für periodische Überprüfungen und gegebenenfalls Aktualisierungen der Verordnung zu geben sein. Bietet hingegen ein konkreter Anlass den Grund für die Abweichung, was jedenfalls im Fall der lit b, aber mitunter auch in den anderen Fällen denkbar ist, kann die Information nur anlassfallbezogen gegeben werden.

## **5. Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung**

**5.1.** Vor dem unter Punkt 2. und 3. dargelegten Hintergrund ist zunächst die Frage zu beantworten, ob der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der RED III (selbst) eine nähere Ausgestaltung des Prinzips der Kaskadennutzung vornehmen und dabei auch Ausnahmen oder Abweichungen von diesem vorsehen darf (oder sogar muss).

**5.2.** Dagegen könnte prima vista eine Lesart (insbesondere) der Regelungen der Abs 3a und 3b des Art 3 RED III sprechen, wonach in den dort genannten Fällen lediglich Ausnahmen im Einzelfall statthaft wären. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass auf gesetzlicher Ebene bloß die Art und Weise der Gewährung solcher Ausnahmen geregelt werden dürfte, diese jedoch im Übrigen auf Ebene des Vollzugs jeweils mit individuellen (hoheitlichen oder nicht-hoheitlichen?) Rechtsakten erlaubt werden müssten. Für diese Sichtweise könnte überdies die jährliche Pflicht gemäß Art 3 Abs 3b RED III ins Treffen geführt werden, der Kommission über solche Ausnahmen zu berichten. Auch dem ErwGr 10 könnte ein dahingehender Hinweis entnommen werden, zumal in diesem „besonders schweren Kältebedingungen“ als Beispiel für einen Ausnahmegrund genannt wird und man diese Bedingungen entweder als temporäre (Tatbestand im Einzelfall erfüllt) oder als landestypische Erscheinungen (Tatbestand dauerhaft erfüllt) betrachten könnte. (Tatsächlich müssen wohl beide Erscheinungsformen möglich sein, weil es einerseits Länder, wie Österreich, gibt, in denen es typischerweise über mehrere Monate hinweg (auch sehr) kalt ist, andererseits aber auch in anderen Ländern zeitweise atypische Kältebedingungen auftreten können.)

**5.3.** Allerdings ergibt sich aus keiner Regelung des Art 3 Abs 3 ff RED III eine ausdrückliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Prinzip der Kaskadennutzung ohne weiteres zu implementieren:

**5.3.1.** Der Wortlaut des Art 3 Abs 3 UAbs 1 RED III, wonach „Förderregelungen einen Schwerpunkt“ zur Sicherstellung des Prinzips der Kaskadennutzung zu bilden haben, macht deutlich, dass der Unionsgesetzgeber von den Mitgliedstaaten primär generell-abstrakte Maßnahmen („Förderregelungen“) einmahnt, die zu gestalten sind (UAbs 2 leg cit). Bereits dieser unionsrechtliche Auftrag spricht gegen eine (mehr oder weniger) strikte Übernahme des Prinzips der Kaskadennutzung in das staatliche Recht.

**5.3.2.** Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die stoffliche Nutzung von Biomasse nicht jedenfalls zu priorisieren ist. Da das Prinzip darauf abzielt, die „Ressourceneffizienz der Biomassenutzung zu erreichen“,<sup>71</sup> ist unter Berücksichtigung dieser Verfügbarkeit einer stofflichen Nutzung von vornherein nur dann der (grundsätzliche) Vorrang einzuräumen, wenn und soweit diese „möglich“ sowie geeignet

---

<sup>71</sup> ErwGr 10 RED III.

ist, **insgesamt einen wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwert** (Art 3 Abs 3 UAbs 2 RED III) zu generieren.

**5.3.3.** Ferner folgt aus dem Auftrag des Art 3 Abs 3 RED III, „**nationale Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen**“, (notwendigerweise) ein Gestaltungsspielraum (im Sinn eines Gestaltungsauftrags) des jeweiligen Mitgliedstaats bei der Festlegung (insbesondere) von Förderregelungen. Im ErwGr 10 heißt es in diesem Sinn (Hervorhebung nicht im Original): „Gleichzeitig sind bei der Durchführung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Anwendung des Prinzips der Kaskadennutzung von Biomasse die nationalen Besonderheiten zu berücksichtigen, an denen sich die Mitgliedstaaten **bei der Gestaltung ihrer Förderregelungen** orientieren.“ Damit wird der Unionsgesetzgeber auch der von ihm gewählten Rechtsform „Richtlinie“ gerecht. Eine Richtlinie ist gemäß Art 288 AEUV „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“. Eine (mehr oder weniger) bloße Übernahme des Wortlauts des Art 3 Abs 3 ff RED III in das österreichische Recht wäre sohin mit den Anforderungen dieser Bestimmung nicht vereinbar. (Es wäre auch zweifelhaft, dass die bloße Anordnung der Kaskadennutzung überhaupt praktisch vollziehbar sein könnte.) Vielmehr ist den oben unter Punkt 2. beschriebenen nationalen Besonderheiten Österreichs (und allenfalls weiteren Spezifika) bereits auf generell-abstrakter Ebene Rechnung zu tragen.

Der Begriff „Förderregelung“ wird in Art 2 Z 5 RED III legaldefiniert:

„Förderregelung“ ist demnach „ein Instrument, eine Regelung oder einen Mechanismus, das bzw. die bzw. der von einem Mitgliedstaat oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten angewendet wird und die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen dadurch fördert, dass die Kosten dieser Energie gesenkt werden, ihr Verkaufspreis erhöht wird oder ihre Absatzmenge durch eine Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energie oder auf andere Weise gesteigert wird; dazu zählen unter anderem Investitionsbeihilfen, Steuerbefreiungen oder -erleichterungen, Steuererstattungen, Förderregelungen, die zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen verpflichten, einschließlich solcher, bei denen grüne Zertifikate verwendet werden, sowie direkte Preisstützungssysteme einschließlich Einspeisetarifen und der Zahlung einer gleitenden oder festen Prämie“.

**5.3.4.** Die – bereits im Wortlaut deutlich werdende - **Fokussierung auf die Gestaltung der Förderregelungen** in Art 3 Abs 3 RED III spricht dafür, dass von den Mitgliedstaaten keine (verwaltungsrechtlichen) Ge- oder Verbote zur Implementierung des Kaskadennutzungsprinzips, sondern (primär) persuasive Instrumente verlangt sind. Gemäß der zitierten Vorschrift sollen „Anreize für nicht nachhaltige Wege“ vermieden, aber solche Wege nicht rechtlich ausgeschlossen werden. (Wobei anzumerken ist, dass bereits die Sicherungen des Art 29 RED III auf eine nachhaltige Nutzung forstlicher Biomasse zur Energieerzeugung abzielen.) Da gemäß Art 3 Abs 3c f RED III bestimmte Tätigkeiten nicht mehr (direkt) gefördert werden dürfen, folgt daraus im Umkehrschluss ferner, dass die sonstige energetische Nutzung von Biomasse grundsätzlich auch weiterhin (direkt wie indirekt) gefördert werden darf.

**Ge- und Verbotsvorschriften** zur Umsetzung des Kaskadennutzungsprinzips oder der Beschränkungen gemäß Art 3 Abs 3c f RED III stünden zudem erstens in einem Spannungsverhältnis (speziell) zum Grundrecht auf unternehmerische Freiheit (Art 16 GRC) und zu der daraus vom EuGH abgeleiteten (beruflichen) Vertragsfreiheit,<sup>72</sup> weil sie einerseits bestimmte Formen der (noch dazu: nachhaltigen, vgl

---

<sup>72</sup> Vgl EuGH C-283/11, *Sky Österreich/Österreichischer Rundfunk*, ECLI:EU:C:2013:28; EuGH C-426/11, *Alemo-Herron v Parkwood Leisure*, ECLI:EU:C:2013:521.

auch Art 29 RED III) Energieerzeugung einschränken oder sogar unmöglich machen und andererseits in die Vertragsfreiheit der Rohstofflieferanten und der Erzeuger eingreifen. Zweitens stünde eine solche Auslegung des Art 3 Abs 3 ff RED III in einem Spannungsverhältnis mit Art 194 Abs 1 iVm Abs 2 AEUV.

Da es zufolge Art 3 Abs 3 RED III (wenn nach dem Gesagten überhaupt, dann) im Umsetzungsspielraum Österreichs liegt, derartige Ge- oder Verbote zu erlassen, wäre aufgrund des Grundsatzes der doppelten Bindung des umsetzenden staatlichen Rechts dieses am Maßstab der verfassungsrechtlichen Grundrechte zu messen, so insbesondere am Maßstab der Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG) sowie des Grundrechts auf Unversehrtheit des Eigentums (Art 5 StGG, Art 1 1. ZPEMRK), das nach der Judikatur des VfGH auch die Privatautonomie schützt.<sup>73</sup> Eingriffe in diese Grundrechte sind jeweils von vornherein nur dann statthaft, wenn sie verhältnismäßig sind. Damit müsste ein gesetzliches Ge- oder Verbot geeignet, erforderlich sowie adäquat sein, um die mit dem Kaskadennutzungsprinzip bzw den Beschränkungen verfolgten ökologischen und wirtschaftlichen Ziele zu erreichen. Es ist allerdings schon mit Blick auf Art 3 Abs 3 ff RED III zweifelhaft, ob über die Gestaltung des Förderungssystems hinausgehende Vorschriften erforderlich sein können. Bei der Adäquanztprüfung gilt es, die (wohl erheblichen) Eingriffe in die Grundrechtspositionen der Rohstoff-Lieferanten und Erzeuger einerseits den tatsächlichen Vorteilen einer (noch dazu: rechtlich durchgesetzten) Kaskade andererseits gegenüberzustellen, wobei auch (nach dem oben Gesagten anzunehmenden) negativen Auswirkungen auf die Erreichung des übergeordneten Ziels der Steigerung des Anteils erneuerbaren Energien zu berücksichtigen sind.

Darüber hinaus muss sich jede innerstaatliche Umsetzung innerhalb des von der Richtlinie eröffneten Spielraums am Gleichheitsgrundsatz (Art 2 StGG, Art 7 B-VG) messen lassen. Die (nach dem Gleichheitsgrundsatz gebotene) Sachlichkeit einer Regelung hängt dabei im konkreten Fall (ua) davon ab, ob diese die Energieversorgungssicherheit nachteilig betreffen kann und in welchem Ausmaß sie tatsächlich bei einer Gesamtbetrachtung ökologische und wirtschaftliche Mehrwerte heben hilft.

Da eine Förderregelung im Sinne der RED III ausschließlich ein Instrument sein kann, dass die „Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen [...] fördert“ (Art 2 Z 5 RED III), kommen aufgrund Art 3 Abs 3 RED III zu Gunsten des Kaskadenprinzips keine sonstigen Förderungen, dh keine Förderungen der stofflichen Nutzung (zB in Form von Preisstützungssystemen) in Betracht. Dafür spricht auch die Formulierung des Art 3 Abs 3 UAbs 2 RED III, wonach keine „Anreize“ für nicht nachhaltige Wege gesetzt werden sollen.

**5.3.5.** In diesem Kontext ist bei der Umsetzung schließlich die Bestimmung des Art 6 Abs 1 RED III, die eine „**Stabilität der finanziellen Förderungen**“ verlangt, zu beachten. Nach Abs 1 dieser Bestimmung haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, „dass die Höhe der für Projekte im Bereich erneuerbare Energie gewährten Förderung sowie die damit verknüpften Bedingungen nicht in einer Weise überarbeitet werden, die sich negativ auf die daraus erwachsenden Rechte auswirkt und die Rentabilität von Projekten, denen bereits Förderung zugute kommt, infrage stellt“. Dieser Auftrag, der in einem systematischen Zusammenhang mit Art 3 Abs 3 ff RED III steht, bildet eine weitere Determinante für die Gestaltung der Förderregelungen iZm der energetischen Nutzung von Biomasse.

---

<sup>73</sup> Vgl zB VfSlg 12.227/1989, 17.071/2003, 18.829/2009, 19.873/2014, 20.587/2022.

**5.4.** Aus Art 3 Abs 3 RED III ergibt sich nach dem Gesagten bereits ein Spielraum (eigentlich: ein Auftrag) zur Gestaltung (insbesondere) von Förderregelungen im Hinblick auf das Prinzip der Kaskadennutzung, jedoch (noch) keine Grundlage für generelle Abweichungen von diesem Prinzip. Entgegen der in Punkt 4.1. beschriebenen - theoretisch denkbaren - Ansicht sprechen jedoch die nachfolgenden Erwägungen dafür, dass Art 3 Abs 3a RED III dem nationalen Rechtssetzer die Regelung solcher Abweichungen zur **Wahrung der Energieversorgungssicherheit** ermöglicht:

**5.4.1.** Nach seinem **Wortlaut** adressiert der erste Satz des Art 3 Abs 3a RED III die Mitgliedstaaten und nicht etwa Marktteilnehmer. Es spricht davon, dass die Mitgliedstaaten (selbst) vom Prinzip der Kaskadennutzung abweichen können, und nicht davon, dass sie solche Abweichungen (nur) erlauben dürfen. Sie können (selbst) abweichen, „wenn die Energieversorgungssicherheit gewahrt werden muss“, was einerseits temporäre Ereignisse meinen, andererseits einen längerfristigen Zustand betreffen kann.

**5.4.2.** Dass jedenfalls solche Zustände (Herausforderungen) vom Tatbestand mitumfasst sind, ergibt sich aus systematischer Perspektive auch aus anderen Unionsrechtsvorschriften, so zuvorderst aus dem **Grundsatz der Energiesolidarität** (Art 194 Abs 1 AEUV) und aus der Energieeffizienz-RL, nach der die Wahrung und Erhöhung der Energieversorgungssicherheit keine temporäre, sondern eine laufende Aufgabe der Union und der einzelnen Mitgliedstaaten ist.<sup>74</sup> Schon deshalb würde eine Auslegung, der zufolge die Wahrung der Energieversorgungssicherheit jeweils nur eine kurzfristige Herausforderung in Notsituationen (zB ein besonders kalter Winter, keine [ausreichende] Lieferung von fossilen Brennstoffen) sein kann, zu kurz greifen.

In diesem Kontext ist die Rechtsprechung des EuGH zu Art 194 Abs 1 AEUV von Interesse. Er hat jüngst in zwei Urteilen das Folgende ausgesprochen (Hervorhebung nicht im Original): „Der in Art. 194 AEUV verankerte Grundsatz der Energiesolidarität ist daher von den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und insbesondere des Erdgasmarkts zu berücksichtigen, indem sie dafür Sorge tragen, die Energieversorgungssicherheit in der Union zu gewährleisten, **was nicht nur bedeutet, Notfallsituationen bei ihrem Eintreten zu bewältigen, sondern auch, Maßnahmen zur Vorbeugung von Krisensituationen zu erlassen.** Hierzu ist es erforderlich, das Vorliegen von Risiken für die Energieinteressen der Mitgliedstaaten und der Union, insbesondere für die Energieversorgungssicherheit, zu beurteilen.<sup>75</sup>

Der Grundsatz des Art 194 Abs 1 AEUV steht uE demnach (auch) Maßnahmen des Unionsgesetzgebers entgegen, die der auf Dauer gebotenen Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in einem Mitgliedstaat zuwiderlaufen können.

Die Handlungen der Unionsorgane, einschließlich der Handlungen des Unionsgesetzgebers und der Kommission im Rahmen der Energiepolitik müssen im Licht des Grundsatzes der Energiesolidarität ausgelegt werden. Ihre Rechtmäßigkeit ist anhand dieses Grundsatzes zu beurteilen.<sup>76</sup> Eine Auslegung

---

<sup>74</sup> Vgl nur Art 1 Abs 1 sowie ErwGr 14 Energieeffizienz-RL.

<sup>75</sup> EuGH 15.7.2021, *Deutschland/Polen*, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, Rz 69; 26.9.2024, *Orlen S.A.*, C-255/22-P, ECLI:EU:C:2024:790, Rz 94.

<sup>76</sup> EuGH 15.7.2021, *Deutschland/Polen*, C-848/19 P, EU:C:2021:598, Rz 44.

des Art 3 Abs 3a erster Satz RED III, wonach nur beim konkreten Eintreten einer Notfallsituation eine Abweichung vom Kaskadenprinzip statthaft wäre, konfligierte nach dem Gesagten mit Art 194 Abs 1 AEUV; die RED III wäre bei dieser Lesart primärrechtlich problematisch.

**5.4.3.** Eine derartige Auslegung würde schließlich aus den oben unter Punkt 3. genannten Gründen auch zu einem unrealistischen, aus teleologischer Sicht angreifbaren Ergebnis führen. Es ist nämlich nicht nachvollziehbar, wie von einem über (notwendigerweise) längerfristige Förderungen gesteuerten Kaskadenprinzip plötzlich, also beim kurzfristigen Auftreten eines Ereignisses, das die Versorgungssicherheit betrifft, zu Gunsten einer ebenso kurzfristigen direkten Zurverfügungstellung von Biomasse zur energetischen Nutzung abgewichen werden könnte. So hat die Auftraggeberin darauf hingewiesen, dass in einem solchen Fall erstens die Bezugsquellen fehlten, weil diese dann regelmäßig über Lieferverträge anders gebunden wären, und zweitens eine bloße Vorhaltung von Anlagen zur Biomassenutzung aus technischen, personellen und wirtschaftlichen Gründen nicht darstellbar wäre.

**5.5.** Eine differenzierende Vorgehensweise ist möglicherweise bei der Implementierung des zweiten Abweichungstatbestandes des Art 3 Abs 3a RED III geboten. Wie schon erwähnt wurde, scheint eine schon auf gesetzlicher Ebene angeordnete Abweichung aus dem Grund der lit b (Noteinschlag) nicht möglich. Vielmehr wird dazu eine Regelung für eine anlassfallbezogene Abweichung (zB mittels Verordnung) zu treffen sein. Das gilt zunächst auch für die weiteren beiden Fälle der lit a und c.

**5.6.** Den vorstehenden Ausführungen steht schließlich nicht entgegen, dass nach Art 3 Abs 3a RED III eine Abweichung nur in „hinreichend begründeten Fällen“ erlaubt und zufolge Abs 3b *leg cit* jeder Mitgliedstaat der Kommission „höchstens einmal im Jahr [...] eine Zusammenfassung der Abweichungen vom Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse gemäß Absatz 3a sowie die Gründe solcher Abweichungen und die geografische Größenordnung, für die sie gelten“ zu übermitteln hat. Diese Begründungs- und Berichtspflicht kann nicht bloß bei temporären oder geografisch begrenzten Abweichungen (so zB bei einem Noteinschlag gemäß Art 3 Abs 3a lit b RED III) erfüllt werden, sondern gleichermaßen bei längeren oder (zunächst) unbefristeten Abweichungen. In beiden Fällen benötigt die Abweichung eine „hinreichende Begründung“, die bei einer Veränderung der Umstände zu hinterfragen und allenfalls zu modifizieren ist. Empfehlenswert erscheint es deshalb, alle für die Frage der Energieversorgungssicherheit bzw für die weiteren Abweichungsgründe relevanten Daten sowie daraus resultierende Prognosen und Szenarien in fachlich fundierter Weise aufzubereiten.

**5.7.** Zu überlegen ist, in welcher Rechtsform die Umsetzung stattfinden soll. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist eine Richtlinie so durchzuführen, dass dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll entsprochen wird, indem die nationalen Umsetzungsvorschriften zwingenden Charakter haben.<sup>77</sup> Sie sind ferner so umzusetzen, dass die Betroffenen in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. Die Mitgliedstaaten müssen in diesem Sinn geeignete Durchführungsmaßnahmen ergreifen und können sich diesen nicht unter Berufung auf die im Fall der nicht gehörigen Umsetzung (unter Umständen) eintretende unmittelbare Wirkung einer Richtlinie entziehen. Die bloße Einhaltung oder Anpassung einer bestimmten

---

<sup>77</sup> Vgl EuGH 30.05.1991, C-361/88, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1991:224.

Verwaltungspraxis, mag dies auch aufgrund von (individuellen oder generellen) Weisungen geschehen, stellt keine ausreichende Umsetzung einer Richtlinie dar.

In Betracht kommt damit (jedenfalls) die Umsetzung in einem Gesetz. Es könnte abhängig von den konkret getroffenen Maßnahmen zu klären sein, ob dafür nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ausschließlich der Bundesgesetzgeber (zB aufgrund Art 10 Abs 1 Z 10 bzw 12 B-VG – „Forstwesen“, „Abfallwirtschaft“) oder (punktuell auch) der Bundesgrundsatz- und der Landesausführungsgesetzgeber (aufgrund Art 12 Abs 1 Z 2 – „Elektrizitätswesen“), der Landesgesetzgeber (aufgrund Art 15 Abs 1 B-VG) oder aber, wenn lediglich „Selbstbindungsgesetze“ für Förderungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung erlassen werden, grundsätzlich sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber zuständig ist (wobei fraglich ist, ob mit bloß innenwirksamen Selbstbindungsgesetzen dem unionsrechtlichen Umsetzungsauftrag hinreichend Rechnung getragen wird). Anzunehmen ist gleichwohl, dass – wie im Energierecht aufgrund der zersplitterten Kompetenzsituation üblich – eine spezifische verfassungsrechtliche Kompetenzdeckungsklausel geschaffen wird,<sup>78</sup> die dem Bundesgesetzgeber die Umsetzung der RED III zur Gänze ermöglicht.

Zur Wahrung der – möglicherweise aufgrund sich im Lauf der Zeit verändernden Umstände notwendigen – Flexibilität ist anzudenken, gewisse „Stellschrauben“, so insbesondere eine Abweichung im Sinn des Art 3 Abs 3a RED III vom Prinzip der Kaskadennutzung gesetzlich zwar zu ermöglichen und die näheren Voraussetzungen dafür in hinreichend bestimmter (Art 18 Abs 2 B-VG) Weise festzulegen,<sup>79</sup> dem Verordnungsgeber jedoch die Prüfung der Voraussetzungen und die Anordnung der konkreten (Reichweite und Gestaltung der) Abweichung aufzutragen. Eine solche Vorgangsweise hätte ferner den Vorteil, dass die Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen und deren Dokumentation im Verordnungsverfahren und -akt geschehen und solcherart eine „hinreichende Begründung“ im Sinn des Art 3 Abs 3a RED III an die Kommission gegeben werden könnte.

## **V. Ausschluss von einer unmittelbaren Förderung für bestimmte Nutzungsformen**

### **1. Art 3 Abs 3c RED III**

Gemäß Art 3 Abs 3c RED III „gewähren die Mitgliedstaaten keine unmittelbare finanzielle Unterstützung für a) die Nutzung von Sägerundholz, Furnierrundholz und Rundholz in Industriequalität sowie von Stümpfen und Wurzeln für die Energieerzeugung, b) die Erzeugung von erneuerbarer Energie durch Verbrennung von Abfällen [...]. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, die energetische Nutzung der genannten Rohstoffe zu verbieten, sondern schließt – anders als Art 3 Abs 3 RED III – bestimmte finanzielle Förderungen aus. Mit der konkreten Regelung sind gleichwohl mehrere Auslegungsfragen verbunden, auf die nachfolgend einzugehen ist.

---

<sup>78</sup> Vgl zB die Verfassungsbestimmung des § 1 Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz: „Die Erlassung, Aufhebung und Vollziehung von Vorschriften, wie sie in diesem Bundesgesetz enthalten sind, sind auch in den Belangen Bundessache, hinsichtlich deren das B-VG etwas anderes bestimmt. Die in diesen Vorschriften geregelten Angelegenheiten können unmittelbar von den in diesem Bundesgesetz vorgesehenen Einrichtungen versehen werden.“

<sup>79</sup> Eine Umsetzung durch Verordnung kann wegen des Parlamentsvorbehalts des Art 18 Abs 2 B-VG nur auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage erfolgen, vgl zuletzt VfGH 15.12.2024, V 43/2024 ua mN der Vorjudikatur.

## 2. „Keine unmittelbare finanzielle Unterstützung“

**2.1.** Was eine „unmittelbare finanzielle Unterstützung“ ist, ergibt sich aus der RED III nicht explizit. Aus dem Wortlaut ergibt sich gleichwohl, dass **finanzielle Unterstützungsmaßnahmen** eines Mitgliedsstaates gemeint sind, was die Regelung zunächst auf den primärrechtlichen Beihilfenbegriff (Art 107 AEUV) einschränkt.<sup>80</sup> Maßnahmen, die nicht unter diesen Begriff fallen, sind daher vom Anwendungsbereich des Art 3 Abs 3c RED III von vornherein nicht erfasst.

Es ist hier nicht der Ort, eine vertiefte beihilfenrechtliche Prüfung vorzunehmen.<sup>81</sup> Anhand von drei Beispielen aus der Rechtsprechung des EuGH zu Maßnahmen zur Unterstützung erneuerbarer Energien lassen sich gleichwohl Grenzen erkennen: In der Rs *Preußen-Elektra* kam der EuGH zum Ergebnis, dass eine gesetzliche Verpflichtung von Unternehmen, Energieerzeugern Strom aus erneuerbaren Energien zu Mindestpreisen abzunehmen, nicht als Beihilfe im Sinn des Art 107 AEUV zu qualifizieren sei, weil die Mittel nicht vom Staat, sondern von Privaten bereit zu stellen waren.<sup>82</sup> In der Rs *Essent Netwerk* hatte der EuGH einen Tarifaufschlag auf die von Endverbrauchern jeweils bezogenen Strommengen zu beurteilen. Der Aufschlag war von Gesetzes wegen an den jeweiligen Netzbetreiber abzuführen.<sup>83</sup> In der Beihilfeprüfung zum (bejahten) Merkmal der Staatlichkeit der Mittel stellte der EuGH das Folgende fest: „In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass diese Beträge auf dem den Elektrizitätskunden [...] vom Staat auferlegten Tarifaufschlag beruhen, in Bezug auf den [...] festgestellt worden ist, dass es sich um eine Abgabe handelt. Diese Beträge gehen somit auf staatliche Mittel zurück.“<sup>84</sup> In dem von Deutschland (im Rechtsmittelweg<sup>85</sup>) angestregten Urteil im Zusammenhang mit dem Förder- und Ausgleichsmechanismus des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2012<sup>86</sup> verweist der EuGH auf diese Aspekte der Rs *Essent Netwerk*, die er im Fall des jedoch nicht erkennt: Bei der EEG-Umlage handle es sich um einen Differenzbetrag zwischen dem Strompreis und den Förderkosten handelt. Diesen, so der EuGH, „dürfen die ÜNB von den Versorgern verlangen, die die Letztverbraucher beliefern. Das EEG 2012 verpflichtet die Versorger jedoch nicht dazu, die aufgrund der EEG-Umlage gezahlten Beträge auf die Letztverbraucher abzuwälzen. Die vom Gericht [...] getroffene Feststellung, dass die sich aus der EEG-Umlageergebende finanzielle Belastung ‚in der Praxis‘ auf die Letztverbraucher abgewälzt worden sei und folglich ‚hinsichtlich ihrer Wirkungen einer Abgabe auf den Stromverbrauch [...] gleichgestellt‘ werden könne, ist keine ausreichende Grundlage für die Schlussfolgerung, dass die EEG-Umlage die gleichen Merkmale aufwies wie der vom Gerichtshof im Urteil [...] *Essent Netwerk* [...], geprüfte Aufschlag auf den Stromtarif.“<sup>87</sup> Daraus lässt sich ableiten, dass es „einer gesetzlich verankerten oder zumindest staatlich begründeten Verpflichtung für die von Privaten

---

<sup>80</sup> Vgl zu diesen auch Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl 2022 C 80, 1.

<sup>81</sup> Vgl zur Beurteilung einer Maßnahme als Beihilfe iSd Art 107 AEUV

<sup>82</sup> EuGH 13.03.2001, C-379/98, *Preußen-Elektra*, ECLI:EU:C:2001:160, Rz 59. UU kann jedoch eine Maßnahme, die insbesondere in einer Pflicht zur Abnahme von Energie besteht, unter den Begriff „Beihilfe“ fallen, obgleich bei ihr keine staatlichen Mittel übertragen werden (EuGH 19.12.2013, *Association Vent De Colère!* ua, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Rz 19; 13.09.2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, Rz 24).

<sup>83</sup> EuGH 17.07.2008, C-206/06, *Essent Netwerk*, ECLI:EU:C:2008:413, Rz 19, 45.

<sup>84</sup> EuGH *Essent Netwerk*, Rz 66.

<sup>85</sup> Gegen das Urteil EuG 10.05.2016, T-47/15, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:T:2016:281.

<sup>86</sup> EuGH 29.03.2019, C-405/16 P, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2019:268; zum Umlagesystem vgl Rz 3 dieses Urteils. Das EEG 2012 wurde durch Art 23 Satz 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2014, BGBl I S 1066, mit 01.08.2014 aufgehoben.

<sup>87</sup> EuGH 29.03.2019, C-405/16 P, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2019:268, Rz 68 ff.

aufzubringenden Beträge [bedarf], damit diese im Ergebnis als staatliche Mittel angesehen werden können. Eine tatsächliche bzw. allein privatrechtlich vereinbarte Heranziehung der Endverbraucher, wie die, die dem EEG 2012 zugrunde lag, genügt folglich nicht.“<sup>88</sup> Der Förderung muss gleichwohl nicht zwingend eine Abgabe zu Grunde liegen: Dieses Kriterium ist „nicht das einzige, anhand dessen festgestellt werden kann, ob ‚staatliche Mittel‘ im Sinne der genannten Bestimmung vorliegen. Es genügt, dass Beträge stets unter staatlicher Kontrolle bleiben und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, um sie als ‚staatliche Mittel‘ einzustufen [...]“.<sup>89</sup>

In Art 3 Abs 3c RED III ist von „finanzieller Unterstützung, in Art 3d leg cit hingegen bloß von „Unterstützung“ die Rede.<sup>90</sup> Nimmt man diesen unterschiedlichen Wortlaut ernst, erfasst Art 3 Abs 3c RED III ausschließlich Förderungen **finanzieller Natur**, nicht hingegen auch sonstige Unterstützungsformen, mögen diese letztlich (mittelbar) einen geldwerten Vorteil mit sich bringen (zB gesetzliche Verpflichtung zur Abnahme von Energie aus erneuerbaren Quellen).

**2.2.** Fraglich könnte zunächst sein, ob ein Unterschied zwischen einer „**unmittelbaren**“ und einer „direkten“ Unterstützung besteht oder nicht. Im ersten Fall (Unterschied) könnten auch solche Unterstützungen nicht von der Bestimmung erfasst sein, die vom Staat über einen von ihm „benannte oder errichtete öffentliche Einheit“,<sup>91</sup> also bloß mittelbar, vergeben werden. Tatsächlich scheint die Verwendung des Wortes „unmittelbar“ das nicht zu meinen. In der englischen Sprachfassung der RED III ist von „direct financial support“ die Rede. Und auch in ErwGr 10 wird anstelle des Wortes „unmittelbar“ das Wort „direkt“ verwendet. Es liegt daher nahe, dass Art 3 Abs 3c RED III „direkte“ finanzielle Unterstützungen erfasst und damit am gängigen beihilfenrechtlichen Begriffspaar „direkt – indirekt“<sup>92</sup> zu messen ist.

**2.3.** Art 2 Z 5 RED III definiert den Begriff „Förderregelung“ näher, auf den zur näheren Klärung der Frage, was eine Förderung im Sinn des Art 3 Abs 3c RED III ist, zurückgegriffen werden kann:

Eine „Förderregelung“ ist „ein Instrument, eine Regelung oder einen Mechanismus, das bzw. die bzw. der von einem Mitgliedstaat oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten angewendet wird und die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen dadurch fördert, dass die Kosten dieser Energie gesenkt werden, ihr Verkaufspreis erhöht wird oder ihre Absatzmenge durch eine Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energie oder auf andere Weise gesteigert wird; dazu zählen unter anderem Investitionsbeihilfen, Steuerbefreiungen oder -erleichterungen, Steuererstattungen, Förderregelungen, die zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen verpflichten, einschließlich solcher, bei denen grüne Zertifikate verwendet werden, sowie direkte Preisstützungssysteme einschließlich Einspeisetarifen und der Zahlung einer gleitenden oder festen Prämie“.

Aus dem Kreis der hier genannten Förderungsinstrumente sind, wie erwähnt, zunächst jene auszuschließen, die nicht finanzieller Natur sind (zB Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energie). Nach ErwGr 10 sollen außerdem „Steuervergünstigungen“ keine unmittelbare finanzielle Förderungen darstellen, weshalb die Regelung des Art 3 Abs 3c RED III – mit Blick auf die obige Legaldefinition – auch „Steuerbefreiungen oder -erleichterungen, Steuererstattungen“ nicht erfasst. Es bleiben sohin insbesondere

---

<sup>88</sup> Vgl etwa EuGH 29.03.2019, C-405/16 P, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2019:268, Rz 53 mwN.

<sup>89</sup> EuGH 12.01.2023, *Dobeles Hes*, C-702/20 und C-17/21, ECLI:EU:C:2023:1, Rz 39.

<sup>90</sup> Ebenso ErwGr 10 RED III.

<sup>91</sup> Vgl EuGH 28.03.2019, C-405/16 P, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2019:268.

<sup>92</sup> *Deutscher Bundestag (Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa)*, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum EEG 2012 und seine Übertragung auf andere Förderkonstellationen im Energiebereich, Ausarbeitung PE 6-3000-042/19, 10 und passim.



„Investitionsbeihilfen“ sowie „direkte Preisstützungssysteme einschließlich Einspeisetarifen und der Zahlung einer gleitenden oder festen Prämie“, wenn und soweit diese Staatlichkeit im Sinn der EuGH-Rechtsprechung aufweisen und Vorteile für die Energieerzeugung aus den in Art 3 Abs 3c RED III genannten Rohstoffen mit sich bringen.

### 3. „Rundholz in Industriequalität“ (IRH)

**3.1.** Die hier interessierende Bestimmung des Art 3 Abs 3c lit a RED III bezieht sich auf die Nutzung bestimmter (Holz-)Rohstoffe, so zwar von „Sägerundholz, Furnierrundholz und Rundholz in Industriequalität sowie von Stümpfen und Wurzeln“. Diese Aufzählung scheint insofern redundant, als der Begriff „Rundholz in Industriequalität“ nach der Legaldefinition des Art 2 Z 1a RED III ohnehin Sägerundholz und Furnierrundholz umfasst. Da für Holz in diesen Verarbeitungsformen keine energetische Nutzung anzunehmen ist, kann es gleichwohl dahinstehen, ob die zusätzliche Nennung in Art 3 Abs 3c lit a RED III ein bloßes Redaktionsversehen darstellt oder eine (welche?) eigenständige Bedeutung besitzt.

**3.2.** Die angesprochene Legaldefinition hat folgenden Wortlaut:

„Rundholz in Industriequalität“ ist „Sägerundholz, Furnierrundholz, rundes oder gespaltenes Faserholz sowie alles andere für industrielle Zwecke geeignete Rundholz, ausgenommen Rundholz, das sich aufgrund seiner Merkmale wie Art, Abmessungen, Geradheit und Astlochdichte nicht für die Verwendung in der Industrie eignet, was von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung relevanten Wald- und Marktbedingungen festzulegen und ordnungsgemäß zu begründen ist“.

Die entscheidende Systemgrenze ist sohin zwischen **Rundholz**, das für industrielle Zwecke geeignet ist, und solchem Rundholz zu ziehen, das sich für die Verwendung in der Industrie nicht eignet. Diese Grenze ist jedoch keine unionsrechtlich vollständig determinierte. Vielmehr haben zufolge Art 2 Z 1a RED III die „Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung [der] relevanten Wald- und Marktbedingungen festzulegen und ordnungsgemäß zu begründen“, welches Rundholz sich nicht für die Verwendung in der Industrie eignet. Da die Grenzziehung demnach von den **Kriterien für die Holzqualität** einerseits und den **Wald- und Marktbedingungen** andererseits abhängt, kann diese Studie keine konkrete Abgrenzung leisten.

Gleichwohl erscheinen die folgenden Überlegungen für die Beurteilung relevant, ob Rundholz in Industriequalität vorliegt oder nicht:

**3.2.1.** Als primärrechtlicher Ausgangspunkt ist wiederum die bereits behandelte Bestimmung des Art 194 AEUV beachtlich. Der in Abs 1 leg cit verankerte Grundsatz der Energiesolidarität verpflichtet zum einen nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Union und deren Organe, bei ihren energiepolitischen Maßnahmen die Interessen auch einzelner Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen. Daraus folgt insbesondere, dass die Handlungen der Unionsorgane im Licht des Grundsatzes der Energiesolidarität auszulegen sind und ihre Rechtmäßigkeit anhand dieses Grundsatzes zu beurteilen ist.<sup>93</sup> Zu diesen Interessen zählt ausweislich dieses Grundsatzes insbesondere die Energieversorgungssicher-

---

<sup>93</sup> EuGH 15.07.2021, *Deutschland/Polen*, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, Rz 44; EuGH 26.09.2024, C-255/22 P, *Orlen/Kommission*, ECLI:EU:C:2024:790.

heit. Zum anderen ist daran zu erinnern, dass gemäß Art 194 Abs 2 UAbs 2 AEUV „die vom Europäischen Parlament und vom Rat ergriffenen Maßnahmen nicht das Recht eines Mitgliedstaats [berühren dürfen], die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen,“ und zwar, wie der EuGH in einem von Österreich angestrebten Verfahren erkannt hat, „ohne auszuschließen, dass diese Entscheidung die Kernenergie betreffen kann.“<sup>94</sup>

Vor diesem Hintergrund scheint eine Auslegung des Art 3 Abs 3c lit a RED III möglich zu sein, nach der diese Bestimmung von einem Mitgliedstaat keine solche Grenzziehung verlangt, die die nationale **Energieversorgungssicherheit** oder die zur Erreichung seiner **klimapolitischen Ziele** gebotene Erhöhung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen nachteilig berührt. Dabei ist der von der Auftraggeberin ins Treffen geführten Umstände beachtlich, dass die Lagerfähigkeit von Rundholz etwa jene von Hackgut deutlich übertrifft und Rundholz dementsprechend besonders als Winterlager sowie zur Vorsorge für einen besonders hohen Energiebedarf bedeutsam ist.

**3.2.2.** Vor diesem primärrechtlichen Hintergrund ist im österreichischen Recht festzulegen, welches Rundholz sich nicht für industrielle Zwecke eignet. Die Legaldefinition stellt auf qualitative Merkmale des Holzes „wie Art, Abmessungen, Geradheit und Astlochdichte“ ab. Da diese Aufzählung bloß demonstrativ ist, obliegt es dem Umsetzungsrechtssetzer, weitere relevante Eigenschaften (zB Vorhandensein von Fäule, betroffene Baumteile, Rindenanteil, Beschädigungen, Schädlinge) festzulegen. Zu deren Begründung bieten sich (unverbindliche) technische Normen und/oder die „Österreichischen Holzhandelsusancen 2006“ an.<sup>95</sup>

Die Holzqualität ist, wie dargelegt, nicht der einzige relevante Parameter, zumal das nicht für industrielle Zwecke geeignete Rundholz „unter Berücksichtigung relevanten Wald- und Marktbedingungen“ (Art 2 Z 1a RED III) festzulegen ist. Dabei sind die oben unter Punkt IV.3. genannten Aspekte ebenso relevant wie die Exportquote bei Rundholz. In der in ErwGr 10 erwähnten Studie heißt es etwa: „Laut UN-Handelsstatistiken stiegen die Exporte von EU-Rundholz nach China im Jahr 2019 im Vergleich zu den Exportmengen im Jahr 2015 um das Zehnfache, von 2,1 Millionen m<sup>3</sup> auf 21 Millionen m<sup>3</sup>, hauptsächlich aus Belgien, Tschechien und Deutschland (Vereinte Nationen, 2020). Dies könnte auf ein Überangebot, gesunkene Holzpreise und begrenzte Kapazitäten der Holzindustrie in der EU zurückzuführen sein.“

---

<sup>94</sup> EuGH 22.09.2020, *Österreich/Kommission*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rz 48.

<sup>95</sup> Die (im ErwGr 10 RED III erwähnte) Studie *Camia A. et al, The use of woody biomass for energy production in the EU (2021)*, nennt an einer Stelle (Seite 36) die Eigenschaften „damaged, infected, rotten, broken, split“. Ansonsten bietet sie keine zusätzlichen Anhaltspunkte; Rundholz wird (auf Seite 20) wie folgt definiert: „**Roundwood** includes all wood removed with or without bark, including wood removed in its round form, or split, roughly squared or in other form (e.g. branches, roots, stumps and burls (where these are harvested)) and wood that is roughly shaped or pointed. It is a general term referring to wood fuel, including wood for charcoal and industrial roundwood. All roundwood is also referred to as primary wood or primary woody biomass.

**Fuelwood** is roundwood that will be used as fuel for energy purposes such as cooking, heating, or power production. It includes wood harvested from main stems, branches and other parts of trees (where these are harvested for fuel), round or split, and wood that will be used for the production of charcoal (e.g. in pit kilns and portable ovens), wood pellets and other agglomerates. It also includes wood chips to be used for fuel that are made directly (i.e. in the forest) from roundwood. It excludes wood charcoal, pellets, and other agglomerates.

**Industrial roundwood** corresponds to all roundwood except fuelwood. It includes sawlogs and veneer logs; pulpwood, round and split; and other industrial roundwood. As described in Chapter 3, industrial roundwood, although normally intended to be used for manufacturing of wood-based products, can sometimes end up as fuel.”

**3.3.** Die Beschränkung des Art 3 Abs 3c RED III ergänzt das in Abs 3 bis Abs 3b leg cit geregelte Kaskadennutzungsprinzips, ist jedoch kein Bestandteil von diesem. Das bedeutet zwar einerseits, dass eine Abweichung vom Prinzip gemäß Art 3 Abs 3b RED III nicht gleichzeitig die Beschränkung des Abs 3c leg cit beseitigt. Andererseits muss die Qualifikation von Rundholz, das nicht in der Industrie Verwendung finden kann, bei der Ausgestaltung der Kaskadennutzung berücksichtigt werden. Die vom Umsetzungsrechtssetzer geforderten Festlegungen nach Art 3 Abs 3c RED III wirken damit über diese Bestimmung hinaus.

Nur anzumerken ist schließlich, dass die Bestimmung des Art 3 Abs 3c RED III primärrechtlich mit Blick auf Art 194 Abs 1 und 2 AEUV bedenklich sein könnte, weil sie selbst aus Gründen der Energieversorgungssicherheit oder bei einer, wie in Österreich, sehr hohen Bedeutung der energetischen Biomassenutzung für die Energieerzeugung allgemein und aus erneuerbaren Quellen im Speziellen keine Ausnahmen erlaubt. Umso mehr liegt es nahe, die „relevanten Wald- und Marktbedingungen“ in Art 2 Z 1a RED III in einem weiten Sinn zu verstehen, um nationalen Besonderheiten hinreichend Rechnung tragen zu können.

## **VI. Umgang mit Lagerbeständen zum Umsetzungszeitpunkt**

### **1. Problemstellung**

Nach dem von der Auftraggeberin geschilderten Sachverhalt umfassen die Lagervorräte der Biomasse-Anlage typischerweise Rundholz, und zwar erstens wegen der gegenüber Hackgut deutlich besseren (längeren) Lagerungsfähigkeit und zweitens aus Gründen des Rohstoffmarktes, der durch langfristige Lieferverträge gekennzeichnet ist, die damit insbesondere auch die Versorgungssicherheit gewährleisten. Vor diesem Hintergrund stellt sich Frage, wie mit vorhandenen Lagerbeständen zum Zeitpunkt der Umsetzung des Art 3 Abs 3 ff RED III in das österreichische Recht umzugehen ist, ob also das bereits gekaufte und in Lagern vorhandene Rundholz weiterhin energetisch genutzt werden kann.

### **2. Gestaltungsspielräume für nationales Übergangsrecht**

**2.1.** Es wurde bereits dargelegt, dass die in Rede stehenden Vorschriften der RED III ihrem Wortlaut und Telos sowie ihrer systematischen Stellung nach auf die **Gestaltung von Förderungsregelungen** für die energetische Biomasse-Nutzung fokussieren und Ge- und Verbote grundrechtlich problematisch wären; das gilt einerseits für die Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung, andererseits für die Beschränkungen der Art 3 Abs 3c f RED III.<sup>96</sup> Nach der RED III sind demnach (jedenfalls) keine nationalen (verwaltungs-)rechtlichen Vorschriften verlangt, nach denen die Nutzung bestimmter Rohstoffe und noch viel weniger solcher, die zum Umsetzungszeitpunkt bereits eingelagert sind, unzulässig ist. Derartige Vorschriften stünden – aufgrund der doppelten Bindung des Umsetzungsgesetzgebers – außerdem in einem erheblichen Spannungsverhältnis mit dem Grundrecht auf Unversehrtheit des Eigentums (Art 5 StGG, Art 1 1. ZPEMRK), wenn und soweit sie der Nutzung bereits für den Erzeuger verfügbarer Rohstoffe entgegenstünden.

---

<sup>96</sup> Vgl dazu oben IV.5.3.4.

Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass im staatlichen Recht (jedenfalls) keine Ge- oder Verbote verankert werden müssen, weshalb sich die Frage möglicher Übergangsszenarien von vornherein auf die Gestaltung von Förderregelungen beschränken kann.

**2.2.1.** Schon die Fokussierung der einschlägigen Vorgaben der RED III auf die Gestaltung von Förderungsregelungen zeigt, dass diese Vorgaben zukunftsgerichtet sind. Mit ihnen soll – vereinfacht gesprochen – die **zukünftige Nutzung von Biomasse** anhand bestimmter Prinzipien (Kreislaufwirtschaft, Kaskadennutzung, Einhaltung der Abfallhierarchie) ausgerichtet werden.<sup>97</sup> Förderungsregelungen steuern also ein bestimmtes Verhalten in persuasiver Weise, wirken also typischerweise in der Zukunft.

Die Vorgaben der RED III setzen beim Rohstoffmarkt an. Die Mitgliedstaaten sollen über die Gestaltung ihrer Förderregelungen übermäßige **Wettbewerbsverzerrungen** hintanhalten. Die Förderungen sollen ausweislich ErwGr 10 auf Rohstoffe *ausgerichtet* werden, „für die auf dem Markt geringer Wettbewerb mit den Wirtschaftszweigen für Werkstoffe besteht“.<sup>98</sup> Eine Wettbewerb oder gar eine Wettbewerbsverzerrung bei Rohstoffen, die am Markt zum Umsetzungszeitpunkt gar nicht mehr verfügbar sind, scheidet gleichwohl aus.

Art 3 Abs 3a RED III hebt die **Energieversorgungssicherheit** (entsprechend Art 194 Abs 1 lit c AEUV) als wesentliches energiepolitisches Ziel hervor, das sogar eine längere oder dauerhafte Abweichung vom Kaskadennutzungsprinzip erlaubt. Umso weniger kann der RED III ein Inhalt zugesonnen werden, nach dem selbst bestehende (insbesondere auch Winter-)Lager nicht oder jedenfalls nicht ohne finanzielle Nachteile der Erzeuger weiter genutzt werden dürfen.

Dazu kommt die Vorgabe des Art 6 Abs 1 RED III, der zufolge die Mitgliedstaaten eine „**Stabilität der finanziellen Förderung**“ gewährleisten müssen. Unbeschadet der (ohnehin schon jetzt einzuhaltenden) beihilfenrechtlichen Bestimmungen der Art 107 f AEUV dürfen „die Höhe der für Projekte im Bereich erneuerbare Energie gewährten Förderung sowie die damit verknüpften Bedingungen nicht in einer Weise überarbeitet werden, die sich negativ auf die daraus erwachsenden Rechte auswirkt und die Rentabilität von Projekten, denen bereits Förderung zugute kommt, infrage stellt.“ Eine schlagartige Umsetzung der Art 3 Abs 3 ff RED III selbst für Lagerbestände erscheint (auch) im Licht dieser Vorgabe nicht nur nicht geboten, sondern sogar bedenklich.

**2.2.2.** Diese Überlegungen gelten jedenfalls für solche Rohstoffe, die – nach den innerstaatlichen Festlegungen (Art 2 Z 1a RED III) – nicht von der Regelung des Art 3 Abs 3c RED III erfasst sind (Abs 3d leg cit lässt von vornherein keine Änderung laufender Förderungen zu und kann hier außer Betracht bleiben). Jedoch können sie auch mit guten Gründen auf (bereits) eingelagertes „Rundholz in Industriequalität“ übertragen werden: Art 3 Abs 3c RED III beschränkt die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Förderungen und setzt damit auf ein, wie oben dargelegt, zukunftsgerichtetes Instrument. Dieses verfolgt wirtschaftliche (Wettbewerb) und ökologische Ziele, für deren Erreichung das Aufbrauchen von Lagerbeständen in wirtschaftlicher Hinsicht unerheblich (bereits nicht mehr am Markt verfügbare Biomasse) und in ökologischer Hinsicht zumindest vernachlässigbar erscheint. Demgegenüber stehen speziell auch im Hinblick auf Art 3 Abs 3c RED III die gebotene Wahrung der

---

<sup>97</sup> Vgl ErwGr 10 RED III.

<sup>98</sup> ErwGr 10 RED III.

Energieversorgungssicherheit, die bei einer nicht weiteren Nutzungsmöglichkeit von Lagerbeständen besonders prekär sein könnte und die gebotene „Stabilität der finanziellen Förderung“ (Art 6 Abs 1 RED III). Es ist daher – auch im Licht der unternehmerischen Freiheit (Art 16 GRC) – die Frage zu stellen, was bzw wieviel tatsächlich gewonnen wäre, wenn man der Vorschrift des Art 3 Abs 3c RED III im Weg der Auslegung durch die Einbeziehung von Lagerbeständen in diese Vorschrift gleichsam eine (teilweise) Rückwirkung unterstellte.

Es gibt insgesamt betrachtet sohin gute Gründe für die Annahme, dass die RED III einer Nichterfassung von zum Umsetzungszeitpunkt bereits dem Markt entzogenen Lagerbeständen nicht entgegensteht.

**2.3.** Ausgehend davon müssen sich die staatlichen Umsetzungsregelungen (auch insofern) am Maßstab verfassungsgesetzlicher Gewährleistungen messen lassen. Im Licht des Eigentumsgrundrechts und der Erwerbsfreiheit wären zunächst gesetzliche Ge- oder Verbote, die einer weiteren Nutzung von Lagerbeständen ab dem Umsetzungszeitpunkt entgegenstünden, unverhältnismäßig und demnach verfassungsrechtlich problematisch. Jedoch könnten auch andere gesetzliche Maßnahmen (insbesondere Änderungen von Förderregelungen), welche die Nutzung vorhandener Lagerbestände zwar nicht rechtlich, aber de facto (aufgrund negativer wirtschaftlicher Folgen bei der Nutzung dieser Bestände) ausschließen, bedenklich sein. Erstens stellt sich nämlich die Frage, ob eine derartige Regelung überhaupt geeignet sein könnte, zu den mit den Art 3 Abs 3 ff RED III verfolgten Zielen beizutragen (siehe dazu auch 2.2. und 2.3.). Selbst unter der Prämisse, dass eine solche Eignung bejaht werden könnte, bedürfte jedenfalls die Erforderlichkeit der Regelung einer überzeugenden Begründung, die jedoch uE nicht ersichtlich ist.

Je nach Art der konkreten Umsetzung könnte eine weitere verfassungsrechtliche Problematik aus dem (aus dem Gleichheitsgrundsatz abzuleitenden) **Schutz des Vertrauens** (hier) der Erzeuger folgen.<sup>99</sup> Diese müssen aufgrund der RED III jedenfalls nicht mit Ge- oder Verboten und – aufgrund der angestellten Erwägungen – wohl auch nicht mit einer Anpassung der bestehenden Förderungssysteme sogar für Lagerbestände rechnen.

## VII. Zusammenfassung

**1.** Die Studie analysiert – im Umfang des Studienauftrags und aufbauend auf dem von der Auftraggeberin mitgeteilten Sachverhalt – die Anforderungen an die Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III) im österreichischen Recht im Hinblick auf die energetische Nutzung von Biomasse. Dabei werden insbesondere die rechtlichen Vorgaben der Richtlinie vor dem Hintergrund der energiepolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen untersucht.

**2.** Österreich verfügt mit **47,9 % der Staatsfläche** über einen vergleichsweise hohen Waldanteil, der zu einem bedeutenden Anteil der Biomasse an der heimischen Primärenergieproduktion beiträgt. Biomasse deckt derzeit **47,5 % der heimischen erneuerbaren Energieproduktion** und ist damit eine tragende Säule der österreichischen Energiepolitik. Die Nutzung der Biomasse ist insbesondere für den Wärmesektor relevant, weil rund **40 % der Raumwärme** durch Biomasseheizungen bereitgestellt werden.

---

<sup>99</sup> Vgl VfSlg 14090/1995.

Angesichts der klimatischen Bedingungen in Österreich, insbesondere der im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohen **Heizgradtage (HGT)**, ist die Verfügbarkeit eines sicheren und witterungsunabhängigen Energieträgers von zentraler Bedeutung.

Die strategische Relevanz der Biomasse-Nutzung ergibt sich ferner aus den europäischen und nationalen Klimazielen. Gemäß dem **integrierten nationalen Energie- und Klimaplan 2024 (NEKP 2024)** muss Österreich den Anteil erneuerbarer Energien bis 2030 auf **mindestens 57 %** erhöhen. Da Wasserkraft in Österreich nur begrenzt ausbaubar ist und die Volatilität von Wind- und Solarenergie Herausforderungen für die Netzstabilität mit sich bringt, wird Biomasse als flexibler und speicherbarer Energieträger eine wesentliche Rolle in der Energiestrategie spielen.

**3.** Die RED III sieht in Art 3 Abs 3 ein **Kaskadennutzungsprinzip** vor. Danach soll die stoffliche Nutzung von Holz (zB in der Bau- und Möbelindustrie) grundsätzlich Vorrang vor der energetischen Nutzung (zB Verbrennung zur Wärmeerzeugung) haben. Ziel ist es, den höchsten ökonomischen und ökologischen Wert der Holzbiomasse zu sichern und eine ineffiziente Nutzung zu vermeiden. Gleichzeitig enthält die Richtlinie Nachhaltigkeitskriterien (Art 29 ff RED III), die sicherstellen sollen, dass die Nutzung von Biomasse keine negativen Auswirkungen auf Biodiversität und Klimaschutz hat.

Folgende Erwägungen bieten sich im Zusammenhang mit der **Umsetzung des Prinzips der Kaskadennutzung von Biomasse** an:

**3.1.** In inhaltlicher Hinsicht stellt sich zunächst die Frage, ob zur Wahrung der **Energieversorgungssicherheit** (Art 3 Abs 3a RED III) generelle Abweichungen vom Prinzip der Kaskadennutzung von Biomasse vorzusehen sind. Wenn und soweit diese Frage bejaht wird (und entsprechende Abweichungen festgelegt werden), erübrigen sich weitere – aufgrund von Art 3 Abs 3 RED III vorgesehene – Implementierungsschritte.

**3.2.** Wenn und soweit eine Abweichung aus Gründen der Energieversorgungssicherheit nicht in Betracht kommt, bedarf es einer Umsetzung des Kaskadennutzungsprinzips. Aus Art 3 Abs 3 RED III ergibt sich ein **Spielraum** (eigentlich: ein Auftrag) zur Gestaltung (insbesondere) von **Förderregelungen** im Hinblick auf das Prinzip der Kaskadennutzung, jedoch keine Grundlage für generelle Abweichungen von diesem Prinzip.

Die Umsetzung hat sohin auf die Gestaltung von Förderregelungen für die energetische Nutzung von Biomasse zu fokussieren. Dabei ist ua Art 6 RED III, der eine „Stabilität der finanziellen Förderungen“ verlangt, zu beachten. (Verwaltungs-)rechtliche Ge- oder Verbote in diesem Zusammenhang scheint die Richtlinie nicht zu fordern; solche könnten auch aus primär- und verfassungsrechtlichen Gründen problematisch sein.

**3.3.** Art 3 Abs 3 RED III eröffnet den Mitgliedstaaten – vor dem primärrechtlichen Hintergrund des Art 194 AEUV – einen **Umsetzungsspielraum**, der es diesen insbesondere ermöglicht, „**nationale Besonderheiten**“ angemessen zu berücksichtigen. Diese Besonderheiten können sich aus unterschiedlichen (rechtlichen, faktischen und energiepolitischen) Faktoren ergeben. Insbesondere muss die konkrete Ausgestaltung mit dem (rechtlich fixierten) Ziel der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger

in Einklang gebracht werden. Es wird daher (auch) zu erwägen sein, inwieweit die „nationalen Besonderheiten“ von vornherein nur eine schrittweise Adaptierung des Förderungssystems zu Gunsten einer Kaskadennutzung erlauben.

Zu bedenken ist ferner, dass Art 3 Abs 3 RED III bei gehöriger Beachtung des Telos dieser Regelung auch deshalb keine „simple“ Implementierung des Prinzips (etwa in Gestalt einer wörtlichen Übernahme des Prinzips in das staatliche Recht) verlangt, weil diesem zufolge Biomasse (wohl) nicht schlechthin die Kaskade durchlaufen muss, sondern nur dann, wenn und soweit dadurch tatsächlich ein Mehrwert in wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht erzielt werden kann. Einen solchen Mehrwert können beispielsweise lange Transportwege und energieintensive Verarbeitungsprozesse ausschließen, soweit dadurch die stoffliche Nutzung klimaschädlicher ist als die direkte energetische Nutzung vor Ort. Ebenso kann das Fehlen einer lokalen Industrie in bestimmten Regionen dazu führen, dass eine stoffliche Verwertung wirtschaftlich nicht sinnvoll ist.

**3.4.** Soweit nicht ohnehin (insbesondere zur Wahrung der Energieversorgungssicherheit) generelle Abweichungen angeordnet werden (müssen), sind schließlich die **Abweichungstatbestände** des Art 3 Abs 3a RED III umzusetzen, dh es muss die rechtliche Möglichkeit für Abweichungen vom Prinzip der Kaskadennutzung im Sinn dieser Bestimmung verankert und näher ausgestaltet werden.

**3.5.** In formeller Hinsicht könnte zur Wahrung der – möglicherweise aufgrund sich im Lauf der Zeit verändernden Umstände notwendigen – Flexibilität erwogen werden, gewisse „Stellschrauben“, so insbesondere eine Abweichung im Sinn des Art 3 Abs 3a RED III vom Prinzip der Kaskadennutzung gesetzlich zwar zu ermöglichen und die näheren Voraussetzungen dafür in hinreichend bestimmter (Art 18 Abs 2 B-VG) Weise festzulegen,<sup>100</sup> dem **Verordnungsgeber** jedoch die Prüfung der Voraussetzungen und die Anordnung der konkreten (Reichweite und Gestaltung der) Abweichung aufzutragen. Eine solche Vorgangsweise hätte ferner den Vorteil, dass die Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen und deren Dokumentation im Verordnungsverfahren und -akt geschehen und solcherart eine „hinreichende Begründung“ im Sinn des Art 3 Abs 3a RED III an die Kommission gegeben werden könnte.

**4.** Die Beschränkung des Art 3 Abs 3c RED III, wonach die energetische Nutzung insbesondere von **Rundholz in Industriequalität** nicht direkt finanziell gefördert werden darf, ergänzt das in Abs 3 bis Abs 3b leg cit geregelte Kaskadennutzungsprinzip, ist jedoch kein Bestandteil von diesem. Das bedeutet zwar einerseits, dass eine Abweichung vom Prinzip gemäß Art 3 Abs 3b RED III nicht gleichzeitig die Beschränkung des Abs 3c leg cit beseitigt. Andererseits muss die Qualifikation von Rundholz, das nicht in der Industrie Verwendung finden kann, bei der Ausgestaltung der Kaskadennutzung berücksichtigt werden.

Es ist im österreichischen Recht festzulegen, welches Rundholz sich nicht für industrielle Zwecke eignet. Dazu sind einerseits qualitative Merkmale des Holzes festzulegen. Andererseits ist das nicht für industrielle Zwecke geeignete Rundholz „unter Berücksichtigung der relevanten Wald- und Marktbedingungen“ (Art 2 Z 1a RED III) zu bestimmen.

---

<sup>100</sup> Eine Umsetzung durch Verordnung kann wegen des Parlamentsvorbehalts des Art 18 Abs 2 B-VG nur auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage erfolgen, vgl zuletzt VfGH 15.12.2024, V 43/2024 ua mN der Vorjudikatur.

5. Es sprechen schließlich gute teleologische und grundrechtliche Gründe dafür, dass Biomasse, die zum Umsetzungszeitpunkt bereits für die energetische Nutzung gelagert ist, nicht mehr den Vorschriften im Sinn des Art 3 Abs 3 ff RED III unterworfen werden muss. Die Ausnahme von bereits vorhandenen **Lagerbeständen** vom Anwendungsbereich der einschlägigen Umsetzungsregelungen dürfte demnach nicht mit unionsrechtlichen Vorgaben kollidieren.

### **Abschließender Hinweis**

Diese (ausschließlich zur Verwendung durch die Auftraggeberin erstellte) Studie gibt allein die (Rechts-)Ansicht ihrer Verfasser wieder. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass (insbesondere) die Europäische Kommission bzw die Rechtsprechung einer anderen Deutung des einschlägigen Rechtsstoffes folgt und zu abweichenden Ergebnissen gelangt. In diesem Zusammenhang ist erstens besonders darauf hinzuweisen, dass die behandelten Rechtsvorschriften der RED III teils unterschiedliche Lesarten zulassen und teils sehr unbestimmte Begriffe enthalten; zudem liegt zu diesen Vorschriften bisher keine spezifische Judikatur und auch nur wenig Literatur vor. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Ausführungen um keine abschließende Beantwortung der aufgeworfenen Fragen handelt, weil eine solche von zahlreichen nicht-rechtlichen Faktoren abhängt. Die Studie zeigt dementsprechend (bloß) Aspekte auf, die in eine gesamthafte Beurteilung einzustellen sind.