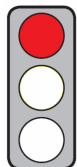


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Maßnahmen sollen den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch der EU bis 2020 auf mindestens 20% anheben.

Betroffene: Energieunternehmen, insb. Erzeuger erneuerbarer Energien, Autofahrer, Hauseigentümer.



Pro: –

Contra: (1) Die Förderung erneuerbarer Energien sollte kein eigenständiges Ziel sein. Dann würde auch der vorgeschlagene Handel mit Herkunftsnachweisen überflüssig.

(2) Die vorgeschlagene verstärkte Erzeugung von Biomasse für Kraftstoffe verteuert Lebensmittel und gefährdet ökologisch wertvolle Flächen.

Änderungsbedarf: Es sollte ein verbindliches CO₂-Emissionsziel festgelegt und ein umfassender Handel mit Emissionsrechten eingeführt werden. Davon profitieren auch erneuerbare Energien.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2008) 19** vom 23. Januar 2008 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen**

Kurzdarstellung

► Zielvorgaben für die EU und jeden Mitgliedstaat

- Bis 2020 will die EU den Anteil erneuerbarer Energien an ihrem Energieverbrauch auf 20% steigern. Dadurch sollen CO₂-Emissionen und die Abhängigkeit von Öl- und Gasexport-Ländern sinken.
- Entsprechend muss jeder Mitgliedstaat bis 2020 einen von der Kommission vorgegebenen Anteil erneuerbarer Quellen am Verbrauch von Strom, Wärme und Kälte sowie am Energieverbrauch im Verkehrssektor erreichen (sog. Gesamtziel; Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1).
- Für Deutschland hat die Kommission einen Anteil erneuerbarer Energie von 5,8% im Jahr 2005 ermittelt. Das Gesamtziel für Deutschland bis 2020 beträgt 18 % (Art. 3 Abs. 1 und 2; Anhang I Teil A).
- Erneuerbare Quellen sind Wind, Sonne, Erdwärme, Wellen- und Gezeitenenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas (Art. 2 lit. a).
- Die Mitgliedstaaten müssen den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen ab 2011 nach einem von der EU vorgegebenen „Richtkurs“ in Zweijahresschritten steigern (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anhang I Teil B).
- Jeder Mitgliedstaat muss der Kommission bis spätestens Ende März 2010 einen nationalen Aktionsplan übermitteln, der angibt, mit welchen Maßnahmen er sein Gesamtziel erreichen will (Art. 4 Abs. 2).

► Ausstellung und Übertragung von Herkunftsnachweisen

- Jeder, der Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Quellen erzeugt, erhält pro erzeugter Megawattstunde einen elektronischen Herkunftsnachweis. Er bestätigt, dass diese Menge an Energie aus erneuerbaren Quellen stammt. Für die Ausstellung und Verwaltung von Herkunftsnachweisen richten die Mitgliedstaaten jeweils eine zuständige Stelle ein (Art. 6 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 1).
- Mit Herkunftsnachweisen dürfen grundsätzlich beliebige Wirtschaftsteilnehmer handeln. Ob sie mit dem Nachweis auch die Energie übertragen, auf die er sich bezieht, steht ihnen frei (Art. 9 Abs. 3).
- Vom Handel ausgenommen sind jedoch insbesondere
 - Herkunftsnachweise für Energie, deren Erzeugung durch Einspeisevergütungen, Prämien, Steuervergünstigungen oder über öffentliche Ausschreibungen gefördert wurde (Art. 8 Abs. 1 lit. a), und
 - Herkunftsnachweise, die Energieversorger brauchen, um nachweisen zu können, dass ein bestimmter Anteil ihrer Energie aus erneuerbaren Quellen stammt (Art. 8 Abs. 1 lit. c).
- Auch wenn Herkunftsnachweise zum Handel zugelassen sind, dürfen die Mitgliedstaaten den Handel erheblichen Einschränkungen unterwerfen (sog. „System der Vorabgenehmigung“, Art. 9 Abs. 2). Solche Einschränkungen sind jedoch nur zulässig, wenn ein freier Handel mit Herkunftsnachweisen
 - die Sicherheit und Ausgewogenheit der nationalen Energieversorgung beeinträchtigen würde oder
 - Zielen, die mit nationalen Förderregelungen erreicht werden sollen, zuwiderlaufen würde oder
 - die geforderte Steigerung ihres Anteils erneuerbarer Energien gefährden würde (Art. 9 Abs. 2).
- Ein Mitgliedstaat, der den Richtkurs einhält oder übertrifft, darf Herkunftsnachweise, die seiner nationalen Stelle zur Entwertung vorgelegt wurden, einem anderen Mitgliedstaat übertragen. Die übertragene Energiemenge darf dann nur noch der Empfängerstaat für die Erreichung seines Gesamtziels berücksichtigen (Art. 9 Abs. 1 und Art. 10).

► **Begünstigung erneuerbarer Energie durch nationales Verwaltungsrecht**

Bis 2010 müssen die Mitgliedstaaten

- Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Erzeugung von Strom, Wärme, Kälte und Biokraftstoffen aus erneuerbaren Energiequellen straffen und vereinfachen (Art. 12 Abs. 1);
- für Geräte und Systeme, die erneuerbare Energien nutzen, eindeutige technische Spezifikationen festlegen und nationale Förderregelungen darauf abstimmen (Art. 12 Abs. 2);
- in Bauvorschriften festlegen, dass bei neuen oder renovierten Gebäuden ein „Mindestmaß“ an erneuerbaren Energiequellen genutzt werden muss (Art. 12 Abs. 4); und
- Maßnahmen treffen, um Systeme und Geräte der Wärme- und Kälteerzeugung, die einen vorgegebenen Wirkungsgrad erreichen, zu fördern (Art. 12 Abs. 5).

► **Spezielle Vorschriften zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen**

- Soweit es die Sicherheit des nationalen Elektrizitätsnetzes zulässt, müssen Übertragungsnetzbetreiber Strom aus erneuerbaren Energiequellen vorrangigen Netzzugang gewähren (Art. 14 Abs. 2).
- Die Mitgliedstaaten müssen eine Netzinfrastruktur entwickeln, mit der die Weiterentwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen möglich ist. Dies schließt auch grenzüberschreitende Verbindungsleitungen ein (Art. 14 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass die Kosten technischer Anpassungen, die sich aus der Einspeisung von Energie aus erneuerbaren Quellen in Übertragungs- und Verteilnetze ergeben, vollständig oder teilweise von den Netzbetreibern zu übernehmen sind (Art. 14 Abs. 4).

► **Spezielle Vorschriften zu Biokraftstoffen**

- Jeder Mitgliedstaat muss bis 2020 den Anteil von Biokraftstoffen am Energieverbrauch im Verkehrssektor auf mindestens 10 % ausbauen (Art. 3 Abs. 3).
- Der Einsatz von Biokraftstoffen wird nur dann als Beitrag zur Erreichung dieses Ziels gewertet, wenn folgende Kriterien erfüllt sind (Art. 15 Abs. 1):
 - Durch die Verwendung der Biokraftstoffe müssen im Vergleich zu herkömmlichen Kraftstoffen mindestens 35 % an Treibhausgasemissionen eingespart werden (Art. 15 Abs. 2).
 - Sie dürfen nicht auf Flächen erzeugt werden, die im Januar 2008 eine hohe biologische Vielfalt aufwiesen (Urwälder, Naturschutzgebiete, artenreiches Grünland) oder in denen viel Kohlenstoff gebunden war (Feuchtgebiete und „kontinuierlich bewaldete“ Gebiete). (Art. 15 Abs. 3 und 4)
- Die Kommission beobachtet die Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung auf die Flächennutzung, die Rohstoffpreise und die Folgen für die Nahrungsmittelsicherheit (Art. 20 Abs. 1 bis 3).
- Verkäufer von Biokraftstoffen müssen über deren Herkunft und Mischverhältnisse informieren. Käufer sollen erkennen können, ob die Kraftstoffe den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen (Art. 16 Abs. 1).

Änderung zum Status quo

- Bislang existierten lediglich unverbindliche nationale Referenzwerte für den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtverbrauch, an denen die Mitgliedstaaten sich orientieren sollten (Art. 3 Abs. 2 RL 2001/77/EG).
- Nach der vorgeschlagenen Richtlinie soll es Herkunftsnachweise erstmals auch für die Wärme- und Kälteerzeugung aus erneuerbaren Quellen geben.
- Bisher durften in jedem Mitgliedstaat eine oder mehrere Stellen Herkunftsnachweise für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen ausstellen (Art. 5 Abs. 2 RL 2001/77/EG). Nach der vorgeschlagenen Richtlinie muss eine einzige Stelle benannt werden.
- Für 2010 gibt die EU derzeit einen Mindestanteil von Biokraftstoffen für Otto- und Dieselmotoren von 5,75% vor (Art. 3 Abs. 1 lit. b RL 2003/30/EG). Dieser wird nun bis 2020 auf 10% erhöht.
- Kriterien für die ökologische Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen enthielt das EU-Recht bisher nicht.

Subsidiaritätsbegründung

Die Erreichung des 20%-Ziels den Mitgliedstaaten zu überlassen, würde aus Sicht der Kommission zu einer ungleichen Verteilung der dafür notwendigen Anstrengungen führen. National unterschiedliche Kriterien für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen könnten den Handel „mit und innerhalb“ der EU behindern.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Am 28.02.2008 signalisierten alle Mitgliedstaaten grundsätzliche Unterstützung. Diskussionsbedarf besteht in Bezug auf die nationalen Gesamtziele. Ferner wurde Flexibilität bei der Einhaltung der Richtkurse gefordert.

Stand der Gesetzgebung

23.01.08 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Rat und Europäisches Parlament, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energie und Verkehr

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Industrie, Forschung und Energie (federführend), Internationaler Handel, Wirtschaft und Währung, Umweltfragen, Verkehr, Regionale Entwicklung, Landwirtschaft

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: N.N.

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

Artikel 95 EGV (Binnenmarkt); 175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Einen bestimmten Anteil erneuerbarer Energien als eigenständiges Ziel vorzugeben, ist aus ordnungspolitischer Sicht **verfehlt. Worauf es ankommt, ist** die Verringerung von CO₂-Emissionen, weil diese nach heutigem Erkenntnisstand eine wesentliche Ursache des Klimawandels sind. Soll dieser bekämpft werden, ist **eine EU-weite Obergrenze für CO₂-Emissionen einzuführen**. Dies führt dazu, dass für jeden Ausstoß von CO₂ ein Preis gezahlt werden muss. Nur dann bestehen für alle Wirtschaftsteilnehmer Anreize, herkömmliche Energieträger sparsamer zu nutzen oder auf Energieträger umzustellen, die weniger CO₂ emittieren. Solche Anreize kann ein umfassender Handel mit CO₂-Emissionsrechten am besten vermitteln.

Eine **Verteuerung von CO₂-Emissionen geht** in erster Linie **zu Lasten von Erdöl, Erdgas und Kohle**, in denen viel CO₂ gebunden ist. Eine mittelfristig sinkende Nachfrage nach diesen Energieträgern verringert zugleich die politische Abhängigkeit von den jeweiligen Lieferländern.

Ein **Handel mit CO₂-Emissionsrechten kommt zugleich Energie aus erneuerbaren Quellen zugute**, denn diese wird im Verhältnis zu fossilen Energieträgern billiger. Ein konsequent durchgeführter Handel mit CO₂-Emissionsrechten macht es daher auch **überflüssig, den Einsatz erneuerbarer Energien und darauf gestützter Wärme- und Kältesysteme in Neubauten vorzuschreiben**. Gleiches gilt für den vorrangigen Zugang von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu Übertragungs- und Verteilnetzen. Denn wenn Energiepreise die Kosten des jeweiligen Ausstoßes von CO₂ angemessen reflektieren, fällt der derzeit noch gegebene Preisnachteil erneuerbarer Energien im Verhältnis zu fossilen Energieträgern fort. Eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch ist die logische Folge.

Auch **der angestrebte Mindestanteil von 10% an Biokraftstoffen** am Energieverbrauch im Verkehrssektor ist abzulehnen. Um eine entsprechend große Menge an Biokraftstoffen zu erzeugen, müssen nämlich viele Flächen, die zur Zeit der Lebensmittelproduktion dienen, für die Erzeugung von Kraftstoff genutzt werden. Dies **führt zu einem Anstieg der Lebensmittelpreise**, was bereits jetzt ein ernstes Problem für viele Entwicklungsländer ist, die als Großproduzenten von Biomasse in Betracht kommen. Ob die Einhaltung der vorgesehenen Nachhaltigkeitskriterien gewährleistet werden kann, ist zweifelhaft. Gerade **in Entwicklungsländern** setzt die verstärkte Nachfrage nach Biomasse **Anreize zur Zerstörung ökologisch wertvoller Flächen**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Effizienz des vorgeschlagenen Systems aus nationalen Zielen und Richtkursen leidet am Fehlen von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, die den ihnen vorgegebenen Anteil an erneuerbaren Energien verfehlen. Die Erfolgsaussichten von Vertragsverletzungsverfahren in solchen Fällen sind unklar.

Soweit man das politische Ziel akzeptiert, den Anteil erneuerbarer Energien zu steigern, ist ein Handel mit Herkunftsnachweisen zu begrüßen. Er hat immerhin zur Folge, dass erneuerbare Energie aus denjenigen Quellen und an den Orten erzeugt wird, welche die geringsten Erzeugungskosten aufweisen (z.B. große Windparks vor den Küsten Westeuropas, Wasserkraft in Skandinavien).

Einige Mitgliedstaaten werden einen Handel zulassen und Unternehmen Anreize zum Kauf von Herkunftsnachweisen aus anderen EU-Staaten vermitteln, indem sie z. B. Energieversorger zwingen, einen bestimmten

Anteil erneuerbarer Energien zu erreichen. Andere Mitgliedstaaten dagegen werden den Handel mit Herkunftsnachweisen unterbinden, um ihre Förderprogramme für Erzeuger erneuerbarer Energien und damit die inländische Produktion zu schützen. Zu solchen Förderungen zählen etwa Einspeisevergütungen für Strom aus erneuerbaren Quellen, die Erzeugern feste und nach den Kosten der jeweiligen Stromerzeugung (Wind, Sonne, etc.) gestaffelte Absatzpreise garantieren.

Gestaffelte Einspeisevergütungen vermitteln einen verlässlichen Anreiz für Investitionen in die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Zugleich schützen sie aber wenig kostengünstige vor effizienteren Technologien und Standorten sowie kleine Erzeuger vor großen. Die Kosten dieses Systems werden auf die Verbraucher abgewälzt. **Die durch Einspeisevergütungen geförderte Stromerzeugung sollte daher nach Ablauf einer Übergangsfrist in den Wettbewerb überführt werden. Zu diesem Zweck sollten mittelfristig alle Staaten den Handel mit Herkunftsnachweisen zulassen**, was die Richtlinie aber gerade nicht vorsieht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Zwar steigen Umsätze und Erträge von Erzeugern von Biomasse und erneuerbarer Energie, was sich beschäftigungsfördernd auswirkt. **Insgesamt überwiegt aber der wachstumsdämpfende Effekt steigender Energiepreise**, der aus den höheren Produktionskosten für erneuerbare Energie folgt. Nicht zuletzt sinkt dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen.

Die Beimischung von Biokraftstoffen, die in der Herstellung teurer sind als herkömmliche Kraftstoffe, lässt die **Preise für Benzin und Diesel steigen**. Wachstumshemmend sind ferner Umstellungskosten für Autohersteller, v.a. aber für Besitzer von Altfahrzeugen, bei denen ein höherer Biospritanteil zu Schäden führen kann.

Folgen für die Standortqualität Europas

Da infolge der Richtlinie die **Energiekosten nur in der EU steigen, verringert sich die Standortattraktivität der EU** für Investoren, insbesondere in energieintensiven Branchen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 95 und Art. 175 Abs. 1 EGV berechtigen die EU zu Maßnahmen im Bereich des Binnenmarkts und der Umweltpolitik. Da die vorgeschlagene Richtlinie mehrere Ziele verfolgt und die dafür getroffenen Maßnahmen untrennbar miteinander verbunden sind, muss sie auf beide Rechtsgrundlagen gestützt werden.

Subsidiarität

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten auf gemeinsame umweltpolitische Ziele, belässt den Mitgliedstaaten aber zum Teil erheblichen Spielraum bei der Wahl der Mittel (z.B. Handel mit Herkunftsnachweisen, Ausgestaltung nationaler Förderregelungen). Ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip ist nicht erkennbar.

Verhältnismäßigkeit

Gemessen an dem politischen Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen, sind der vorrangige Netzzugang für Strom und die Förderung erneuerbarer Energien durch nationales Verwaltungsrecht verhältnismäßig. Die **angestrebte Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen könnte** jedoch trotz der vorgeschlagenen Vorkehrungen **zu unverhältnismäßigen Nebenfolgen** in Form von übermäßig steigenden Lebensmittelpreisen, erhöhtem Flächenverbrauch und Raubbau an ökologisch wertvollen Flächen **führen**.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch. Da Mitgliedstaaten einen Handel mit Herkunftsnachweisen ausschließen können, wird das in Deutschland gewachsene System von Einspeisevergütungen nicht angetastet.

Alternatives Vorgehen

Es sollte ein verbindliches CO₂-Emissionsziel festgelegt und ein umfassender Handel mit Emissionsrechten eingeführt werden. Davon profitieren auch erneuerbare Energien. Ein separater Handel mit Herkunftsnachweisen ist dann überflüssig.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Mittelfristig ist eine Vereinheitlichung der nationalen Förderregelungen für erneuerbare Energien denkbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Förderung von erneuerbaren Energien sollte nicht als eigenständiges Ziel betrieben werden, sondern sich als Folge der Verringerung von CO₂-Emissionen ergeben. Ein umfassender Handel mit CO₂-Emissionsrechten lässt die bislang bestehenden Preisnachteile erneuerbarer Energien im Verhältnis zu fossilen Energieträgern wegfallen. Eine gesonderte staatliche Förderung erneuerbarer Energien und der darauf beruhende Handel mit Herkunftsnachweisen sind dann nicht mehr nötig. Abzulehnen ist ferner das Ziel, den Anteil von Biokraftstoffen zu steigern. Gerade in Nicht-EU-Ländern kann es zu übermäßig steigenden Lebensmittelpreisen und Raubbau an ökologisch wertvollen Flächen führen.