

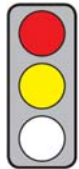
## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die EU will einen Rahmen schaffen, mit dem die erneuerbaren Energien verstärkt gefördert werden können. Für die Gemeinschaft werden zwei verbindliche Ziele vorgeschlagen, die bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen: ein Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch von 20% und ein Anteil der Biokraftstoffe am Gesamtverbrauch von Benzin und Diesel im Verkehrssektor von 10%. Zugleich stellt die Mitteilung Energiesteuern als ein Mittel zur Internalisierung der externen Kosten konventioneller Energieträger zur Diskussion.

**Betroffene:** Erzeuger und Anbieter erneuerbarer Energieleistungen, sämtliche energieverbrauchenden Wirtschaftszweige.

**Pro:** Eine höhere Energieversorgungssicherheit ist positiv für Wachstum und Beschäftigung. Überdies sind die vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich geeignet, das Ziel „Umweltschutz“ zu erreichen.

**Contra:** Die hoheitliche Zielvorgabe ist ebenso wie die zu erwartenden Subventionen für erneuerbare Energien ordnungspolitisch bedenklich. Die erwogene Energiesteuer greift ins Preissystem ein und senkt in der Tendenz Wachstum und Beschäftigung. Die Kosten der Umstellung auf erneuerbare Energieträger wirken effizienzmindernd.



**Änderungsbedarf:** Die Politik sollte das eigentliche Ziel, nämlich die CO<sub>2</sub>-Emissionsverringerung, in den Vordergrund stellen: Sie sollte strikte Emissionsgrenzwerte für CO<sub>2</sub> festlegen und anschließend Emissionsrechte für sämtliche Formen von Energieträgern versteigern. Durch die Einpreisung externer Kosten bei konventionellen Energieträgern würden erneuerbare Energien relativ billiger und dadurch indirekt gefördert.

## INHALT

### Titel

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Fahrplan für erneuerbare Energien. Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft“, KOM(2006) 848 endgültig vom 10. Januar 2007

### Kurzdarstellung

- ▶ Erneuerbare Energien nehmen eine Schlüsselrolle für eine nachhaltige Energieversorgung der EU in der Zukunft ein. Ihr Anteil am Energieverbrauch der EU soll bis 2020 20% erreichen.
- ▶ Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn der Anteil erneuerbarer Energiequellen in folgenden drei zentralen Bereichen deutlich erhöht wird:
  - Stromerzeugung,
  - Biokraftstoffe,
  - Wärme- und Kälteerzeugung.
- ▶ Um einen Anteil erneuerbarer Energieträger am Energieverbrauch von 20% bis 2020 zu erreichen, müssen die politischen Vorgaben für diese erneuerbaren Energieträger
  - langfristige, verbindliche Ziele enthalten,
  - umfassend sein und vor allem auch den Wärme- und Kältesektor einbeziehen,
  - ökologische und gesellschaftliche Belange berücksichtigen,
  - die Kosteneffizienz der Strategien gewährleisten und
  - mit den Regeln des Binnenmarktes vereinbar sein.
- ▶ Für Biokraftstoffe soll ein separates Mindestziel festgelegt werden: 10% des Gesamtverbrauchs von Benzin und Diesel im Verkehrssektor sollen bis 2020 durch Biokraftstoffe abgedeckt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, will die Kommission Änderungsvorschläge zur Richtlinie über die Qualität von Kraftstoffen (98/70/EGV) sowie zur Einbeziehung des Anteils von Biokraftstoffen vorlegen.
- ▶ Das Gesamtziel der EU muss sich in verbindlichen und konkreten Zielen widerspiegeln. Dafür sollen die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne aufstellen.
- ▶ 2007 will die Kommission Vorschläge für Rechtsvorschriften machen für:
  - das 20%-Gesamtziel,
  - das 10%-Mindestziel für Biokraftstoffe,

- Bestimmungen, die den Einsatz erneuerbarer Energieträger in der Stromerzeugung, bei Biokraftstoffen sowie in der Wärme- und Kälteerzeugung erleichtern.
- ▶ Zusätzlich wird die Kommission u.a. folgende Maßnahmen ergreifen:
  - Mitgliedstaatliche Genehmigungsverfahren für den Aufbau erneuerbarer Energiesysteme sollen reduziert und vereinfacht werden.
  - Die Fördermaßnahmen für erneuerbare Energieträger sollen harmonisiert werden.
  - Die externen Kosten konventioneller fossiler Energieträger sollen ggf. über Energiesteuern internalisiert werden.
- ▶ Folgen der Kommissionsziele und -maßnahmen
  - Der zusätzliche Einsatz von erneuerbarer Energie, der für die Erreichung des 20%-Ziels notwendig ist, wird die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 in der Größenordnung von 600 bis 900 Mio. t reduzieren.
  - Die Energieversorgungssicherheit der EU wird durch die erneuerbaren Energieträger erhöht.
  - Da die Preise der erneuerbaren noch immer die der konventionellen Energieträger übersteigen, entstehen Mehrkosten, wenn das 20%-Ziel bis 2020 erreicht werden soll. Deren Höhe hängt von der Finanzierung, der Technologie und dem Wettbewerbsgrad in dem jeweiligen Sektor ab. Ein ausgewogener Technologiemix für erneuerbare Energieträger wird bei niedrigen internationalen Ölpreisen zu durchschnittlichen Mehrkosten von etwa 18 Mrd. Euro pro Jahr führen, bis der 20%-Anteil erneuerbarer Energien erreicht ist. Die enorme Reduzierung der Treibhausgasemissionen dank erneuerbarer Energieträger sowie die Tatsache, dass der Ölpreis auch wesentlich höher ausfallen könnte, könnten die mit der Erreichung des 20%-Ziels verbundenen Mehrkosten nahezu decken.

### Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Siehe Kurz-Analyse zur Mitteilung der Kommission „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM(2007) 1.

### 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“**

Der Rat begrüßt die Ziele und die Position der Kommission und unterstützt sie ausdrücklich. Überdies betont er die Bedeutung des Emissionshandels.

### Politischer Kontext

Die Mitteilung ist eingebettet in den größeren Zusammenhang des im Januar 2007 von der Kommission vorgestellten „Energiepakets“.

1997 setzte sich die EU bereits das Ziel, bis 2010 einen Anteil erneuerbarer Energieträger von 12% am Energieverbrauch zu erreichen. Die Kommission sieht es jedoch als unwahrscheinlich an, dass ein Anteil von über 10% erreicht wird. Als Hauptgrund sieht die Kommission an, dass die erneuerbaren Energieträger häufig nicht die kostengünstigste Alternative sind. Da zudem die externen Kosten nicht systematisch in die Marktpreise eingerechnet würden, ergebe sich ein wirtschaftlich nicht gerechtfertigter „unlauterer Vorteil“ der fossilen Brennstoffe gegenüber den erneuerbaren Energieträgern. Überdies wurden auf EU-Ebene bislang keine rechtlich bindenden Ziele für erneuerbare Energien festgelegt.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

GD Energie und Verkehr

Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatte Thomsen Britta (PSE); Auswärtige Angelegenheiten; Entwicklung; Internationaler Handel; Wirtschaft; Umweltfragen; Binnenmarkt; Verkehr; Regionale Entwicklung; Landwirtschaft

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend); Wirtschaft; Verbraucherschutz; Verkehr; Forschung; wirtschaftliche Zusammenarbeit; EU-Angelegenheiten

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Vorgabe des 20%-Ziels für den Anteil erneuerbarer Energien am EU-Energieverbrauch sowie des 10%-Ziels für den Anteil von Biokraftstoffen am Gesamtverbrauch von Benzin und Diesel im Verkehrssektor ist grundsätzlich zu hinterfragen: Eine solche **hoheitliche Zielvorgabe trägt** geradezu **planwirtschaftliche Züge und ist ordnungspolitisch bedenklich**.

Zudem drängt sie das eigentliche Ziel, nämlich die CO<sub>2</sub>-Emissionsverringerung, in den Hintergrund. Die Politik sollte strikte Emissionsgrenzwerte für CO<sub>2</sub> festlegen und anschließend – im Sinne eines marktnahen Instruments – Emissionsrechte für sämtliche Formen von Energieträgern versteigern. Auf diesem Markt würden also Rechte für die Produktion bzw. den Verbrauch konventioneller (d.h. fossiler) Energie gehandelt. Mineralölkonzerne z.B. müssten für den Verkauf herkömmlichen Benzins oder Diesels Emissionsrechte kaufen. Durch die Einpreisung der Zertifikatekosten würde Biokraftstoff relativ billiger und dadurch gefördert. Zudem würden Märkte entwickelt, das Preissystem würde Knappheiten aufzeigen.

Da aber das 20%- wie das 10%-Ziel bereits vorgeschlagen und vom Europäischen Rat beschlossen wurden, stellt sich im Rahmen einer Folgenabschätzung die Frage, mit Hilfe welcher Mechanismen diese Ziele erreicht werden sollen; und diese Mechanismen sind gleichfalls einer ordnungspolitischen Beurteilung zu unterziehen.

Um die Vorgabe des 20%- bzw. des 10%-Ziels zu erfüllen, sind weit reichende **Subventionen** für erneuerbare Energien bzw. Biokraftstoffe zu erwarten. Die damit verbundenen Eingriffe ins Marktgeschehen **laufen ordnungswirtschaftlichen Grundsätzen zuwider**.

Eine etwaige – z.T. schon in einigen Mitgliedstaaten praktizierte – Förderung erneuerbarer Energien mittels Einspeisevergütungen ist insofern ordnungspolitisch problematisch, als staatlich garantierte Mindestvergütungen einen Eingriff in die Preisbildungs- und Allokationsmechanismen des Energiemarktes darstellen. Die erwogene Internalisierung externer Kosten konventioneller Energieträger über **Energiesteuern** stellt einen **Eingriff ins Preissystem** dar und erhöht die Steuerlast. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre es sinnvoller, Energieträger wie z.B. Flugbenzin ins bestehende Emissionshandelssystem zu integrieren.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die **Kosten**, die anfallen, weil Energie aus erneuerbaren Energieträgern teurer ist als die aus konventionellen, werden **in einigen Ländern höher** sein als in anderen, da jedes Land – je nach Zugang zu Ressourcen – eine unterschiedliche Ausgangsposition hat. Diese Kosten haben eine Verringerung der Effizienz zur Folge.

Allerdings werden diese Kosten zum Teil durch den (monetär kaum quantifizierbaren) Nutzen gedeckt, der sich aus der Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch den verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien ergibt. In dem Maße, in dem es nicht zu einer Deckung der Kosten kommt, ergeben sich negative Folgen für die gesamtwirtschaftliche Effizienz.

Die vorgesehene **Internalisierung der externen Kosten** der konventionellen Energieträger wirkt sich **effizienzerhöhend** aus.

Per Saldo sind die Folgen für die gesamtwirtschaftliche **Effizienz nicht prognostizierbar**.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine **höhere Energieversorgungssicherheit** wirkt sich in der Tendenz **positiv** auf Wachstum und Beschäftigung aus, **höhere Energiekosten** aber **negativ**: Die Mehrkosten für konventionelle Energieträger, die sich z.B. aus der erwogenen Energiesteuer ergeben, senken in der Tendenz Wachstum und Beschäftigung.

Zwischen den Branchen innerhalb der Energiewirtschaft kommt es zu **Verschiebungswirkungen**: Die Branche der erneuerbaren Energien wächst momentan stark, nicht zuletzt aufgrund günstiger Rahmenbedingungen. Durch die verstärkte Förderung erneuerbarer Energien (vgl. 20%- und 10%-Ziel) werden Wachstum und Beschäftigung in dieser Branche noch weiter zunehmen. Zugleich findet eine Umschichtung der Anteile zu Lasten der fossilen Energieträger statt. Bei den Erzeugern konventioneller Energie werden Wachstum und Beschäftigung geschwächt.

Per Saldo sind die **Folgen** für Wachstum und Beschäftigung **nicht prognostizierbar**.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Der vorgelegte Fahrplan für erneuerbare Energien schafft besondere **Anreize für Investitionen in erneuerbare Energien** aus Drittstaaten, wirkt sich jedoch **in allen anderen Energiebereichen negativ** auf die Standortqualität Europas aus.

### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

#### Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Regelung der Umweltpolitik ist Aufgabe staatlichen Handelns.

### Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Errichtung eines Binnenmarkts für den Energiesektor sowie bestehende Umweltprobleme lassen sich realistischerweise nicht einzelstaatlich lösen und entziehen sich der nationalen Gesetzgebung. Daneben ist eine Aktualisierung bestehender Vorschriften nur durch EU-Handeln möglich. EU-Handeln ist daher angemessen.

### Verhältnismäßigkeit

Die von der Kommission beabsichtigten Rechtsetzungsvorhaben, sind grundsätzlich dazu **geeignet**, das von der Kommission verfolgte Ziel, Förderung des Umweltschutzes, zu erreichen.

Mit der Festlegung strikter Emissionsgrenzwerte für CO<sub>2</sub> und anschließender Versteigerung der Emissionsrechte steht jedoch eine für das eigentliche Ziel der CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion mindestens ebenso wirksame, aber weniger eingriffsintensive Option zur Verfügung. Die Vorgabe fester Zielgrößen in Bezug auf den Anteil erneuerbarer Energien am EU-Energieverbrauch sowie den Anteil von Biokraftstoffen am Gesamtverbrauch von Benzin und Diesel im Verkehrssektor ist daher nicht erforderlich und unverhältnismäßig.

### Juristische Bewertung

#### Rechtmäßigkeit der Mitteilung, Kompatibilität mit EU-Recht

Vorrangiges Ziel der in der Mitteilung angekündigten Maßnahmen ist der Umweltschutz.

Einschlägige Rechtsgrundlage hierfür ist daher Art. 175 EGV. Im Regelfall (Art. 175 Abs. 1 EGV) beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, das Europäische Parlament hat ein Mitentscheidungsrecht. Abweichend hiervon erlässt der Rat einstimmig und lediglich mit Anhörung, d.h. ohne Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments, Vorschriften überwiegend steuerlicher Art (Art. 175 Abs. 2 lit. a EGV) und Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren (Art. 175 Abs. 2 lit. c EGV).

Die einschlägige **Rechtsgrundlage** im Bereich der erneuerbaren Energien ist daher mit **Blick auf die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren sehr sorgfältig auszuwählen**.

#### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Unproblematisch. Vorschriften im Umwelt- und Steuerrecht werden anzupassen sein.

### Alternatives Vorgehen

Die Politik sollte das eigentliche Ziel, nämlich die CO<sub>2</sub>-Emissionsverringerung, in den Vordergrund stellen: Sie sollte strikte Emissionsgrenzwerte für CO<sub>2</sub> festlegen und anschließend Emissionsrechte für sämtliche Formen von Energieträgern versteigern.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Siehe Kurzdarstellung.

### Zusammenfassung der Bewertung

Das 20%- und 10%-Ziel hoheitlich vorzugeben, trägt geradezu planwirtschaftliche Züge und ist ordnungspolitisch bedenklich. Gleiches gilt für die umfangreichen zu erwartenden Subventionen für erneuerbare Energieträger. Die erwogene Internalisierung externer Kosten konventioneller Energieträger über Energiesteuern stellt einen Eingriff ins Preissystem dar und senkt in der Tendenz Wachstum und Beschäftigung, da sie konventionelle Energieträger verteuert. Eine höhere Energieversorgungssicherheit ist dagegen positiv für Wachstum und Beschäftigung. Per Saldo sind die Folgen für Wachstum und Beschäftigung nicht prognostizierbar. Während die steuerliche Internalisierung effizienzerhöhend wirkt, wirken die Kosten, die sich aus der Umstellung auf die (erneuerbaren) Energieträger ergeben, effizienzmindern. Per Saldo sind die Folgen für die gesamtwirtschaftliche Effizienz nicht prognostizierbar. Mit der Gemeinschaftsregelung im Umweltbereich sollte keine vollständige Harmonisierung angestrebt werden. Je nach geplanter Rechtssetzungsmaßnahme und jeweils einschlägigem Schwerpunkt muss die geeignete Rechtsgrundlage herangezogen werden. Dies kann zum einen Art. 175 EGV sein, zum anderen Art. 95 EGV.