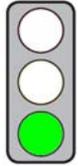


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission unterbreitet ihre Vorstellungen von der europäischen und nationalen Erneuerbare-Energien-Politik für die Zeit nach 2020.

Betroffene: Energieerzeuger, gesamte Volkswirtschaft.



Pro: (1) Investoren benötigen rechtzeitig Klarheit darüber, welche Erneuerbare-Energien-Politik die EU nach Auslaufen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2020 verfolgt.

(2) Eine Angleichung der Förderpolitiken der Mitgliedstaaten stärkt den Technologie- und Standortwettbewerb und beugt einer dauerhaften ineffizienten Subventionierung erneuerbarer Energien vor.

(3) Bei einem immer größer werdenden Anteil von Strom aus erneuerbarer Energie müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen im Energiebinnenmarkt herrschen. Dies beinhaltet, dass alle Stromerzeuger die von ihnen verursachten Kosten tragen.

Contra: –

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2012) 271 vom 6. Juni 2012: **Erneuerbare Energien:** ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt

Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben verweisen auf die „Erneuerbare-Energien-Richtlinie“ (2009/28/EG).

► Hintergrund und Ziele

- Die EU hat sich dazu verpflichtet („20-20-20-Beschluss“; s. [cepKompas](#), S. 10 ff. und S. 57 ff.), bis 2020 den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am EU-Gesamtenergieverbrauch auf mindestens 20% zu erhöhen.
- Das EU-weite 20%-Ausbauziel soll durch verbindliche Ausbauziele der Mitgliedstaaten erreicht werden („Lastenteilung“), die von 10% für Malta über 18% für Deutschland bis zu 49% für Schweden reichen (Art. 3 Abs. 1, Anhang I Teil A Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG; s. [cepKompas](#), S. 58 ff.).
- Diese rechtliche Verpflichtung zum Ausbau erneuerbarer Energien endet 2020.
- Die Kommission prüft in der Mitteilung und den dazugehörigen Begleitdokumenten, ob und in welcher Form erneuerbare Energien auch über das Jahr 2020 hinaus gefördert werden sollen.

► Bedeutung erneuerbarer Energie

- Im Jahr 2050 werden erneuerbare Energien voraussichtlich den größten Anteil zur Energieversorgung beitragen [vgl. Energiefahrplan 2050 KOM(2011) 885, s. [cepAnalyse](#)].
- Erneuerbare Energien führen zu einer Diversifizierung der Energieversorgung, was laut Kommission der Energieversorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit Europas dient.
 - Hierdurch entstehen neue Industriezweige und Exportmöglichkeiten.
 - Gleichzeitig senken erneuerbare Energien die Treibhausgasemissionen.
 - Ein „starker“ (S. 2) Ausbau der erneuerbaren Energiequellen bis 2030 könnte mehr als 3 Millionen Arbeitsplätze in der EU schaffen.
- Aufgrund der jüngsten Wirtschaftskrise sind Investoren in Bezug auf den Energiesektor vorsichtig geworden. Investoren brauchen Verlässlichkeit über die politischen Rahmenbedingungen insbesondere auch für die Zeit nach 2020.

► Förderung erneuerbarer Energien: Stand und Herausforderungen

- Der Ausbau erneuerbarer Energien wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gefördert: durch garantierte Einspeisetarife, Prämien, Mindestquoten für Stromerzeuger, Investitionszuschüsse, Steuererleichterungen und sonstige finanzielle Anreize.
- Die Kommission plant die Ausarbeitung von Leitlinien, die beste Praktiken und Erfahrungen sowie „erforderlichenfalls“ die Reform von Förderregelungen enthalten, damit die nationalen Vorgehensweisen kohärenter werden und eine Fragmentierung des Binnenmarktes vermieden wird.
- Für den technologischen Fortschritt ist die finanzielle Unterstützung von Forschung und Entwicklung von entscheidender Bedeutung. In den letzten zehn Jahren haben die Mitgliedstaaten und die EU hierfür 9,2 Mrd. Euro ausgegeben.
- Folgende Technologien müssen weiterentwickelt werden:
 - Meeresenergieanlagen wie Windkraft-, Wellenenergie und Gezeitenkraftwerke,
 - Biokraftstoffe,
 - Photovoltaik und konzentrierte Solarenergie,
 - neue Werkstoffe und
 - Technologien für die Stromspeicherung.

- In einer für 2013 geplanten Mitteilung will die Kommission über die Energietechnologienpolitik informieren.
- Die Kosten für erneuerbare Energien werden wesentlich durch Verwaltungs- und Kapitalkosten der Projekte bestimmt.
- Komplizierte Genehmigungsverfahren, fehlende zentrale Anlaufstellen und die Furcht vor rückwirkenden Änderungen der Fördersysteme erhöhen die Projektrisiken beim Ausbau erneuerbarer Energien.
- ▶ **Integration der erneuerbaren Energien in den Binnenmarkt für Strom**
 - Ausgereifte Technologien sollten in einem wettbewerblichen Umfeld mit einem gut funktionierenden Markt für CO₂-Emissionen und „sinnvoll konzipierten“ Energiesteuern keine Unterstützung mehr benötigen [S. 4; vgl. Richtlinienvorschlag KOM(2011) 169, s. [cepAnalyse](#)]. So „dürften“ Photovoltaik- und Onshore-Windanlagen bis 2020 „auf mehreren Märkten“ konkurrenzfähig sein (S. 4).
 - „Nach und nach“ sollten erneuerbare Energien durch eine Absenkung bis hin zur Abschaffung der Förderung in den Markt integriert werden.
 - Längerfristig will die Kommission gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Erzeugern von Strom aus konventionellen und aus erneuerbaren Energien gewährleisten, was auch beinhaltet, dass Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energien zur Stabilität und Sicherheit des Netzes beitragen sollen.
- ▶ **Grenzüberschreitende Öffnung der Märkte für erneuerbare Energien**
 - Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie sieht grenzüberschreitende „Mechanismen der Zusammenarbeit“ vor (Art. 6 bis 12; s. [cepDossier Klimaschutz](#), S. 26 f.). So können sich Mitgliedstaaten erneuerbare Energie, die in einem anderen Mitgliedstaat oder Drittstaat erzeugt wird, auf ihre verpflichtenden Ausbauziele anrechnen lassen.
 - Die Kommission wird Leitlinien erarbeiten, um den grenzüberschreitenden Handel mit erneuerbarer Energie einfacher zu gestalten.
 - Eine „einheitlichere Vorgehensweise, u. a. mittels gemeinsamer Förderregelungen“ würde zu Kostensenkungen führen und stärker im Einklang mit dem Binnenmarkt stehen (S. 7).
 - Mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann zu jährlichen Kostensenkungen von bis zu 8 Mrd. Euro führen.
 - Bislang wollen nur Luxemburg und Italien diese Möglichkeit nutzen, um Ihre Pflichten aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie zu erfüllen.
 - Die Kommission geht davon aus, dass zehn Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie übererfüllen werden und ihre Überschüsse anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen können.
 - Die Kommission will den Ausbau erneuerbarer Energien auch in den Nachbarländern der EU, insbesondere im südlichen Mittelmeerraum unterstützen. Dies will sie erreichen durch
 - Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit über bi- und multilaterale Vereinbarungen,
 - Unterstützung des Handels mit nordafrikanischem Strom aus erneuerbaren Quellen und
 - Ausdehnung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG auf die Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik.
- ▶ **Sicherheit der Stromversorgung**
 - In einem liberalisierten Strommarkt „sollte“ sichergestellt sein, dass Unternehmen die Kosten der Investitionen, die eine unterbrechungsfreie Stromversorgung sichern, durch ihre Erlöse tragen können.
 - Hier besteht folgendes Problem: Die Großhandelspreise für Strom basieren auf den kurzfristigen variablen Stromerzeugungskosten. Bei Strom aus Wind- und Solarerzeugung tendieren diese gegen null, da kein Brennstoff benötigt wird. Dieser Strom trägt daher zu einer Senkung des Großhandelspreises bei („Merit-Order-Effekt“). Dies kann dazu führen, dass die Erlöse der Stromvermarktung die Investitionskosten zur Sicherstellung einer unterbrechungsfreien Stromversorgung nicht decken.
 - Zur Lösung dieses Problems wurden in einigen Mitgliedstaaten Kapazitätzahlungs-systeme entwickelt, durch welche das Vorhalten von Reservekapazitäten entlohnt wird. Dies kann investitionsfördernd wirken, entkoppelt jedoch nach Auffassung der Kommission die Investitionsentscheidungen von den Preissignalen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass solche Systeme Anreize für nachfrageseitige Flexibilität verhindern.
 - Die Stromerzeugung sollte so flexibel sein, dass das Angebot bei niedrigeren Preisen reduziert und bei höheren ausgeweitet wird. Ebenso sollte die Nachfrage auf schwankende Großhandelskosten reagieren können.
 - Noch 2012 wird die Kommission Möglichkeiten vorstellen, wie Versorgungssicherheit und flexible Stromnachfrage bei gleichzeitiger dezentraler Erzeugung und Integration von erneuerbaren Energien in den Energiebinnenmarkt befördert werden können.
- ▶ **Erneuerbare-Energien-Politik nach 2020**
 - In einer Folgenabschätzung prüft die Kommission vier Politikoptionen für die Zeit nach 2020:
 - Option 1: „Business as usual“ – keine europäische Regelungen zur Förderung erneuerbarer Energien;
 - Option 2: strengere Klimaschutzziele, aber keine bindenden Ziele für erneuerbare Energien;
 - Option 3: bindende Ziele und stärker koordinierte Förderung für erneuerbare Energien;
 - Option 4: bindende Ziele und harmonisierte Förderung für erneuerbare Energien.
 - Die Kommission legt sich in der Mitteilung nicht fest, welche der Optionen sie bevorzugt. In der dazugehörigen Folgenabschätzung [SWD(2012) 149] wird lediglich Option 1 verworfen.

- Eine Entscheidung über den Weg bis 2030 kann erst getroffen werden, wenn „Überlegungen (...) angestellt worden sind“ zur Klimapolitik für die Zeit nach 2020, zum Wettbewerb auf den Märkten für Strom, Wärme- und Kälteerzeugung sowie Kraftstoffe, zur Diversifizierung der Energieversorgung und zum technischen Fortschritt bis 2020 (S. 15).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

Politischer Kontext

Um in der EU von 1997 bis 2012 den Anteil erneuerbarer Energie auf 12% zu verdoppeln [KOM(97) 599], wurden sektorspezifische Rechtsakte erlassen. So sollte bis 2010 der Anteil erneuerbarer Energien insbesondere an der Stromerzeugung auf 21% erhöht (Richtlinie 2001/77/EG) und der Anteil von Biokraftstoffen im Verkehrssektor auf 5,75% gesteigert werden (Richtlinie 2003/30/EG). Zudem wurde der privilegierte Zugang von aus erneuerbaren Energien erzeugtem Strom zum Stromnetz ermöglicht (Richtlinie 2003/54/EG). Nachdem 2007 feststand, dass die für 2010 anvisierten Ziele verfehlt würden, wurden die Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) ersetzt. Diese erfasst alle Formen erneuerbarer Energie und schreibt das EU-weite 20%-Ausbauziel sowie verbindliche Ausbauziele der Mitgliedstaaten fest. Um das 20%-Ausbauziel zu erreichen, forderte die Kommission 2011 eine größere „Konvergenz“ der nationalen Fördersysteme, eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit Drittstaaten sowie die grenzübergreifende Vernetzung der Energieinfrastruktur [Mitteilung KOM(2011) 31, s. [cepAnalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energien
 Konsultationsverfahren: Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.
 Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter Herbert Reul (EVP, DE)
 Ausschüsse des Deutschen Bundestags: N.N.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Energiemix der Mitgliedstaaten und damit auch der Anteil erneuerbarer Energien sollte nicht durch politischen Beschluss festgelegt werden, sondern aus dem Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien und der Ausnutzung von Standortvorteilen unter Berücksichtigung klimapolitischer Instrumente resultieren. Mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie hat die EU einen anderen Weg eingeschlagen.

Potentielle **Investoren benötigen rechtzeitig Klarheit darüber, welche Erneuerbare-Energien-Politik die EU nach Auslaufen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2020 verfolgt**. Die Mitteilung der Kommission kommt zum richtigen Zeitpunkt, um die nötige Diskussion über die vorgestellten vier Optionen auf europäischer Ebene zu führen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist unnötig teuer, denn er erfolgt heute vorrangig dort, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo die Energieausbeute unter Berücksichtigung der Infrastrukturkosten optimal ist. Da die standortbedingten Unterschiede nicht vorübergehender, sondern dauerhafter Natur sind, können die an den ungünstigen Standorten angesiedelten Erzeugungsanlagen nur durch eine dauerhafte Förderung wettbewerbsfähig bleiben. Dies führt zu einer Fehlspezialisierung und verhindert Wettbewerb im Energiebinnenmarkt. **Die von der Kommission propagierte Angleichung der Förderpolitiken in den Mitgliedstaaten würde die Fehlspezialisierung unterbinden und den Technologie- und Standortwettbewerb stärken und einer dauerhaften ineffizienten Subventionierung erneuerbarer Energien vorbeugen.**

Eine stärkere Europäisierung und Internationalisierung der Erneuerbare-Energien-Politik, wie sie die Kommission durch Leitlinien zum grenzüberschreitenden Handel mit erneuerbaren Energien und die Einbeziehung der Nachbarländer in die Erneuerbare-Energien-Politik unterstützen will, **können kostensenkend wirken und stärken den Wettbewerb im Energiebinnenmarkt**. Wenn Staaten grenzüberschreitend bei der Erfüllung ihrer verpflichtenden Ausbauziele kooperieren und Strom aus erneuerbaren Energien miteinander finanziell verrechnen, werden international ausgehandelte Preise für erneuerbare Energien transparent. Da sich diese mit den Kosten der Förderung in den nationalen Systemen vergleichen lassen, kommt ein wettbewerblches Element zum Tragen, das auf die politisch bestimmten Fördersysteme wirkt.

Die Kommission könnte ihre Forderung, dass die Förderung erneuerbarer Energien „nach und nach“ abzuschaffen sei, deutlicher fassen: **Die Förderung erneuerbarer Energien muss auf ein konkret definiertes Ende ausgerichtet sein**. Der dadurch ausgelöste Wettbewerbsdruck wird zu weiteren Effizienzsteigerungen führen und erlaubt es verschiedenen Technologien und Standorten, ihre jeweiligen Vorteile im Wettbewerb auszuspielen. Aufgabe der Politik ist es nicht, durch dauerhafte Subventionierung die Nutzung bestimmter Technologien zu unterstützen. Stattdessen muss die Politik, wie die Kommission zu Recht fordert, durch Instrumen-

te wie Steuern und den Emissionsrechtehandel Rahmenbedingungen setzen, innerhalb derer erneuerbare Energien ihre klimaschützende Wirkung als Wettbewerbsvorteil ausspielen können. Ohne ein klar definiertes Ende besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten „ihre“ Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien vor internationalem Wettbewerb zu schützen trachten. Durch eine Subventionierung bis zur erhofften Wettbewerbsfähigkeit, wird diese deutlich später – wenn überhaupt – erreicht.

Eine fortwährende staatliche Unterstützung der Grundlagenforschung hingegen kann gerechtfertigt sein, wenn eine privatwirtschaftliche Finanzierung nicht zustande kommt (vgl. [CEP-Studie](#) zur Beihilfenkontrolle). Für die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Grundlagenforschung sollten allerdings keine bestimmten Technologiepfade vorgegeben werden.

Bei einem immer größer werdenden Anteil von Strom aus erneuerbarer Energie müssen – wie von der Kommission gefordert – **gleiche Wettbewerbsbedingungen** im Binnenmarkt **herrschen**. Dies schließt ein, dass jedem Stromerzeuger die durch ihn ausgelösten Kosten angelastet werden. **Da schwankend eingespeicherter Strom aus erneuerbaren Energien eine sichere Stromversorgung verteuert, sollten Erzeuger von solchem Strom auch die durch die Schwankungen ausgelösten Kosten tragen** müssen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Erneuerbare-Energien-Politik der EU und der Mitgliedstaaten führt, als Preis für den Klimaschutz, auch nach Auffassung der Kommission zu einem Anstieg der Energiekosten und wirkt sich damit negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus. Insbesondere in der Langfristbetrachtung bis 2050 führt der Ausbau erneuerbarer Energien nach dem Energiefahrplan 2050 [2050 KOM(2011) 885, s. [cepAnalyse](#)] im Strombereich zu erheblichen Kostensteigerungen für Industrie- und Haushaltsstrom. Durch eine europäische Koordinierung der mitgliedstaatlichen Förderungen erneuerbarer Energien lassen sich deren Kosten senken und dadurch die negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung begrenzen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Kosten des Ausbaus erneuerbarer Energien wirken – wie die gesamte Belastung durch die Klimaschutzpolitik der EU – dann besonders negativ auf die Standortqualität Europas, wenn es keinen weltweiten Konsens über die Klimaschutzpolitik gibt, da dann andere Weltregionen ihre geringeren Kosten als Standortvorteil ausspielen können.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU ist zum Erlass energiepolitischer Maßnahmen berechtigt, um erneuerbare Energien und die Interkonnektion der Netze zu fördern sowie das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Den Mitgliedstaaten obliegt die Ausgestaltung der nationalen Fördersysteme (Art. 3 Abs. 3 lit. a). Dementsprechend regelt das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) insbesondere den vorrangigen Anschluss von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien an das Stromnetz sowie die vorrangige Abnahme, Übertragung, Verteilung und Vergütung dieses Stroms durch die Netzbetreiber. Die von den Netzbetreibern an die Anlagenbetreiber zu zahlenden Einspeisetarife (§ 16 bis 33 EEG) sind letztlich von den Endverbrauchern zu tragen.

Die Kommission ist 2011 Befürchtungen entgegengetreten ([Presseerklärung](#) vom 31. Januar 2011), ihre Forderung nach einer „größeren Konvergenz“ der nationalen Fördersysteme sei als „Angriff“ auf nationale Fördersysteme wie das deutsche EEG durch eine Vollharmonisierung zu verstehen. Zugleich betonte sie jedoch, eine EU-weite Angleichung z. B. von Einspeisetarifen sei bei der Schaffung eines „wirklich europäischen“ Energiemarktes mittel- oder langfristig notwendig.

Zusammenfassung der Bewertung

Investoren benötigen rechtzeitig Klarheit darüber, welche Erneuerbare-Energien-Politik die EU nach Auslaufen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2020 verfolgt. Die Mitteilung der Kommission kommt hierfür zum richtigen Zeitpunkt. Die von der Kommission angekündigten Maßnahmen, die eine stärkere Europäisierung und Internationalisierung der Erneuerbare-Energien-Politik erreichen sollen, können kostensenkend wirken und stärken den Wettbewerb im Energiebinnenmarkt. Insbesondere stärkt die propagierte Angleichung der Förderpolitiken der Mitgliedstaaten den Technologie- und Standortwettbewerb und beugt einer dauerhaften ineffizienten Subventionierung erneuerbarer Energien vor. Die Förderung erneuerbarer Energien muss auf ein konkret definiertes Ende ausgerichtet sein. Bei einem immer größer werdenden Anteil von Strom aus erneuerbarer Energie müssen – wie von der Kommission gefordert – gleiche Wettbewerbsbedingungen im Energiebinnenmarkt herrschen. Dies beinhaltet, dass alle Stromerzeuger die von ihnen verursachten Kosten tragen.