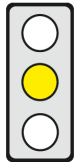


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die EU-Kommission schlägt Regeln für die Förderung erneuerbarer Energien (EE) in der EU ab 2021 vor, durch die der EE-Anteil am EU-Gesamtenergieverbrauch bis 2030 auf 27% steigen soll.

Betroffene: Insbesondere die Energie- und Kraftstoffbranche.



Pro: (1) Die Förderung von EE-Bestandsanlagen sollte zu Recht nicht rückwirkend geändert werden.
(2) Die Kommission fordert zu Recht, dass neue Anlagen zur Erzeugung von EE-Strom keinen generellen Einspeisevorrang erhalten.

Contra: Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten zu viel Spielraum für die Entwicklung ineffizienter und wettbewerbsfeindlicher EE-Stromfördersysteme ein.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 767 vom 30. November 2016 für eine **Richtlinie** zur Förderung der Nutzung von **Energie aus erneuerbaren Quellen** (Neufassung)

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die derzeitige Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG; s. [cepKompass Klima und Energie](#), S. 89 ff.) bestimmt für 2020 (alter Art. 3 Abs. 1 und 4)
 - das EU-weite Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien (EE) am EU-Gesamtenergieverbrauch (EE-Anteil) auf mindestens 20% zu erhöhen,
 - für die Mitgliedstaaten verbindliche nationale EE-Ausbauziele gemäß ihrem jeweiligen EE-Potenzial,
 - für die Mitgliedstaaten ein verbindliches EE-Ausbauziel im Verkehrssektor von jeweils mindestens 10%.
- Die derzeitige EE-Richtlinie überlässt es weitgehend den Mitgliedstaaten zu entscheiden,
 - wie sie ihre nationalen EE-Ausbauziele auf den Stromsektor, den Wärme-und-Kälte-Sektor sowie den Verkehrssektor aufteilen,
 - welche EE-Technologien sie fördern und wie sie sie fördern.
- Der Europäische Rat beschloss 2014 (s. [cepKompass Klima und Energie](#), S. 112 ff.), dass bis 2030
 - der EU-weite Anteil erneuerbarer Energien (EE) auf mindestens 27% erhöht werden muss,
 - keine nationalen EE-Ausbauziele festgelegt werden.
- Die vorgeschlagene Neufassung der EE-Richtlinie soll regeln, wie ab 2021 EE gefördert werden, um das verbindliche EU-weite EE-Ziel von 27% bis 2030 zu erreichen.

► Verwirklichung des EU-weiten EE-Ausbau-Ziels von 27% bis 2030

- Die Mitgliedstaaten müssen ab 2021
 - „gemeinsam sicherstellen“, dass das EU-weite EE-Ausbauziel von 27% bis 2030 erreicht wird (neuer Art. 3 Abs. 1),
 - ihre nationalen EE-Ausbauziele für 2020 weiterhin einhalten (neuer Art. 3 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten müssen bis Anfang 2019 „integrierte nationale Energie- und Klimapläne“ für den Zeitraum 2021–2030 aufstellen [Vorschlag Governance-Verordnung COM(2016) 759, Art. 3]. Diese Pläne müssen der Kommission vorab vorgelegt werden und angeben [COM(2016) 759, Art. 4 (a) (2) i.V.m. Anhang I Teil 2.1.2.],
 - welchen nationalen EE-Ausbaubeitrag die Mitgliedstaaten zur Erreichung des 27%-Ziels leisten werden und
 - wie die Mitgliedstaaten ihren nationalen EE-Ausbaubeitrag auf den Strom-, den Wärme-und-Kälte- sowie den Verkehrssektor aufteilen wollen.

► Bestandsschutz

Bestehende Förderungen, die EE-Anbietern bereits über 2020 hinaus zugesichert wurden, dürfen nicht rückwirkend geändert oder zurückgenommen werden (Art. 6).

► Förderung im Stromsektor

- Die Förderung neuer EE-Anlagen zur Stromerzeugung muss ab 2021 so ausgestaltet sein, dass (neuer Art. 4 Abs. 1–3)
 - die Höhe der Förderung auf eine „offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nichtdiskriminierende und kosteneffiziente“ Art und Weise bestimmt wird,
 - die EE-Stromanbieter auf Strommarktpreise und Netzengpässe reagieren.
- Jeder Mitgliedstaat muss sicherstellen, dass künftig ein Teil der von ihm geförderten EE-Kapazität EE-Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten offensteht.
- Dieser Anteil beträgt (neuer Art. 5 Abs. 2)
 - mindestens 10% zwischen 2021 bis 2025 und
 - mindestens 15% zwischen 2026 und 2030.
- Die Netzbetreiber müssen ab 2021 den Betreibern von neuen EE-Stromerzeugungsanlagen einen vorrangigen Netzzugang vor anderen Stromerzeugern (Einspeisevorrang) gewähren, sofern die Kapazität der EE-Anlage die folgenden Schwellenwerte nicht überschreitet:
 - 500 KW zwischen 2021 und 2025 sowie
 - 250 KW ab 2026.

Der jeweilige Schwellenwert wird halbiert, wenn alle Anlagen mit Einspeisevorrang mehr als 15% der Gesamtkapazität aller Stromerzeugungsanlagen ausmachen. [Vorschlag Strombinnenmarktverordnung COM(2016) 861, Art. 11 Abs. 2–4]

► Förderung im Wärme-und-Kälte-Sektor

- Die Mitgliedstaaten müssen „bestrebt“ sein, den EE-Anteil im Wärme-und-Kälte-Sektor um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr zu erhöhen. Sie können auf der Basis von objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien festlegen, auf welche Weise der EE-Anstieg erreicht wird. (neuer Art. 23 Abs. 1 und 2)
- Die Anbieter von Fernwärme oder -kälte müssen den Endkunden Informationen über den EE-Anteil in ihrem System bereitstellen (neuer Art. 24 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass EE-Anbieter nicht beim Zugang zu Fernwärme- und Fernkältenetzen benachteiligt werden (neuer Art. 24 Abs. 4).

► Förderung im Verkehrssektor

- Das bislang verbindliche Ziel eines EE-Anteils von 10% im Verkehrssektor bis 2020 wird ab 2021 aufgegeben (S. 21).
- Bei der Herstellung von Kraftstoffen aus Nutz- und Futterpflanzen („konventionelle Biokraftstoffe“) besteht die Gefahr, dass weltweit der Bedarf an Ackerflächen steigt und zuvor nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen in Ackerland umgewandelt werden („indirekte Landnutzungsänderung“, ILUC). Hierdurch kann die Einsparung von Treibhausgasen (THG) durch Biokraftstoffe teilweise oder ganz aufgehoben werden. [ILUC-Richtlinie (EU) 2015/1513; s. [cepAnalyse](#)]
- Um ILUC zu begrenzen, darf der Anteil konventioneller Biokraftstoffe am Gesamtenergieverbrauch im Verkehrssektor derzeit 7% nicht überschreiten und muss von 2021 bis 2030 sukzessive auf maximal 3,8% abgesenkt werden (Art. 7 i.V.m. neuer Anhang X Teil A).
- Die Mitgliedstaaten sollen Alternativen zu konventionellen Biokraftstoffen im Verkehrssektor (alternative Energiequellen) fördern. Zu den alternativen Energiequellen zählen (neuer Art. 25 Abs. 1)
 - „moderne Biokraftstoffe und -gase“, die aus Rohstoffen mit ansonsten geringem wirtschaftlichen Wert – wie Algen, Stroh oder Bioabfällen – gewonnen werden (Anhang IX Teil A),
 - nichtbiologische erneuerbare Kraftstoffe, z.B. Wasserstoff,
 - aus fossilen Abfällen gewonnene Kraftstoffe sowie
 - EE-Strom.
- Die Anbieter von Kraftstoffen müssen zukünftig einen Mindestanteil alternativer Energiequellen an der Gesamtmenge der von ihnen angebotenen Kraftstoffe nachweisen (neuer Art. 25 Abs. 1 i.V.m. neuer Anhang X Teil B und C):
 - bei alternativen Energiequellen mindestens 1,5% im Jahr 2021 und 6,8% im Jahr 2030 sowie
 - bei modernen Biokraftstoffen und -gasen 0,5% im Jahr 2021 und 3,6% im Jahr 2030.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist, dass den Mitgliedstaaten ab 2021 keine festen EE-Ausbauziele mehr vorgegeben werden.
- Neu ist, dass ab 2021 die nationalen Fördersysteme im Stromsektor wettbewerbsfähig und kosteneffektiv ausgestaltet werden müssen und in begrenztem Umfang für ausländische EE-Anbieter offen sein müssen.
- Bis 2020 müssen die Übertragungsnetzbetreiber allen EE-Stromanbietern einen Einspeisevorrang gewähren [Richtlinie 2009/28/EG Art. 16 Abs. 2]. Ab 2021 müssen und dürfen sie den Einspeisevorrang nur noch für neue EE-Anlagen bis zu einer bestimmten Größe gewähren.
- Neu ist, dass die Mitgliedstaaten sich darum bemühen müssen, den EE-Anteil im Wärme-und-Kälte-Sektor um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr zu erhöhen.

- Bis 2020 muss jeder Mitgliedstaat einen EE-Mindestanteil im Verkehrssektor von 10% sicherstellen. Ab 2021 müssen die Kraftstoffanbieter stattdessen einen Mindestanteil von modernen Biokraftstoffen und -gasen nachweisen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission sind die vorgeschlagenen Maßnahmen notwendig, um das vom Europäischen Rat beschlossene EE-Ausbauziel von 27% auf gemeinsame und kosteneffektive Art und Weise zu erreichen. Die Mitgliedstaaten behalten zudem ausreichend Freiraum und Flexibilität, um EE entsprechend ihrem individuellen Potenzial optimal zu fördern. (S. 7 f.)

Politischer Kontext

Die Kommission legte 2014 in ihren Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020 (2014/C 200/01, „Beihilfeleitlinien“; s. [cepStudie](#)) fest, nach welchen Kriterien sie eine nationale EE-Förderregelung beihilferechtlich als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht. Dadurch sollen bei den zahlreichen nationalen EE-Fördersystemen Wettbewerbsverzerrungen und Überkompensationen vermieden und die grenzüberschreitende Kooperation angeregt werden. In ihrer „Rahmenstrategie für eine Energieunion“ forderte die Kommission zudem 2015 bei nationalen EE-Fördersystemen „marktbasierte Mechanismen“ und eine „stärkere grenzübergreifende Öffnung“ [COM(2015) 80; s. [cepAnalyse](#)].

Die Kommission hat nunmehr neben dem vorliegenden Richtlinienvorschlag auch Vorschläge vorgelegt zur Neufassung der Strombinnenmarktverordnung (Nr. 714/2009) [COM(2016) 861] und der Strombinnenmarkt-Richtlinie (2009/72/EG) [COM(2016) 864] sowie zur Änderung der Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU) [COM(2016) 761; s. [cepAnalyse](#)], der Gebäude-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie (2010/31/EU) [COM(2016) 765; s. [cepAnalyse](#)] und für eine neue Verordnung zur „Governance“ der Energieunion [COM(2016) 759; s. [cepAnalyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Energie (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter: José Blanco López (S&D, ES)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 194 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Grundsätzlich sollte der EE-Anteil in den Mitgliedstaaten und der EU insgesamt nicht durch politischen Beschluss, sondern im Wettbewerb unter Berücksichtigung des europäischen Emissionshandelssystems und anderer klimapolitischer Instrumente bestimmt werden. Da aber bereits ein politisch fixiertes Ziel für den EE-Anteil auf EU-Ebene für 2030 existiert, muss zumindest sichergestellt werden, dass dieses zu möglichst geringen Kosten für Bürger und Unternehmen erreicht wird.

Dass das EE-Ausbauziel für 2030 von 27% lediglich auf der EU-Ebene verbindlich ist und die Mitgliedstaaten sich im Rahmen ihrer nationalen Energie- und Klimapläne selbst Ziele setzen müssen, vermeidet, dass es in den Mitgliedstaaten mit geringem EE-Ausbaupotenzial zwingend zu unverhältnismäßig hohen ökonomischen und politischen Kosten kommt.

Die Förderung von EE-Bestandsanlagen sollte – wie die Kommission **zu Recht** vorschlägt – **nicht rückwirkend geändert werden dürfen**. Denn rückwirkende Änderungen gesetzlicher Regelungen führen – unabhängig davon, wie man die bisherige EE-Förderung beurteilt – zu mehr Investitionsunsicherheit und untergraben die Glaubwürdigkeit staatlicher Anreizsysteme.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission erkennt zwar die Notwendigkeit, dass die Systeme zur Förderung von EE-Strom zukünftig wettbewerbsfähiger und effizienter ausgestaltet werden müssen. **Die Richtlinie räumt aber dennoch den Mitgliedstaaten weiterhin zu viel Spielraum für die Entwicklung ineffizienter und wettbewerbsfeindlicher EE-Stromfördersysteme ein.** Denn sie verlangt weder, dass die Höhe der Förderung in Ausschreibungen bestimmt wird, noch, dass die Fördersysteme technologieoffen ausgestaltet sein müssen.

Der Vorschlag, dass nationale Systeme zur EE-Stromförderung ab 2021 im begrenzten Umfang für ausländische Anbieter geöffnet werden müssen, weist in die richtige Richtung, geht aber in seiner Ausgestaltung nicht weit genug. Denn ausländische EE-Anbieter dürfen auch ab 2021 weitgehend von der Förderung ausgeschlossen werden, wodurch bei der EE-Stromerzeugung ein ökonomisch sinnvoller Wettbewerb um die besten Standorte in der EU verhindert wird.

Die Aufhebung eines generellen Einspeisevorrangs für neue EE-Anlagen zur Stromerzeugung ist sachgerecht. Denn erstens benötigen sie grundsätzlich keinen Einspeisevorrang, da **EE-Anlagen** aufgrund ihrer vernachlässigbar niedrigen Grenzkosten **Strom ohnehin günstiger anbieten können als konventionelle Kraftwerke.** Zweitens erlaubt die Abschaffung des Einspeisevorrangs, dass EE-Anlagen, die volatilen EE-Strom erzeugen, bei einem Stromüberangebot, das zu negativen Strompreisen und einer Überlastung der Stromnetze führt, abgeschaltet werden können. Dies ist in der Regel günstiger als die Abschaltung von Kohle- oder Gaskraftwerken und als der Netzausbau extra für solche Ausnahmefälle.

EE sollten vorrangig dort ausgebaut werden, wo dies unter Berücksichtigung aller ökologischen und ökonomischen Kosten am günstigsten ist. **Die Aufhebung des sektorspezifischen EE-Ziels von 10% im Verkehrssektor stärkt den Wettbewerb um die günstigsten Formen der EE-Erzeugung in der EU und verringert so die Ineffizienz der EU-Klimapolitik.** Entsprechend verfehlt sind aber der geforderte einprozentige EE-Anstieg pro Jahr im Wärme- und Kälte-Sektor sowie die Vorgabe, dass Anbieter von Kraftstoffen einen Mindestanteil von alternativen Energiequellen an der Gesamtmenge der von ihnen angebotenen Kraftstoffe nachweisen müssen. Dadurch wird der Wettbewerb um die besten EE-Technologien zwischen den Sektoren verzerrt.

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass ein massiv ausgeweiteter Anbau von Nutz- und Futterpflanzen für die Erzeugung konventioneller Biokraftstoffe zu einer Ausdehnung der globalen Ackerflächen und in deren Folge zu einem Anstieg der weltweiten THG-Emissionen führen kann. Allerdings ist aus diesem Grund bereits heute der Anteil konventioneller Biokraftstoffe im Verkehrssektor auf 7% beschränkt. Wird die Verwendung konventioneller Biokraftstoffen noch weiter eingeschränkt, sinkt dadurch auch die bislang einzige Möglichkeit, EE vergleichsweise günstig im Verkehrssektor einzusetzen. Der Einsatz konventioneller Biokraftstoffe sollte daher entgegen dem Kommissionsvorschlag nicht über das bestehende Maß hinaus eingeschränkt werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ineffiziente EE-Fördersysteme führen zu höheren Strom- und Kraftstoffpreisen und senken dadurch die Attraktivität des Standorts Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energiequellen ergreifen (Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Das von der Kommission vorgeschlagene Verbot rückwirkender Änderungen bereits bestehender EE-Förderzusagen entspricht dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Rückwirkungsverbot (Art. 2 EUV; EuGH, Rs. 98/78 – Racke).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Förderung von EE-Bestandsanlagen sollte zu Recht nicht rückwirkend geändert werden. Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten weiterhin zu viel Spielraum für die Entwicklung ineffizienter und wettbewerbsfeindlicher EE-Stromfördersysteme ein. Die Aufhebung eines generellen Einspeisevorrangs für neue EE-Anlagen zur Stromerzeugung ist sachgerecht, da neue Anlagen aufgrund ihrer vernachlässigbar niedrigen Grenzkosten Strom ohnehin günstiger anbieten können als konventionelle Kraftwerke. Die Aufhebung des EE-Ziels von 10% im Verkehrssektor stärkt den Wettbewerb um die günstigsten Formen der EE-Erzeugung in der EU und verringert so die Ineffizienz der EU-Klimapolitik.