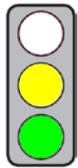


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Mitgliedstaaten sollen ihre Förderung erneuerbarer Energien (EE) so gestalten, dass kein Widerspruch zu den energiepolitischen und Binnenmarkt-Zielen der EU entsteht.

Betroffene: Stromerzeuger, gesamte Volkswirtschaft.



Pro: (1) Die Förderung von Bestandsanlagen nicht rückwirkend zu ändern, entspricht dem rechtstaatlichen Rückwirkungsverbot und verhindert, dass die Glaubwürdigkeit staatlicher Anreizsysteme untergraben wird.

(2) Eine degressive Ausgestaltung des Fördersystems und der Übergang von staatlich garantierten Einspeisetarifen zu in Ausschreibungen bestimmten Einspeiseprämien und Quotenmodellen begrenzen Überförderungen von Anlagen.

(3) Durch eine europäische Koordinierung der EE-Förderung wird der Wettbewerb im Binnenmarkt zwischen Standorten und Technologien gestärkt.

Contra: Eine dauerhafte Privilegierung nichtwettbewerbsfähiger Kleinanlagen durch garantierte Einspeisetarife führt zu Ineffizienzen.

INHALT

Titel

Arbeitsdokument SWD(2013) 439 vom 5. November 2013 über **Leitlinien** für die Ausgestaltung der **Fördersysteme für erneuerbare Energien**

Mitteilung C(2013) 7243 vom 5. November 2013 über die **Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes** und optimale **Nutzung staatlicher Interventionen**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Verweise auf das Arbeitsdokument SWD(2013) 439.

► Überblick: Vier Leitlinien und begleitende Mitteilung für mitgliedstaatliche Interventionen in den Strombinnenmarkt

- Um verschiedene mitgliedstaatlichen Interventionen in den Strommarkt möglichst zu minimieren, fasst die Kommission vier unverbindliche Leitlinien mit Empfehlungscharakter in Form „bewährter Praktiken“ („best practices“):
 - Leitlinien zur Bereitstellung einer angemessenen Stromerzeugung im Energiebinnenmarkt [SWD(2013) 438],
 - Leitlinien für die Ausgestaltung von Fördersystemen für erneuerbare Energien (EE-Leitlinien) [SWD(2013) 439, s. diese [cepAnalyse](#)],
 - Leitlinien für Kooperationen bei der Förderung erneuerbarer Energien [SWD(2013) 440 und 441] und
 - Leitlinien für staatliche Interventionen zur Erhöhung der Nachfrageflexibilität [SWD(2013) 442].
- Die Leitlinien werden in der Mitteilung C(2013) 7243 näher erläutert.

► Hintergrund und Ziele

- Die EE-Leitlinien sollen zur Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarkts und zur Erreichung der energiepolitischen Ziele der EU beitragen. Diese Ziele umfassen [C(2013) 7243, S. 2]
 - eine sichere Energieversorgung zu „wettbewerbsfähigen“ Preisen,
 - die Klimaschutzziele bis 2020 (s. [cepKompass EU-Energiepolitik](#), S. 10 f.),
 - die Ausbauziele für erneuerbare Energien (Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG, Art. 3 Abs. 1, Anhang I Teil A, s. [cepAnalyse](#)) und
 - die Verbesserung der Energieeffizienz.
- Laut Kommission können staatliche Interventionen im Energiebereich notwendig sein für [C(2013) 7243, S. 5]
 - die Schaffung „gleicher Wettbewerbsbedingungen“ in der EU,
 - die Korrektur von „Markversagen“ und
 - die Förderung von Technologien und Innovationen.
- Staatliche Interventionen sollen dabei so konstruiert sein, dass [C(2013) 7243, S. 8]
 - die Vorgehensweise EU-weit koordiniert wird,
 - Wettbewerbsverzerrungen weitgehend vermieden werden und
 - sie zeitlich auf die Dauer des zu lösenden Problems beschränkt sind.

► Prinzipien bei der Förderung erneuerbarer Energien

- Die Kommission sieht staatliche Eingriffe zur Förderung erneuerbarer Energien (EE-Förderung) als gerechtfertigt an, da die Energiemärkte deren „gesellschaftlich und makroökonomisch wünschenswerten“ Anteil in naher Zukunft nicht hervorbringen werden [C(2013) 7243, S. 17].
- Mit zunehmenden EE-Anteilen an der Stromerzeugung sollen
 - Produktions- und Investitionsentscheidungen im Bereich der erneuerbaren Energien zur Vermeidung von Überförderungen verstärkt von den Marktteilnehmern getroffen werden,
 - die EE-Förderung stärker auf das EU-Emissionshandelssystem ausgerichtet werden, so dass die Förderung sinkt, wenn der CO₂-Zertifikatspreis steigt [C(2013) 7243, S. 18 f.],
 - ein „gesunder Wettbewerb“ zwischen Betreibern, Standorten und Technologien erzielt werden [C(2013) 7243, S. 19], wobei die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines breiten Technologiemixes auch eine technologiespezifische Förderung z.B. in Form paralleler Quoten für verschiedene Technologien („technology banding“) verfolgen dürfen (S. 9).
- Kostensenkungspotenziale bei der Installation von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (EE-Anlagen) sollen bestmöglich berücksichtigt werden durch
 - die Nutzung „automatischer degressiver Elemente“ bei der Festsetzung der Fördersätze, so dass sich die Fördersätze von Neuanlagen jedes Jahr automatisch reduzieren (S. 20) und
 - die Begrenzung der Förderdauer auf eine einheitliche Anzahl an Jahren oder Volllaststunden (S. 21); die Kommission führt die Werte 10 und 15 Jahre an, ohne diese jedoch näher zu erläutern.
- Zur Gewährleistung von Investitionssicherheit sollen bereits bestehende EE-Förderzusagen nicht rückwirkend geändert werden (S. 5).

► Europäisierung der Förderung erneuerbarer Energien

- Die Kommission befürwortet eine stärkere „Konvergenz“ der EE-Förderung in der EU hinsichtlich
 - der Art des Fördersystems,
 - der Förderdauer und
 - der Ermittlung der Investitionskosten der EE-Anlagen.
- Um die Möglichkeiten für einen kostengünstigen Ausbau erneuerbarer Energien im gesamten Binnenmarkt besser zu nutzen, sollen mehrere Mitgliedstaaten bei der EE-Förderung mittels „Kooperationsmechanismen“ kooperieren (Art. 6 ff. Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG).

► Weitgehende Ersetzung garantierter Einspeisetarife durch Einspeiseprämien

- Die Kommission spricht sich dafür aus, dass das in vielen Mitgliedstaaten genutzte Instrument eines garantierten Einspeisetarifs für Strom aus erneuerbaren Energien
 - nur noch für Kleinanlagen oder Technologien im Entwicklungsstadium genutzt wird und
 - ansonsten zukünftig durch ein Vergütungsmodell ersetzt wird, bei dem die Erzeuger ihren Strom selbst vermarkten und zusätzlich zum Börsenpreis eine Prämie erhalten („Einspeiseprämie“) (S. 8 f., 12 f.).
- Die Einspeiseprämie ist derzeit entweder
 - im Vorhinein (ex ante) fixiert oder
 - gleitend, indem sie sich in bestimmten zeitlichen Abständen so verändert, dass Strombörsenpreisschwankungen zumindest partiell ausgeglichen werden.
- Die Kommission empfiehlt, dass die Einspeiseprämie (S. 9)
 - nur ab einem positiven Börsenpreis bis unterhalb einer bestimmten Obergrenze gezahlt wird,
 - durch wettbewerbliche Verfahren – insbesondere Ausschreibungen – bestimmt wird.

► Quotenmodell

- Als weitere Möglichkeit neben Einspeiseprämien spricht sich die Kommission für das Quotenmodell aus. Danach werden die Energieversorger verpflichtet, für einen bestimmten, gesetzlich vorgegebenen Anteil des gelieferten Stroms Zertifikate vorzuhalten, die die Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien bestätigen (s. [cepStudie Europäisiert die Erneuerbaren!](#), S. 21 ff).
- Der Handel von Zertifikaten zwischen EE-Erzeugern und Stromversorgern führt dazu, dass
 - EE-Erzeuger sich stärker am Strommarkt orientieren müssen („mehr Marktexposition“) und sich der Wettbewerb unter den EE-Erzeugern erhöht und
 - die Einnahmen der Betreiber von EE-Anlagen im Vergleich zum garantierten Einspeisetarif unsicherer werden, so dass sich ihre Kapitalkosten erhöhen.
- Die Kommission empfiehlt, dass
 - ausreichende Strafen bei Nichterfüllung der Quoten eingeführt werden (S. 10),
 - die zu erfüllende Quote langfristig und auf transparente Weise festgesetzt wird, um die Investitionssicherheit zu erhöhen (S. 11).
- Untergrenzen für die Zertifikatspreise können nach Auffassung der Kommission das Risiko für Betreiber von EE-Anlagen reduzieren.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Zwar kann laut Kommission die Festlegung der Förderpolitik erneuerbarer Energien grundsätzlich auf regionaler, nationaler oder lokaler Ebene erfolgen. Um aber Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten zu EU-weit einheitlichen Vorgehensweisen auf.

Politischer Kontext

Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG, s. [cepAnalyse](#)) muss der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020 auf mindestens 20% steigen. Dabei werden die Mitgliedstaaten – entsprechend ihres individuellen Potenzials für die Nutzung erneuerbarer Energien – verpflichtet, einen bestimmten Anteil am Endenergieverbrauch aus erneuerbaren Energien zu beziehen („effort sharing“). Bereits in der Mitteilung „Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt“ [COM(2012) 271, s. [cepAnalyse](#)] hat die Kommission auf die Notwendigkeit von Reformen bei der Förderung erneuerbarer Energien hingewiesen und in der Mitteilung „Ein funktionierender Energiebinnenmarkt“ [COM(2012) 663, s. [cepAnalyse](#)] einen Aktionsplan vorgeschlagen, in dem die EE-Leitlinien angekündigt wurden. Zudem hat die Generaldirektion Wettbewerb der Kommission einen Entwurf für verbindliche Leitlinien vorgelegt (s. [Konsultationsaufruf](#) vom 18.12.2013), nach denen sie von 2014 bis 2020 die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen im Umwelt- und Energiesektor mit dem EU-Wettbewerbsrecht beurteilen will. In diesem Rahmen sollen erstmals EU-weit einheitliche Kriterien für die beihilferechtliche Bewertung nationaler Regelungen zur EE-Förderung festgelegt werden.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Energie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Grundsätzlich sollte der Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix der Mitgliedstaaten nicht durch einen politischen Beschluss, sondern im Wettbewerb unter Berücksichtigung der klimapolitischen Instrumente, insbesondere des EU-Emissionsrechtshandels, festgelegt werden. Es ist zudem fraglich, ob es einen gesellschaftlich und „makroökonomisch“ gewünschten EE-Anteil gibt und politische Entscheidungen diesen treffsicher festlegen können. Da aber bereits politisch fixierte Ziele für den Anteil der erneuerbaren Energien sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene existieren, muss zumindest sichergestellt werden, dass diese zu möglichst geringen Kosten für Bürger und Unternehmen erreicht werden.

Die Empfehlung der Kommission, die Förderung für Bestandsanlagen nicht rückwirkend zu ändern, ist, unabhängig davon, wie man die bisherige Förderung erneuerbarer Energien beurteilt, grundsätzlich sachgerecht. Denn rückwirkende Änderungen gesetzlicher Regelungen würden die Investitionsunsicherheit weit über den EE-Sektor hinaus erhöhen und langfristig die Glaubwürdigkeit staatlicher Anreizsysteme untergraben.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die propagierte degressive Ausgestaltung der Fördersysteme und der Übergang von staatlich festgesetzten Fördersätzen, insbesondere von staatlich garantierten Einspeisetarifen, zu mehr wettbewerbsbasierten Verfahren, insbesondere zu in Ausschreibungen bestimmten Einspeiseprämien und Quotenmodellen, führen dazu, dass Überförderungen begrenzt und Kostensenkungspotenziale bei der Errichtung der EE-Anlagen an die Verbraucher weitergegeben werden.

Eine zeitlich befristete Sonderförderung von Technologien, die sich noch im Entwicklungsstadium befinden, kann deren temporär fehlende Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen und langfristig zu mehr Technologiewettbewerb führen. Allerdings kann in der Praxis oft nicht festgestellt werden, ob sich Technologien tatsächlich noch im Entwicklungsstadium befinden, so dass die Gefahr besteht, dass Technologien zu lange vom Wettbewerb abgeschirmt und ineffizient eingesetzt werden.

Grundsätzlich sollten alle Anlagenbetreiber die gleichen Wettbewerbsbedingungen vorfinden. **Eine dauerhafte Privilegierung nichtwettbewerbsfähiger Kleinanlagen durch garantierte Einspeisetarife führt zu Ineffizienzen.**

Die Konvergenz der mitgliedstaatlichen EE-Förderungen und deren Integration in den Binnenmarkt durch eine stärkere Nutzung von „Kooperationsmechanismen“ kann zu mehr Effizienz bei der EE-Förderung führen. Erneuerbare Energien werden dann dort gefördert, wo sie am kostengünstigsten erzeugt werden können, und nicht dort, wo die Fördersätze am höchsten sind.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine stärker auf marktbasierende Instrumente ausgerichtete EE-Förderung reduziert die Energiekosten für Unternehmen und erhöht somit Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Durch eine europäische Koordinierung der EE-Förderung wird der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht nur unter den Anlagenbetreibern, sondern auch **zwischen Standorten und Technologien gestärkt**. Dadurch werden die Energiekosten für Unternehmen begrenzt, was sich positiv auf die Standortqualität Europas auswirkt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energiequellen ergreifen (Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV). Insbesondere darf sie unverbindliche EE-Leitlinien in Form „bewährter Praktiken“ veröffentlichen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

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

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Da die EE-Leitlinien unverbindlich sind, haben sie keine unmittelbaren Auswirkungen auf das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Allerdings formulieren sie grundlegende Prinzipien für die Ausgestaltung nationaler EE-Förderregeln, die zukünftig auch für deren – verbindliche – beihilferechtliche Beurteilung relevant sein werden.

Das EEG in seiner jetzigen Fassung (2012) steht erst am Anfang des von der Kommission empfohlenen Übergangs zu Förderinstrumenten mit „mehr Marktexposition“ und einer wettbewerblich Bestimmung der Förderhöhe. Betreiber von EE-Anlagen können wählen, ob sie sich EE-Strom gegen eine feste Einspeisevergütung von den Netzbetreibern abnehmen lassen (§ 8 EEG) oder diesen direkt vermarkten (§§ 33a ff. EEG), wobei sie zusätzlich vom Netzbetreiber eine „Marktprämie“ erhalten (§ 33g ff. EEG). Hauptförderinstrument des EEG sind fixe technologiespezifische Einspeisetarife (§§ 16 ff und §§ 23 ff. EEG), die über einen festgelegten Zeitraum von 20 Jahren gezahlt werden (§ 21 EEG). Im Gegensatz dazu empfehlen die EE-Leitlinien eine EU-weit einheitliche Förderdauer von 10 bis 15 Jahren bzw. eine Förderung begrenzt auf eine bestimmte Anzahl von Volllaststunden. Da sich die Höhe der vom EEG festgelegten Einspeisetarife zwischen den Technologien unterscheidet, findet derzeit kein wirklicher Technologiewettbewerb statt: Das Ziel eines breiten Technologiemixes wird einer möglichst kosteneffizienten EE-Förderung vorgezogen. Dies wird auch von den EE-Leitlinien akzeptiert. Die von der Kommission empfohlene Nutzung „automatischer degressiver Elemente“ bei der Festsetzung der Fördersätze ist im EEG bereits in Form von Degressionsfaktoren verankert (§ 20 EEG). Zudem findet nach dem EEG eine automatische Anpassung der Förderung der Solarenergie statt, sobald gesetzlich festgelegte Ausbauziele erreicht werden („atmende Deckel“, §§ 20a und 20b EEG). Das EEG ist – mit Ausnahme der Windenergie – standortneutral ausgestaltet und entspricht insofern weitgehend den EE-Leitlinien. Allerdings werden ausschließlich in Deutschland betriebene EE-Anlagen gefördert (§ 2 Nr. 1 EEG), was der Empfehlung der Kommission widerspricht, auch in anderen Mitgliedstaaten erzeugten EE-Strom zu vergüten.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Empfehlung, die Förderung für Bestandsanlagen nicht rückwirkend zu ändern, entspricht dem rechtsstaatlichen Rückwirkungsgebot und verhindert, dass die Glaubwürdigkeit staatlicher Anreizsysteme untergraben wird. Eine degressive Ausgestaltung des Fördersystems und der Übergang von staatlich garantierten Einspeisetarifen zu in Ausschreibungen bestimmten Einspeiseprämien und Quotenmodellen führen dazu, dass Überförderungen begrenzt werden. Eine dauerhafte Privilegierung nichtwettbewerbsfähiger Kleinanlagen durch garantierte Einspeisetarife führt zu Ineffizienzen. Durch eine europäische Koordinierung der EE-Förderung wird der Wettbewerb zwischen Standorten und Technologien gestärkt.