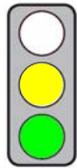


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission unterrichtet über Stand, Aussichten und Probleme des Erneuerbare-Energien-Sektors und fordert einen kosteneffizienten Ausbau erneuerbarer Energien.

Betroffene: Energieerzeuger, gesamte Volkswirtschaft.



Pro: (1) Das Ziel, die erneuerbaren Energien möglichst kostengünstig auszubauen, begrenzt die negativen Folgen des Klimaschutzes für Wachstum und Beschäftigung.

(2) Für eine effiziente Energieversorgung ist der Ausbau der Energieinfrastruktur erforderlich.

(3) Kooperationen zwischen den Mitgliedstaaten sind unverzichtbar, damit der Ausbau erneuerbarer Energien dort erfolgt, wo die Energieausbeute optimal ist.

Contra: (1) Die Förderung erneuerbarer Energien muss auf ein konkret definiertes Ende der Unterstützung ausgerichtet werden.

(2) Wachstum lässt sich nicht durch politische Beschlüsse erzeugen, dass beliebige Ausgaben zugunsten erneuerbarer Energien per se „wachstumsfördernd“ seien.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 31 vom 31. Januar 2011: **Erneuerbare Energien – Fortschritte auf dem Weg zum Ziel für 2020**

Kurzdarstellung

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

► Hintergrund und Gegenstand

- Die EU hat sich dazu verpflichtet („[20-20-20-Beschluss](#)“; s. [CEP-Kompass](#), S. 10 ff. und S. 57 ff.), bis 2020
 - den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen (z. B. Wind, Sonne, Erdwärme, Wasserkraft, Biomasse) am EU-Gesamtenergieverbrauch auf mindestens 20% zu erhöhen und
 - im Verkehrssektor den Anteil von Biokraftstoffen am Endenergieverbrauch in jedem Mitgliedstaat auf mindestens 10% zu erhöhen.
- Das EU-weite 20%-Ausbauziel soll durch rechtsverbindliche 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; s. [CEP-Kompass](#), S. 58 ff.).
- Die Mitteilung der Kommission analysiert Stand, Aussichten und „Herausforderungen“ des Erneuerbare-Energien-Sektors auf Basis der folgenden Berichte:
 - Bericht über das Funktionieren der Biomasseüberprüfungsmethode für das System für die nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen und Bioflüssigkeiten [SEC(2011) 129],
 - Bericht über die jüngsten Fortschritte beim Ausbau erneuerbarer Energiequellen und bei der Nutzung von Biokraftstoffen und anderen erneuerbaren Energien im Verkehrssektor [SEC(2011) 130] sowie
 - Bericht die europäische und die nationale Finanzierung erneuerbarer Energien [SEC(2011) 131].

► Prognosen für den Ausbau erneuerbarer Energien bis 2020

- Sektorübergreifend wird bis 2020
 - der Anteil erneuerbarer Energien am EU-Gesamtenergieverbrauch das 20%-Ausbauziel übertreffen,
 - der Verbrauch an erneuerbaren Energien von 103 Mio. Tonnen Rohöleinheiten (RÖE) im Jahr 2005 auf 217 Mio. Tonnen RÖE steigen,
 - knapp die Hälfte der Mitgliedstaaten (Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, Slowenien, Spanien, Schweden, Tschechische Republik) ihre nationalen Ausbauziele übertreffen.
- Auf den Stromsektor werden 45% des Anstiegs erneuerbarer Energien entfallen.
 - Bis 2020 werden 37% des Stroms aus erneuerbaren Energien erzeugt werden.
 - Dies setzt voraus, dass die Stromnetze „dringend“ ausgebaut, grenzübergreifend vernetzt und modernisiert („Smart Grids“) werden, um die „erheblichen Mengen“ des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms integrieren zu können [S. 6; KOM(2010) 677, s. [CEP-Analyse](#)].
- Auf den Wärme- und Kältesektor werden 37% des Anstiegs erneuerbarer Energien bis 2020 entfallen.
 - Die Nutzung von Biomasse wird weiterhin gegenüber anderen Energietechnologien (Erdwärme, Solarenergie, Wärmepumpen) dominieren.

- Aufgrund günstigerer Förderbedingungen rechnet die Kommission verstärkt mit Investitionen und Weiterentwicklungen in den Bereichen Biomasse-Pellets, Biomasse-Heizkessel, Mitverbrennung von Biomasse in Kraftwerken und Raffinerie von Biokraftstoffen.
 - Auf den Verkehrssektor werden 18% des Anstiegs erneuerbarer Energien bis 2020 entfallen. Bis 2020 werden Biokraftstoffe der 1. Generation (z. B. Biodiesel) weiterhin gegenüber Biokraftstoffen der 2. Generation (z. B. Biomethan) und Elektrofahrzeugen [KOM(2010) 186, s. [CEP-Analyse](#)] dominieren.
- **Finanzierung**
- Die Kommission schätzt den Investitionsbedarf bis 2020 [KOM(2010) 677, s. [CEP-Analyse](#)]
 - auf 1 Billion Euro für das EU-Energiesystem (inkl. Netze, erneuerbare Energien, Energieeffizienz),
 - wovon „ca. die Hälfte“ allein auf Erneuerung und Ausbau der Stromerzeugungskapazität entfallen (S. 9).
 - Die jährlichen Kapitalinvestitionen in erneuerbare Energien (S. 9)
 - betragen derzeit ca. 35 Mrd. Euro,
 - müssten laut Kommission jedoch „rasch“ auf ca. 70 Mrd. Euro verdoppelt und deshalb subventioniert werden.
 - Um das 20%-Ziel für 2020 „wirtschaftlich und ressourceneffizient“ erreichen zu können, muss die EU nach Meinung der Kommission verstärkt in die Erforschung erneuerbarer Energien investieren und die Kosten von Offshore-Windkraft, Photovoltaik, Elektrofahrzeugen und Biokraftstoffen der 2. Generation senken.
 - „Finanzierungsinstrumente“ der EU und der Mitgliedstaaten zur Förderung erneuerbarer Energien (z. B. Finanzhilfen, Darlehen und Darlehensbürgschaften, Equity-Fonds, Einspeisetarife, Prämien, Quoten- und Zertifikateregulungen, steuerliche Anreize) sollen technische, bauliche und rechtliche Projektrisiken verringern.
 - Um erneuerbare Energien „kosteneffektiv“ und ohne Verzerrung des Wettbewerbs zu fördern, sollen die „Finanzierungsinstrumente“ auf die Reife einer Technologie oder eines Projekts abgestimmt sein (S. 10).
 - Zur Erforschung und Entwicklung von Technologien sollen die Kapitalkosten eines Projekts zu einem großen Teil durch die öffentliche Hand finanziert werden, da dies für den Privatsektor zu riskant ist.
 - Sobald eine Technologie einsatzreif, aber noch nicht wettbewerbsfähig ist, sollte der Hauptteil der Förderung „eher von den Energieverbrauchern“ getragen werden.
 - Die Höhe der Förderung sollte schrittweise und vorhersehbar angepasst werden, um „überhöhte Renditen“ durch sinkende Kosten bei der Erzeugung erneuerbarer Energien zu vermeiden.
 - Nach Meinung der Kommission kann die Subventionierung erneuerbarer Energien „klarerweise“ erst dann auslaufen, wenn „Marktversagen“ korrigiert wurde und sie wettbewerbsfähig sind (S. 11).
 - Angesichts der angespannten Haushaltslage der Mitgliedstaaten soll
 - die Finanzierung erneuerbarer Energien „im aktuellen Kontext von makroökonomischer Schwäche und Haushaltskonsolidierungen“ als „wachstumsfördernde Ausgaben“ anerkannt werden, die „in Zukunft höhere Renditen liefern“ werden (S. 17);
 - die Förderung des Betriebs erneuerbarer Energien „unbedingt“ von den Energieverbrauchern und nicht vom Steuerzahler getragen werden, um ständige Unterbrechungen der Förderung („stop and go“) zu vermeiden (S. 11).
- **Fördersysteme der Mitgliedstaaten**
- Die Gelder zur Förderung erneuerbarer Energien werden nur zu einem geringen Teil von der EU (9,8 Mrd. Euro von 2007 bis 2009) zur Verfügung gestellt.
 - Die Mitgliedstaaten haben die Wahl zwischen verschiedenen „Förderregelungen“ wie Investitionsbeihilfen, Steuererleichterungen, Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energien (Quoten), Einspeisetarife oder Prämienzahlungen (Art. 2 lit. k, Art. 3 Abs. 3 lit. a).
 - Die Kommission wiederholt ihre Forderung nach einer „größeren Konvergenz“ der nationalen Fördersysteme in der EU [S. 13; KOM(2010) 639, S. 11; s. [CEP-Analyse](#)].
- **Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten**
- Die Kommission schätzt, dass bis zu 10 Mrd. Euro jährlich eingespart werden könnten, wenn die Mitgliedstaaten erneuerbare Energien „als Waren in einem Binnenmarkt statt auf nationalen Märkten“ behandeln würden (S. 12).
 - Die Kommission kritisiert, dass sich die meisten Mitgliedstaaten auf den Ausbau erneuerbarer Energien im Inland konzentrieren, um ihre Ausbauziele für 2020 allein zu erreichen.
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, für den kostengünstigen Ausbau erneuerbarer Energien verstärkt die „Mechanismen der Zusammenarbeit“ (Richtlinie 2009/28/EG, Art. 6 bis 12; s. [CEP-Dossier Klimaschutz](#), S. 26 f.) zu nutzen.
 - „Statistische Transfers“ (Art. 6): Mitgliedstaaten vereinbaren untereinander, dass eine bestimmte Menge der in einem Mitgliedstaat kostengünstiger erzeugbaren Energie (Strom, Wärme, Kälte) aus erneuerbaren Quellen dem Ausbauziel des anderen Mitgliedstaats zugerechnet wird, ohne dass tatsächlich Energie geliefert wird.
 - „Gemeinsame Projekte“ (Art. 7 bis 10): Ein Mitgliedstaat kofinanziert ein Projekt zur Erzeugung
 - von erneuerbarer Energie (Strom, Wärme, Kälte) in einem anderen Mitgliedstaat, wobei sich beide einigen, wie die erzeugte Energie ihren jeweiligen Ausbauzielen zugerechnet wird (Art. 7 und 8);

- von Strom aus erneuerbaren Quellen in einem Drittstaat z. B. in Nordafrika (Desertec, Mittelmeer-Solarplan), wenn der Strom tatsächlich in die EU eingeführt wird (Art. 9 und 10).
- „Gemeinsame Förderregelungen“ (Art. 11): Zwei oder mehr Mitgliedstaaten vereinbaren, ihre Förderregelungen für den Ausbau erneuerbarer Energien ganz oder teilweise zu harmonisieren, und legen fest, wie die erzeugte Energie ihren jeweiligen Ausbauzielen zugerechnet wird.
- Die Kommission will
 - 2014 das „effektive Funktionieren“ der nationalen Förderregelungen und der „Mechanismen der Zusammenarbeit“ überprüfen,
 - Leitlinien für „besser harmonisierte Reformen“ der nationalen Förderregelungen ausarbeiten,
 - die Weiterentwicklung der „Mechanismen der Zusammenarbeit“ erleichtern und
 - den Ausbau erneuerbarer Energien im Mittelmeerraum unterstützen.

Politischer Kontext

Um in der EU bis 2012 den Anteil erneuerbarer Energie insgesamt 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 erzeugten 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 nun alle Formen erneuerbarer Energie und bildet den umfassenden EU-Rechtsrahmen für deren Förderung.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energie
Konsultationsverfahren: Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix der Mitgliedstaaten sollte nicht durch einen politischen Beschluss, sondern nur durch Marktkräfte unter Berücksichtigung der klimapolitischen Instrumente, insbesondere des Emissionsrechtehandels, festgelegt werden. Hierfür ist es jedoch zu spät.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Es ist unverzichtbar, dass der bereits beschlossene rechtsverbindliche Ausbau der erneuerbaren Energien zu möglichst geringen Kosten erreicht wird. Die Mitgliedstaaten sollten daher ihre vorrangig nationale Orientierung ablegen, statt dessen, wie die Kommission es fordert, die Vorteile des Binnenmarktes auch für erneuerbare Energien wahrnehmen **und** die Möglichkeiten der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nutzen, **die Kosten durch internationale Kooperationen zu senken.**

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 optimal ist (z. B. große Windparks vor den Küsten Westeuropas, Wasserkraftwerke in Skandinavien und Österreich, Photovoltaikanlagen in Südeuropa sowie Solarthermiekraftwerke in Nordafrika). 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.** Es ist eine Verschwendung knapper Mittel, wenn nicht wettbewerbsfähige Industrien durch den Einsatz von Zwangsabgaben künstlich am Leben gehalten werden. Diesen Weg hat man bei der Steinkohleförderung in Europa inzwischen verlassen (s. [CEP-Standpunkt](#) zur Steinkohleförderung). Dies sollte man auch bei erneuerbaren Energien tun. **Die Förderung erneuerbarer Energien muss daher in der EU besser aufeinander abgestimmt, und hochgradig ineffiziente Unterstützungssysteme einzelner Mitgliedstaaten müssen in diesem Zuge unterbunden werden.** Die Kommission sollte sich noch klarer zu diesem Ziel bekennen.

Für eine effiziente und möglichst kostengünstige Energieversorgung ist auch der von der Kommission geforderte – nationale wie grenzüberschreitende – Ausbau der Stromnetze unverzichtbar. Denn nationale wie internationale Projekte (Offshore-Windparks, Desertec, Mittelmeer-Solarplan) werden ihr Potential nur ausspielen können, wenn die hierfür nötige Energieinfrastruktur bereitsteht. Allerdings ist zu bezweifeln, dass der Ausbau der Energieinfrastruktur bis 2020 in dem nötigen Ausmaß voranschreitet (s. [CEP-Analyse](#) zur Energieinfrastruktur).

Die Förderung erneuerbarer Energien muss auf ein konkret definiertes Ende ausgerichtet sein. Anders als es die Kommission behauptet, ist eine klare Perspektive auf ein Auslaufen der Subventionen eine Voraussetzung für Effizienzsteigerungen bei erneuerbaren Energien und deren Integration in ein wettbewerbles

Umfeld. Der von der Kommission unterstellte umgekehrte Zusammenhang, wonach Subventionen erst auslaufen dürften, *nachdem* die erneuerbaren Energien wettbewerbsfähig geworden seien, negiert nicht nur die effizienzsteigernde Wirkung von Wettbewerb, sondern auch die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten „ihre“ Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien vor internationalem Wettbewerb zu schützen trachten.

Der Ausbau erneuerbarer Energien könnte zwar tatsächlich, wie von der Kommission befürchtet, durch abrupte Änderungen der Förderungssysteme in den Mitgliedstaaten gehemmt werden. Dies darf jedoch nicht als Argument gegen Entscheidungen von Mitgliedstaaten dienen, ineffiziente Förderprogramme auch kurzfristig einzustellen.

Eine staatliche Unterstützung der Grundlagenforschung 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.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Erneuerbare-Energien-Politik der EU und der Mitgliedstaaten führt, als Preis für den Klimaschutz, unausweichlich zu einem Anstieg der Energiekosten und wirkt sich damit negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus. **Durch einen europäischen Ansatz bei der Förderung erneuerbarer Energien lassen sich deren Kosten senken und dadurch die negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung begrenzen.**

Wachstum wird nicht dadurch erzeugt, dass, wie die Kommission es vorschlägt, **beliebige Ausgaben** zugunsten erneuerbarer Energien **durch politischen Beschluss als „wachstumsfördernd“** mit „in Zukunft höheren Renditen“ **deklariert werden** (S. 17). Unter keinen Umständen darf diese Argumentation dazu dienen, staatliche Verschuldungsschranken aufzuweichen oder gar zu überschreiten.

Folgen für die Standortqualität Europas

Je besser es gelingt, die Kosten des Ausbaus erneuerbarer Energien durch die Nutzung der Potenziale des Energiebinnenmarktes zu senken, desto weniger leidet die Standortqualität Europas.

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 Netzbetreiber an die Anlagenbetreiber zu zahlenden Einspeisetarife (§ 16 i.V.m. §§ 18 bis 33 EEG) sind letztlich von den Endverbrauchern zu tragen.

Die Kommission ist 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

Da die EU bereits rechtsverbindliche Anteile erneuerbarer Energien am Energiemix der Mitgliedstaaten beschlossen hat, ist es wichtig, dass diese zu möglichst geringen Kosten erreicht werden. Die Mitgliedstaaten sollten, wie von der Kommission vorgeschlagen, die Möglichkeiten der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nutzen, die Kosten durch internationale Kooperationen zu senken, so dass der Ausbau erneuerbarer Energien dort erfolgt, wo die Energieausbeute optimal ist. Dadurch werden die negativen Folgen des Energiekostenanstiegs für Wachstum und Beschäftigung begrenzt. Für eine effiziente Energieversorgung ist auch der Ausbau der Energieinfrastruktur unverzichtbar. Die Förderung erneuerbarer Energien muss auf ein konkret definiertes Ende der Unterstützung ausgerichtet sein. Wachstum lässt sich nicht durch politische Beschlüsse erzeugen, dass beliebige Ausgaben zugunsten erneuerbarer Energien per se „wachstumsfördernd“ seien.