

Erneuerbare Energien in Europa

Vier Kernforderungen an die kommende Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Moritz Bonn & Götz Reichert



Ende November 2016 will die Europäische Kommission eine Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) vorschlagen, die regeln soll, wie die EU-Mitgliedstaaten die erneuerbaren Energien (EE) künftig fördern dürfen. Die neuen Vorschriften sollten folgende Anforderungen erfüllen:

- ▶ Die nationale EE-Förderung muss EU-weit einheitlich ausgestaltet werden und offen sein für Anlagenbetreiber aus anderen Mitgliedstaaten.
- ▶ Die Förderung muss technologieneutral ausgestaltet werden. Die Politik sollte keinen Einfluss auf die Frage nehmen, welche Technologien beim Ausbau erneuerbarer Energien eingesetzt werden.
- ▶ Die Förderung muss wettbewerblich ausgestaltet werden. Dabei bietet es sich an, Förderung für neue Anlagen durch ein verpflichtendes Ausschreibungsmodell zu bestimmen.
- ▶ Die Förderung muss auch die Kosten für die Integration der erneuerbaren Energien in das Energiesystem berücksichtigen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Der EU-Regulierungsrahmen zur Förderung erneuerbarer Energien	3
2.1	Entwicklung der EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien	3
2.2	Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG)	4
2.3	Leitlinien für nationale EE-Förderregelungen.....	5
3	Kommissionspläne zur Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie	6
4	Bewertung.....	7
4.1	Sollten erneuerbare Energien überhaupt staatlich gefördert werden?	7
4.2	Anforderungen an die künftige Erneuerbare-Energien-Förderung	8

1 Einleitung

Der Europäische Rat beschloss im Oktober 2014, bis 2030 den Anteil erneuerbarer Energien (EE) am Gesamtenergieverbrauch in der EU auf mindestens 27% zu steigern. Mögliche Maßnahmen zur Umsetzung dieses EE-Ausbauziels skizzierte die Europäische Kommission im Februar 2015 in ihrer „Rahmenstrategie für eine Energieunion“. Noch vor Ende 2016 will die Kommission Rechtsetzungsvorschläge zur Weiterentwicklung u.a. der EE-Richtlinie (2009/72/EG)¹ vorlegen.

Das cep nimmt die anstehende Neuausrichtung der EU-Energiepolitik auf das Jahr 2030 zum Anlass, einen grundsätzlichen Blick auf die EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien zu werfen. Hierzu werden zunächst der EU-Regulierungsrahmen zur EE-Förderung (Kapitel 2) und die Pläne der Europäischen Kommission zur Reform der EE-Richtlinie (Kapitel 3) vorgestellt. Abschließend formulieren wir vier Anforderungen, die bei der Reform der EE-Richtlinie berücksichtigt werden sollten (Kapitel 4).

2 Der EU-Regulierungsrahmen zur Förderung erneuerbarer Energien

Im Folgenden werden die Entwicklung der EU-Politik zur EE-Förderung, die EE-Richtlinie (2009/28/EG) sowie die Leitlinien der Kommission zur EE-Förderung behandelt.

2.1 Entwicklung der EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien

Durch die EE-Nutzung sollen die Energieversorgung in der EU sichergestellt, die Abhängigkeit von Energieimporten aus Drittstaaten vermindert, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen durch die Entwicklung neuer Technologien gestärkt und ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden, indem die Verbrennung fossiler Brennstoffe und der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase (THG) wie insbesondere CO₂ gesenkt wird.

Der Europäische Rat beschloss 2007, bis 2020 die THG-Emissionen der EU verbindlich um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren² und den EE-Anteil am EU-Gesamtenergieverbrauch verbindlich auf mindestens 20% zu steigern.³ Zudem wurde jeder Mitgliedstaat verpflichtet, bis 2020 den Anteil von Biokraftstoffen am gesamten verkehrsbedingten Benzin- und Dieserverbrauch auf mindestens 10% zu erhöhen.⁴ Die EE-Richtlinie regelt, welche nationalen EE-Ausbauziele die Mitgliedstaaten erreichen müssen und welche Förderinstrumente ihnen hierzu zur Auswahl stehen. Der Europäische Rat beschloss 2014, bis 2030 die THG-Emissionen um mindestens 40% gegenüber 1990 zu reduzieren, sowie den EE-Anteil am Energieverbrauch „auf EU-Ebene verbindlich“ auf mindestens 27% auszubauen⁵, ohne hieraus für die Mitgliedstaaten verbindliche EE-Ausbauziele abzuleiten. Im Gegensatz dazu forderte das Europäische Parlament im Dezember 2015 für 2030 sowohl ein EU-weit verbindliches EE-Ausbauziel von mindestens 30% als auch verbindliche nationale EE-Ausbauziele.⁶

¹ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Hierzu umfassend Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), „Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven“, [cepKompas](#), S. 90 ff.

² Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 8./9. März 2007, Dok. 7224/1/07 REV 1, Rn. 32.

³ Ebd., Anhang I, S. 21, Rn. 7.

⁴ Ebd.

⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 23./24. Oktober 2014, Dok. EUCO 169/14, S. 5, Rn. 3.

⁶ Europäisches Parlament, Entschließung vom 15. Dezember 2015 über das Thema „Wege zu einer europäischen Energieunion“ (2015/2113(INI)), Dok. P8_TA(2015)0444, Rn. 7.

Die Europäische Kommission legte ihre Erwägungen zur Umsetzung des 2030-EE-Ausbauziels im Februar 2015 in ihrer „Rahmenstrategie für eine Energieunion“ dar.⁷ Demnach soll die EU „weltweit die Führungsrolle bei den erneuerbaren Energien“ übernehmen.⁸ Die EE-Förderung soll durch „marktbasierte Mechanismen“ erfolgen, die „Kosteneffizienz gewährleisten und Überkompensationen oder Wettbewerbsverzerrungen verhindern“⁹. Insbesondere strebt die Kommission eine „stärkere grenzübergreifende Öffnung“ nationaler EE-Fördersysteme an.¹⁰ Im September 2016 kündigte die Kommission an, vor Ende 2016 Vorschläge zur Revision der EE-Richtlinie vorzulegen.¹¹

Da die Marktanteile der EE insbesondere im Stromsektor in den Mitgliedstaaten stark gewachsen sind, entstehen neue Herausforderungen an die EE-Fördersysteme in der EU. Denn EE haben ihren anfänglichen Status als Nischentechnologien längst hinter sich gelassen und müssen nun sukzessive an den Markt herangeführt werden.¹²

2.2 Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG)

Die EE-Richtlinie (2009/28/EG)¹³ dient der Umsetzung des EU-weiten EE-Ausbauziels von 20% bis 2020. Sie erfasst alle EE-Arten in den Sektoren Strom-, Wärme- und Kälteerzeugung sowie Verkehr. Da in den einzelnen Mitgliedstaaten die Potenziale für die EE-Nutzung und der historisch gewachsene Energiemix sehr unterschiedlich sind, teilt die EE-Richtlinie das EU-weite 20%-Ziel in verbindliche nationale EE-Ausbauziele für die einzelnen Mitgliedstaaten auf.¹⁴ Diese reichen von 10% für Malta über 18% für Deutschland bis zu 49% für Schweden.

Während die nationalen EE-Ausbauziele verbindlich festgelegt sind, kann jeder Mitgliedstaat selbst bestimmen, wie hoch der EE-Anteil im Strom- sowie im Wärme- und Kälte-Sektor sein soll. Die Mitgliedstaaten können grundsätzlich frei entscheiden, welche Instrumente sie zur EE-Förderung einsetzen wollen.¹⁵ Bei der EE-Förderung im Stromsektor haben sie die Auswahl z.B. zwischen Quotenregelungen, die einen bestimmten EE-Anteil bei der Stromerzeugung vorschreiben, und Einspeisetarifen (Feed-in-Tariffs, FITs), bei denen der Stromerzeuger für die von ihm aus EE erzeugte Strommenge eine feste Vergütung erhält. Die Betreiber der Übertragungs- und Verteilernetze müssen den Anbietern von EE-Strom einen vorrangigen Netzzugang gegenüber anderen Stromerzeugern gewähren („Einspeisevorrang“).¹⁶

Die Mitgliedstaaten dürfen entscheiden, nur EE-Anlagen auf ihrem Hoheitsgebiet zu fördern.¹⁷ Insbesondere müssen Mitgliedstaaten solche EE-Anlage nicht fördern, die grenzüberschreitend vom EU-Ausland aus EE-Strom liefern. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte zwar 2014 fest¹⁸, dass diese Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Abschottung ihrer nationalen Fördersysteme grundsätzlich eine Beschränkung des freien Warenverkehrs im EU-Energiebinnenmarkt darstelle. Dies sei

⁷ EU-Kommission, Mitteilung COM(2015) 80 vom 15. Februar 2015, „Paket zur Energieunion – Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“; s. [cepAnalyse Nr. 08/2015](#).

⁸ EU-Kommission, Mitteilung COM(2015) 80 vom 15. Februar 2015, „Paket zur Energieunion – Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“, S. 17 ff.; s. [cepAnalyse Nr. 08/2015](#).

⁹ Ebd., S. 18.

¹⁰ Ebd.

¹¹ EU-Kommission, List of Planned Commission Initiatives (Stand 1. September 2016) <http://ec.europa.eu/atwork/pdf/planned_commission_initiatives_2016.pdf> (letzter Abruf: 8. November 2016).

¹² Vgl. z.B. Bonn, M.; Voßwinkel, J. (2016), „Photovoltaik-Förderung in der EU – Welchen Beitrag leistet sie für die klima- und energiepolitischen Ziele in der EU?“, [cepInput Nr. 1/2016](#).

¹³ Hierzu umfassend Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), „Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven“, [cepKompass](#), S. 90 ff.

¹⁴ EE-Richtlinie 2009/28/EG, Art. 3 Abs. 1, Anhang I Teil A.

¹⁵ Ebd., Art. 2 lit. k i.V.m. Art. 3 Abs. 3.

¹⁶ Ebd., Art. 16 Abs. 2.

¹⁷ Ebd., Art. 3 Abs. 3 Satz 2.

¹⁸ EuGH, Urteil Ålands Vindkraft, Rs. C-573/12, EU:C:2014:2037.

aber durch das im Allgemeininteresse liegende Ziel des Klimaschutzes gerechtfertigt.¹⁹ Unabhängig davon räumt die EE-Richtlinie den Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit ein, ihre EE-Ausbauziele durch die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten im Rahmen von „Kooperationsmechanismen“ zu erreichen.²⁰ Dabei soll das EU-weit ungleich verteilte Potenzial zur EE-Erzeugung bestmöglich ausgeschöpft werden, indem EE dort erzeugt werden, wo dies am ertragreichsten und kostengünstigsten ist. Allerdings haben die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit zur grenzübergreifenden EE-Förderung so gut wie keinen Gebrauch gemacht.²¹

2.3 Leitlinien für nationale EE-Förderregelungen

Das Recht der Mitgliedstaaten, selbst über die Ausgestaltung ihrer EE-Fördersysteme zu entscheiden, hat zu einer zersplitterten Förderlandschaft in der EU geführt. Um Marktverzerrungen zu minimieren, Überkompensationen zu vermeiden und die EE-Förderung EU-weit besser abzustimmen²², formulierte die Europäische Kommission 2013 unverbindliche Leitlinien für beste Praktiken der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung nationaler EE-Förderregelungen²³ sowie für die Nutzung von Kooperationsmechanismen²⁴ im Stromsektor. Hierauf aufbauend legte sie in ihren de facto rechtsverbindlichen Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020 („Beihilfeleitlinien“)²⁵ dar, nach welchen Kriterien sie nationale EE-Förderregelung beihilferechtlich als ausnahmsweise mit dem Binnenmarkt vereinbar i.S.v. Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV ansehen wird. Es soll verhindert werden, dass nationale EE-Fördersysteme das Zusammenwachsen des Energiebinnenmarkts hemmen und den Wettbewerb verfälschen. Demnach erwartet die Europäische Kommission, dass etablierte Technologien zur EE-Erzeugung zwischen 2020 und 2030 voraussichtlich wettbewerbsfähig sein werden, so dass langfristig die EE-Förderung in Form staatlicher Beihilfen degressiv abgeschafft werden soll.²⁶ Garantierte Einspeisetarife für EE-Strom sollen nur noch für Kleinanlagen oder Technologien im Entwicklungsstadium genutzt werden und ansonsten künftig durch Einspeiseprämien ersetzt werden, bei denen die Erzeuger ihren EE-Strom direktvermarkten und zusätzlich zum Börsenpreis eine Prämie erhalten.²⁷ Die Höhe der Prämie soll primär in technologiespezifischen Ausschreibungen bestimmt werden.²⁸ Dadurch sollen die Kosten der EE-Förderung insgesamt sinken und Überförderung und Mitnahmeeffekte vermieden werden.²⁹

¹⁹ Ebd., Rn. 92.

²⁰ EE-Richtlinie 2009/28/EG, Art. 6 ff.

²¹ EU-Kommission, Mitteilung C(2013) 7243 vom 5. November 2013, „Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen“, S. 20; s. [cepAnalyse Nr. 13/2014](#).

²² EU-Kommission, Mitteilung COM(2012) 271 vom 6. Juni 2012, „Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt“, S. 5 f; s. [cepAnalyse Nr. 29/2012](#).

²³ EU-Kommission, Arbeitspapier SWD(2013) 439 vom 5. November 2013, „Guidance for the design of renewables support schemes“; s. [cepAnalyse Nr. 13/2014](#).

²⁴ EU-Kommission, Arbeitspapier SWD(2013) 440 vom 5. November 2013, „Guidance on the use of the renewable energy cooperation mechanism“; dies., Arbeitspapier SWD(2013) 441 vom 5. November 2013, „Notification forms and model agreements for cooperation mechanisms“.

²⁵ EU-Kommission, „Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020“, in: ABIEU C 200 vom 28. Juni 2014, S. 1 ff. Hierzu Bonn, M.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014): „Entwurf der Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020 – Juristische und ökonomische Bewertung der Prüfkriterien zur Förderung erneuerbarer Energien“, [cepStudie](#).

²⁶ Beihilfeleitlinien, Rn. 108.

²⁷ Ebd., Rn. 124.

²⁸ Ebd., Rn. 110.

²⁹ EU-Kommission, Arbeitspapier SWD(2013) 439 vom 5. November 2013, „Guidance for the design of renewables support schemes“, S. 8 ff.

3 Kommissionspläne zur Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Aus einem Vorentwurf³⁰ der Kommission für ihren Vorschlag zur Reform der EE-Richtlinie ist ersichtlich, dass sie den bereits durch die Beihilfeleitlinien eingeschlagenen Weg grundsätzlich fortführen und die EE-Förderung ab 2021 effizienter und wettbewerbsfähiger gestalten will. Allerdings ist innerhalb der Kommission stark umstritten, welchen Spielraum den Mitgliedstaaten insoweit bei der Ausgestaltung ihrer EE-Förderpolitik z.B. aufgrund von Ausnahmetatbeständen verbleiben soll. Fest steht, dass bereits bestehende EE-Förderinstrumente durch die Reform nicht beeinträchtigt werden sollen.³¹

Nach den Plänen der Kommission zur Förderung der EE-Stromerzeugung sollen künftig die Mitgliedstaaten EE-Fördersysteme konzipieren, die Wettbewerbsverzerrungen auf den Strommärkten vermeiden und die EE-Stromerzeuger zu einem Einspeiseverhalten anreizen, das sowohl Angebot und Nachfrage auf den Strommärkten als auch Netzkapazitätsengpässe berücksichtigt. Aus diesem Grund sollen – wie bereits in den bis 2020 geltenden Beihilfeleitlinien vorgesehen (s. 2.3) – künftig garantierte Einspeisetarife für EE-Strom nur noch für Kleinanlagen oder Demonstrationsprojekte gezahlt und ansonsten durch Einspeiseprämien ersetzt werden, bei denen die Erzeuger ihren EE-Strom direktvermarkten und zusätzlich zum Börsenpreis eine Prämie erhalten.³² Zudem soll der Einspeisevorrang für EE für die Mitgliedstaaten nicht mehr verpflichtend sein³³ und die Höhe der EE-Förderung – außer bei Kleinanlagen oder Demonstrationsprojekten – in offenen, transparenten und nicht-diskriminierenden Ausschreibungen bestimmt werden müssen.³⁴ Diese sollen zwar „so weit möglich“ allen EE-Technologien offenstehen, dabei aber die „Notwendigkeit einer Technologievielfalt“ bei EE berücksichtigen.³⁵

Nach den Plänen der Kommission bleibt es bei dem vom Europäischen Rat 2014 beschlossenen EU-weiten EE-Ausbauziel von mindestens 27% bis 2030. Sie übernimmt also die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Ausbauziel von mindestens 30% nicht. Die Mitgliedstaaten sollen garantieren, dass ihre EE-Ausbauziele für 2020 auch darüber hinaus eingehalten werden. Die darüber hinausgehende Einhaltung des EU-weiten EE-Ausbauziels von 27% für 2030 sollen die Mitgliedstaaten gemeinsam sicherstellen.³⁶ Hierzu sollen die Systeme zur Förderung von EE-Strom schrittweise für Anlagen aus dem EU-Ausland geöffnet werden. So sollen zwischen 2021 und 2025 mindestens 10% und zwischen 2026 und 2030 mindestens 15% der ausgeschriebenen EE-Stromerzeugungskapazität für ausländische Bewerber offenstehen. Dabei können die Mitgliedstaaten allerdings den Zugang auf EE-Anlagen beschränken, die in Mitgliedstaaten liegen, zu denen es eine direkte Stromverbindungsleitung („Interkonnektor“) gibt.³⁷

³⁰ European Commission (undatiert), „Draft of the proposal for a Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)“.

³¹ Ebd., Art. 6.

³² Ebd., Art. 4 Abs. 2.

³³ Ebd., Art. 20 i.V.m. European Commission (undatiert), „Draft of the proposal for a Regulation on the electricity market“, Art. 11.

³⁴ Ebd., Art. 4 Abs. 3.

³⁵ Ebd., Art. 4 Abs. 5.

³⁶ Ebd., Art. 3.

³⁷ Ebd., Art. 5.

4 Bewertung

4.1 Sollten erneuerbare Energien überhaupt staatlich gefördert werden?

Die Notwendigkeit eines staatlich geförderten EE-Ausbaus wird regelmäßig mit zwei Argumenten begründet. Zum einen können durch die EE-Nutzung im Strom-, Wärme- und Kälte- sowie Verkehrssektor THG-Emissionen eingespart werden, um damit zum Klimaschutz beizuragen. Zum anderen können EE in der EU die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und damit die Abhängigkeit von Energieimporten aus Drittstaaten senken. Zwar können EE tatsächlich zum Klimaschutz und zu einer geringeren Importabhängigkeit der Energieversorgung beitragen, doch begründet dies nicht, dass deshalb der EE-Ausbau staatlich gefördert werden sollte und die Vorgabe quantitativer Ziele für den EE-Anteil am Energiemix tatsächlich gerechtfertigt ist.³⁸

Bei der Bewertung der Klimaschutzwirkung der staatlichen EE-Förderung muss insbesondere der klima- und energiepolitische Regulierungsrahmen in der EU berücksichtigt werden. So werden die THG, die bei der Stromerzeugung emittiert werden, bereits durch das EU-Emissionshandelssystem (ETS) reguliert.³⁹ Gemäß der ETS-Richtlinie (2003/87/EG) müssen die am ETS teilnehmenden Anlagen⁴⁰ – dazu zählen insbesondere große ortsfeste Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie – ihre THG-Emissionen bis 2020 um 21% gegenüber 2005 reduzieren.⁴¹ Das ETS stellt die Reduktion an THG-Emissionen sicher, indem es einerseits die Unternehmen verpflichtet, für jede ausgestoßene Tonne an THG ein Emissionsrecht („Zertifikat“) vorzuweisen, und andererseits die Gesamtmenge an Zertifikaten begrenzt und entsprechend dem THG-Reduktionsziel bis 2020 jährlich um 1,74% absenkt. Durch die Möglichkeit, die Zertifikate zu handeln, entscheiden die teilnehmenden Unternehmen selbst, wo und auf welche Weise THG-Emissionen eingespart werden.

Aufgrund der Begrenzung der Gesamtzertifikatmenge führt ein staatlich vorgeschriebener EE-Ausbau im Stromsektor nicht zu einer zusätzlichen CO₂-Absenkung. Zudem verzerrt er die Funktionsweise des ETS, da durch den verpflichtenden EE-Ausbau bereits vorgegeben wird, wo und wie THG-Emissionen reduziert werden. Dadurch wird verhindert, dass, verglichen mit EE, günstigere CO₂-Einsparungen realisiert werden können.⁴²

Die von der EU festgelegten nationalen Zielvorgaben für die THG-Reduktion im Wärme- und Kälte- sowie im Verkehrssektor sind ebenfalls unabhängig vom EE-Anteil. Auf welche Art und Weise und in welchem Sektor THG-Emissionen eingespart werden, wird von den Mitgliedstaaten festgelegt. Auch hier führen festgeschriebene EE-Ausbauziele nicht zu zusätzlichen THG-Reduktionen, können aber günstigere Formen der CO₂-Vermeidung verhindern.

Ein staatlich geförderter EE-Ausbau kann auch nicht stichhaltig damit begründet werden, dass er die zur Verfügung stehenden Energiequellen diversifiziert und damit die Versorgungssicherheit erhöht. Denn die Notwendigkeit, Energie zu importieren, ist lediglich dann ein Problem, wenn sich aufgrund einer begrenzten Zahl an Lieferanten monopolistische Strukturen bilden, die zu höheren

³⁸ Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), „Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven“, [cepKompass](#), S. 99 f.

³⁹ Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ETS-Richtlinie). Hierzu umfassend Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), „Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven“, [cepKompass](#), S. 10 ff.

⁴⁰ Der Wärme/Kälte- sowie der Verkehrssektor nehmen zwar überwiegend nicht am ETS teil, ihre THG-Emissionen werden aber durch die von der EU festgelegten nationalen Zielvorgaben begrenzt.

⁴¹ Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ETS-Richtlinie).

⁴² Bonn, M.; Voßwinkel, J. (2015), „Mehr Kohärenz beim Klimaschutz – Ziele und Mittel in der EU und in Deutschland besser abstimmen“, [ceplnput Nr. 16/2015](#), S. 10.

Preisen und politischen Abhängigkeiten führen. Dieses Problem haben primär mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten, die einen Großteil ihrer Gaslieferungen von einem einzigen Anbieter („Gazprom“) beziehen. Die betroffenen Staaten haben aber diverse Möglichkeiten, sich aus dieser ökonomischen und politischen Abhängigkeit zu befreien. So können sie bspw. ihre Importwege oder ihren Energiemix diversifizieren. Der EE-Ausbau ist dabei eine, aber nicht notwendigerweise die günstigste Möglichkeit, die Abhängigkeit von Energieanbietern aus Drittstaaten zu reduzieren.⁴³

Grundsätzlich sollte der EE-Anteil in den Mitgliedstaaten und der EU insgesamt daher nicht durch politischen Beschluss, sondern im Wettbewerb unter Berücksichtigung des ETS 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.⁴⁴ Aus diesem Blickwinkel werden im Folgenden die Pläne der Kommission zur Reform der EE-Richtlinie bewertet.

4.2 Anforderungen an die künftige Erneuerbare-Energien-Förderung

Insbesondere im Stromsektor sind die Instrumente zur Erreichung der von der EU vorgegebenen EE-Ziele nicht nur ineffizient, sondern auch wettbewerbsfeindlich: Statt ein wettbewerbsfähiges und standortneutrales europäisches Fördersystem zu entwickeln, hat sich innerhalb der EU eine unübersichtliche und uneinheitliche Förderlandschaft etabliert, die der Idee des fairen Wettbewerbs im Strombinnenmarkt widerspricht. Anstatt den Wettbewerb unter den EE-Technologien anzuregen, verfolgen die meisten Mitgliedstaaten das Ziel, einen breiten Mix aus verschiedenen EE-Technologien durch staatliche Förderung sicherzustellen. Die Höhe der einzelnen Fördersätze unterscheidet sich daher z.T. deutlich; ein effizienzsteigernder Technologiewettbewerb und somit Technologieneutralität ist nicht gewährleistet.⁴⁵

Die von der Generaldirektion Wettbewerb 2014 vorgelegten Leitlinien zur Beurteilung staatlicher Umwelt- und Energiebeihilfen haben bereits dazu beigetragen, dass die Förderkosten in den Mitgliedstaaten gesenkt und Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt abgebaut wurden. Der EE-Ausbau findet aber weiterhin vorrangig dort statt, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo er aufgrund günstiger klimatischer und naturräumlicher Bedingungen sowie der Nähe zum Energieverbrauch ökonomisch sinnvoll wäre. Dies führt immer noch zu einer gigantischen Verschwendung von Ressourcen und behindert das Zusammenwachsen grenzüberschreitender Strommärkte in der EU.⁴⁶

Da die Förderinstrumente oft langfristig ausgelegt sind und den Investoren in vielen Mitgliedstaaten wie Deutschland feste Einspeisevergütungen auf 20 Jahre garantieren, betrifft eine Reform der Gesetzeslage zur EE-Förderung lediglich neue Anlagen.⁴⁷ Der kurzfristige Einfluss einer EE-Reform ist somit gering, da bestehende Fördersysteme noch für eine lange Zeit einen großen Anteil an der Gesamtförderung ausmachen werden. Damit es aber wenigstens mittel- bis langfristig zu mehr Effizienz und Wettbewerb beim EE-Ausbau in der EU kommen kann, muss die Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für die Zeit nach 2020 vier Anforderungen erfüllen:

⁴³ Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), „Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven“, [cepKompass](#), S. 72 f.

⁴⁴ Bonn, M.; Reichert, G. (2014), „Förderung erneuerbarer Energien“, [cepAnalyse Nr. 13/2014](#), S. 3.

⁴⁵ Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), „Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven“, [cepKompass](#), S. 101.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Ebd.

Anforderung 1: Die nationale EE-Förderung muss EU-weit einheitlich ausgestaltet werden und offen sein für Anlagenbetreiber aus anderen Mitgliedstaaten.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis kaum bereit sind, bei der EE-Förderung zu kooperieren, auch wenn dies aus ökonomischen Gründen sinnvoll wäre. Stattdessen ziehen sie aus politischen Gründen eine teure EE-Förderung im Inland einer günstigen EE-Förderung im Ausland vor. Die Tatsache, dass das EE-Ausbauziel für 2030 von 27% lediglich auf der EU-Ebene verbindlich ist, bietet nun die Möglichkeit, ein Fördersystem für die Zeit nach 2020 zu entwickeln, das Kooperation erzwingt und deutlich stärker als bisher den Wettbewerb um die besten Standorte zur EE-Erzeugung in der EU anregt. Die Mitgliedstaaten sollten daher nicht erneut nationale EE-Ausbauziele zugewiesen bekommen, sondern nachweisen müssen, dass deren Bürger und Unternehmen einen bestimmten EE-Anteil in der EU finanziert haben. Zudem müssen die Förderinstrumente EU-weit einheitlich ausgestaltet werden und offen sein für EE-Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten. Dadurch werden Wettbewerbsverzerrungen im Strombinnenmarkt abgebaut, die Kosten für die EE-Förderung der EU angeglichen und EE zukünftig dort ausgebaut, wo dies am wirtschaftlichsten ist.

Der im Vorentwurf der Kommission enthaltene Vorschlag, die europäischen Fördersysteme schrittweise zu integrieren, weist in die richtige Richtung, geht aber in seiner Ausgestaltung nicht weit genug.

Anforderung 2: Die Förderung muss technologieutral ausgestaltet werden.

Die staatliche EE-Förderung sollte ab 2021 ohne Einschränkungen technologieutral erfolgen, d.h. die Politik sollte sich bei der Entscheidung zurückhalten, welche Technologien beim politisch beschlossenen EE-Ausbau eingesetzt werden. EU-weit sollten sich demnach nicht nur die besten Standorte, sondern auch die besten Technologien durchsetzen. Nur solche Technologien, die sich in der Entwicklungsphase befinden und die enorme Kostensenkungspotenziale aufweisen, sollten für einen begrenzten Zeitraum gesondert gefördert werden dürfen. EE-Technologien, die – wie Windkraft-, Photovoltaik oder Biomasseanlagen – mittlerweile einen substanziellen und stetig wachsenden Anteil an der europäischen Energieversorgung haben, sind längst dem Entwicklungsstadium entwachsen und bedürfen keiner gesonderten Technologieförderung mehr.

Der Vorentwurf der Kommission bietet den Mitgliedstaaten einen unnötig weiten Spielraum für technologiespezifische Förderungen, indem er die Notwendigkeit einer Technologievielfalt bei EE unterstellt.

Anforderung 3: Die Förderung muss wettbewerblich ausgestaltet werden.

Ein EE-Fördersystem ist nur sinnvoll, wenn es wettbewerblich ausgestaltet ist. Vor dem Hintergrund der bestehenden Förderlandschaft bietet sich dabei insbesondere ein verpflichtendes Ausschreibungsmodell für neue EE-Anlagen an. Dabei müssen die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Zielvorgaben den Ausbau neuer EE-Anlagen EU-weit ausschreiben. Ein solches Ausschreibungsmodell würde zu einem grenzüberschreitenden Wettbewerb sowohl zwischen Betreibern neuer EE-Anlagen um die Förderung als auch zwischen den Mitgliedstaaten um die bestmöglichen neuen EE-Standorte führen. Dies würde die Fördersätze in der EU angleichen und die Kosten für die EE-Förderung insgesamt senken.

Der Vorentwurf der Kommission erfüllt zwar die Anforderung einer grundsätzlich offenen Ausschreibung. Allerdings verlangt er nicht eine vollständige Öffnung, sondern nur für einen kleinen Teil der ausgeschriebenen EE-Stromerzeugungskapazität. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten die

Möglichkeit haben, die Teilnahme ausländischer EE-Anbieter aus solchen Mitgliedstaaten zu begrenzen, mit deren Stromnetz sie direkt über „Interkonnektoren“ verbunden sind. Auch dies ist verfehlt.

Anforderung 4: Die Förderung muss die Kosten für die Integration der erneuerbaren Energien in das Energiesystem berücksichtigen.

Bei der Ausgestaltung der zukünftigen Förderinstrumente sowie der Auswahl der besten Standorte und Technologien für den EE-Ausbau müssen neben den Kosten für die EE-Förderung selbst auch die Kosten berücksichtigt werden, die bei der Integration der EE in das Stromsystem entstehen. Diese umfassen zum einen die Kosten für den Bau und Betrieb zusätzlicher Strominfrastrukturen zur Anbindung der oft dezentralen EE-Anlagen; zum anderen die Kosten für die Sicherstellung der Stromerzeugung, die insbesondere durch von Tageszeit und Witterung abhängigen Windkraft- und Solaranlagen nicht jederzeit erbracht werden kann. Fördersysteme, die diese von EE verursachten negativen Systemexternalitäten nicht berücksichtigen, sind ökonomisch ineffizient. Systemkosten, die eindeutig einzelnen EE-Erzeugern angerechnet werden können, sollten gemäß dem Verursacherprinzip von diesen zu tragen sein.⁴⁸

Zudem sollten ab 2021 alle Betreiber von neuen EE-Anlagen ihren erzeugten Strom direkt vermarkten müssen. Die Betreiber kleiner Anlagen können dabei auf externe Dienstleister zurückgreifen. Dies kann als Zwischenschritt hin zu einem Energiesystem angesehen werden, bei dem EE-Stromerzeuger ohne staatliche Förderung regulär am Strommarkt teilnehmen. Außerdem sollte der Einspeisevorrang abgeschafft werden. Denn erstens können EE-Stromanbieter aufgrund ihrer niedrigen variablen Stromerzeugungskosten Strom im Regelfall ohnehin günstiger und damit vorrangig auf dem Strommarkt anbieten. Zweitens aber erlaubt die Abschaffung des Einspeisevorrangs, dass 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 andere Kraftwerksarten – wie Kohlekraftwerke – abzuschalten oder das Netz extra für solche Ausnahmefälle auszubauen.

Der Vorentwurf der Kommission sieht zu Recht die Abschaffung des verpflichtenden Einspeisevorrangs vor, wobei er aber weiterhin von einer konkreten Berücksichtigung der Kosten für den Bau- und den Betrieb der Stromnetze bei der EE-Förderung absieht.

⁴⁸ Hierzu auch Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2012), „Europäisiert die Erneuerbaren! – Erneuerbare Energien im Energiebinnenmarkt“, [cepStudie](#).

Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:

- 04/2016: Carbon Leakage (September 2016)
- 03/2016: Drohnen im europäischen Luftraum (Mai 2016)
- 02/2016: Europäische Einlagensicherung (März 2016)
- 01/2016: Photovoltaik-Förderung in der EU (März 2016)
- 23/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 2: EU-Recht (November 2015)
- 22/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 1: Zahlen (November 2015)
- 21/2015: Einlagensicherung für die Eurozone (November 2015)
- 20/2015: Alkoholstrategie 2016-2022 (Oktober 2015)
- 19/2015: Zukunft des EU-Verkehrssektors (Oktober 2015)

Die Autoren:

Dr. Moritz Bonn ist Wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Dr. Götz Reichert leitet den Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.