

Erneuerbare Energien in der EU

Stand und Perspektiven nach der Reform

Moritz Bonn & Götz Reichert



Die EU-Regelungen zur Förderung erneuerbarer Energien (EE) sind für den Zeitraum 2021–2030 umfassend reformiert worden. Das cep bewertet die Reform wie folgt:

- ▶ Die staatliche Förderung erneuerbarer Energien (EE-Förderung) kann, im Gegensatz zum EU-Emissionshandel, Treibhausgasemissionen weder treffsicher noch kosteneffizient reduzieren.
- ▶ Auch nach 2020 wird den Mitgliedstaaten zu viel Spielraum für die Entwicklung ineffizienter und rein national wirkender EE-Stromfördersysteme eingeräumt, wodurch ein EU-weiter Wettbewerb um die besten Standorte und Technologien zur EE-Stromerzeugung unterbleibt.
- ▶ EU-weite Zielvorgaben für den EE-Einsatz im Verkehrssektor verhindern, dass der EE-Ausbau in jedem Mitgliedstaat vorrangig in dem Sektor stattfindet, in dem er am günstigsten zu erreichen ist.
- ▶ Durch die fortbestehende Anrechenbarkeit der meisten konventionellen Biokraftstoffe auf die EE-Ziele wird eine günstige Form des EE-Ausbaus im Verkehrssektor auch ab 2021 ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	EU-Regulierung zur Förderung erneuerbarer Energien	4
2.1	Erneuerbare-Energien-Richtlinien.....	4
2.1.1	Anwendungsbereiche und Ziele.....	4
2.1.2	Allgemeine Fördergrundsätze.....	5
2.1.3	Förderung im Stromsektor.....	5
2.1.4	Förderung im Wärme- und Kältesektor.....	6
2.1.5	Förderung im Verkehrssektor.....	7
2.2	Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014–2020.....	8
3	Bewertung	9
3.1	Allgemeine Bewertung der staatlichen Erneuerbaren-Energien-Förderung.....	9
3.2	Bewertung der EU-Regelungen zur Förderung erneuerbarer Energien.....	10
3.2.1	Regeln zur Förderung erneuerbarer Energien im Stromsektor.....	10
3.2.2	Regeln zur Förderung erneuerbarer Energien außerhalb des Stromsektors.....	10
3.2.3	Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen.....	11

1 Einleitung

Die Europäische Union verfügt seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 gemäß Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV über die Kompetenz, die Entwicklung erneuerbarer Energien (EE) zu fördern. Durch eine höhere EE-Nutzung sollen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) verringert, die Versorgungssicherheit erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie durch technologische Innovationen gestärkt werden.¹

Im März 2007 einigte sich der Europäische Rat auf das Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien (EE-Anteil) am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020 auf mindestens 20% zu erhöhen („2020-EE-Ausbauziel“).² Zudem muss jeder EU-Mitgliedstaat einen Mindestanteil von Biokraftstoffen am Treibstoffverbrauch in Höhe von 10% bis 2020 sicherstellen. Im Oktober 2014 beschloss der Europäische Rat ein auf EU-Ebene verbindliches EE-Ausbauziel für 2030 in Höhe von 27%.³ Allerdings sollten daraus – anders als beim 2020-EE-Ausbauziel – ausdrücklich keine für die Mitgliedstaaten verbindlichen EE-Ausbauziele abgeleitet werden.

Maßgeblich für die Umsetzung des 2020-EE-Ausbauziels ist die Erneuerbare-Energie-Richtlinie [2009/28/EG]⁴. Diese wurde zwischen 2016 und 2018 umfassend für die Zeit nach 2021 reformiert. Die daraufhin neugefasste Erneuerbare-Energien-Richtlinie [2018/2001/EU]⁵ regelt die EE-Förderung in der EU zwischen 2021 und 2030. Zudem hat die EU-Kommission bereits 2014 „Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020“⁶ veröffentlicht, die u.a. auch Kriterien festlegen, anhand derer die EU-Kommission die Vereinbarkeit nationaler EE-Förderregelungen mit dem EU-Beihilferecht prüft.

Der vorliegende **cepInput** nimmt eine Bestandsaufnahme der bis 2020 geltenden sowie der für die Zeit ab 2021 reformierten EU-Regelungen zur Förderung erneuerbarer Energie vor (Abschnitt 2). Dabei werden sowohl die EE-Richtlinie vor und nach der Reform (Abschnitt 2.1) als auch die Umwelt- und Energie-Beihilfeleitlinien 2014–2020 (Abschnitt 2.2) behandelt. Die daran anschließende Bewertung (Abschnitt 3) befasst sich zunächst mit der Grundsatzfrage, ob überhaupt ein eigenständiges EE-Ausbauziel verfolgt werden sollte (Abschnitt 3.1). Darauf aufbauend werden die wesentlichen Regelungen der EE-Förderung nach der Reform im Detail analysiert (Abschnitt 3.2).

¹ EU-Kommission, Mitteilung KOM(2006) 848 vom 10. Januar 2007 über einen Fahrplan für erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert – Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft, S. 3.

² Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen, Dok. 7224/1/07 REV 1, Anhang I, S. 21, Rn. 7.

³ Europäischer Rat vom 23./24. Oktober 2014, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 169/14, Rn. 3; hierzu Bonn, M. / Heitmann, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2015), EU Climate and Energy Policy 2030 Comments on an Evolving Framework, [cepInput 02/2015](#).

⁴ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG [im Folgenden: „EE-Richtlinie (2020)“]; 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.

⁵ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen [im Folgenden: „EE-Richtlinie (2030)“], s. [cepAnalyse 07/2017](#).

⁶ EU-Kommission (2014), Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020, in: ABIEU C 200 vom 28. Juni 2014, S. 1 ff. [im Folgenden: „U&E-Beihilfeleitlinien“]; 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](#).

2 EU-Regulierung zur Förderung erneuerbarer Energien

2.1 Erneuerbare-Energien-Richtlinien

2.1.1 Anwendungsbereiche und Ziele

Die EE-Richtlinie (2020) ist bis 2020 der zentrale EU-Rechtsakt zur Regulierung der EE-Förderung in der EU. Sie macht Vorgaben zur Umsetzung des EU-weiten EE-Ausbauziels von 20% bis 2020 und erfasst alle EE-Arten in den Sektoren Stromerzeugung, Wärme- und Kälteerzeugung sowie Verkehr. Das EU-weite 2020-EE-Ausbauziel wird in verbindliche nationale 2020-EE-Ausbauziele für die Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei das jeweilige Potenzial für die EE-Nutzung und der historisch gewachsene Energiemix eines Mitgliedstaates berücksichtigt werden.⁷ Folglich reichen die nationalen 2020-EE-Ausbauziele von 10% für Malta über 18% für Deutschland bis hin zu 49% für Schweden.⁸ Die Mitgliedstaaten erhalten zudem alle zwei Jahre bis 2020 unverbindliche Zwischenziele für den EE-Ausbau.⁹

Während die nationalen 2020-EE-Ausbauziele verbindlich festgelegt wurden, müssen die Mitgliedstaaten in Form von „nationalen Aktionsplänen“ selbst bestimmen, wie hoch der EE-Anteil im Stromsektor, im Wärme-und-Kälte-Sektor sowie im Verkehrssektor sein soll, und darlegen, durch welche Maßnahmen diese Ziele erreicht werden.¹⁰ Lediglich für den Verkehrssektor muss jeder Mitgliedstaat bis 2020 einen EE-Anteil von 10% nachweisen.¹¹

Da der EE-Anteil am Bruttogesamtenergieverbrauch in der EU bereits 2016 17% betrug, ist es wahrscheinlich, dass das EU-weite 2020-EE-Ausbauziel von 20% erreicht wird. 2016 erfüllten zudem bereits elf Mitgliedstaaten ihr nationales 2020-EE-Ausbauziel. Deutschland hatte 2016 einen EE-Anteil von 14,8% und wird sein EE-Ausbauziel von 18% voraussichtlich ebenfalls erreichen.¹²

Die neugefasste EE-Richtlinie (2030) regelt die EE-Förderung in der EU zwischen 2021 und 2030. Sie gibt ein EE-Ausbauziel von 32% (2030-EE-Ausbauziel) vor, das ambitionierter ist als das ursprünglich vom Europäischen Rat ausgegebene Ziel von 27%. 2023 soll es von der Kommission überprüft und ggf. verschärft werden. Das 2030-EE-Ausbauziel ist nur auf EU-Ebene verbindlich, so dass die Mitgliedstaaten es gemeinsam sicherstellen müssen.¹³ Demnach entfällt künftig eine Aufteilung in verbindliche nationale EE-Ausbauziele. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch ihre bestehenden EE-Ausbauziele für 2020 auch darüber hinaus einhalten.¹⁴

Zudem muss sich jeder Mitgliedstaat gemäß der neuen Verordnung zur Steuerung („Governance“) der Energieunion [EU] 2018/1999¹⁵ bis zum 31. Dezember 2019 im Rahmen eines „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ (INEK-Plan) ein eigenes nationales EE-Ausbauziel setzen. Den Ent-

⁷ EE-Richtlinie (2020), Art. 3 Abs. 1.

⁸ Ebd., Anhang I Teil A.

⁹ Ebd., Anhang I Teil B.

¹⁰ Ebd., Art. 4 Abs. 1 und 2.

¹¹ Ebd., Art. 3 Abs. 4.

¹² [Eurostat \(2018\), Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch 2004–2016](#) (dieser und alle weiteren Links zuletzt abgerufen am 7. März 2019).

¹³ EE-Richtlinie (2030), Art. 3 Abs. 1.

¹⁴ Ebd., Art. 3 Abs. 4.

¹⁵ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz [im Folgenden: „Governance-Verordnung“].

wurf des INEK-Plans mussten alle Staaten bereits bis zum 31. Dezember 2018 der Kommission zur Prüfung vorlegen.¹⁶

2.1.2 Allgemeine Fördergrundsätze

Die Mitgliedstaaten können Förderregelungen zur Erreichung ihrer EE-Ausbauziele erlassen.¹⁷ Dabei haben sie die Möglichkeit, durch verschiedene „Kooperationsmechanismen“ mit anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zusammenzuarbeiten.¹⁸ So können sie erneuerbare Energien aus dem EU-Ausland gegen eine Ausgleichszahlung auf das eigene nationale EE-Ausbauziel anrechnen lassen („Statistischer Transfer“).¹⁹ Möglich ist auch die anteilige Anrechnung von EE-Mengen, die durch gemeinsame EE-Ausbauprojekte mit anderen Mitgliedstaaten²⁰ oder Drittstaaten²¹ gefördert wurden. Außerdem können sie ihre EE-Fördersysteme koordinieren oder ganz zusammenlegen.²²

Bislang werden Kooperationsmechanismen jedoch entgegen dem Wunsch der EU-Kommission nur in sehr wenigen Fällen von den Mitgliedstaaten genutzt. So hat Luxemburg 2017 mit Estland und Litauen jeweils einen Vertrag über einen statistischen Transfer von EE-Mengen der beiden Länder nach Luxemburg im Zeitraum 2018–2020 abgeschlossen, damit 2020 das luxemburgische EE-Ausbauziel erreicht werden kann. Zudem haben Schweden und Norwegen bereits 2012 sowie Dänemark und Deutschland 2016 durch gemeinsame Förderregelungen beim EE-Ausbau kooperiert.²³

Ab 2021 soll es bei der EE-Förderung mehr Wettbewerb geben und Verzerrungen im EU-Binnenmarkt vermieden werden. Allerdings dürfen sich die damit verbundene Änderungen bei der EE-Förderung nicht negativ auf die Wirtschaftlichkeit bereits geförderter Anlagen auswirken.²⁴

2.1.3 Förderung im Stromsektor

Die Mitgliedstaaten können bis 2020 grundsätzlich frei entscheiden, wie sie EE-Strom fördern. Zu den möglichen Förderinstrumenten zählen neben Investitionsbeihilfen und Steuerbefreiungen insbesondere Quotenregelungen, die einen bestimmten EE-Anteil bei der Stromerzeugung vorschreiben, und Einspeisetarife (Feed-in-Tariffs – FITs), bei denen die Stromerzeuger eine feste Vergütung für den von ihnen erzeugten EE-Strom erhalten.²⁵ Die Mitgliedstaaten können dabei die Höhe der EE-Förderung abhängig machen von der Technologie („technologiespezifische EE-Förderung“) oder dem Standort („standortspezifische EE-Förderung“). Die Mitgliedstaaten werden darin bestärkt, bei der EE-Stromförderung durch die Nutzung von Kooperationsmechanismen (s.o. Abschnitt 2.1.2) zusammenzuarbeiten, sind dazu jedoch nicht verpflichtet. Demnach können sie ihr EE-Fördersystem auf die EE-Stromerzeugung in ihrem Hoheitsgebiet beschränken und müssen auch nicht den aus anderen Mitgliedstaaten importierten EE-Strom fördern.²⁶ Die Betreiber von EE-Stromanlagen sind zudem nicht dazu verpflichtet, ihren EE-Strom selbst auf dem Großhandelsmarkt zu verkaufen. Hingegen müssen

¹⁶ EE-Richtlinie (2030), Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Governance-Verordnung, Art. 3 und 9.

¹⁷ EE-Richtlinie (2020), Art. 3 Abs. 3 lit. a; EE-Richtlinie (2030), Art. 4 Abs. 1.

¹⁸ EE-Richtlinie (2020), Art. 3 Abs. 3 lit. b; EE-Richtlinie (2030), Art. 8–13.

¹⁹ EE-Richtlinie (2020), Art. 6; EE-Richtlinie (2030), Art. 8.

²⁰ EE-Richtlinie (2020) Art. 7 und Art. 8; EE-Richtlinie (2030), Art. 9 und Art. 10.

²¹ EE-Richtlinie (2020), Art. 9 und Art. 10; EE-Richtlinie (2030), Art. 11, Art. 12.

²² EE-Richtlinie (2020), Art. 11; EE-Richtlinie (2030), Art. 13.

²³ Caldés, N. / Lechón, Y. / Rodríguez, I. / del Río, P. (2018), Analysis of the barriers to the use of the cooperation mechanisms for renewable energy in the EU, A report compiled within the H2020 project MUSTEC, S. 19 ff.

²⁴ EE-Richtlinie (2030), Art. 6.

²⁵ EE-Richtlinie (2020), Art. 2 lit. k.

²⁶ Ebd., Erwägungsgrund 36 und 37.

die Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber den Anbietern von EE-Strom einen vorrangigen Netzzugang gegenüber anderen Stromerzeugern gewähren („Einspeisevorrang“).²⁷

Ab 2021 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass EE-Strom aus neuen Anlagen „auf offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nichtdiskriminierende und kosteneffiziente Weise“ gefördert wird.²⁸ Durch eine solche marktbasierende Förderung sollen Wettbewerbsverzerrungen verringert werden und die EE-Stromerzeugung stärker auf Preissignale auf dem Strommarkt reagieren.²⁹ Die Mitgliedstaaten werden nicht verpflichtet, die Höhe der EE-Förderung in Ausschreibungen zu bestimmen. Auch können die Mitgliedstaaten Kleinanlagen und Demonstrationsprojekte von einer Verpflichtung zur Teilnahme an Ausschreibungen ausnehmen und EE-Technologien in unterschiedlicher Höhe fördern, indem sie z.B. Ausschreibungsverfahren auf bestimmte Technologien – etwa Photovoltaik oder Windenergie – beschränken.³⁰ Die Mitgliedstaaten können weiterhin selbst entscheiden, ob ihre Fördersysteme auch für EE-Strom aus anderen Mitgliedstaaten offenstehen. Sie erhalten lediglich das unverbindliche Ziel, zwischen 2023 und 2026 5% und zwischen 2027 und 2030 10% der für die EE-Stromförderung „bereitgestellten Mittel“ für Anlagen aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen.³¹ Die Kommission wird bis 2023 prüfen, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten EE-Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten einen Zugang zu ihren EE-Fördersystemen gewähren müssen.³² Der verpflichtende Einspeisevorrang für neue EE-Stromerzeuger entfällt ab 2021. Er gilt lediglich weiterhin für Bestandsanlagen, Demonstrationsprojekte oder Anlagen mit einer Kapazität bis 400 KW im Zeitraum 2021–2025 und bis 200 KW ab 2026.³³

2.1.4 Förderung im Wärme- und Kältesektor

Der Wärme- und Kältesektor umfasst die Energie, die zum Heizen und Kühlen von Gebäuden aufgewendet wird. Er macht ca. die Hälfte des Endenergieverbrauchs in der EU aus.³⁴ Bis 2020 gibt es kein gesondertes Ziel für den Einsatz erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor.

Ab 2021 haben die Mitgliedstaaten das unverbindliche Ziel, den EE-Anteil im Wärme- und Kältesektor um mindestens 1,3 Prozentpunkte pro Jahr zu erhöhen. Dabei können Abwärme und -kälte bis zu 40% miteinbezogen werden. Das Ziel verringert sich auf 1,1 Prozentpunkte für die Mitgliedstaaten, in denen keine Abwärme oder -kälte genutzt werden kann.³⁵ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der EE-Anteil in Fernwärme- und Fernkältesystemen ab 2020 jährlich um mindestens einen Prozentpunkt steigt. Alternativ können sie Betreiber von Fernwärme- oder Fernkältesystemen verpflichten, Anbietern von EE sowie von Abwärme und -kälte Zugang zu ihrem Netz zu gewähren.³⁶

²⁷ Ebd., Art. 16 Abs. 2.

²⁸ EE-Richtlinie (2030), Art. 4 Abs. 4.

²⁹ Ebd., Erwägungsgrund 16.

³⁰ Ebd., Art. 4 Abs. 4 und 5.

³¹ Ebd., Art. 5 Abs. 1 und 2.

³² Ebd., Art. 5 Abs. 5.

³³ Art. 11 Abs. 2–4 Verordnung über den Elektrizitätsbinnenmarkt [im Folgenden: Strombinnenmarkt-Verordnung] in der Fassung des Dokuments über die Trilog-Einigung vom 11. Januar 2019. Bei Redaktionsschluss (27.03.2019) stand nur noch die formelle Annahme durch den Rat aus.

³⁴ EE-Richtlinie (2030), Erwägungsgrund 73.

³⁵ Ebd., Art. 23 Abs. 1 und 2.

³⁶ Ebd., Art. 24 Abs. 4.

2.1.5 Förderung im Verkehrssektor

Jeder Mitgliedstaat muss bis 2020 einen EE-Anteil von 10% im Verkehrssektor nachweisen.³⁷ Biokraftstoffe sowie flüssige Brennstoffe dürfen nur dann zur Erfüllung der nationalen EE-Ausbauziele herangezogen werden, wenn sie bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen. Insbesondere sollen diese nicht aus Pflanzen hergestellt werden, durch deren Anbau Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand (z.B. Wälder, Feuchtgebiete) in Ackerland umgewandelt werden („Landnutzungsänderungen“).³⁸

Seit einer 2015 erfolgten Änderung der EE-Richtlinie (2020)³⁹ müssen auch „indirekte Landnutzungsänderungen“ (Indirect Land Use Change – ILUC) bei der EE-Förderung im Verkehrssektor vermieden werden. Dies bedeutet, dass der Flächenverbrauch durch den Anbau von Pflanzen für die Erzeugung von Biokraftstoffen nicht dazu führen darf, dass Pflanzen für die Nahrungsmittel-, Futtermittel- und Textilfaserproduktion verdrängt werden. Somit müssen für Biokraftstoffe zuvor nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen – innerhalb sowie außerhalb der EU – in Ackerland umgewandelt werden. Aus diesem Grund darf das 10%-EE-Verkehrsziel höchstens zu 70% – also 7% gemessen am Gesamtenergieverbrauch im Verkehrssektor – durch die Nutzung von Biokraftstoffen erreicht werden, die aus Getreide, Zucker- oder Ölpflanzen hergestellt werden („konventionelle Biokraftstoffe“).⁴⁰ Hingegen dürfen Biokraftstoffe, die aus Rohstoffen mit ansonsten geringem wirtschaftlichen Wert – wie Algen, Klärschlamm oder gebrauchtem Speiseöl – hergestellt werden („fortschrittliche Biokraftstoffe“), mit dem Doppelten ihres Energiegehalts angerechnet werden.⁴¹ Jeder Mitgliedstaat muss sich zudem für das Jahr 2020 ein unverbindliches Ziel für den Einsatz der zwanzig in Anhang IX Teil A der EE-Richtlinie (2020) aufgeführten fortschrittlichen Biokraftstoffe⁴² am Endenergieverbrauch im Verkehrssektor setzen, wobei ein Richtwert von 0,5% vorgegeben wurde.⁴³

Ab 2021 müssen die Mitgliedstaaten die Kraftstoffhersteller dazu verpflichten, bis 2030 einen EE-Anteil von mindestens 14% im Verkehrssektor nachzuweisen.⁴⁴ Dabei darf der Anteil konventioneller Biokraftstoffe am Gesamtenergieverbrauch im Verkehrssektor weiterhin maximal 7% betragen, wobei der Anteil von Biokraftstoffen mit besonders hohem ILUC-Risiko – wie Palmöl – das Niveau von 2019 nicht überschreiten darf und von 2023 bis 2030 linear auf 0% abgesenkt werden muss.⁴⁵ Bei der Ermittlung des EE-Anteils im Verkehrssektor dürfen fortschrittliche Biokraftstoffe weiterhin mit dem Doppelten, EE-Strom bei Straßenfahrzeugen mit dem Vierfachen und bei Schienenfahrzeugen mit dem Anderthalbfachen ihres jeweiligen Energiegehalts angerechnet werden.⁴⁶ Der Anteil der im Anhang IX Teil A der EE-Richtlinie (2030) aufgelisteten fortschrittlichen Biokraftstoffe am Endenergieverbrauch im Verkehrssektor muss in allen Mitgliedstaaten 2022 mindestens 0,2% betragen und bis 2025 auf 1% und bis 2030 auf 3,5% erhöht werden.⁴⁷

³⁷ EE-Richtlinie (2020), Art. 3 Abs. 4.

³⁸ Ebd., Art. 17–19.

³⁹ Richtlinie (EU) 2015/1513 vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, s. [cepAnalyse 01/2013](#).

⁴⁰ EE-Richtlinie (2020), Art. 3 Abs. 4 lit. d.

⁴¹ Ebd., Art. 3 Abs. 4 lit. f i.V.m. Anhang IX.

⁴² Somit dürfen dabei „gebrauchtes Speiseöl“ und „tierische Fette“ nicht angerechnet werden.

⁴³ Ebd., Art. 3 Abs. 4 lit. e i.V.m. Anhang IX Teil A.

⁴⁴ EE-Richtlinie (2030), Art. 25 Abs. 1.

⁴⁵ Ebd., Art. 26 Abs. 1 und 2.

⁴⁶ Ebd., Art. 27 Abs. 2.

⁴⁷ Ebd., Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Anhang IX Teil A.

2.2 Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014–2020

Das Recht der Mitgliedstaaten, grundsätzlich selbst über die Ausgestaltung ihrer EE-Fördersysteme zu entscheiden, hat zu einer sehr heterogenen Förderlandschaft in der EU mit rein national wirkenden und marktfernen Förderinstrumenten geführt.⁴⁸ Für die Ausgestaltung der EE-Fördersysteme in der EU sind daher auch die 2014 von der EU-Kommission vorgelegten „Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020“⁴⁹ relevant. Diese legen dar, nach welchen Kriterien die EU-Kommission nationale EE-Förderregelungen beihilferechtlich als mit dem Binnenmarkt vereinbar⁵⁰ ansieht. Sie regeln zudem, inwieweit die Mitgliedstaaten stromintensive Industrieunternehmen von den Kosten der EE-Stromförderung ausnehmen können.⁵¹

Die U&E-Beihilfeleitlinien stellen die klimapolitische Notwendigkeit einer EE-Förderung in der EU zwar nicht gänzlich in Frage, weisen aber darauf hin, dass bereits durch das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)⁵² und nationale CO₂-Abgaben die durch THG-Emissionen verursachten Kosten internalisiert werden.⁵³ Durch Einhaltung der U&E-Beihilfeleitlinien soll aber zumindest verhindert werden, dass nationale EE-Fördersysteme das Zusammenwachsen des Energiebinnenmarkts hemmen und den Wettbewerb verfälschen.⁵⁴ Sie sehen vor, dass die Förderung von EE-Technologien, die zwischen 2020 und 2030 wettbewerbsfähig werden, sukzessive auslaufen.⁵⁵ Garantierte Einspeisetarife für EE-Strom sollen zukünftig nur noch Kleinanlagen oder Technologien im Entwicklungsstadium fördern und ansonsten durch Einspeiseprämien ersetzt werden, bei denen die Erzeuger ihren EE-Strom direkt über den Großhandelsmarkt verkaufen müssen und zusätzlich zum Börsenpreis eine Prämie erhalten.⁵⁶ Die Höhe der Prämie ist ab 2017 primär durch transparente und diskriminierungsfreie Ausschreibungen zu bestimmen.⁵⁷

Die Beihilfeleitlinien haben dazu beigetragen, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen EE-Förderregelungen – wie das „Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)“ in Deutschland – überarbeitet haben und diese seitdem mehr wettbewerbliche Elemente bei der EE-Förderung enthalten.⁵⁸ Zudem wurde die EE-Richtlinie (2030) auf die U&E-Beihilfeleitlinien abgestimmt, um Konformität zu gewährleisten.⁵⁹ Die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission hat angekündigt, die Ende 2020 auslaufenden Beihilfeleitlinien bis mindestens Ende 2022 zu verlängern.⁶⁰

⁴⁸ Council of European Energy Regulators CEER (2017), Status Review of Renewable Support Schemes in Europe, 11. April 2017.

⁴⁹ EU-Kommission (2014), Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020, in: ABIEU C 200 vom 28. Juni 2014, S. 1 ff. [im Folgenden: „U&E-Beihilfeleitlinien“].

⁵⁰ Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV.

⁵¹ U&E-Beihilfeleitlinien, Rn. 181–200.

⁵² Zur Funktionsweise des EU-Emissionshandelssystems umfassend Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS – Stand und Perspektiven nach der Reform, [cepInput 03/2018](http://cepinput.org/03/2018).

⁵³ U&E-Beihilfeleitlinien, Rn. 115.

⁵⁴ Ebd., Rn. 108.

⁵⁵ Ebd., Rn. 108.

⁵⁶ Ebd., Rn. 124.

⁵⁷ Ebd., Rn. 126.

⁵⁸ EU-Kommission (2014), Staatliche Beihilfen – EU-Kommission genehmigt Gesetz über erneuerbare Energien, Pressemitteilung vom 23. Juli 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-867_de.htm.

⁵⁹ EE-Richtlinie (2030), Erwägungsgrund 19.

⁶⁰ EU-Kommission (2019), Staatliche Beihilfen: EU-Kommission plant Verlängerung beihilferechtlicher Vorschriften und Einleitung einer Evaluierung, Pressemitteilung vom 7. Januar 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-182_de.htm.

3 Bewertung

3.1 Allgemeine Bewertung der staatlichen Erneuerbaren-Energien-Förderung

Die staatliche EE-Förderung in der EU wird zum einen damit gerechtfertigt, dass durch sie THG-Emissionen eingespart würden und damit ein Beitrag zum weltweiten Klimaschutz geleistet werde; zum anderen wird argumentiert, dass durch die EE-Förderung die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und damit die Abhängigkeit der EU von Energieimporten aus Drittstaaten sinke.

Bei der Bewertung der Klimaschutzwirkung der staatlichen EE-Förderung muss jedoch berücksichtigt werden, dass es bereits für alle betroffenen Sektoren – Stromerzeugung, Wärme- und Kälteerzeugung sowie Verkehr – eine entsprechende Regulierung von THG-Emissionen gibt. So werden – wie die Kommission selbst feststellt⁶¹ – die THG, die bei der Stromerzeugung emittiert werden, bereits durch das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) reguliert.⁶² Im EU-ETS wird die Gesamtmenge an zulässigen THG-Emissionen – unabhängig vom EE-Anteil – durch eine Obergrenze an Emissionsrechten („Zertifikaten“) festgelegt, die über einen langfristig festgelegten Reduktionspfad jährlich abgesenkt wird. Durch die Möglichkeit, die Zertifikate zu handeln, entscheiden die teilnehmenden Unternehmen selbst, wo und wie sie THG-Emissionen einsparen. Da die Gesamtmenge an Zertifikaten begrenzt ist, führt ein von den Mitgliedstaaten verordneter EE-Ausbau nicht zu einer zusätzlichen Reduktion an THG-Emissionen, sondern lediglich zu deren Verlagerung innerhalb des EU-ETS. Da durch den verpflichtenden EE-Ausbau bereits vorgegeben wird, wo und wie THG-Emissionen reduziert werden, werden günstigere Maßnahmen zur THG-Reduktion verhindert.⁶³

Zwar nehmen der Wärme-und-Kälte- sowie der Verkehrssektor nicht am EU-ETS teil. Allerdings werden auch die THG-Emissionen in diesen Sektoren bereits durch nationale THG-Reduktionsvorgaben begrenzt, die unabhängig vom EE-Anteil auf EU-Ebene festgelegt wurden.⁶⁴ So muss Deutschland die THG-Emissionen in den Sektoren außerhalb des EU-ETS bis 2030 um 38% gegenüber 2005 reduzieren.⁶⁵ Auf welche Art und Weise und in welchem Sektor THG-Emissionen eingespart werden, wird von jedem Mitgliedstaat selbst festgelegt. Auch hier stellt der EE-Ausbau lediglich eine, aber nicht notwendigerweise die günstigste Form der THG-Vermeidung dar.⁶⁶

Die staatliche Förderung des EE-Ausbaus kann auch nicht stichhaltig mit der Notwendigkeit gerechtfertigt werden, die zur Verfügung stehenden Energiequellen zu diversifizieren, um damit die Abhängigkeit von Energieimporten zu senken. 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 Preisen und politischen Abhängigkeiten führen. Die Mitgliedstaaten, in denen das Problem einer zu hohen Abhängigkeit von Energieimporten aus Drittstaaten besteht, haben aber selbst ausreichend große Anreize, sich aus dieser ökonomischen und politischen Abhängigkeit zu befreien. Der EE-Ausbau ist dabei eine, aber nicht notwendigerweise

⁶¹ U&E-Beihilfeleitlinien, Rn. 115; s.o. Abschnitt 2.2.

⁶² Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß.

⁶³ Hierzu umfassend Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS – Stand und Perspektiven nach der Reform, [ceplnput 03/2018](#).

⁶⁴ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris.

⁶⁵ Ebd., Anhang I.

⁶⁶ Hierzu umfassend Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz außerhalb des EU-ETS – Stand und Perspektiven nach der Reform, [ceplnput 04/2018](#).

die günstigste Möglichkeit. So können die Mitgliedstaaten durch den Ausbau der Energieinfrastruktur – insbesondere Gas- und Stromleitungen – ihre Importwege sowie ihren Energiemix diversifizieren und damit die Abhängigkeit von Energieanbietern aus Drittstaaten reduzieren. Die Mitgliedstaaten sollten daher im Einklang mit den EU-Beihilferecht selbst entscheiden, wie sie die Energieversorgungssicherheit in ihrem Hoheitsgebiet sicherstellen wollen.⁶⁷

3.2 Bewertung der EU-Regelungen zur Förderung erneuerbarer Energien

Grundsätzlich sollte der EE-Anteil in den Mitgliedstaaten und der EU insgesamt nicht durch politischen Beschluss, sondern im Wettbewerb unter Berücksichtigung des EU-ETS und ggf. 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.⁶⁸

3.2.1 Die EU-Regelung zur Förderung erneuerbarer Energien im Stromsektor

Insbesondere im Stromsektor zeigt sich, dass die Instrumente zur Erreichung des angestrebten EE-Ausbaus ineffizient und wettbewerbsfeindlich sind. 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. Zudem verfolgen die meisten Mitgliedstaaten bei der EE-Stromerzeugung das Ziel, einen Mix an verschiedenen Technologien zu etablieren, so dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Fördersätze gibt. Dadurch wird ein EU-weiter Wettbewerb um die günstigsten Technologien zur EE-Stromerzeugung verhindert.⁶⁹

Auch die neugefasste EE-Richtlinie (2030) räumt den Mitgliedstaaten weiterhin zu viel Spielraum für die Entwicklung ineffizienter und wettbewerbsfeindlicher EE-Stromfördersysteme ein. Sie bleibt zudem weit hinter den bereits 2014 in den U&E-Beihilfeleitlinien gemachten Vorgaben zurück. Denn sie verlangt weder, dass die Höhe der Förderung in Ausschreibungen bestimmt wird, noch, dass die Fördersysteme technologieoffen ausgestaltet sein müssen. Auch das Ziel, die EE-Stromförderung ab 2021 zumindest im begrenzten Umfang für ausländische Anbieter zu öffnen, ist für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich. Damit dürfen ausländische EE-Anbieter auch ab 2021 weitgehend von nationalen EE-Fördersystemen ausgeschlossen werden, wodurch ein ökonomisch sinnvoller Wettbewerb um die besten Standorte zur EE-Stromerzeugung in der EU verhindert wird.

3.2.2 Die EU-Regelung zur Förderung erneuerbarer Energien außerhalb des Stromsektors

Der EE-Ausbau sollte vorrangig dort stattfinden, wo dies unter Berücksichtigung aller ökologischen und ökonomischen Kosten am günstigsten ist. Deshalb sollten EE-Ausbauziele für einzelne Sektoren – wie beim EE-Ausbau im Wärme- und Kälte-Sektor gemäß der EE-Richtlinie (2030) – lediglich indikativ sein. Aus dem gleichen Grund ist es jedoch verfehlt, dass es auch über 2020 hinaus verbindliche Zielvorgaben für den EE-Einsatz im Verkehrssektor geben wird. Denn indem die Kraftstoffhersteller bis 2030 einen EE-Anteil von mindestens 14% im Verkehrssektor erreichen müssen und dabei zudem

⁶⁷ Bonn, M. / Reichert, G. (2016), Erneuerbare Energien in Europa – Vier Kernforderungen an die kommende Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, [cepInput 05/2016](#).

⁶⁸ Bonn, M. / Reichert, G. (2014), Förderung erneuerbarer Energien, [cepAnalyse 13/2014](#), S. 3.

⁶⁹ Bonn, M. / Nader, N. / Heitmann, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. (2014), Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven, [cepKompass](#), S. 101.

noch einen Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe nachweisen müssen, wird der Wettbewerb um die besten EE-Technologien zwischen den Sektoren verzerrt.

Durch den Einsatz von konventionellen Biokraftstoffen kann einerseits der EE-Anteil im Verkehrssektor vergleichsweise günstig erhöht werden. Andererseits kann der vermehrte Anbau von Nutzpflanzen zur Erzeugung von konventionellen Biokraftstoffen weltweit zu einer Verdrängung von Wald- durch Ackerflächen führen, in deren Folge es zu einem Anstieg der weltweiten THG-Emissionen kommen kann. Denn Wälder nehmen anders als Ackerflächen mehr THG auf, als sie emittieren und dienen zudem als große Kohlenstoffspeicher. Aus diesem Grund ist der Anteil konventioneller Biokraftstoffe, der zu dem EE-Ausbauziel im Verkehrssektor beitragen kann, zurecht begrenzt worden. Um auch weiterhin einen kostengünstigen Einsatz von erneuerbaren Energien im Verkehr zu gewährleisten, sollte eine noch weitergehende Beschränkung bei der Anrechnung für das EE-Ausbauziel – wenn überhaupt – nur für solche Biokraftstoffe gelten, für die nachweisbar ein hohes ILUC-Risiko besteht.

Darüberhinausgehender Regelungen – wie die detaillierten Vorschriften zur Förderung „fortschrittlicher Biokraftstoffe“ – bedarf es jedoch nicht. Diese führen zu unnötiger Bürokratie und verhindern, dass die Mitgliedstaaten EE im Verkehrssektor dort fördern, wo es am günstigsten ist.

3.2.3 Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen

Die 2014 vorgelegten U&E-Beihilfeleitlinien haben dazu beigetragen, dass die Kosten der EE-Förderung in den Mitgliedstaaten gesenkt und Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt abgebaut wurden. Doch aufgrund des großzügigen Freiraums, den die EE-Richtlinie (2020) den Mitgliedstaaten bei der EE-Förderung gewährt, findet der EE-Ausbau weiterhin vorrangig dort statt, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo er aufgrund günstiger klimatischer und naturräumlicher Bedingungen ökonomisch sinnvoll wäre. Dies führt immer noch zu einer gigantischen Verschwendung von Ressourcen und behindert das Zusammenwachsen grenzüberschreitender Strommärkte in der EU.

Da die neugefasste EE-Richtlinie (2030) den bei der EE-Förderung gewährten Spielraum nur unwesentlich einschränkt, müssen die Impulse für eine marktnahe, technologie- und standortneutrale EE-Förderung in der EU weiterhin vom EU-Beihilferecht ausgehen. Bei der voraussichtlich für 2022 anstehenden Reform der U&E-Beihilfeleitlinien für die Zeit bis 2030 sollte der wettbewerbsverzerrenden EE-Förderpraxis noch stärker entgegengewirkt werden. Insbesondere sollte die Kommission nur solche EE-Fördersysteme als mit dem Beihilferecht vereinbar ansehen, die – unabhängig vom Herkunftsland – den Wettbewerb um die günstigsten EE-Anlagen im EU-Binnenmarkt stärken.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

- 05/2018: Die EU-Energieeffizienzpolitik (Dezember 2018)
- 04/2018: Klimaschutz außerhalb des EU-ETS (August 2018)
- 03/2018: Klimaschutz durch das EU-ETS (Juli 2018)
- 02/2018: Die französische Berufsausbildung (Februar 2018)
- 01/2018: Die europäische Säule sozialer Rechte (Januar 2018)
- 06/2017: Vertiefung der WWU– Entwicklung der Euro-Zone (November 2017)
- 05/2017: CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)
- 04/2017: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion – Finanzunion (Oktober 2017)
- 03/2017: Komitologie-Reform 2017 (Juli 2017)
- 02/2017: Straßennutzungsgebühren (Mai 2017)

Die Autoren:

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

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

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 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.