

cep**Standpunkt**

Europäisiert die Energiepolitik!

Zum Energiegipfel des Europäischen Rates am 4. Februar 2011

Dr. Götz Reichert, LL.M. & Dr. Jan S. Voßwinkel

Januar 2011

Kernpunkte

Energieeffizienz

- ▶ Energieeffizienz sollte nicht durch politischen Beschluss, sondern durch Marktkräfte verwirklicht werden.
- ▶ Da die EU bereits ehrgeizige Energieeffizienzziele beschlossen hat, ist es nun wichtig, dass diese zu möglichst geringen Kosten erreicht werden.
- ▶ Die Kommission muss ihre dirigistischen Maßnahmen, insbesondere auch in ihrer Produktpolitik („Öko-Design“), zurückfahren.
- ▶ Eine Verpflichtung für Energieverteiler und -versorger, Energieeinsparungen ihrer Abnehmer sicherzustellen, würde unnötig teure Energieeinsparungen begünstigen.
- ▶ Unternehmen benötigen kein verpflichtendes Energiemanagementsystem oder verpflichtende externe Beratung.

Erneuerbare Energien

- ▶ Der Ausbau erneuerbarer Energien ist inzwischen beschlossene Sache. Daher kommt es nun darauf an, die damit einhergehende Kostenbelastung möglichst gering zu halten. Hierzu ist eine konsequente Europäisierung des Ausbaus erneuerbarer Energien erforderlich.
- ▶ Der Ausbau erneuerbarer Energien erfolgt derzeit vorrangig dort, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo die Energieausbeute optimal ist. Anders ist nicht erklärbar, dass über 40% der weltweiten Photovoltaik-Kapazität in Deutschland installiert sind. Dies führt zu einer gigantischen Verschwendung von Ressourcen in der EU.
- ▶ Es muss allerdings verhindert werden, dass eine „Europäisierung“ ineffizienter Förderkonzepte, wie sie z. B. in Deutschland angewandt werden, europaweit eine Welle unnötiger Kosten auslöst.

Energieinfrastruktur

- ▶ Um den Binnenmarkt zu verwirklichen, ist ein Ausbau der grenzüberschreitenden Gas- und Stromnetze vonnöten.
- ▶ Die mit der „neuen EU-Energieinfrastrukturpolitik“ geplante bessere Koordinierung und „strategische Planung“ des grenzüberschreitenden Infrastrukturausbaus in der EU ist für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes unverzichtbar.
- ▶ Eine Finanzierung von Energieinfrastrukturvorhaben aus Steuergeldern sollte nur in eng begrenzten Ausnahmefällen erwogen werden. Grundsätzlich muss es bei einer Finanzierung durch die Nutzer über regulierte Tarife bleiben.
- ▶ Eine große Herausforderung liegt in der Werbung für Akzeptanz von Infrastrukturprojekten bei der betroffenen lokalen Öffentlichkeit. Ohne eine höhere Akzeptanz sind die Infrastrukturprojekte nicht oder nur mit erheblichem Zeitverzug durchführbar.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	1
Einleitung.....	3
I. Energieeffizienz.....	6
1. Ausgangslage: EU-Politik zur Steigerung der Energieeffizienz.....	6
2. Beurteilung der EU-Energieeffizienzpolitik.....	8
2.1. Energieeffizienz als politisches Ziel.....	8
2.2. Weniger Einsatz dirigistischer Instrumente - mehr Verbraucherinformation!	10
II. Erneuerbare Energien	12
1. Ausgangslage: EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien.....	12
2. Beurteilung der EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien.....	14
2.1. Bekämpfung des Klimawandels	14
2.2. Energieversorgungssicherheit und Importabhängigkeit	16
2.3. Fazit.....	16
III. Energieinfrastruktur.....	17
1. Ausgangslage: EU-Politik zum Ausbau der Energieinfrastruktur.....	17
2. Beurteilung der EU-Energieinfrastrukturpolitik.....	20
IV. Fazit.....	21

Einleitung

2011 ist ein entscheidendes Jahr für die Zukunft der europäischen Energiepolitik. Am 4. Februar will sich der Europäische Rat bei seinem ersten Treffen unter ungarischer Ratspräsidentschaft auf einem sog. „Energiegipfel“ überwiegend energiepolitischen Themen widmen. Die Europäische Union sieht sich vor die energiepolitischen Herausforderungen gestellt, die Energieversorgung zu sichern, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und den Klimawandel zu bekämpfen.¹ Zu diesem Zweck beschloss 2007 der Europäische Rat, dass die EU bis 2020 ihre Treibhausgasemissionen um mindestens 20% gegenüber 1990 reduziert, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf mindestens 20% steigert und die Mitgliedstaaten durch Energieeffizienzverbesserungen mindestens 20% des für 2020 prognostizierten Energieverbrauchs einsparen.² Diese strategischen Ziele wurden seitdem auf Basis verschiedener Initiativen der Europäischen Kommission in den Bereichen Versorgungssicherheit³, Energieeffizienz⁴ und Energietechnologien⁵ sowie durch den Erlass von Legislativakten insbesondere im Rahmen des Klima- und Energiepakets⁶ und des dritten Energiebinnenmarktpakets⁷ von 2009 weiter konkretisiert. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009 verfügt die EU mit Artikel 194 AEUV erstmals über eine Kompetenzgrundlage für eine umfassende europäische Energiepolitik.

Im Zentrum des „Energiegipfels“ der Staats- und Regierungschefs am 4. Februar 2011 werden zwei Grundsatzdokumente der Europäischen Kommission zur Zukunft der Energiepolitik stehen, die Energiekommissar Günther Oettinger im November 2010 vorstellte. In der umfassenden „Energiestrategie 2020“⁸ schätzte die Kommission, dass bis 2020 insgesamt ca. 1 Billion Euro in das Energiesystem der EU investiert werden müssten, um die EU-Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz erreichen sowie die hierfür erforderliche Energieinfrastruktur ausbauen zu können. Sie schlug fünf energiepolitische Prioritäten der EU für das kommende Jahrzehnt vor: (1) Steigerung der Energieeffizienz, (2) Aufbau eines „europaweit integrierten Energiemarktes“, (3) Verstärkung des Verbraucherschutzes und von Sicherheitsstandards, (4) Weiterentwicklung von Energietechnologien sowie (5) Stärkung der energiepolitischen Außenbeziehungen. Hierzu muss die EU laut Kommission dringend in ihre veraltete und schlecht vernetzte Energieinfrastruktur investieren. In ihrem „Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“⁹ schätzte die Kommission, dass von

¹ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2007) 1 vom 10.1.2007 „Eine Energiepolitik für Europa“, S. 3 ff.; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/themenseite-energiepolitik).

² Europäischer Rat vom 8./9.3.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2.5.2007, Dok.-Nr. 7224/1/07 REV 1.

³ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2008) 781 vom 13.11.2008 „EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität“.

⁴ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2008) 772 vom 13.11.2008 „Energieeffizienz: Erreichung des 20 %-Ziels“.

⁵ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2009) 519 vom 7.10.2009 „Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO₂-Emissionen (SET-Plan)“.

⁶ Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16; Emissionshandelsrichtlinie 2009/29/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 63; Effort-Sharing-Entscheidung Nr. 406/2009/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 136; CCS-Richtlinie 2009/31/EG vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114. Reichert, Götz, CEP-Dossier: Klimaschutz in der Europäischen Union (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/klimaschutzdossier).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 713/2009 vom 13.7.2009 zur Gründung einer EU-Energieagentur, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 1; Verordnung (EG) Nr. 714/2009 vom 13.7.2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 15; Verordnung (EG) Nr. 715/2009 vom 13.7.2009 über die Bedingungen für den Zugang zu Erdgasfernleitungsnetzen, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 36; Richtlinie 2009/72/EG vom 13.7.2009 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, S. 55; Richtlinie 2009/73/EG vom 13.7.2009 über den Erdgasbinnenmarkt, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 94. Vgl. CEP-Themenseite „Drittes Energiebinnenmarktpaket“ (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/themenseite-energiepaket).

⁸ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energiestrategie-2020).

⁹ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 677 vom 17.11.2010 „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energieinfrastruktur).

dem Gesamtinvestitionsbedarf von 1 Billion Euro allein 500 Mrd. Euro auf Energienetze (Energie-transportnetze, Strom- und Gasspeicherung, „intelligente Netze“) entfallen. Zudem skizzierte sie mögliche Energieinfrastrukturprioritäten der EU, die u. a. vorrangige „Projekte von europäischem Interesse“ mit gestrafften Genehmigungsverfahren vorsehen.

Auf Basis der Kommissionsvorschläge und der Beratungen der Staats- und Regierungschefs auf dem „Energiegipfel“ sollen die Energieminister der Mitgliedstaaten auf ihrer Ratstagung am 28. Februar 2011 Beschlüsse zu den zukünftigen Schwerpunkten der europäischen Energiepolitik verabschieden. Dies wird der Auftakt zu einer Reihe weiterer energiepolitischer Projekte auf europäischer Ebene sein. Sie umfassen drei energiepolitische Grundsatzstrategien (sog. „Fahrpläne“, s. u. Infobox 1), in denen die Kommission ihre Vorstellungen für eine „Energiesystem mit geringem CO₂-Ausstoß“, ein „ressourceneffizientes Europa“ und für „Energie bis 2050“ darlegen will. Zudem plant sie in den einzelnen Themenfeldern spezifische Vorschläge z. B. für einen neuen Energieeffizienzplan, zur Förderung erneuerbarer Energien sowie zur Straffung nationaler Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte „von europäischem Interesse“.

Infobox 1: EU-Vorhaben 2011 für energiepolitische Grundsatzstrategien

► Fahrplan für ein Energiesystem mit geringem CO₂-Ausstoß

(angekündigt für 2. März 2011)

Dieser Fahrplan soll das vorläufige Konzept der Europäischen Kommission für den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft in der EU bis 2050 vorstellen. Ziel ist es, durch „kostengünstige Maßnahmen“ die Energieversorgungssicherheit in der EU zu stärken sowie nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern.

► Fahrplan ressourceneffizientes Europa

(angekündigt für das 2. Quartal 2011)

Als Teil der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ soll dieser Fahrplan einen kohärenten Rahmen für Strategien und Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen aufstellen, die für den Übergang zu einer ressourcenschonenden Wirtschaft erforderlich sind. Ziel ist es, die Ressourcenproduktivität zu steigern, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung und die Ressourcennutzung von ihren Umweltauswirkungen zu entkoppeln, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die Energieversorgungssicherheit und Ressourcenunabhängigkeit der EU zu fördern.

► Fahrplan für Energie bis 2050

(angekündigt für das 3. Quartal 2011)

Dieser Fahrplan soll verschiedene Szenarien für den langfristigen Energiemix in der EU analysieren und ein besseres Verständnis der heute erforderlichen Entscheidungen (z. B. zum Infrastrukturausbau) ermöglichen.

Das **Centrum für Europäische Politik (CEP)** nimmt den „Energiegipfel“ des Europäischen Rates am 4. Februar 2011 zum Anlass, drei miteinander verflochtene Themenfelder näher zu beleuchten, die in den Plänen für die Weiterentwicklung der EU-Energiepolitik eine zentrale Rolle spielen:

- die Steigerung der Energieeffizienz (I.),
- die Förderung erneuerbarer Energien (II.) und
- den Ausbau der Energieinfrastruktur (III.).

Basierend auf einem Überblick über die Ausgangslage und wichtige Vorhaben der Kommission in diesen Regelungsbereichen formuliert das CEP ordnungspolitische Handlungsempfehlungen für deren weitere Ausgestaltung. Dabei zeigt sich zum einen, dass die Politik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zuweilen zu unnötigen bzw. unnötig teuren Maßnahmen führt (s. u. I.). Zum anderen wird aber auch deutlich, dass wichtige energiepolitische Probleme zunehmend gesamteuropäisches Denken und Handeln erfordern– sei es aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters oder aufgrund effizienterer Ergebnisse EU-weiter Lösungen (s. u. II. und III.). In diesen Teilbereichen sollten sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem „Energiegipfel“ für eine stärkere Europäisierung der Energiepolitik aussprechen.

I. Energieeffizienz

1. Ausgangslage: EU-Politik zur Steigerung der Energieeffizienz

Die Steigerung der Energieeffizienz in der Europäischen Union soll wesentlich dazu beitragen, den Energieverbrauch zu reduzieren und dadurch auch die Abhängigkeit von Energieimporten, den Ausstoß von klimaschädlichen Treibhausgasen sowie die Energiekosten zu senken. Zu diesem Zweck will die EU die Energieeffizienz steigern, um bis 2020 das – rechtlich unverbindliche – Ziel zu erreichen, 20% des prognostizierten Energieverbrauchs einzusparen.¹⁰ Zur Umsetzung dieses strategischen Ziels hat die EU in den vergangenen Jahren vielfältige Maßnahmen ergriffen. Sie betreffen u. a. die Aufstellung nationaler Aktionspläne, Regelungen zu Energiedienstleistungen¹¹, zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden¹², zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten¹³ und zur umweltgerechten Produktgestaltung („Ökodesign“)¹⁴ sowie Vorschriften zur Steigerung der Energieeffizienz im Verkehrssektor¹⁵.

Neben dem EU-Aktionsplan für Energieeffizienz von 2006¹⁶ sollte die Energiedienstleistungsrichtlinie 2006/32/EG den Rahmen für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz bilden. Demnach haben die Mitgliedstaaten bis 2016 einen rechtlich unverbindlichen „nationalen Energieeinsparrichtwert“ von 9% zu erreichen.¹⁷ Hierzu müssen sie nationale Aktionspläne für Energieeffizienz (National Energy Efficiency Action Plans, NEEAPs) mit Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz aufstellen, deren Umsetzung die Kommission in regelmäßigen Abständen mittels einer vergleichenden Leistungsbewertung zwischen den Mitgliedstaaten („Benchmarking“) überprüft.

Die Kommission ist jedoch von der Qualität der nationalen Aktionspläne für Energieeffizienz und den entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten enttäuscht.¹⁸ Die EU sei von ihrem Ziel, den Energieverbrauch bis 2020 um 20% zu senken, weit entfernt. Während das Europäische Parlament vor diesem Hintergrund fordert, das 20%-Ziel für die Steigerung rechtsverbindlich festzuschreiben¹⁹, plant die Kommission, 2011 den bisherigen EU-Aktionsplan für Energieeffizienz zu überarbeiten und konkrete Regelungen vorzuschlagen (s. u. Infobox 2). In ihrer „Energiestrategie 2020“ vom November 2010 umreißt die Kommission Ansätze für eine entsprechende Neuausrichtung der EU-Energieeffizienzpolitik.²⁰ Demnach sollen die Mitgliedstaaten Energieeffizienzsteigerungen

¹⁰ Europäischer Rat vom 8./9.3.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2.5.2007, Dok.-Nr. 7224/1/07 REV 1, S. 20.

¹¹ Richtlinie 2006/32/EG vom 5.4.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. L 114 vom 27.4.2006, S. 64.

¹² Richtlinie 2010/31/EU vom 19.5.2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 13; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energieeffizienz/).

¹³ Richtlinie 2010/30/EU vom 19.5.2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Neufassung), ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 1; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energiekennzeichnung/).

¹⁴ Richtlinie 2009/125/EG vom 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Neufassung), ABl. L 285 vom 31.10.2009; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/oekodesign-umweltgerechte-produktgestaltung/).

¹⁵ Richtlinie 2009/33/EG vom 23.4.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. L 120 vom 15.5.2009, S. 5.

¹⁶ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2006) 545 vom 19.10.2006 „Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen“.

¹⁷ Nach Art. 4 der Energiedienstleistungsrichtlinie 2006/32/EG haben die Mitgliedstaaten für 2015 einen nationalen Energieeinsparrichtwert von 9% „anzustreben“, der aufgrund von Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen zu erreichen ist. Der Energieeinsparrichtwert ergibt sich aus den kumulativen jährlichen Energieeinsparungen, die während des gesamten Neunjahreszeitraums von 2006 bis 2015 erzielt wurden.

¹⁸ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“, S. 7.

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.12.2010 zur Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz.

²⁰ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“, S. 7 ff.

mittels messbarer Ziele und Indikatoren überwachen und hierfür ihre nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne als zentrales Berichts- und Benchmarking-Instrument nutzen.

Die größten Einsparpotentiale sieht die Kommission im Gebäude- und im Verkehrssektor. Im Gebäudesektor plant sie, die energetische Gebäudesanierung durch Investitionsanreize zu beschleunigen, wobei sie auch die Verteilung der Verantwortlichkeit zwischen Eigentümer und Mieter sowie die Energiekennzeichnung von Gebäuden (Energieausweise für den Immobilienmarkt und öffentliche Fördermaßnahmen) angehen will. Zudem soll Energieeffizienz zukünftig sowohl bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Bauleistungen, Dienstleistungen und Produkte als auch bei der Gewährung von EU-Subventionen entscheidungsrelevant sein. Das von der Kommission angekündigte Weißbuch über die zukünftige Verkehrspolitik soll Maßnahmen für umweltfreundlichen Stadtverkehr, verkehrsträgerübergreifende Konzepte und Energieeffizienzstandards für alle Fahrzeuge vorstellen. Zudem soll die Kennzeichnung „effizienterer Kraftfahrzeuge“ geprüft werden.

Im Industriesektor erwägt die Kommission, für energie- und ressourcenintensive Produkte die Anforderungen an das „Ökodesign“ zu verschärfen und die Kennzeichnung des Energieverbrauchs „auf breiter Basis“ einzuführen. Im Industrie- und im Dienstleistungssektor sollen „Energiemanagement-Systeme“ (z. B. Energieaudits, Energieeffizienzpläne, Energiemanager) eingeführt werden.

Im Energiesektor soll Energieeffizienz bei der Energieerzeugung und -verteilung ein wesentliches Kriterium für die Genehmigung von Energieerzeugungskapazitäten sein und zum Ausbau von hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung, Fernwärme und Fernkühlung beitragen. Energieverteiler und -versorger sollen verpflichtet werden, zügig „intelligente Verbrauchsmessgeräte“ einzuführen und Energieeinsparungen ihrer Kunden sicherzustellen. Allgemein geht die Kommission davon aus, dass eine Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie²¹ langfristig zu Effizienzgewinnen führen könnte.

Infobox 2: EU-Vorhaben 2011 zur Energieeffizienz

► Europäischer Energieeffizienzplan 2020

(angekündigt für 2. März 2011)

Im Rahmen dieses Aktionsplans für Energieeffizienz will die Kommission Schlüsselmaßnahmen aufzeigen, mit denen bis 2020 das Energieeinsparpotenzial in allen Sektoren (u. a. Industrie-, Bau-, Versorgungs- und Verkehrssektor) vollständig verwirklicht werden kann.

► Energiebesteuerungsrichtlinie

(angekündigt für 6. März 2011)

Die Energiebesteuerungsrichtlinie 2003/96/EG soll in Einklang mit den Klima- und Energiezielen der EU gebracht werden. Mitgliedstaaten sollen ihrer Ziele für Energieeinsparungen, Emissionsreduktionen und erneuerbare Energien auf einfache und kosteneffiziente Weise durch Maßnahmen außerhalb des EU-Emissionshandelssystems verwirklichen können. Zudem sollen Überschneidungen mit dem EU-Emissionshandelssystem vermieden bzw. abgebaut werden.

²¹ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

► Richtlinie über Energieeffizienz und Energieeinsparungen

(angekündigt für das 3. Quartal 2011)

Die geplante Richtlinie, die die Energiedienstleistungsrichtlinie 2006/32/EG ersetzen soll, wird an den Europäischen Energieeffizienzplan anknüpfen und soll einen verbesserten Rahmen für die Energieeffizienz- und Einsparstrategien der Mitgliedstaaten schaffen. Hierbei soll der Funktion nationaler Energieeffizienzpläne, der Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors sowie Fragen der Finanzierung und Verbraucherinformation Rechnung getragen werden. Darüber hinaus sollen die Instrumente zur Entwicklung eines Marktes für Energiedienstleistungen und die Aufgaben der Energieunternehmen bei der Förderung von Energieeinsparungen über die gesamte Energieversorgungskette hinweg (inkl. Endverbraucherversorgung) festgelegt werden. Die Richtlinie soll außerdem Rahmenbedingungen für eine bessere Erzeugungs-, Übertragungs- und Versorgungseffizienz enthalten, darunter verbesserte Maßnahmen zur Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärme- bzw. Fernkühlsystemen.

2. Beurteilung der EU-Energieeffizienzpolitik

2.1. Energieeffizienz als politisches Ziel

Keine Europäisierung erfordert die Energieeffizienzpolitik. Aus ökonomischer Perspektive ist eine erhöhte Energieeffizienz kein eigenständiges Ziel, sondern bestenfalls Mittel zum Zweck. Eine erhöhte Energieeffizienz kann anderen Zielen wie beispielsweise einem geringeren Energieverbrauch dienen, der wiederum die Versorgungssicherheit stärkt und weniger klimaschädliche Energieerzeugung erfordert. Hohe Energieversorgungssicherheit und Klimaschutz sind unstrittige Ziele der Energiepolitik der EU. Daraus folgt aber noch nicht, dass hierzu explizite politische Energiesparziele nötig sind. Im Rahmen der Klimapolitik der EU stehen bereits Instrumente wie der Emissionsrechtehandel (Richtlinie 2003/87/EG) und die Energiebesteuerung (Richtlinie 2003/96/EG) zur Verfügung, die als Nebenwirkung die Energieeffizienz erhöhen. Ein gezieltes Ansetzen an der Energieeffizienz als Steuerungsgröße ist nicht erforderlich.²²

Dem Klimaschutz nützen pauschale politisch induzierte Energieeinsparungen nicht, weil man das Klima durch andere, gezieltere und kostengünstigere Maßnahmen besser schützen kann. Der Energieversorgungssicherheit nützen sie nicht, weil durch zu teure Maßnahmen das grundsätzliche Knappheitsproblem nur verschoben wird. Die Sicherheit der Energieversorgung steigt durch Energieeinsparungen zwar insofern, als weniger Energieverbrauch die mengenmäßige Abhängigkeit von der Energieversorgung mindert. Wenn aber die Kosten der Energieverwendung gleichzeitig in einem zu hohen Ausmaß steigen²³, tauscht man vermiedene Knappheit bei der Energieversorgung

²² Vgl. Mennel, Tim und Sturm, Bodo, Energieeffizienz - eine neue Aufgabe für staatliche Regulierung?, ZEW-Discussion Paper No. 4/2008.

²³ Höher als die gesparten Energiekosten zuzüglich einer „Prämie“ für die gestiegene Versorgungssicherheit.

gegen zu stark verschärfte – preissteigerungsbedingte – Knappheit an anderer Stelle. Dies ist weder einzel- noch volkswirtschaftlich eine Verbesserung der ökonomischen Lage.

Energieeffizienz sollte nicht durch einen politischen Beschluss, sondern durch Marktkräfte und die Nutzung spezifischer Instrumente für den Klimaschutz und die Energieversorgungssicherheit verwirklicht werden. Da die EU aber bereits anspruchsvolle Energieeffizienzziele beschlossen hat, ist es nun wichtig, dass diese zu möglichst geringen Kosten erreicht werden. Derzeit sieht es allerdings nicht danach aus. Die Vorgabe politisch definierter Energieeinsparziele und ein Prozess zur Überwachung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten erlaubt es der Kommission, die Energieeffizienzpolitik der Mitgliedstaaten zu bewerten und die Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Erfolge in der Energieeffizienzpolitik zu vergleichen. Dies löst eine Dynamik aus, bei der die ökonomische Dimension der Energieeffizienz immer weiter in den Hintergrund tritt. Nicht mehr die Marktakteure entscheiden, welche Effizienzmaßnahmen für sie vorteilhaft sind, sondern die Politik der Mitgliedstaaten und letztlich die EU-Kommission. Dies führt nicht dazu, dass die Energiesparmaßnahmen gewählt werden, die aus ökonomischer Sicht auch tatsächlich vorteilhaft sind. Verbindliche Ziele für die Energieeffizienz sollten daher in der EU nicht beschlossen werden.

Für die Klimapolitik steht der EU-Politik bereits ein großer Werkzeugkasten zur Verfügung: Das EU-Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System, EU-ETS) ist ein zielgenaues Instrument zur Reduktion klimaschädlicher Gase. Hier wird für die betroffenen Industrien eine EU-weite Obergrenze der zulässigen Treibhausgasemissionen festgelegt. Innerhalb dieser Obergrenze können Unternehmen untereinander Emissionsrechte handeln.²⁴ Das EU-ETS sollte auf noch nicht erfasste Bereiche der Volkswirtschaft wie z. B. den Straßenverkehr und die Gebäudebeheizung ausgedehnt werden. Eine Besteuerung von Energie, die möglichst mit dem EU-ETS abgestimmt ist, kann eine Option für jene Bereiche sein, die durch das EU-ETS nicht abgedeckt werden. Entlang der Wertschöpfungskette können dann Industrie, Dienstleister und Verbraucher entscheiden, wie sie auf die so erzeugten Preissignale reagieren. Hierfür müssen aber keine Energieeffizienzziele durch die Politik definiert werden. Es genügt die Kontrolle des klimapolitischen Ziels einer Reduktion von Treibhausgasemissionen.

Dabei ist zu beachten, dass in den Bereichen, die dem EU-ETS unterliegen, eine erhöhte Energieeffizienz gerade nicht zu insgesamt verringerten Treibhausgasen führt. Innerhalb der Obergrenze des EU-ETS werden die Treibhausgasemissionen in der EU nur verlagert. Denn eingesparte Treibhausgasen führen zu ungenutzten Emissionsrechten, die dann an anderer Stelle eingesetzt werden. Hier wird mit regulatorisch induzierten Effizienzsteigerungen gar kein Effekt für den Klimaschutz erreicht. Stattdessen werden Klimaschutzkosten zwischen verschiedenen Bereichen der Volkswirtschaft verschoben. Da das EU-ETS grundsätzlich zu den kostengünstigsten Emissionseinsparungen

²⁴ Vgl. zum Problem des Carbon Leakage und die daraus folgenden kostenlosen Zuteilungen für Emissionsrechte Reichert, Götz und Voßwinkel, Jan, CEP-Kompass: Die Energiepolitik der Europäischen Union, 2010, S. 54.

führt, werden durch die künstliche Verlagerung von Emissionen die Klimaschutzkosten insgesamt sogar erhöht. Es ergibt sich daher eine Ineffizienz der Effizienzpolitik.

Eine Forcierung der Energieeffizienz erlaubt auch keine anspruchsvollere Obergrenze für die Treibhausgasemissionen ohne zusätzliche Kosten. Entweder sind Investitionen in Energieeffizienz eine kostengünstige Möglichkeit, Treibhausgase zu vermeiden. Dann wird diese Möglichkeit im Rahmen des EU-ETS auch genutzt werden. Eine gesonderte Energieeffizienzpolitik benötigt man dann nicht. Oder aber Investitionen in Energieeffizienz sind keine kostengünstige Möglichkeit, um Treibhausgasemissionen zu vermeiden. Dann führt eine forcierte Energieeffizienzpolitik zu u. U. erheblichen Mehrkosten des Klimaschutzes und verlangt daher nach der beschriebenen Argumentationslogik sogar eine weniger anspruchsvolle Obergrenze für die Treibhausgasemissionen. Insofern ist die direkte politische Beeinflussung der Energieeffizienz ein ungeeignetes Instrument zur Erreichung des Klimaziels. Stattdessen sollte sich die Politik darauf beschränken, eine Obergrenze für Treibhausgase festzulegen, die Wege zur Einhaltung dieser Obergrenze aber über den Markt entdecken zu lassen.

2.2. Weniger Einsatz dirigistischer Instrumente - mehr Verbraucherinformation!

Überall dort, wo die Entscheidung über Effizienzverbesserungen nicht mehr bei den Marktakteuren liegt, sondern durch verbindliche Vorschriften politisch festgelegt wird, droht eine Ineffizienz der Energiepolitik. Dies gilt z. B. für die jüngst in ihrem Anwendungsbereich ausgeweitete Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG oder die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden 2010/31/EU. Die neugefasste Ökodesign-Richtlinie wird Durchführungsmaßnahmen auslösen, in denen die Kommission Mindestanforderungen an die Beeinflussung des Energieverbrauchs durch verschiedene Produkte festlegen kann. Dies kann z. B. Fenster, Duschköpfe und Waschmittel betreffen.²⁵ Auch die Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden wird Mindestanforderungen nach sich ziehen, die in Durchführungsmaßnahmen der Kommission festgelegt werden. Wenn sich schon beide Richtlinien gesetzgeberisch nicht verhindern ließen²⁶, so sollte die Kommission mit Durchführungsrechtsakten sparsam umgehen. So ließe sich viel ökonomisch schädliche Überregulierung durch die EU vermeiden.

Auch die vorgesehene Verpflichtung für Energieverteiler und -versorger, Energieeinsparungen über die gesamte Energieversorgungskette hinweg sicherzustellen (s. o. Infobox 2), kann keine ökonomisch effizienten Energieeinsparungen gewährleisten. Im Übrigen führt sie zu erheblichen

²⁵ Zu den Regeln der Erstellung von Durchführungsrechtsakten und den damit verbunden Problemen vgl. Wolfram, Dieter, *Underground Law? Abgeleitete Rechtsetzung durch Komitologieverfahren in der EU: Bedeutung, Stand und Aussichten nach dem Vertrag von Lissabon*, CEP-Studie 2009 (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/komitologie-stand-und-aussichten); Sohn, Klaus-Dieter und Koch, Jessica, *CEP-Kommentar: Mitteilung der Kommission KOM(2009) 673 über die Umsetzung von Art. 290 AEUV, 2010* (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/art-290-291-aeuv-ex-komitologie-kommentar-zur-mitteilung-kom2009-673).

²⁶ Vgl. CEP-Analysen zur Neufassung der Ökodesign-Richtlinie (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/oekodesign-umweltgerechte-produktgestaltung) und zur Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/energie/energieeffizienz).

Messproblemen, da eine Energieeinsparung nur mit Rückgriff auf einen hypothetischen Energieverbrauch ohne Sparanstrengung dokumentiert werden kann. Letztlich ist es auch eine offene Frage, auf welchem Weg denn Energieverteiler und -versorger Energieeinsparungen ihrer Abnehmer überhaupt garantieren können.

Die Subventionen oder sonstigen Maßnahmen zur Förderung einer effizienteren Endenergienutzung, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Energiedienstleistungs-Richtlinie 2006/32/EG einführen können, fügen den sowieso schon durch zahlreiche staatliche Einflüsse geprägten Energiemärkten ein weiteres Element hinzu. Je mehr unterschiedliche Instrumente gleichzeitig im Einsatz sind, desto weniger ist gewährleistet, dass die eigentlich erwünschten Ziele überhaupt erreicht werden können, da sie sich in ihrem Anwendungsbereich und ihren Wirkungen teilweise überlappen, gegenseitig schwächen oder neutralisieren. Ein zielgerichteter Instrumenteneinsatz ist unter diesen Umständen nur schwer durchführbar. Darüber hinaus führen staatliche Programme zur Förderung einer effizienten Endenergienutzung zu neuen Subventionstatbeständen, die von Teilen der Industrie gerne für ohnehin geplante Energieeinsparmaßnahmen mitgenommen werden. Staatliche Subventionsprogramme führen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen, da nicht alle Marktteilnehmer gleichermaßen in den Genuss von Fördergeldern kommen. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese Programme tatsächlich einen so hohen volkswirtschaftlichen Nutzen stiften, dass die durch sie ausgelösten Marktverzerrungen damit zu rechtfertigen sind.

Politische Maßnahmen, die den Endverbrauchern eine bessere Übersicht über den Einfluss bestimmter Produkte auf den Energieverbrauch erlauben, sollten stattdessen ausgeweitet werden. Sie führen zu einer stärkeren Berücksichtigung der Energieeffizienz bei der Produktwahl und haben sich in der Vergangenheit bereits bewährt. Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der überarbeiteten Energiekennzeichnungs-Richtlinie 2010/30/EU sowie das neue Kennzeichnungssystem für Reifen²⁷ sind daher zu begrüßen.

Dessen unbeschadet ist aber zu erwarten, dass Unternehmen in der EU ein erhebliches eigenes Interesse an einer erhöhten Energieeffizienz haben werden, um dem langfristigen Trend zur Ressourcenknappheit zu begegnen und weniger abhängig von kurzfristigen Lieferstörungen zu werden. Daher benötigen Unternehmen auch kein verpflichtendes Energiemanagementsystem oder eine verpflichtende externe Beratung. Hier mit der Energieeffizienzpolitik hineinzuregieren, führt im Gegenteil nur zu weiteren Ineffizienzen.

²⁷ Verordnung Nr. 1222/2009 vom 25.11.2009 über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameter, ABl. L. 342 vom 22.12.2009, S. 46.

II. Erneuerbare Energien

1. Ausgangslage: EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien

Durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG²⁸ soll bis 2020 der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen (z. B. Sonne, Wind, Wasserkraft, Biomasse, Erdwärme) am Gesamtenergieverbrauch der EU auf 20% gesteigert werden. Da in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten das Potential für die Nutzung erneuerbarer Energien sehr unterschiedlich ist, teilt die Richtlinie das EU-weite Ziel für einen 20%-Anteil an erneuerbaren Energien in rechtsverbindliche „nationale Gesamtziele“ für die einzelnen Mitgliedstaaten auf („Lastenteilung“). Diese Ausbauziele reichen von 10% für Malta bis zu 49% für Schweden. Deutschland muss seinen Anteil von 5,8% im Jahr 2005 auf 18% im Jahr 2020 steigern.

Während diese nationalen Gesamtziele verbindlich auf EU-Ebene festgelegt sind, können die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei entscheiden, welche Instrumente sie zur Förderung erneuerbarer Energien im Strom-, Wärme- und Kälte-Sektor einsetzen wollen. Um ihre nationalen Ausbauziele zu erreichen, können die Mitgliedstaaten verschiedene „Förderregelungen“ einsetzen wie Investitionsbeihilfen, Steuervergünstigungen, Verpflichtungen zur Nutzung erneuerbarer Energien (Quotenregelungen) sowie direkte Preisstützungssysteme (Einspeisetarife, Prämienzahlungen). Soweit es die Zuverlässigkeit und die Sicherheit des Netzes zulassen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Betreiber der Übertragungs- und Verteilernetze die Übertragung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen gewährleisten. Zudem haben die Mitgliedstaaten entweder einen vorrangigen Netzzugang oder einen garantierten Netzzugang für Strom aus erneuerbaren Energiequellen vorzusehen.

Grundsätzlich ist die in einem Mitgliedstaat erzeugte Menge erneuerbarer Energie maßgeblich für die Erreichung des nationalen Gesamtziels dieses Mitgliedstaates. Angesichts des unterschiedlichen Potentials zum Ausbau von Energie aus regenerativen Quellen räumt die Richtlinie den Mitgliedstaaten allerdings die Möglichkeit ein, ihre nationalen Ausbauziele durch die Kooperation mit anderen Staaten mittels verschiedener „Flexibilitätsmaßnahmen“ zu erfüllen. Auf diese Weise kann erneuerbare Energie dort erzeugt werden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist.

- Statistische Transfers zwischen Mitgliedstaaten: Mitgliedstaaten können untereinander vereinbaren, dass eine bestimmte Menge erneuerbarer Energie, die in einem Mitgliedstaat produziert wurde, mittels „statistischer Transfers“ dem nationalen Ziel eines anderen Mitgliedstaates zugerechnet werden soll, ohne dass tatsächlich Energie geliefert wird.
- Gemeinsame Projekte von Mitgliedstaaten: Mitgliedstaaten können miteinander „gemeinsame Projekte“ zur Erzeugung von erneuerbarer Energie durchführen. Sie müssen sich einigen, welchem Staat in welchem Umfang die erzeugte Energiemenge gutgeschrieben werden soll.
- Gemeinsame Projekte mit Drittstaaten: Mitgliedstaaten können sich den Strom anrechnen lassen, der aus erneuerbaren Energiequellen im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit Drittstaaten erzeugt wurde. Dies setzt allerdings grundsätzlich voraus, dass dieser Strom tatsächlich in der EU verbraucht wird.

²⁸ Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vom 23.4.2009, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16; vgl. Reichert, Götz, CEP-Dossier: Klimaschutz in der Europäischen Union, 2009, S. 22 ff. (www.cep.eu/analysen-zur-eupolitik/umwelt/klimaschutzdossier).

- Gemeinsame Förderregelung von Mitgliedstaaten: Mitgliedstaaten können ihre nationalen Förderregelungen zusammenlegen oder teilweise koordinieren, wobei sie die Menge der erzeugten erneuerbaren Energie mittels statistischer Transfers oder einer Verteilungsvereinbarung auf ihre nationalen Ausbauziele aufteilen können.

Nach Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten vom Dezember 2009 werden mindestens zehn von ihnen 2020 ihr jeweiliges nationales Gesamtziel für den Anteil erneuerbarer Energien geringfügig übererfüllen.²⁹ Diese Überschüsse könnten an Mitgliedstaaten übertragen werden, die ihre Ausbauziele ansonsten verfehlen würden. Die Kommission kritisiert, dass eine deutlich höhere Übererfüllung des Zieles möglich wäre, was aber durch die national ausgerichteten Fördersysteme der Mitgliedstaaten verhindert werde. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, die internationalen Flexibilitätsmaßnahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verstärkt zu nutzen, da so die nationalen Ausbauziele effizienter erreicht werden könnten.

Die Kommission hat in ihrer „Energiestrategie 2020“ vom November 2010³⁰ angekündigt, dass ab 2011 die Erneuerbare-Energien-Richtlinie bewertet und „soweit nötig“ strenger gefasst oder erweitert werden soll (s. u. Infobox 3). Insbesondere will sie „das erforderliche Maß an Konvergenz oder Harmonisierung“ der nationalen Förderregelungen sicherstellen, da sich eine Entwicklung von einer lokalen hin zu einer grenzüberschreitenden Versorgung vollziehe. Hierzu sollten die Anforderungen an einen „europaweiten Handel mit erneuerbaren Energien“ auf der Grundlage der besten erprobten Verfahren festgelegt werden. Laut Kommission sollten verstärkt „ausgewogene, kosteneffiziente und berechenbare“ Einspeisevergütungen sowie technologiespezifische Förder- und Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden.

Infobox 3: EU-Vorhaben 2011 zu erneuerbaren Energien

► Förderung erneuerbarer Energien

(angekündigt für Januar 2011)

Im Rahmen einer Mitteilung über die kosteneffiziente Förderung erneuerbarer Energien will die Kommission Subventionen der Mitgliedstaaten und der EU zur Förderung erneuerbarer Energien untersuchen. Dabei will sie u. a. eine verstärkte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere mittels der „Flexibilitätsmechanismen“ nach der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie 2009/28/EG anmahnen.

²⁹ Bulgarien, Deutschland, Estland, Griechenland, Litauen, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Spanien, Schweden; vgl. Europäische Kommission, Summary of the Member States Forecast Documents (Renewable Energy Transparency Platform: http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/forecast_documents_en.htm). Vgl. auch Energy Research Center of the Netherlands (ECN) & European Environment Agency, Renewable Energy Projections as Published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States, Aktualisierung bzgl. 19 Mitgliedstaaten (September 2010).

³⁰ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“, S. 11.

2. Beurteilung der EU-Politik zur Förderung erneuerbarer Energien

Der Ausbau erneuerbarer Energien wird regelmäßig mit drei Argumenten begründet: mit der Bekämpfung des Klimawandels, der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen sowie – damit einhergehend – der Verringerung der Importabhängigkeit der EU-Energieversorgung EU.

Alle drei Ziele sind begründete Anliegen der EU-Energiepolitik. Zu ihrer Erreichung muss allerdings weder der Ausbau erneuerbarer Energien staatlich gefördert werden noch ist die Vorgabe quantitativer Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix zu bestimmten Zeitpunkten angemessen. Stattdessen sollte sich der Energiemix unter Berücksichtigung der Instrumente der Klimapolitik marktbasiert ergeben. Die EU hat sich aber bereits für diesen politischen Weg entschieden. Daher kommt es nun darauf an, die damit einhergehende Kostenbelastung möglichst gering zu halten. Hierzu ist eine konsequente Europäisierung der Politik für den Ausbau erneuerbarer Energien erforderlich.

2.1. Bekämpfung des Klimawandels

Die Bekämpfung des Klimawandels bringt die Herausforderung mit sich, den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren. Die Nutzung erneuerbare Energieträger ist grundsätzlich eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Allerdings folgt daraus noch nicht, dass der Ausbau erneuerbarer Energien durch hoheitliche Maßnahmen forciert werden sollte. Dies gilt nicht zuletzt, weil erneuerbare Energien im Rahmen des EU-Emissionsrechtehandels (EU-ETS) keinen zusätzlichen Beitrag zur Verringerung der Treibhausgasemissionen leisten. Dies liegt daran, dass die Obergrenze der zulässigen Treibhausgasemissionen unabhängig vom Anteil erneuerbarer Energien besteht und auch ausgeschöpft wird. Der Ausbau erneuerbarer Energien führt also im Rahmen des EU-ETS nur zu einer Verlagerung der Emissionen, nicht aber zu einer Vermeidung.

Der politisch forcierte Ausbau erneuerbarer Energien erlaubt ökonomisch keine anspruchsvollere Obergrenze für Treibhausgasemissionen. Denn wären erneuerbare Energien eine kostengünstige Möglichkeit, Treibhausgase zu vermeiden, dann würde diese Möglichkeit im Rahmen des EU-ETS auch genutzt werden. Einen öffentlich forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien bräuchte man dann nicht. Wenn aber erneuerbare Energien keine kostengünstige Möglichkeit sind, um Treibhausgasemissionen zu vermeiden, dann führt ein Ausbau erneuerbarer Energien zu – unter Umständen erheblichen – Mehrkosten des Klimaschutzes und verhindert eine anspruchsvolle Obergrenze der Treibhausgasemissionen. Insofern ist die direkte Beeinflussung des Energieträgermixes durch die Politik ein ungeeignetes Instrument zur Erreichung ihrer Ziele.

Der heutige Ausbau erneuerbarer Energien ist auch deshalb unnötig teuer, da er vorrangig dort erfolgt, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo die Energieausbeute optimal ist. Anders kann man sich z. B. nicht erklären, dass über 40% der weltweiten (!) Photovoltaik-Kapazität in Deutschland installiert sind.³¹ Dies führt aufgrund der unvorteilhaften Lichtverhältnisse zu einer gigantischen Verschwendung von Ressourcen in der EU.³²

Diese Fehlspezialisierung steht einer Marktöffnung innerhalb des EU-Energiebinnenmarktes entgegen. Da die standortbedingten Unterschiede nicht vorübergehender, sondern dauerhafter Natur sind, können die an den ungünstigen Standorten angesiedelten Erzeugeranlagen nur durch eine dauerhafte Förderung wettbewerbsfähig bleiben. Es ist aber eine Verschwendung von öffentlichen Mitteln, wenn nicht wettbewerbsfähige Industrien durch den Einsatz von Steuergeldern künstlich am Leben gehalten werden. Diesen Weg hat man bei der Steinkohle in Deutschland und Europa

³¹ Vgl. JRC PV Status Report 2010.

³² Wenn man den Ausbau der Stromnetze auf der Basis der heutigen ineffizienten räumlichen Anordnung der Energieerzeugung plant, wird auch die Optimierung von Energieerzeugung und -transport schwierig und teuer (s. III).

inzwischen verlassen.³³ Hinsichtlich der erneuerbaren Energien muss sich die Politik entscheiden, ob sie das Ziel einer protektionistisch ausgerichteten Standortpolitik verfolgen will, oder das Ziel einer möglichst hohen Energieausbeute aus erneuerbaren Energien. Nur wenn sie sich für letzteres entscheidet, können erneuerbare Energien ohne unnötig hohe Kosten als Instrument zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen und die Energieversorgungssicherheit erhöhen.

Die Fehlspezialisierung durch die Nichtausnutzung von natürlichen Standortvorteilen wird auch von Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle als problematisch eingeschätzt. Er kommentierte dieses Phänomen jüngst mit den Worten, dass Deutschland sich ja auch nicht auf den „Anbau von Bananen und Orangen“³⁴ konzentriert habe. Die Europäische Kommission rechnet mit einem erheblichen Kostensenkungspotential von jährlich ca. 10 Mrd. Euro durch eine größere „Konvergenz“ der nationalen Förderregelungen und eine verstärkte Marktintegration erneuerbarer Energien.³⁵ Eine Studie des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln (EWI) beziffert das Kostensenkungspotential durch eine konsequente Europäisierung des Ausbaus erneuerbarer Energien bis 2020 auf insgesamt 174 Mrd. Euro.³⁶

Gerade der massive Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland kann gut herangezogen werden, um das Kostenproblem der bisherigen Vorgehensweise zu illustrieren. So sind hier die auf der Photovoltaik-Technologie basierende Stromgewinnung durch Sonnenlicht und die Stromgewinnung aus Windenergie um ein Vielfaches teurer als andere Emissionsvermeidungstechnologien. Jüngste Schätzungen gehen davon aus, dass Photovoltaik-Anlagen in Deutschland eine Tonne CO₂ zu Kosten von 716 bis 1.000 Euro vermeiden können.³⁷ Die entsprechenden Kosten für Windkraftanlagen betragen demgegenüber deutlich weniger, nämlich „nur“ 54 Euro pro Tonne.³⁸ Beide Verfahren sind aber erheblich teurer als die Vermeidung von Treibhausgasemissionen bei der Nutzung konventioneller Energietechnologien – wie z. B. eine höhere Energieeffizienz von Produktionsprozessen oder ein verändertes Energienutzungsverhalten privater Verbraucher – wie sie sich im Preis für Treibhausgasemissionen im Rahmen des EU-ETS widerspiegeln. In Deutschland resultiert daraus eine erhebliche Kostenbelastung in den nächsten Jahren, die von *Fronde*l als „Kosten-Tsunami“ bezeichnet wird.³⁹ *Fronde*l errechnen für die in den Jahren 2000 – 2010 in Deutschland errichteten Photovoltaikanlagen eine Kostenbelastung von 85,4 Mrd. Euro.

Zwar schwankt der Preis für Emissionsrechte, er lag aber noch nie über 30 Euro für eine Tonne CO₂. Selbst unter Zugrundelegung wohlwollender Annahmen ist damit die Vermeidung von Treibhausgasen durch die Photovoltaik-Technologie mehr als 35-mal so teuer wie die Vermeidungsmöglichkeiten innerhalb des EU-ETS. Anders ausgedrückt: Anstelle einer Tonne CO₂ könnte man mehr als 35 Tonnen vermeiden. Unter dieser ökonomischen Betrachtung ist die Photovoltaik-Technologie

³³ Vgl. Reichert, Götz und Voßwinkel, Jan, Schnelles Ende der deutschen Steinkohleförderung?, cep Standpunkt November 2010, abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/wettbewerbs-und-kartellpolitik/cepstandpunkt-steinkohle.

³⁴ Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle auf der Handelsblatt-Jahrestagung „Energiewirtschaft 2011“ in Berlin, zitiert nach EurActiv.de vom 18.1.2011, „Brüderle macht Tempo bei Netzausbau-Entscheidungen“ (www.euractiv.de/energie-klima-und-umwelt/artikel/bruderle-macht-tempo-bei-netzausbau-entscheidungen-004237, letzter Download am 19.1.2011).

³⁵ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2011) 31 vom 31.1.2011 „Erneuerbare Energien: Fortschritte auf dem Weg zum Ziel 2020“, S. 11.

³⁶ EWI, European RES-E Policy Analysis. Final Report, April 2010 (abrufbar unter: www.ewi.uni-koeln.de/fileadmin/user/Veroeff/2010_RES-E_Policy_Analysis_part1.pdf, letzter Download am 19. Januar 2011. In einer Gegenstudie wird das Kostensenkungspotential auf „nur“ 7-28 Mrd. Euro heruntergerechnet. Vgl. Resch, Gustav und Ragwitz, Mario, Quo(ta) vadis, Europe, abrufbar unter [www.futures-e.org/dcl/index.php?Quo\(ta\)+vadis,+Europe++comparative+assessment+of+EWI+and+futures-e+\(RE-Shaping+report\).pdf](http://www.futures-e.org/dcl/index.php?Quo(ta)+vadis,+Europe++comparative+assessment+of+EWI+and+futures-e+(RE-Shaping+report).pdf), zuletzt abgerufen am 19. 1. 2011.

³⁷ Frondel, Manuel, Ritter, Nolan, Schmidt, Christoph M. und Vance, Colin, Economic Impacts from the Promotion of Renewable Energy Technologies, Ruhr Economic Paper No. 156 (2009), S. 13,

³⁸ Frondel et al. (2010), S. 13.

³⁹ Frondel, Manuel, Ritter, Nolan und Schmidt, Christoph M., Die Förderung der Photovoltaik – ein Kosten-Tsunami, in: Energiepolitische Tagesfragen 12/2010.

also eine Vorgehensweise, bei der man 35 Tonnen CO₂ emittiert, um eine Tonne CO₂ einzusparen. Im Rahmen des EU-ETS ist es sogar noch schlimmer: Es werden 716 bis 1.000 Euro dafür aufgewendet, den Ausstoß einer Tonne CO₂ nicht zu vermeiden, sondern zu verschieben: Das durch Photovoltaik-Technologie in Deutschland teuer eingesparte CO₂ wird an anderer Stelle ausgestoßen. Vor allem auch im Interesse des Klimaschutzes sollte daher der Ausbau von Anlagen auf Basis der Photovoltaik-Technologie in Deutschland und Regionen mit ähnlichen Lichteinstrahlungsbedingungen gestoppt werden.

Bei der Windkraft ist das Zahlenverhältnis zwar weniger drastisch. Aber auch hier ist selbst unter günstigen Annahmen in Deutschland die Vermeidung von einer Tonne CO₂ mindestens 2,7 Mal so teuer wie die Vermeidung im Rahmen des EU-ETS. Ein Ausbau der Windkraft auf der Basis der bestehenden Technologie ist also aus Gründen des Klimaschutzes ebenfalls verfehlt.

2.2. Energieversorgungssicherheit und Importabhängigkeit

Energieversorgungssicherheit und Unabhängigkeit von Energieimporten lässt sich innerhalb des Energiebinnenmarktes nicht auf Ebene der Mitgliedstaaten, sondern nur gesamteuropäisch gewährleisten. Gerade im Kontext der Energieversorgungssicherheit wäre es kontraproduktiv, auf den Zuwachs an Energieausbeute zu verzichten, den eine konsequente Europäisierung des Ausbaus erneuerbarer Energien mit einer Orientierung an natürlichen Standortvorteilen verspricht.

Eine zu teuer erkaufte Energieträgersubstitution mindert auch das Knappheitsproblem nicht, das hinter der Abhängigkeit von endlichen fossilen Brennstoffen und von Importen steht. Es wird im Gegenteil sogar verschärft: Man tauscht einen endlichen und ggf. importierten Energieträger gegen einen vielfach teureren heimischen.

Hinzu kommt, dass der Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen die Vorhaltung von Gaskraftwerken nötig macht, die Schwankungen der Elektrizitätserzeugung kompensieren können. Daher ist der Ausbau erneuerbarer Energien derzeit nur in sehr begrenztem Umfang dazu geeignet, die Importabhängigkeit von fossilen Brennstoffen, insbesondere die Abhängigkeit von importiertem Erdgas, zu verringern.

2.3. Fazit

Es ist für die Energieversorgung Europas nichts gewonnen, wenn der rein national organisierte Ausbau erneuerbarer Energien kaum etwas zum Klimaschutz beiträgt, nur sehr eingeschränkt die Energieversorgungssicherheit erhöhen kann, dafür aber die Energieversorgung Europas vor neue Probleme stellt, für die es heute noch nicht einmal ansatzweise Lösungen gibt.

Stattdessen sollte innerhalb der EU konsequent darauf hingearbeitet werden, dass der Ausbau erneuerbarer Energien dort erfolgt, wo dies auch zu der höchsten Ausbeute an nutzbarer Energie führt. Dies ist nur durch eine EU-weit abgestimmte Förderpolitik möglich. Es muss dabei allerdings verhindert werden, dass durch eine solche „Europäisierung“ jene Förderkonzepte europaweite Geltung erlangen, die – wie die in Deutschland eingesetzten – der Ressourcenverschwendung Tür und Tor öffnen. Es darf mit anderen Worten kein europäischer „Kosten-Tsunami“ ausgelöst werden, wie er in Deutschland bevorsteht.

III. Energieinfrastruktur

1. Ausgangslage: EU-Politik zum Ausbau der Energieinfrastruktur

Die Europäische Kommission kündigte in der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ – einem Element ihrer Strategie „Europa 2020“⁴⁰ – Vorschläge für den Ausbau der transeuropäischen Energienetze zu einem europäischen „Supernetz“ sowie für die Errichtung „intelligenter Netze“ an. In ihrer nachfolgenden „Energiestrategie 2020“⁴¹ und insbesondere dem damit verbundenen „Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“⁴² skizzierte sie ihre Vorstellungen für eine „neue EU-Energieinfrastrukturpolitik“ mit einem neuen Ansatz für Planung, Bau und Betrieb von Energieinfrastrukturen und formulierte diesbezügliche Prioritäten bis 2020 und darüber hinaus.

Demnach ist eine „voll integrierte, auf intelligenten Technologien mit geringem CO₂-Ausstoß basierende“ Energieinfrastruktur die Voraussetzung dafür, um einen gut funktionierenden Energiebinnenmarkt zu schaffen, die Versorgungssicherheit zu erhöhen, erneuerbare Energien in das Energiesystem zu integrieren und die Energieeffizienz zu steigern. Um ihre energie- und klimapolitischen Ziele bis 2020 erreichen zu können, müsse die EU allerdings dringend in ihre „veraltete und schlecht vernetzte“ Energieinfrastruktur (insbesondere für Strom, Erdgas und Erdöl sowie für die CO₂-Speicherung) investieren. Die Kommission schätzt den Investitionsbedarf für das gesamte EU-Energiesystem (inkl. Netzausbau, Förderung erneuerbarer Energien und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz) bis 2020 auf rund 1 Billion Euro. Hiervon entfallen allein 500 Mrd. Euro auf die Netze selbst (Energietransportnetze, Strom- und Gasspeicherung, „intelligente Netze“), wovon wiederum 200 Mrd. Euro nur für den Bau neuer Energietransportnetze erforderlich sind. Nur die Hälfte dieser 200 Mrd. Euro könnten vom Markt aufgebracht werden, während die verbleibenden ca. 100 Mrd. Euro als Finanzierungslücke verblieben.

Ziel des Infrastrukturausbaus soll nach den Vorstellungen der Kommission ein „intelligentes Supernetz“ sein, das die verschiedenen Energienetze in der EU und darüber hinaus miteinander verbindet. Zu diesem Zweck will die Kommission das bisherige Verfahren zur Entwicklung „transeuropäischer Energienetze“ (TEN-E) mit seinen „unflexiblen Projektlisten“⁴³ durch eine „neue Methode der strategischen Planung“ ersetzen. Dabei sollen sich EU-Maßnahmen bis 2020 auf wenige Infrastrukturprioritäten konzentrieren:

- Zur besseren Netzintegration des in Nord- und Südeuropa aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms sollen „vorrangige Korridore“ wie z. B. das Offshore-Netz in den nördlichen Meeren oder Verbindungsleitungen in Südwesteuropa ausgebaut werden.
- Um die Versorgungssicherheit mit Gas zu erhöhen und die Lieferquellen zu diversifizieren, soll sich die EU z. B. auf den „Südlichen Korridor“ zum Gasimport vom Kaspischen Becken, aus Zentralasien und dem Mittleren Osten oder auf den „Nord-Süd-Korridor“ in Westeuropa zur Beseitigung von Engpässen und Anbindung externer Lieferungen u. a. aus Afrika konzentrieren.

⁴⁰ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010 „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“; vgl. CEP-Analyse (www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/strategie-europa-2020).

⁴¹ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010 „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie“.

⁴² Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 677 vom 17.11.2010 „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“.

⁴³ Reichert, Götz und Voßwinkel, Jan, CEP-Kompass: Die Energiepolitik der Europäischen Union, 2010, S. 68 ff.

- „Intelligente Netze“ sind Stromnetze, die das Verhalten und die Tätigkeiten sämtlicher angeschlossenen Nutzer kosteneffizient integrieren können. Die Kommission will Anreize für „rasche“ Investitionen in derartige Netze schaffen. Sie will damit einen wettbewerbsfähigen Stromeinzelhandelsmarkt, einen Energiedienstleistungsmarkt mit Wahlmöglichkeiten für Energieeinsparungen und -effizienz, die Integration erneuerbarer Energien und dezentraler Energieerzeugung in das Stromnetz sowie „neue Arten“ der Stromnachfrage wie Elektrofahrzeuge fördern.
- „Stromautobahnen“ sind Stromübertragungsleitungen mit großer Kapazität hinsichtlich der Strommenge bei großen Übertragungsdistanzen. Sie sollen die überschüssige Windenergie in den nördlichen Meeren und im Ostseeraum sowie Sonnenenergie aus Ost- und Südeuropa und Nordafrika in das Stromnetz integrieren, neue Erzeugungskapazitäten mit großen Speichern in den nordischen Ländern und den Alpen sowie mit den Verbrauchszentren in Mitteleuropa verbinden und eine flexible und dezentrale Stromnachfrage und -lieferung bewältigen.
- Laut Kommission ist die CO₂-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS) im großen Maßstab erforderlich, um nach 2020 ein möglichst CO₂-armes Wirtschaftssystem in der EU („Dekarbonisierung“) zu erreichen. Da geeignete CO₂-Speicherstätten nicht gleichmäßig über Europa verteilt sind, sei eine ausgedehnte CO₂-Transportinfrastruktur erforderlich.

Zur Umsetzung dieser Infrastrukturprioritäten soll bis 2012 eine Liste mit einer begrenzten Zahl von „Projekten von europäischem Interesse“ (PEI) aufgestellt werden, die alle zwei Jahre aktualisiert werden soll. Auswahlkriterien für PEI könnten z. B. ihr Beitrag zur Stromversorgungssicherheit, ihre Kapazität zur Anbindung erneuerbarer Energien und zum Energietransport zu großen Verbrauchs- und Speicherzentren, ihr Beitrag zu Energieeffizienz und intelligenter Stromnutzung oder die Diversifizierung von Energiequellen, Lieferpartnern und Lieferwegen sein.

PEI sollen mit „neuen Instrumenten“ durchgeführt werden. Hierzu zählen neben einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit im Rahmen „Regionaler Initiativen“⁴⁴ insbesondere „innovative Finanzinstrumente“, eine bessere Unterrichtung der Entscheidungsträger und Bürger sowie eine Straffung und bessere Koordinierung nationaler Genehmigungsverfahren für PEI. Hierzu soll in den Mitgliedstaaten eine Behörde als „einzige Schnittstelle“ („one-stop shop“) das Genehmigungsverfahren zwischen Projektentwicklern und nationalen, regionalen und lokalen Behörden koordinieren, wobei die Mitgliedstaaten für die Zuweisung der Entscheidungsbefugnisse zuständig bleiben sollen. Für grenzüberschreitende Projekte erwägt die Kommission koordinierte oder gemeinsame Verfahren. Genehmigungsverfahren für PEI sollen in einer Frist von maximal 5 Jahren abgeschlossen werden.⁴⁵ In diesem Zusammenhang will die Kommission prüfen, ob bei Fristüberschreitung eine nationale Behörde „spezielle Befugnisse“ für eine endgültige Entscheidung haben soll. Die Kommission betont, dass die Öffentlichkeit „frühzeitig und effektiv“ in die Entscheidungsprozesse einbezogen und das Widerspruchsrecht gegen Behördenentscheidungen „präzisiert und gestärkt“ werden soll. Zudem will sie Leitlinien zur Steigerung der Transparenz der Genehmigungsverfahren für alle Beteiligten – Ministerien, Behörden, Projektentwickler und betroffene Bevölkerung – ausarbeiten (s. u. Infobox 4).

Nach Schätzungen der Kommission wird für Infrastrukturprojekte trotz verbesserter Planungsmethoden und neuer Instrumente 2020 eine „Investitionslücke“ von 60 Mrd. Euro bleiben, so dass private Gelder mobilisiert werden müssen. Zu diesem Zweck soll die „Kostenzuweisung“ verbessert werden. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass die Strom- und Gasinfrastruktura-

⁴⁴ Reichert, Götz und Voßwinkel, Jan, CEP-Kompass: Die Energiepolitik der Europäischen Union, 2010, S. 18 ff.

⁴⁵ Europäische Kommission, Folgenabschätzung SEC(2010) 1395 zur Mitteilung KOM(2010) 677 vom 17.11.2010 „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“, S. 32.

ren auch zukünftig „überwiegend“ über regulierte Tarife von den Verbrauchern finanziert werden sollen (Nutzerprinzip: „der Nutzer zahlt“). Allerdings berücksichtige die Tarifsetzung der nationalen Regulierungsbehörden zu wenig EU-weite Prioritäten. Daher will die Kommission 2011 Leitlinien oder einen Legislativvorschlag mit Tarif- und Investitionsregeln für die Kostenzuweisung bei großen oder grenzüberschreitenden Projekten vorlegen. Ferner will die Kommission „innovative marktwirtschaftliche Lösungen“ zur Stärkung der Eigenkapitalbasis der Infrastrukturbetreiber und zur Fremdfinanzierung vorschlagen, wobei sie u. a. folgende Optionen prüft: Kapitalbeteiligung und Unterstützung von Infrastrukturfonds, Fazilitäten für projektbezogene Anleihen, Risikoteilungsfazilitäten und Kreditgarantien durch öffentlich-private Partnerschaften (PPP).

Infobox 4: EU-Vorhaben 2011 zur Energieinfrastruktur

▶ **Legislativvorschlag zu Genehmigungsverfahren**

(angekündigt für 2011)

Im Anschluss an eine Konsultation von Betroffenen und eine Untersuchung der Genehmigungsverfahren der Mitgliedstaaten will die Kommission einen Legislativvorschlag zur Straffung und besseren Koordinierung von Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte „von europäischem Interesse“ vorlegen.

▶ **Leitlinien oder Legislativvorschlag zur Kostenzuweisung**

(angekündigt für 2011)

Die Kommission will Leitlinien oder Legislativvorschläge zur Kostenzuweisung bei großen oder grenzüberschreitenden Projekten durch Tarif- und Investitionsregeln vorlegen.

▶ **Legislativvorschlag für Vorschriften zu „intelligenten Stromnetzen“**

(angekündigt für Dezember 2011)

Die Kommission will Rahmenbedingungen für die Realisierung intelligenter Stromnetze in den Mitgliedstaaten vorschlagen. Intelligente Netze sollen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und zur Schaffung einer Infrastruktur für Elektrofahrzeuge beitragen. Es sollen Qualitätskriterien für intelligente Netze festgelegt und die Mitgliedstaaten zur Entwicklung entsprechender Maßnahmenprogramme verpflichtet werden.

2. Beurteilung der EU-Energieinfrastrukturpolitik

Um den Energiebinnenmarkt zu verwirklichen, ist ein Ausbau der grenzüberschreitenden Gas- und Stromnetze vonnöten. Erst die physische Infrastruktur kann gewährleisten, dass grenzüberschreitender Wettbewerb entsteht, der den Verbrauchern in Form von niedrigeren Preisen zugutekommen soll. Eine hohe Integration des Netzes ist auch nötig, um die Versorgungssicherheit zu optimieren. So können lokale Störungen der Strom- und Gasversorgung nur dann durch zur Verfügung stehende ausländische Kapazitäten im Netz ausgeglichen werden, wenn die Gas- und Elektrizitätsnetze eng genug miteinander verknüpft sind. Nicht zuletzt der politisch beschlossene Ausbau der erneuerbaren Energien erfordert massive Investitionen in die Netzinfrastruktur.

Im Bereich der Elektrizität herrschen in der EU derzeit national fragmentierte Teilmärkte vor. In seinem Netzentwicklungsplan für die Zeit 2010–2020 sieht der Europäische Verbund der Übertragungsnetzbetreiber für Strom (ENTSO-E) einen Ausbau des Stromnetzes im Umfang von 42.200 km an neuen (35.300 km) oder erneuerten Leitungen (6.900 km) vor.⁴⁶ Das entspricht in etwa dem Erdumfang. Das Netz im Bereich des ENTSO-E umfasst ungefähr 300.000 km, so dass ca. 14% des bestehenden Netzes entweder neu gelegt (12%) oder erneuert (2%) werden sollen.

Es ist ein wichtiger Schritt, dass die Kommission sich vorgenommen hat, eine konsequente Energieinfrastrukturpolitik zu betreiben. Angesichts der Tatsache, dass konkrete Maßnahmen zum Ausbau der Energieinfrastruktur noch ausstehen, ist es allerdings zweifelhaft, ob der Ausbau der Energieinfrastruktur in den nächsten Jahren so zügig voranschreitet, wie es die Kommission wünscht.

Die mit der „neuen EU-Energieinfrastrukturpolitik“ geplante bessere Koordinierung und „strategische Planung“ des grenzüberschreitenden Infrastrukturausbaus in der EU ist für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes unverzichtbar. Beides ist auch erforderlich, damit die Infrastruktur mit dem politisch forcierten Ausbau erneuerbarer Energien Schritt halten kann. Eine Beschränkung von EU-Maßnahmen auf wenige Infrastrukturprojekte „von europäischem Interesse“ (PEI) kann helfen, eine unsystematische Verzettelung in zu viele Einzelvorhaben zu vermeiden.

Die Entwicklung eines adäquaten Schlüssels sowie gemeinsamer Grundsätze der Mitgliedstaaten für die Kostenzuweisung, insbesondere für grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte, sind eine entscheidende Voraussetzung für den Infrastrukturausbau. Damit keine Anreize für zu teure, falsch ausgelegte oder nicht benötigte Infrastrukturprojekte entstehen, sollten die Kosten für diesen Ausbau grundsätzlich allein von den Nutzern getragen werden, die durch eine höhere Versorgungssicherheit oder geringere Energiepreise profitieren. Eine Finanzierung aus Steuergeldern sollte nur in eng begrenzten Ausnahmefällen erwogen werden. Dies betrifft Infrastrukturvorhaben, die sich über Nutzungsentgelte nicht finanzieren lassen, die aber zur Verwirklichung eines vernetzten Energiebinnenmarktes sowie der Energieversorgungssicherheit erforderlich sind. Wenn die Kommission ihre Vorstellungen zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus konkretisiert, muss sie sicherstellen, dass dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten gewahrt bleibt.

Die Kosten, die durch den Ausbau der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien entstehen, müssen den jeweiligen Energieerzeugern angelastet werden, um Fehlanreize zu vermeiden. Der Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erfordert erhebliche Investitionen in die Infrastruktur. Die hierdurch entstehenden Kosten müssen letztlich diesen Erzeugungstechnologien angelastet werden. Es führt zu Verzerrungen im Vergleich zwischen verschiedenen Erzeugungstechnologien, wenn einige Erzeugungsarten von den für sie erforderlichen Infrastrukturkosten befreit werden.

⁴⁶ Vgl. ENTSO-E, Ten-Year Development Plan (TYNDP) 2010-2020, Juni 2010 (<http://tinyurl.com/tyndp-2010>).

Möglichst zügige Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte beschleunigen den Infrastrukturausbau und verbessern so die Energieversorgung im Binnenmarkt. Daher sind auch Überlegungen, in den Mitgliedstaaten jeweils eine Behörde als Anlaufpunkt für Investoren („one-stop shop“) einzurichten, grundsätzlich zu begrüßen. Auch die Erwägungen zu möglichst kurzen Fristen von Genehmigungsverfahren für PEI tragen zu einer Beschleunigung des Infrastrukturausbaus bei.

Eine große Herausforderung liegt allerdings in der Werbung für Akzeptanz bei der betroffenen lokalen Öffentlichkeit. Dies gilt insbesondere für solche Infrastrukturprojekte, deren als negativ wahrgenommenen Wirkungen wie die Veränderung des Landschaftsbildes lokal anfallen, deren Nutzen sich aber nicht in der gleichen Region entfaltet. Dies ist etwa bei Stromspeichern oder grenzüberschreitenden Stromleitungen der Fall. Dies gilt in noch stärkerem Ausmaß für solche Anlagen, deren Betrieb als ein lokales Risiko wahrgenommen wird, wie beispielsweise Lagerstätten für abgeschiedenes CO₂. Es ist davon auszugehen, dass sich Akzeptanz nur in einem Verfahren herstellen lässt, das eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Andererseits kann es gerade die Länge des Verfahrens und die dadurch bedingte Verzögerung zwischen Entscheidung und Umsetzung sein, die als intransparent wahrgenommen wird und so akzeptanzmindernd wirkt. Gegen die fehlende Akzeptanz der Öffentlichkeit werden sich die nötigen Infrastrukturprojekte nicht in der erforderlichen Geschwindigkeit und im erforderlichen Ausmaß realisieren lassen. Hierzu ist es erforderlich, dass auch jenseits von konkreten Projekten in der Öffentlichkeit die hohe Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen für den Wettbewerb und die Versorgungssicherheit im Energiebinnenmarkt, sowie die zentrale Bedeutung, die ihnen für den Ausbau erneuerbarer Energien zukommt, besser verstanden wird.

IV. Fazit

Eine Europäisierung der Energiepolitik ist von hoher Bedeutung, um den Energiebinnenmarkt zu verwirklichen, die Energieversorgungssicherheit zu erhöhen und den Ausbau erneuerbarer Energien vernünftig zu gestalten. Dabei darf „Europäisierung“ nicht mit der vollständigen Regulierung eines energiepolitischen Themenfeldes auf EU-Ebene oder mit einem unkoordinierten Mix dirigistischer Detailvorschriften gleichgesetzt werden. Wo jedoch ein europaweites Vorgehen effiziente Lösungen zum Vorteil aller ermöglicht, sollte hierfür ein europäischer Ordnungsrahmen geschaffen werden.

In der Energieeffizienzpolitik sollte die EU auf verbindliche Effizienzziele für die Mitgliedstaaten verzichten und von dirigistischen Eingriffen in der Produktpolitik Abstand nehmen. Stattdessen sollten die Marktteilnehmer durch die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen in die Lage versetzt werden, Energiesparpotentiale ökonomisch zu erschließen. Die Verpflichtung für Energieverteiler und -versorger, Energieeinsparungen ihrer Abnehmer sicherzustellen, begünstigt unnötig teure Energieeinsparungen. Unternehmen benötigen kein verpflichtendes Energiemanagementsystem oder verpflichtende externe Beratung.

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist inzwischen beschlossene Sache. Daher kommt es nun darauf an, die damit einhergehende Kostenbelastung möglichst gering zu halten. Hierzu ist eine konsequente Europäisierung des Ausbaus erneuerbarer Energien erforderlich. Er darf nicht mehr vorrangig dort erfolgen, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren. Stattdessen sollte er dort stattfinden, wo die Energieausbeute optimal ist. Dies gelingt nur im Rahmen eines europäischen Ansatzes. Es muss dabei allerdings vermieden werden, dass durch eine „Europäisierung“ der Förderkonzepte die am wenigsten effizienten, wie die in Deutschland angewandten, zu europäischer Geltung gelangen und dadurch eine Kosten-Welle auslösen.

Um den Energiebinnenmarkt zu verwirklichen, ist ein Ausbau der grenzüberschreitenden Gas- und Stromnetze vonnöten. Die mit der „neuen EU-Energieinfrastrukturpolitik“ geplante bessere Koordinierung und „strategische Planung“ des grenzüberschreitenden Infrastrukturausbaus in der EU ist für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes unverzichtbar. Eine Finanzierung von Energieinfrastrukturvorhaben aus Steuergeldern sollte nur in eng begrenzten Ausnahmefällen erwogen werden. Grundsätzlich muss es bei einer Finanzierung durch die Nutzer über regulierte Tarife bleiben, damit keine Anreize für zu teure, falsch ausgelegte oder nicht benötigte Infrastrukturprojekte entstehen. Eine große Herausforderung liegt in der Werbung für Akzeptanz bei der betroffenen lokalen Öffentlichkeit für Infrastrukturprojekte. Ohne eine höhere Akzeptanz in Europa sind die Infrastrukturprojekte nicht oder nur mit erheblichem Zeitverzug durchführbar.

Die Energiepolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten führt zuweilen zu unnötigen bzw. unnötig teuren Maßnahmen (s. o. I). Wichtige energiepolitische Probleme erfordern jedoch zunehmend gesamteuropäisches Denken und Handeln aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters oder aufgrund effizienterer Ergebnisse EU-weiter Lösungen (s. o. II. und III.). Eine zukunftsorientierte Energiepolitik ist in der EU nur möglich, wenn sie konsequent europäisiert wird. Dies betrifft insbesondere den Ausbau erneuerbarer Energien und die Energieinfrastrukturpolitik. In diesen Teilbereichen sollten sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem „Energiegipfel“ für eine stärkere Europäisierung der Energiepolitik aussprechen.