

Argumentationspapier zur Europäischen Rahmenrichtlinie Erneuerbare Energien und zur Verteilung des 20%-Ziels

Die Ausgangslage:

Der Europäische Rat im März hat sich auf drei Ziele verständigt:

- Reduktion der Treibhausgase bis 2020 um mindestens 20% oder 30%, wenn andere Industriestaaten vergleichbare Anstrengungen unternehmen.
- Steigerung der Energie-Effizienz bis 2020 um 20%.
- Ein verbindliches Ziel von mindestens 20% erneuerbarer Energien im Jahr 2020, verbunden mit einem verbindlichen Mindestanteil von 10% Biokraftstoffen.

Alle diese Ziele sind notwendig und müssen erreicht werden. Sie haben jeweils für sich einen Sinn und sind nicht in einer hierarchischen Abhängigkeit zueinander zu sehen. Schon gar nicht ist das Klimaziel den anderen beiden Zielen übergeordnet, wie es einige Akteure heute gelegentlich behaupten. Denn obwohl der Ausbau erneuerbarer Energien der effizienteste und kostengünstigste Weg der Reduzierung von Treibhausgasen ist, ist dies nicht das einzige Argument zum Aufbau einer regenerativen Energieversorgung.

Erneuerbare Energien sind heimische Energien und reduzieren daher deutlich die Abhängigkeit von Energie-Importen und damit verbundenen Risiken für die Energie-Versorgungssicherheit. Europa - und vor allem einige der Mitgliedstaaten - ist im globalen Maßstab Vorreiter beim Ausbau erneuerbarer Energien und bei der Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen in den verschiedenen Bereichen der Nutzung erneuerbarer Energien.

Wie geht es weiter?

Die EU-Kommission hat angekündigt, am 5. Dezember ein neues Paket zur Erreichung der Klima- und Energiepolitischen Ziele vorzulegen. Sie wird nicht nur den Entwurf einer neuen Rahmenrichtlinie für erneuerbare Energien vorlegen, sondern sie wird auch Vorschläge präsentieren, wie die Ziele zur Reduzierung der Treibhausgase und zum Ausbau erneuerbarer Energien unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollen. In diesem Zusammenhang sind zunehmend Versuche zu beobachten, das Klimaziel als übergeordnet zu definieren und seine Erreichung durch Atomenergie, CCS und andere sogenannte saubere Nutzung fossiler Energien zu behaupten. Diesen Versuchen muss Einhalt geboten werden: denn die Absicht dahinter, das verbindliche Ziel für erneuerbare Energien zu relativieren, ist nur allzu

deutlich erkennbar. Und das Klimaziel wird ohne massive Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auch nicht erreichbar sein.

Die Möglichkeiten der CO₂-Reduzierung durch erneuerbare Energien sind riesig. So können nach einer Studie für die EU-Kommission aus dem Jahr 2006 im Jahr 2020 die die Erhöhung des Anteils auf 20% allein die erneuerbaren Energien fast eine Milliarde Tonnen CO₂ in Europa einsparen. Damit führt das Erreichen des 20%-Ziels für erneuerbare Energien in Verbindung mit dem Ziel der 20%-Steigerung der Energie-Effizienz zum Löwenanteil bei der Reduktion der Treibhausgase um 20 bzw. 30%. Es bietet sich daher an, den Anteil der noch durch Emissionshandel und andere Instrumente zur Begrenzung der Emissionen aus fossilen Energiequellen zu erreichenden Einsparungsbedarf in Abhängigkeit von den Einsparungen durch Erneuerbare und durch Effizienzsteigerung zu berechnen. Denn diese Reduzierungen sind mit heute im Grundsatz verfügbaren Technologien zu erreichen – anders als behauptete CO₂-Minderungen durch sogenannte saubere fossile Energien.

Aufteilung des verbindlichen 20%-Ziels

Die EU-Kommission darf in Ihrem Vorschlag keinen Zweifel daran lassen, dass sie am verbindlichen Ausbau der erneuerbaren Energien auf mindestens 20% festhält. Sie muss deshalb in ihrem Entwurf der Rahmenrichtlinie klare Vorgaben und Sanktionen bei Zielverfehlung formulieren. Um den politisch kaum lösbaren Streit um die Verteilung der Ausbauziele auf die 27 Mitgliedstaaten zu vermeiden, sollte die Kommission vorschlagen, dass in Umsetzung des gemeinsamen Willens des Europäischen Rates dessen Beschlüsse auch gemeinsam umgesetzt werden. Die Steigerung des Anteils von heute etwa 7% auf 20% im Jahre 2020 bedeutet eine jährliche Steigerung um 1%-Punkt, also 13%-Punkte bis 2020. Diese Steigerungsrate ist jedem Mitgliedstaat möglich, so dass eine solche gleiche Vorgabe für alle die einfachste Lösung sein könnte. Andere Verteilungsregeln, etwa auf Basis vorhandener Potentiale, können wir alternativ auch akzeptieren. Voraussetzung ist aber in jedem Fall eine schnelle Festlegung der nationalen Gesamtziele.

Eine Steigerung um 13%-Punkte kann und muss von grundsätzlich von jedem Mitgliedstaat im eigenen Land erreicht werden. Allenfalls kann ein bilateraler Ausgleichsmechanismus zwischen Mitgliedstaaten akzeptiert werden, wenn sichergestellt ist, dass tatsächlich Energie in das Nachbarland geliefert wird und dass der Verkäuferstaat sein eigenes Ausbauziel auch nach Übertragung noch sicher erreichen wird. Ein zertifikatbasierter virtueller Handel, bei dem kein realer Energiefluss stattfindet, würde dem Ziel der Steigerung der Versorgungssicherheit durch erneuerbare Energien zuwiderlaufen.

Um das Gesamtziel für die EU, aber auch die verbindlichen nationalen Ziele zu erreichen, muss der Richtlinien-Entwurf die schnelle Notifizierung der Nationalen Aktionspläne vorsehen. Diese Pläne haben plausibel und überprüfbar darzulegen, mit welchen Mitteln und mit welchen Anteilen in den Sektoren Strom, Wärme und Kraftstoffe die Mitgliedstaaten die notwendige Steigerung erreichen wollen. Ferner hat die Richtlinie mindestens ein Zwischenziel vorzusehen, damit gegen Mitgliedstaaten, die ihr Ziel zu verfehlen drohen, spätestens 2015 die notwendigen Sanktionen ergriffen werden können.

Was die Rahmenrichtlinie enthalten muss - und was nicht

Die Rahmen-Richtlinie für erneuerbare Energien, die nach dem Willen des Rates an die Stelle der Stromrichtlinie, der Biokraftstoff-Richtlinie und der bisher nicht vorhandenen Richtlinie für Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien treten soll, muss zur Vermeidung von Investitionsunsicherheit auf jeden Fall vor der Europawahl im Jahr 2009 verabschiedet werden. Sie muss bewährte Elemente der bisherigen Richtlinien (regelmäßige Berichtspflichten durch Mitgliedstaaten und Auswertungen durch die Kommission, Offenhalten der Förderinstrumente, Netzanschlussregelungen, Abbau von Hemmnissen) übernehmen und wo notwendig weiter schärfen. Die Richtlinie sollte Kriterien festlegen, nach denen die Qualität und Wirksamkeit von Förderinstrumenten zur Kompensation von Nachteilen erneuerbarer Energien auf gestörten und oligopolistisch strukturierten Märkten beurteilt werden. Keines dieser Kriterien sollte dazu führen, dass Mitgliedstaaten funktionierende und erfolgreiche Förderinstrumente verändern müssen, sondern diese Kriterien müssen geeignet sein, die Wirksamkeit der Instrumente zu stärken. Solche Kriterien sind:

- **Langfristige Stabilität:** Langfristig stabile Rahmenbedingungen sollen Stop-and-go-Märkte verhindern.
- **Einfache und zügige Verwaltungsverfahren:** Beseitigung administrativer Hemmnisse und möglichst einheitliche Verfahrensregelungen mit klaren Zeitvorgaben.
- **Effektive Zielerreichung:** Jeder Fördermechanismus muss sich an der wirksamen Zielerreichung messen lassen.
- **Lokaler und regionaler Nutzen und Akzeptanz vor Ort:** Förderinstrumente können die Einbeziehung der Öffentlichkeit Akzeptanz fördernd oder Widerstände mobilisierend gestalten. Wer lokalen und regionalen Nutzen darlegen kann, wird die Akzeptanz eher fördern.
- **Zielerreichung und Strafzahlungen:** Mithilfe von mindestens einem Zwischenziel muss die Kommission in die Lage versetzt werden, frühzeitig Zielerreichung oder Zielverfehlung einschätzen zu können und geeignete Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen.
- **Nachhaltigkeitskriterium für Biomasse:** Die Beschränkung dieses Kriteriums auf Kraftstoffe allein ist nicht sinnvoll. Vielmehr sollte es – im Einvernehmen mit den jeweiligen Akteuren - für jede Biomasse-Nutzung, die auf die Zielerreichung angerechnet werden soll, gelten, um die Diskussionen um negative Klimawirkungen und Zerstörung von Biodiversität nicht weiter anzuheizen und um einheimische Produkte vor nicht nachhaltigen Importen zu schützen.

Die Richtlinie muss – dem sektoralen Ansatz folgend – **für die unterschiedlichen Sektoren unterschiedliche Kriterien und Regelungen** vorsehen.

Insbesondere der bisher vernachlässigte Bereich **Wärme und Kälte** muss vorangebracht werden. Das riesige Potential der erneuerbaren Energien muss wirksam zum Einsatz gebracht werden. Zu den geeigneten Maßnahmen gehören Förderprogramme und Steuererleichterungen, Informations- und Ausbildungsprogramme oder Demonstrationsvorhaben wie auch rechtliche Verpflichtungen, in neuen Gebäuden einen Mindestanteil von erneuerbaren Energien zu nutzen.

Für den Bereich **Biokraftstoffe** hat der Europäische Rat ein eigenes 10%-Mindestziel vorgesehen, dies jedoch an die Novellierung der Kraftstoffqualitätsrichtlinie, die Verfügbarkeit von Kraftstoffen der 2. Generation und Nachhaltigkeitskriterien gebunden. Die Kraftstoffqualitätsrichtlinie muss also zügig novelliert werden, damit sie Beimischungen von 10% erlaubt. Hinreichende Forschungsgelder auch auf EU-Ebene müssen bereitgestellt werden, um den Einsatz von Biokraftstoffen – nicht nur der 2. Generation – weiter zu optimieren und voranzubringen. Und die Definition der Nachhaltigkeitskriterien muss zügig erledigt werden, um nicht unnötige Investitionshemmnisse aufzubauen.

Für den **Strombereich** ist es zentral, dass die Richtlinie nicht den Versuch unternimmt, die Förderinstrumente auf ein Quoten- oder Zertifikatsmodell zu vereinheitlichen. Dies würde das erfolgreiche deutsche EEG zum Auslaufmodell machen zu Gunsten eines Modells, das seine Wirksamkeit bis heute nirgendwo bewiesen hat. Im Gegenteil: Sofern Quoten- oder Zertifikatsmodelle überhaupt Ausbawirkung erzeugt haben, geschieht dies zu höheren Preisen und mit geringer Effizienz bei der Nutzung der vorhandenen Potentiale.

Einige Elemente der bestehenden Stromrichtlinie, die in weiten Bereichen fortgeschrieben werden sollte, müssen gestärkt werden: Prioritärer Netzzugang in Verbindung mit entsprechender Netzausbaupflichtung für die Netzbetreiber sollte verbindlich festgeschrieben werden.

Zum Ausgleich bestehender Nachteile der erneuerbaren Energien gegen fossile und atomare Ressourcen könnte ferner daran gedacht werden, in der Richtlinie zu regeln, dass Verursacher- und Vorsorgeprinzip ebenso anzuwenden sind wie der Nachhaltigkeitsgrundsatz. Die Besteuerung von Schäden durch vollständige Internalisierung könnte ebenso vorgesehen werden wie die Marktbarriere der unvollständigen Entflechtung von Herstellung und Verteilung im traditionellen Energiemarkt durch vollständiges eigentumsrechtliches Unbundling zu beseitigen wäre.

Keine Harmonisierung auf Quote oder Zertifikate

Auch wenn wir der Auffassung sind (und in Kürze eine entsprechende Modellskizze vorlegen wollen), dass ein europaweites, am deutschen EEG orientiertes Einspeisesystem der ideale Rahmen für einen schnellen und effizienten Zuwachs der erneuerbaren Energien im Strombereich wäre, so halten wir dennoch die Forderung nach einer EU-weiten Harmonisierung der Förderinstrumente heute noch nicht für sinnvoll. Es bestünde die Gefahr, dass der Erfolg von Förderinstrumenten, die gerade

beginnen, ihre Wirksamkeit zu entfalten in Frage gestellt werden könnte und damit das 20%-Ziel verfehlt zu werden drohte.

Entscheidend ist jedoch, dass die wichtigste Voraussetzung für eine Harmonisierung der Fördersysteme – ein gut funktionierender Elektrizitätsbinnenmarkt mit fairen Ausgangschancen für erneuerbare Energien („level playing field“) – fehlt. Während der konventionelle Energiemarkt weitgehend noch frei von Wettbewerb ist, auch wenn dieser freie Binnenmarkt nun offiziell eingeführt ist, verlangen die bisher marktbeherrschenden Unternehmen, dass die erneuerbaren Energien untereinander konkurrieren sollen und nur dort gefördert werden sollen, wo sie schon heute am kostengünstigsten sind. Dies würde zwangsläufig dazu führen, dass die bisher sehr breit über Europa verteilte Nutzung verschiedener erneuerbarer Energien auf einige wenige Schwerpunkte konzentriert würde: Wind an den Küsten Nord- und Mitteleuropas, Sonne in Südeuropa, Biomasse im Osten und Wasser im Norden. Das wäre im Ergebnis eine Zementierung der hergebrachten Strukturen auf oligopolistischen Märkten und stellt eine gravierende Zugangsbeschränkung für neue Marktakteure – nicht nur – aus dem Bereich der erneuerbaren Energien dar. Solange und soweit ein funktionierender einheitlicher Elektrizitätsbinnenmarkt nicht vorhanden ist, bedarf es gezielter Förderung zum Ausgleich von Benachteiligungen und damit wirksamer Fördersysteme für erneuerbare Energien – wie z.B. das deutsche EEG.