

30/2017

REFORM DER EU-ÖKOSTROMRICHTLINIE: EINE BREMSE FÜR DIE EUROPÄISCHE ENERGIEWENDE?

AUF EINEN BLICK

Die EU-Richtlinie für erneuerbare Energien (EERL) war sehr erfolgreich. Grundlage dafür war die Freiheit der EU-Mitgliedstaaten, das für sie am besten geeignete Instrument zur Finanzierung der erneuerbaren Energien zu wählen. Dennoch möchte die EU-Kommission die Mitgliedsstaaten zwingen, nur noch Ausschreibungssysteme zu nutzen und schlägt weitere einschränkende Kriterien für die Ökostrompolitik vor. Diese Kehrtwende birgt große Risiken und basiert auf wissenschaftlich nicht belastbaren Argumenten.

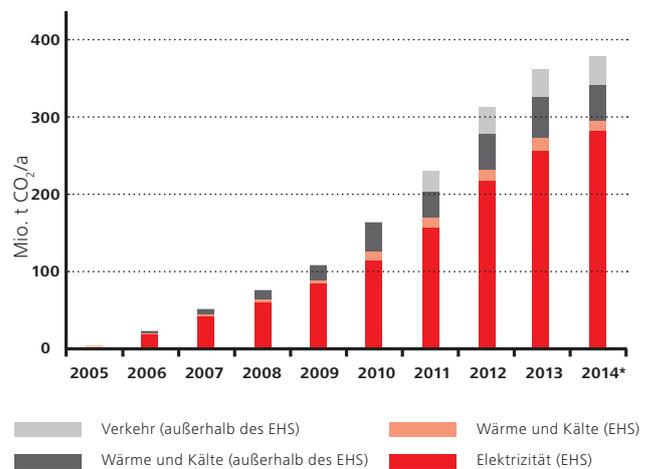
Die europäische Richtlinie für erneuerbare Energien (EERL) von 2001 dürfte die erfolgreichste Klimaschutzmaßnahme der Europäischen Union sein. Durch die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien in der EU von 8,7 Prozent im Jahr 2005 auf rund 17 Prozent im Jahr 2015 werden gut 360 Mio. Tonnen Treibhausgasemissionen eingespart (Abbildung 1). Aber auch die europäische Wirtschaft hat profitiert. So bieten die Erneuerbaren in der EU rund 1,2 Mio. heimische und zukunftssträchtige Arbeitsplätze. Sie tragen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, zur Entwicklung und dem Wachstum der Industrie und zu Innovationen bei. Sie können die Schaffung und Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit, die Reduktion des EU-Handelsdefizits im Energiebereich wie auch das Ziel von niedrigeren Energiekosten unterstützen.

EXPORTSCHLAGER EINSPEISESYSTEME

Aufgrund dieses Erfolgs waren knapp drei Viertel der rund 600 Akteure, die sich am offiziellen Konsultationsprozess der EU-Kommission zur EERL beteiligten, der Meinung, dass die bisherige EERL erfolgreich gewesen ist – inklusive der freien Wahl der Instrumente. Insbesondere die Einspeisesysteme in Dänemark, Deutschland und Spanien, bei denen der Staat die Vergütungshöhe definierte, haben international große Aufmerksamkeit erfahren. Sie wurden weltweit in Grundzügen von dutzenden Staaten

übernommen. Im Jahr 2012 nutzten noch 24 EU-Mitgliedstaaten ein Festpreis-Einspeisesystem, neun nutzten ein Prämien-Einspeisesystem und nur drei ein Ausschreibungssystem.

Abbildung 1
Einsparungen von THG-Emissionen durch den Ausbau der erneuerbaren Energien in der EU seit 2005



* Abschätzung

Quelle: Eigene Darstellung vgl. Nestle 2017: 17.

DIE KEHRTWENDE DER KOMMISSION

Dennoch wird die EERL von manchen Akteuren seit Jahren stark kritisiert, insbesondere die auf Grundlage der Richtlinie weit verbreiteten Einspeisesysteme für Ökostromanlagen.

>

Deren Nutzung sieht die EERL bislang explizit vor, da ihr das Prinzip der Freiheit der Instrumentenwahl zugrunde liegt. Die Kritik aber hatte Erfolg. Bereits seit 2014 schreibt die Europäische Kommission in ihren Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen (UEBL) vor, zukünftig grundsätzlich Ausschreibungssysteme anzuwenden – Einspeisesysteme sind damit in der Regel nicht mehr möglich.¹ Damit zwingt die Kommission die allermeisten EU-Mitgliedsstaaten dazu, spätestens im Zusammenhang mit der nächsten größeren Anpassung ihr System zur Finanzierung von Ökostromanlagen auf ein Ausschreibungssystem umzustellen.

Mit dem Entwurf für eine Novelle der EERL, den die Kommission im Rahmen des „Clean Energy for All Europeans“-Pakets vorgelegt hat, will sie diesen Zwang zu Ausschreibungssystemen festschreiben und auch vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament billigen lassen. Darüber hinaus will sie einen grundsätzlichen Zwang zu technologieneutralen und grenzüberschreitenden Ausschreibungen festschreiben und damit die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der EU-Mitgliedsstaaten weiter einschränken. Dies ist eine klare und massive Abkehr vom bisherigen Prinzip der Freiheit der Instrumentenwahl. Darüber hinaus will die Kommission auf die Festlegung von verpflichtenden nationalen Ausbauzielen für erneuerbare Energien verzichten, die seit der Novelle der EERL 2009 zentraler Teil der Richtlinie ist. Dieser Druck aus Brüssel verlieh damals den EU-Mitgliedsstaaten zusätzliche Argumente und Verhandlungsstärke gegenüber politischen und wirtschaftlichen Akteuren, die einen schnellen Ökostromausbau eher skeptisch sahen – beispielsweise den traditionellen Energieversorgern.

Während somit bislang die EU den Mitgliedsstaaten eine große Freiheit gab, wie sie die verpflichtenden Ziele erreichen können, möchte die Kommission auf den Druck zu engagierter Politik für erneuerbare Energien verzichten und gleichzeitig die Möglichkeiten der EU-Mitgliedsstaaten dazu stark einschränken.

DIE RISIKEN DER KEHRTWENDE

Aufgrund der Herausforderungen des Klimaschutzes und den internationalen Verpflichtungen des Klimaabkommens von Paris ist ein zügiger Ausbau der erneuerbaren Energien zwingend notwendig. Dies gilt auch für die Erreichung anderer, wirtschaftspolitischer Ziele. Mit einem Ausschreibungssystem ist aber systembedingt ein Überschreiten der ausgeschriebenen Ausbaumengen ausgeschlossen, die tatsächliche Erreichung der Ausbauziele und damit von Klimazielen ist dagegen nicht garantiert. Denn ob die Anlagen, die eine Ausschreibung gewonnen haben, tatsächlich gebaut werden, entscheiden ausschließlich die Investoren. Dies gefährdet die tatsächliche Erreichung der EU-Klimaschutzziele.

Bei der Vorgabe eines einheitlichen Instruments und zu technologieneutralen und grenzüberschreitenden Ausschreibungen durch die Kommission wird ferner ausgeblendet, dass die EU-Mitgliedsstaaten teils sehr unterschiedliche politische, wirtschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen haben. Weil Europa sehr heterogen ist, muss nicht für alle EU-Mitgliedsstaaten das Ausschreibungssystem das beste Instrument sein. Wenn aber das jeweils beste Instrument möglicherweise nicht mehr genutzt werden darf, besteht die Gefahr, dass der Ökostromausbau stockt, weniger CO₂-Emissionen reduziert werden, heimische Arbeitsplätze verloren gehen, weniger Innovationen umgesetzt werden und die Gesamtkosten steigen.

BEGRIFFSKLÄRUNG: EE-FINANZIERUNGSSYSTEME

SYSTEME MIT PREISSTEUERUNG

Einspeisesystem mit festen Vergütungen (Festpreis-Einspeisesystem)

In Festpreis-Einspeisesystemen werden vom Staat, also administrativ, feste Vergütungen pro Kilowattstunde eingespeistem Ökostrom definiert. Sie sind unabhängig vom kurz-, mittel- und langfristigen Strompreis an den Großmärkten. Die Betreiber müssen ihren Strom nicht vermarkten.

Einspeisesystem mit Prämien (Prämien-Einspeisesystem)

Auch unter einem Prämien-Einspeisesystem für Strom aus Ökostromanlagen wird eine vom Staat festgelegte Vergütung verstanden. Allerdings deckt sie nicht die gesamten Stromgestehungskosten ab. Vielmehr muss der Anlagenbetreiber den erzeugten Ökostrom am Markt vermarkten und kann damit Zusatzeinnahmen erzielen. Erst damit wird eine Anlage wirtschaftlich.

→ Mit beiden Einspeisesystemen wird durch eine Preissteuerung in das Marktgeschehen eingegriffen, so dass sich die neu ausgebaute Leistung von Ökostromanlagen am Markt ergibt.

SYSTEME MIT MENGENSTEUERUNG

Ausschreibungssystem

In einem Ausschreibungssystem kann eine installierte Leistung oder eine Strommenge ausgeschrieben werden. Die erfolgreichen Anbieter erhalten für die installierte Leistung oder die eingespeiste Strommenge eine Vergütung. Diese Vergütung kann die Gesamtkosten abdecken oder nur einen Teil, so dass zusätzlich der Strom am Markt verkauft werden muss. Der entscheidende Unterschied zu den o.g. Instrumenten der Preissteuerung besteht darin, dass die Höhe der Vergütungen nicht vom Staat festgelegt, sondern durch die Ausschreibung ermittelt wird.

Quotensystem

In einem Quotensystem bekommen bestimmte Akteure des Strommarktes, z.B. die Stromanbieter, die Auflage, einen bestimmten Anteil ihres verkauften Stromes aus erneuerbaren Energien zu erzeugen. In der Regel wird dies mit einem Zertifikatsystem verbunden. Die Zertifikate sind handelbar. Damit muss der verpflichtete Akteur die entsprechende Ökostrommenge nicht selber erzeugen, sondern kann zur Pflichterfüllung am Markt Zertifikate erwerben.

→ Beim Ausschreibungs- und beim Quotensystem greift der Staat durch die Festlegung des Umfangs des Ökostromausbaus in das Marktgeschehen ein, während der Preis am Markt bestimmt wird.

SCHWACHE ARGUMENTE FÜR DIE KEHRTWENDE

Angesichts des großen Erfolgs der EERL, der breiten Zustimmung der meisten Akteure zur Richtlinie und den mit der Kehrtwende verbundenen Risiken müssen grundlegende Änderungen sehr gut begründet werden. Daher werden im Folgenden zusammenfassend die Argumente diskutiert, die für den grundsätzlichen Politikwechsel vorgebracht werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Begründungen nicht belastbar sind.

MARKTINTEGRATION

Mit dem Prämien-Einspeisesystem liegt ein Instrument der Preissteuerung vor, in dem der Strom von Ökostromanlagen in wesentlichen Aspekten in den bestehenden Strommarkt integriert ist. Im zunehmenden Maße haben EU-Mitgliedsstaaten ihre Festpreis-Einspeisesysteme inzwischen auf dieses marktnahe Instrument umgestellt.

KOSTEN

Der europäische Kraftwerkspark ist umfänglich veraltet und muss darüber hinaus aus Gründen des Klimaschutzes zügig ersetzt werden. Aufgrund der stark gesunkenen Kosten ist Strom aus neuen Photovoltaik- und Windenergieanlagen heute in der Regel nicht teurer als Strom aus neuen konventionellen Kraftwerken – in vielen Fällen ist Ökostrom spürbar günstiger. Bei den günstigen Technologien den Ausbau zu begrenzen, kann daher mit Kosten nicht begründet werden.

Die in Deutschland mit der EEG-Umlage und die in vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten verwendeten Ökostromumlagen überzeichnen dabei die tatsächlichen Kosten des Ökostromaustaus deutlich. Ferner geben diese Umlagen keinerlei Hinweise darauf, ob der aktuelle Ökostromaustaus kostengünstig ist oder nicht. Dass offiziell kein sachgerechter Indikator für die aktuellen Ausbaukosten vorliegt erschwert die sachliche Debatte um das richtige Instrument deutlich.

NETZENGÄSSE

Auch bestehende Netzengpässe können bei Berücksichtigung der energiewirtschaftlichen Zieltrias nicht zur Begründung einer Begrenzung des Ökostromaustaus herangezogen werden. Denn sie würde den politischen Anreiz zum Netzausbau unterminieren. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine Ausbaubegrenzung eine volkswirtschaftlich effiziente Lösung der Netzproblematik ist. Günstiger dürfte – neben einer beschleunigten Optimierung des Netzes und des Netzaustaus – beispielsweise die direkte Nutzung vom ansonsten abgeregelten Ökostrom in neuen Anwendungsfeldern, die Zwischenspeicherung oder die Umwandlung in Wasserstoff oder synthetisches Methan sein.

WETTBEWERB

Der intensive globale Wettbewerb unter den Herstellern von Ökostromanlagen und Projektierern hat zu einer beeindruckenden technologischen Entwicklung und deutlich gesunkenen Kosten geführt. Dieser Wettbewerb wurde insbesondere durch Einspeisesysteme geschaffen. Ein Wettbewerb zwischen Ökostromanlagen und konventionellen Kraftwerken wie auch zwischen den

verschiedenen Ökostromtechnologien ist dagegen angesichts der politischen Zielsetzung zum Ökostromaustaus nicht zielführend. Denn diese Zielsetzung bedeutet, dass neue Windenergie- und Photovoltaikanlagen hinzugebaut werden müssen – unabhängig davon, ob der bestehende oder zukünftige Markt alleine dafür die ausreichenden Investitionssignale setzt.

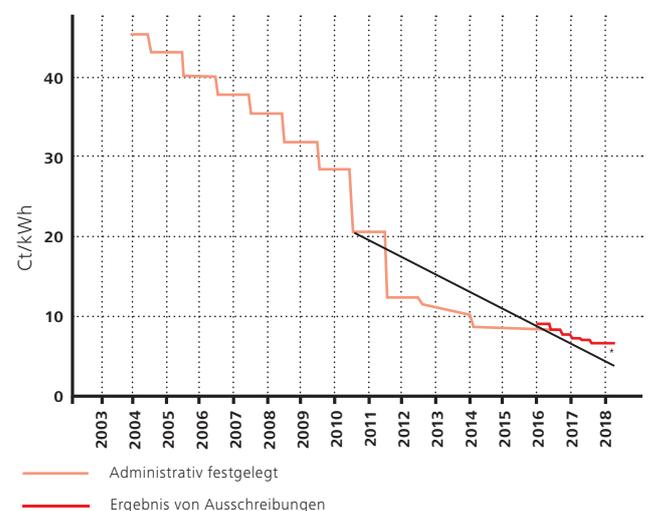
DER EINHEITLICHE MARKT

Insbesondere aufgrund der Abhängigkeit von Windenergie- und Photovoltaikanlagen von den Witterungsbedingungen ist heute nicht erkennbar, wie ein zukünftiger gemeinsamer Markt dieser fluktuierenden erneuerbaren Energien mit den Flexibilitätsoptionen wie beispielsweise Lastmanagement, Gasturbinen oder Speichern praktisch aussehen könnte. Daher kann es derzeit nicht das Ziel sein, die Finanzierung von Wind- und Photovoltaikanlagen daran zu orientieren, dass sie vollständig in einen zukünftigen Markt integriert werden, von dem bislang völlig unklar ist, ob es ihn jemals geben wird und wie er ggf. aussehen könnte. Eine spezifische Finanzierung von Ökostromanlagen dürfe somit auf lange Zeit notwendig sein, solange die Strommärkte nicht die notwendigen Preissignale zur Finanzierung von fluktuierenden Ökostromanlagen senden können. Auch eine Umstellung auf fixe oder Kapazitätsprämien wäre nicht zielführend.

ERFAHRUNGEN MIT AUSSCHREIBUNGSSYSTEMEN

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass Instrumente der Mengensteuerung wie Ausschreibungs- oder Quotensysteme zur Erreichung der energiepolitischen Ziele nicht per se besser geeignet sind als Instrumente der Preissteuerung, wie insbesondere Prämien-Einspeisesysteme. Entscheidend ist vielmehr die Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente. Auch die bisherigen Erfahrungen in Deutschland bei den Ausschreibungen von Photovoltaik Freiflächenanlagen und Windenergieanlagen an Land und auf See lassen aus verschiedenen Gründen keinen Schluss zu, dass sie zu kostengünstigeren Vergütungen geführt hätten (Abbildung 2).

Abbildung 2
EEG-Vergütungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen vor und nach Umstellung auf ein Ausschreibungssystem



* Hinweis: Die dünne schwarze Linie von 2011 bis 2018 zeigt, wie sich die Vergütungen bei einer linearen Fortsetzung der Absenkungen zwischen 2011 und 2016 entwickelt hätten.

Quelle: Eigene Darstellung vgl. Nestle 2017: 21.

TECHNOLOGIENEUTRALITÄT UND GRENZÜBERSCHREITENDE FINANZIERUNG

In einer Stromwelt, in der fossile Kraftwerke in weiten Bereichen verdrängt und erneuerbare Energien den Großteil der Stromversorgung übernehmen sollen, ist es unrealistisch, die Ökostromproduktion auf die wenigen sehr guten Standorte oder der EU zu konzentrieren. In den meisten EU-Mitgliedstaaten werden verschiedene Ökostromtechnologien zum Einsatz kommen müssen. Daher ist weder der Zwang zu technologieutralen Instrumenten noch der Zwang zu einer grenzüberschreitenden Finanzierung zielführend. Letzteres dürfte auch für die Akzeptanz der Energiewende deutlich negative Auswirkungen haben. Denn dann müssten die Stromverbraucher bzw. Steuerzahler eines Landes den Ausbau von Ökostromanlagen in einem anderen Land finanzieren – ohne dabei von der lokalen Wertschöpfung, den Arbeitsplätzen und reduzierten Energieimportkosten profitieren zu können. Daher sollte die Nutzung der besten Standorte und der besten Technologien weiterhin auf Freiwilligkeit basieren.

DER ENTWURF DER EERL VERSUS KLIMASCHUTZ

Die vorgebrachten Argumente, warum die EU den EU-Mitgliedstaaten die Freiheit nehmen sollte, das für sie jeweils am besten geeignete Instrument zur Ökostromfinanzierung zu nutzen, sind wissenschaftlich nicht belastbar. Gleiches gilt für den zusätzlichen Zwang zu technologieutralen und grenzüberschreitenden Ausschreibungen. Die Herausforderungen der Klimakrise sind dagegen ein gewichtiges Argument, den EU-Mitgliedstaaten weiterhin größtmögliche Gestaltungsfreiheit zu gewähren. Dies würde auch die Möglichkeit einer weiteren Nutzung von Instrumenten mit einer Preissteuerung beinhalten. Dies wäre von großem Vorteil für den Klimaschutz und die Erreichung anderer energiepolitischer Ziele der EU. Denn nur diese ermöglichen einen Ökostromausbau, der über die von der Politik definierten Mindest-Ziele hinausgeht.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Kehrtwende der Kommission droht, den europäischen Ökostromausbau deutlich zu behindern – insbesondere in Zusammenhang mit dem Verzicht auf die verpflichtenden Ausbauziele für die EU-Mitgliedstaaten. Um sicherzustellen, dass der Ökostromausbau weiterhin in ganz Europa stattfindet – und nicht nur in wenigen Vorreiterstaaten wie Deutschland – sollte sich die Bundesregierung im Europäischen Rat und gegenüber der Kommission für Folgendes einsetzen:

- Wie nach der EERL 2001 und ihrer Novelle 2009 sollte jeder EU-Mitgliedstaat weiterhin die freie Wahl haben, das entsprechend den nationalen Gegebenheiten optimale Finanzierungsinstrument für Ökostromanlagen zu wählen. Da diese freie Wahl die Möglichkeiten eines zügigen Ausbaus in der ganzen EU verbessert, ist sie auch dann ein Vorteil für Deutschland, wenn die Bundesregierung im eigenen Land das gerade eingeführte Ausschreibungssystem beibehalten möchte. Ferner würde ein großer Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten eine spätere Abkehr vom Ausschreibungssystem bei spezifischen Technologien auch in Deutschland ermöglichen. Dies könnte sinnvoll

werden, wenn sich in einigen Jahren herausstellen sollte, dass das Ausschreibungssystem die mit ihm verbundenen Ziele bei bestimmten Technologien nicht erreichen kann. Der Entwurf der Kommission für eine neue EERL will dies blockieren.

- Ebenfalls sollte den EU-Mitgliedstaaten die Freiheit gegeben werden, wie bisher eine technologiespezifische Finanzierung von Ökostromtechnologien vorzunehmen.
- Der Zwang zu einer grenzüberschreitenden Finanzierung sollte in eine Verbesserung der freiwilligen Möglichkeiten umgewandelt werden.
- Um belastbare und zwischen den EU-Mitgliedstaaten vergleichbare Informationen über die durch den aktuellen Ausbau der Ökostromanlagen entstandenen Kosten für die Verbraucher_innen zu erhalten, sollte die Kommission sachgemäße Kostenindikatoren entwickeln und offiziell ausweisen. Diese sollten in der Lage sein, in der Debatte die dafür ungeeigneten Ökostromumlagen in den EU-Mitgliedstaaten und der EU zu ersetzen.

Um diese Punkte wirksam auf der europäischen Ebene einzubringen, sollte die Bundesregierung Koalitionen mit anderen EU-Mitgliedstaaten eingehen und auf hoher politischer Ebene Strategien vereinbaren. Dies war in der Vergangenheit sehr erfolgreich.

Da der Entwurf der Novelle der EERL stark von einem marktliberalen Geist geprägt ist, sollte die Bundesregierung darüber hinaus eine politische Debatte anstoßen, in der die konkrete Rolle des Marktes und des Binnenmarktes beim mittel- bis langfristigen Umbau der EU-Energieversorgung ergebnisoffen diskutiert werden kann. Die Debatten um das Clean-Energy-Paket könnten eine günstige Gelegenheit dafür bieten.

Autor

Uwe Nestle hat das Büro Energie- und KlimaPolitik Beratung (EnKliP) in Kiel gegründet und rund zehn Jahre im Bundesumweltministerium für die Energiewende und erneuerbaren Energien gearbeitet.

Hinweis zum Text

Dieser Text fasst die Ergebnisse folgender Studie des Autors zusammen: Uwe Nestle 2017: Reform der EU-Ökostromrichtlinie: Bremse für die europäische Energiewende?, WISO Diskurs, Bonn.

Anmerkungen

- 1 – Bereits im Koalitionsvertrag von 2013 legte sich die deutsche Bundesregierung auf die Umstellung auf Ausschreibungssysteme fest, was mit dem EEG 2017 umgesetzt wurde.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Dr. Philipp Fink, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-946-3