

E-PAPER

Nach der Bundestagswahl: Worauf es für die deutsche Politik beim Energiepaket der EU ankommt

KATHARINA UMPFENBACH

Ein Strategievermerk der Heinrich-Böll-Stiftung, Oktober 2017

Nach der Bundestagswahl: Worauf es für die deutsche Politik beim Energiepaket der EU ankommt

Katharina Umpfenbach

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Warum Europa für die deutsche Energiewende wichtig ist	4
2. Stand der Verhandlungen beim Energiepaket der EU	6
3. Worauf es für die Umsetzung der deutschen Energie- wende ankommt	10
Impressum	16

Zusammenfassung

Deutschland hat es sich zum Ziel gesetzt, sein Energiesystem bis 2050 grundlegend zu transformieren. Durch einen effizienteren Umgang mit Energie und den erneuerbaren Energien als tragende Säulen der Erzeugung sollen die Treibhausgasemissionen um 80 bis 95% gesenkt werden. Dieses Jahrhundertprojekt kann nur zusammen mit den europäischen Nachbarn zum Erfolg werden. Ein europaweit verknüpftes Stromnetz senkt die Kosten der Integration von erneuerbaren Energien und erleichtert es, Flexibilitätspotenziale zu erschließen. Auch im Bereich der Energieeffizienz braucht es z. B. für Produktstandards Entscheidungen auf EU-Ebene. Und letztlich kann nur eine EU-weite Klimaschutzanstrengung einen angemessenen Beitrag zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens leisten.

Derzeit verhandelt die EU über die umfassende Neuausrichtung der Energie- und Klimapolitik für die Dekade 2020–2030. Im November 2016 hat die Europäische Kommission das «Saubere Energie für alle Europäer»-Paket vorgelegt, das acht Gesetzesvorschläge und weitere Initiativen umfasst. Diese werden bis zur Wahl des Europäischen Parlaments im Mai 2019 zwischen Parlament, den Regierungen der Mitgliedstaaten und der Kommission verhandelt.

Das vorliegende Papier diskutiert, wie die nächste Bundesregierung die weiteren Verhandlungen nutzen kann, damit das EU-Energiepaket positive Rahmenbedingungen für die deutsche Energiewende setzt. Hierfür werden vier zentrale Elemente identifiziert:

1.) Energieziele anheben und Langfristziel verankern: Die Dekarbonisierung des Energiesystems erfordert massive Investitionen. Klar definierte Ziele sind ein zentrales Instrument, um ein verlässliches Investitionsklima zu schaffen. Die von der Kommission für 2030 vorgeschlagenen Ziele für erneuerbare Energien (Anteil von 27%) und Energieeffizienz (Verbesserung um 30%) sind deutlich zu niedrig. Das Europäische Parlament wird voraussichtlich höhere Ziele für 2030 und eventuell auch ein Langfristziel für Mitte des Jahrhunderts fordern. Dadurch ergibt sich die Chance, während der Dreierverhandlung zwischen Rat, Parlament und Kommission eine Ambitionssteigerung durchzusetzen. Die Bundesregierung kann hierfür eine zentrale Rolle spielen, wenn sie frühzeitig Allianzen mit progressiven Mitgliedstaaten schmiedet.

2.) Instrumente für wirksame Zielüberprüfung festlegen: Ziele sind nur dann glaubwürdig, wenn sie mit Maßnahmen unterlegt werden und wenn klar ist, dass bei Nichterreichung Korrekturmechanismen greifen. Der Vorschlag zum Energiepaket schürt Unsicherheit, weil die Energieziele zwar auf EU-Ebene bindend sind, nicht aber für die Mitgliedstaaten. Da Deutschland Interesse an verlässlichen Investitionsbedingungen für den Umbau des Energiesektors hat, sollte die neue Bundesregierung in den Verhandlungen dafür eintreten, die Handlungsmöglichkeiten der Kommission zu stärken, für den Fall, dass sich eine Nichterreichung der Ziele abzeichnet.

3.) Den Strommarkt auf Wind- und Sonnenstrom ausrichten: Mit den Vorschlägen zum Binnenmarkt für Strom und der überarbeiteten Erneuerbaren-Energien-Richtlinie ver-

folgt die EU-Kommission ähnliche Ziele wie die Bundesregierung: Der Strommarkt soll auf den wachsenden Anteil an Wind- und Sonnenstrom vorbereitet und die Erneuerbaren in den Markt integriert werden. Zusammen mit den Anstrengungen zur Verstärkung der Grenzkuppelstellen wird diese Agenda die Umsetzung der deutschen Energiewende deutlich erleichtern. Die Investitionssicherheit für Betreiber/innen von Erneuerbare-Energien-Anlagen auch weiter zu schützen, sollte dabei Priorität haben.

4.) Einstieg in den Kohleausstieg angehen: Die Energiewende wird nur dann ihre Ziele erreichen, wenn neben dem Ausbau der Erneuerbaren auch der Rückbau der konventionellen Kraftwerke gelingt. Mit dem Vorschlag, den Strukturwandel in Kohleregionen finanziell zu unterstützen und einen Emissionsgrenzwert für Kraftwerke in Kapazitätsmechanismen einzuführen, eröffnet die EU-Kommission zum ersten Mal das heikle Thema Kohleausstieg. Die neue Bundesregierung sollte diese Chance nutzen, das Thema weiter voranzutreiben, und konkrete Maßnahmen anstoßen, die die sozialen Folgen in kohlereichen Regionen abfedern können.

1. Warum Europa für die deutsche Energiewende wichtig ist

Zum ersten Mal seit der Verabschiedung des Klima- und Energiepakets im Jahr 2009 arbeitet die Europäische Union (EU) an einer umfassenden Weiterentwicklung ihrer Energie- und Klimapolitik. Unter dem Slogan «Saubere Energie für alle Europäer» hat die Europäische Kommission im November 2016 ein **umfangreiches Paket an Gesetzesvorschlägen und Initiativen** vorgelegt. Das sogenannte Winterpaket soll die EU in die Lage versetzen, eine **Energieunion**^[1] zu werden – eine Gemeinschaft, die mit dekarbonisierter Energie sauber, innovativ und unabhängiger von Importen wird. Gas und Strom sollen im Binnenmarkt europaweit gehandelt werden. Vor allem das Stromsystem soll flexibler werden, um 2030 ca. 50% erneuerbaren Strom aufnehmen zu können. Verbraucher/innen wird dabei eine wesentlich aktivere Rolle zugeordnet als bisher, und die EU soll zu einem globalen Leitmarkt für erneuerbare Energien werden.

Diese hochgesteckten Ziele hat die Europäische Kommission mit Maßnahmenvorschlägen unterlegt. Das Paket besteht aus acht Gesetzesvorschlägen zur Sicherheit der Gas- und Stromversorgung, zu Energieeffizienz und erneuerbaren Energien und einer Regulierung zur Umsetzung der Energieunion (*governance*). Diese werden **bis zur Wahl des Europäischen Parlaments im Mai 2019 zwischen EU-Parlament, den Regierungen der Mitgliedstaaten und der Kommission verhandelt**. Die parallele Verhandlung einer Fülle von Regelungsvorschlä-

1 Europäische Kommission (2015): Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie (KOM(2015)80).

gen, die untereinander in Wechselwirkung stehen, stellt alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Hinzu kommt, dass es in Deutschland ein eigenes, komplexes Gefüge an energiepolitischen Zielen und Regulierungen gibt, die der **Umsetzung der deutschen Energiewende** dienen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Welche Bedeutung hat das europäische Energiepaket für die deutsche Energiewende? Wie kann Deutschland die Verhandlungen zum europäischen Energiepaket dazu nutzen, positive Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der deutschen Energiewende zu schaffen?

Soll die deutsche Energiewende ein Erfolg werden, geht das nur zusammen mit den europäischen Nachbarn – und zwar aus drei Gründen:

1. Kosteneffizienz: In ein grenzüberschreitend verknüpftes Energiesystem können erneuerbare Energien deutlich effizienter integriert werden als im deutschen Alleingang. Die europäische Zusammenarbeit senkt damit die Kosten des Erneuerbaren-Ausbaus für Deutschland. Der Grund dafür ist, dass bei einem steigenden Anteil an fluktuierendem Wind- und Sonnenstrom der Stromaustausch mit den Nachbarn kostengünstig Flexibilität bereitstellt. In einem größeren Handelsgebiet ergeben sich sowohl bei der Stromnachfrage als auch bei der Erzeugung von wetterabhängigen Wind- und Solaranlagen größere Durchmischungseffekte. Extremsituationen, in denen entweder erneuerbarer Strom abgeregelt wird oder auf teure Back-up-Kraftwerke zurückgegriffen werden muss, treten seltener und weniger drastisch auf. Das gleiche Niveau an Versorgungssicherheit kann daher mit einem kleineren Park an Reservekapazitäten bereitgestellt werden. Dabei übersteigt der Nutzen deutlich die Kosten des zusätzlichen europäischen Netzausbaus.^[2] Das kürzlich im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) veröffentlichte Langfristszenario zur kostenoptimierten Erreichung des deutschen Klimaziels ergibt, dass der Ausbau der Grenzkuppelstellen mit den europäischen Nachbarn im kosteneffizienten Szenario um ein Fünffaches über den bisherigen Planungen liegt.^[3]

2. Gemeinsame Marktregeln: Die deutsche Energiewende profitiert von einem gut verknüpften europäischen Netz. Ein physikalisch verbundenes Stromnetz, das sicher betrieben werden soll, ist allerdings auf gemeinsame Marktregeln angewiesen. Der gleichzeitige

2 Diese zeigen eine Reihe von Modellierungen, z. B. Connect (2016): Upgrading the Internal Market: The Power Market 2.0. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin: Connect Energy Economics GmbH; Fraunhofer IWES (2015): The European Power System in 2030: Flexibility Challenges and Integration Benefits. An Analysis with a Focus on the Pentalateral Energy Forum Region, Berlin: Agora Energiewende; Hogan, M., Weston, F. (2014): Power Market Operations and System Reliability: A contribution to the market design debate in the Pentalateral Energy Forum, Berlin: Agora Energiewende; Amprion et al. (2015): Generation Adequacy Assessment, Support Group 2, Pentalateral Energy Forum.

3 Fraunhofer ISI, Consentec, ifeu (2017): Langfristszenarien für die Transformation des Energiesystems in Deutschland. Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, S. 15.

Trend zu dezentralen Erzeugungsanlagen und aktiveren Verbraucher/innen führt dazu, dass europäische Regeln nicht mehr nur für Übertragungsnetzbetreiber relevant sind, sondern für immer mehr Marktteilnehmende. Die Regulierung entscheidet auch darüber, wie schnell neue, für die Energiewende förderliche Geschäftsmodelle Fuß fassen können, z. B. Modelle zur Bereitstellung von Flexibilität auf der Nachfrageseite. Werden diese Fragen auf europäischer Ebene angegangen, kann insgesamt ein größeres Potenzial erschlossen werden und die Energiewende wird günstiger. Auch im Bereich der Energieeffizienz braucht es für Produktstandards im gemeinsamen europäischen Markt Entscheidungen auf EU-Ebene.

3. Klimaschutz: Die Energiewende ist kein Selbstzweck, sondern sie dient dem Klimaschutz. Aus diesem Grund ist eine gemeinsame europäische Anstrengung notwendig, um die Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen zu erfüllen und für andere Regionen Anreize zu setzen, ebenfalls ambitionierte Energie- und Klimaziele umzusetzen. Die europäischen Verhandlungen bieten zudem einen Rahmen, um die deutsche Energiewende besser zu erklären und für ihre wirtschaftlichen Vorteile zu werben.^[4] Gleichzeitig gilt es sicherzustellen, dass die europäische Rahmensetzung Vorreiter in ihren zusätzlichen Anstrengungen nicht beschränkt.

2. Stand der Verhandlungen beim Energiepaket der EU

Seitdem die Europäische Kommission am 30. November 2016 ihre Gesetzesvorschläge vorgelegt hat, laufen die Beratungen im Europäischen Parlament sowie in den zuständigen Ministerräten des Europäischen Rats. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die zentralen Inhalte der Kommissionsvorschläge und den Status der Verhandlungen.^[5] Über die von der Kommission vorgelegten Entwürfe **entscheiden der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam** (ordentliches Gesetzgebungsverfahren). Zunächst werden die Entwürfe dazu in den zuständigen Parlamentsausschüssen und Ministerräten diskutiert und Änderungsvorschläge beschlossen. Im Ministerrat reicht dafür die qualifizierte Mehrheit. Zeichnet sich ab, dass die Positionen zu weit auseinanderliegen, verhandeln Rats- und Parlamentsvertreter/innen unter Moderation der Kommission über einen Kompromiss (Trilog).^[6] Für die Zeitplanung spielt die Ratspräsidentschaft eine zentrale Rolle, da sie die Sitzungsinhalte im Rat vorgibt und Kompromissvorschläge erarbeitet. Auf die maltesische Präsidentschaft (1. Halbjahr 2017) folgte Estland (2. Halbjahr 2017). Im Jahr 2018 übernehmen Bulgarien (1. Halbjahr) und Österreich (2. Halbjahr).

4 Vgl. Umpfenbach, K. (2017): Die Energiewende als europäisches Projekt, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

5 Vgl. EP Website Legislative Train.

6 Zum Ablauf des Verfahrens vgl. die Website des Europäischer Rats.

Am weitesten fortgeschritten sind bisher die Verhandlungen über die beiden **Energieeffizienz-Dossiers**. Zur Energieeffizienz-Richtlinie und zur Gebäuderichtlinie hat sich der Energieministerrat am 26. Juni 2017 auf eine gemeinsame Verhandlungsposition geeinigt, die den Kompass für die weiteren Verhandlungen mit dem Parlament vorgibt. Spielraum für Positionsverschiebungen ist hier erst wieder zu erwarten, wenn die Kompromissverhandlungen mit dem Parlament beginnen. Im Europäischen Parlament haben im federführenden Industrieausschuss (ITRE) die Berichterstatter Adam Gierek (Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D), Polen) für die Energieeffizienz-Richtlinie und Bendt Bendtsen (Europäische Volkspartei (EPP), Dänemark) für die Gebäuderichtlinie ihre Berichtsentwürfe mit Änderungsvorschlägen präsentiert. Diese bilden die Grundlage für die Debatte im Ausschuss, bei der weitere Änderungsanträge eingebracht werden können. Die abschließende Abstimmung im Ausschuss ist für die Gebäuderichtlinie im Oktober vorgesehen, Ende November folgt die Abstimmung zur Effizienzrichtlinie. Danach kann die Verhandlung über einen Kompromiss mit dem Rat beginnen.

Gesetzesvorschläge des «Clean Energy For All Europeans»-Pakets

Kurztitel	Ziele	Kernbestandteile des Vorschlags der Kommission	Interesse mit Blick auf die deutsche Energiewende (Auswahl)	Status
Erneuerbare-Energien-Richtlinie	<ul style="list-style-type: none"> – Verbindliches Erneuerbaren-Ziel von $\geq 27\%$ bis 2030 – Weltweite Führungsrolle der EU bei erneuerbaren Energien 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Aufteilung des EU-Ziels in nationale Ziele – Fortschrittsprüfung 2023 – Förderinstrumente müssen wettbewerbsfördernd und kosteneffizient sein und erneuerbare Energien (EE) Marktsignalen aussetzen – Schrittweise grenzüberschreitende Öffnung der Fördersysteme im Umfang von 10 - 15% – Verbot rückwirkender Vergütungsänderungen – Recht auf Eigenverbrauch für Verbraucher/innen ohne Pflichten einer Energieversorgerin / eines Energieversorgers – Nicht bindendes Ziel für EE in Wärme & Kälte um 1% Steigerung pro Jahr – Stufenweise Absenkung der Obergrenze für Biokraftstoffe der 1. Generation und Ziel für Biokraftstoffe der 2. Generation – Ausweitung der Nachhaltigkeitsstandards auf feste Biomasse – Stärkung lokaler und regionaler Energiegemeinschaften 	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung und Investition in EE EU-weit fortführen – Investitionssicherheit für EE erhalten, u.a. durch Absicherung, dass das EEG fortgeführt werden kann (einschließlich technologie-spez. Aus-schreibung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung in Europaparlament (ITRE) und Energierat – Verabschiedung nicht vor Ende 2018 – Kommission überarbeitet Folgenabschätzung – Einigung im Trilog frühestens 2018

Kurztitel	Ziele	Kernbestandteile des Vorschlags der Kommission	Interesse mit Blick auf die deutsche Energiewende (Auswahl)	Status
Strommarkt-Verordnung	<ul style="list-style-type: none"> – Weitere Integration des Binnenmarkts für Strom – Flexibilisierung und Ausrichtung auf ca. 50% EE 2030 	<ul style="list-style-type: none"> – Neuzuschnitt von Preiszonen mit strukturellen Engpässen – Stärkung der Kurzfristmärkte – Neuregelung des Einspeisevorrangs für EE – Ausgestaltungsregelungen für Kapazitätsmechanismen, insbesondere Emissionsgrenze für neue Kraftwerke von 550 gCO₂/kWh und nach 5 Jahren auch für Bestandsanlagen – Öffnung von Regelenergiemärkten für EE und Aggregatoren – Vereinheitlichte Methoden und Regeln zur regionalen Überprüfung der Versorgungssicherheit (system adequacy) – Einführung neuer regionaler Sicherheitszentren (ROCs) – Einführung eines marktbasierten Redispatch-Mechanismus 	<ul style="list-style-type: none"> – Emissionsgrenzwert kann Flexibilisierung des Kraftwerksparcs erleichtern, die für Energiewende notwendig ist – Redispatch-Regelung könnte zu höherer Abregelung von EE führen – Möglicherweise Auftrennung der deutschen Gebotszone wegen innerdeutscher Netzengpässe 	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung in EP (ITRE) und Energierat – Einigung im Trilog und Verabschiedung für Ende 2018 geplant
Strommarkt-Richtlinie		<ul style="list-style-type: none"> – Stärkung von Konsument/innenrechten durch Aufhebung von Preisregulierungen und Möglichkeit für Lastmanagement – Neue EU-Organisation für Verteilnetzbetreiber (DSOs) – Stärkung von Anbieter/innen von Flexibilität – Ausbau Smart Meter und lastvariable Tarife 	Hebung von Flexibilitätspotenzialen und Rückmeldung an Verbraucher/innen grundsätzlich vorteilhaft für Energiewende, Umsetzung entscheidend	
ACER-Verordnung		Stärkung der Befugnisse der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), insbesondere zu Regulierung mit grenzüberschreitender Wirkung, ROCs und Preiszonen	Auswirkung auf Energiewende hängt von Umsetzung ab	
Risikovor-sorge-Verordnung		<ul style="list-style-type: none"> – Risikovor-sorgepläne für Krisen bei der Stromversorgung, einschließlich grenzüberschreitender Krisen – Transparenz durch gegenseitige Informationspflichten 		
Energieeffizienz-Richtlinie	Verbindliches EU-Energieeffizienzziel von 30% bis 2030	<ul style="list-style-type: none"> – Efficiency-First-Prinzip, d.h. Vorrang von Effizienz vor Angebotsausweitung – Festlegung eines verbindlichen Energieeffizienzziels von 30% auf EU-Ebene – Fortschreibung der Energieeinsparverpflichtung für Mitgliedstaaten von 1,5% pro Jahr bis 2030 	Ziel zu gering, um Energiesystem schnell genug umzubauen	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung Europaparlament (ITRE) – Ratsposition liegt vor – Trilog ab 2. Halbjahr 2017

Kurztitel	Ziele	Kernbestandteile des Vorschlags der Kommission	Interesse mit Blick auf die deutsche Energiewende (Auswahl)	Status
Gebäude-Richtlinie	Vollständige Dekarbonisierung des EU-Gebäudebestands bis 2050	<ul style="list-style-type: none"> – Pflicht zur Erstellung langfristiger Sanierungsstrategien – Verschärfung von Renovierungsstrategien für Gebäude, aber auch Vereinfachung bestehender Regelungen – Förderung von Gebäudeautomatisierung und Smartness-Indikatoren zur Flexibilitätsbereitstellung für das Stromnetz – Verpflichtung zum Bau von Ladesäulen für E-Autos bei Neubau oder Renovierung von Nicht-Wohngebäuden 	Effizienzpotenziale im Gebäudebestand werden nicht adäquat adressiert	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung im Europaparlament (ITRE) und Ratsposition liegt vor – Einigung im Trilog frühestens 1. Halbjahr 2018
Governance-Verordnung	Erreichung der Klima- und Energieziele sicherstellen	<ul style="list-style-type: none"> – Integrierte nationale Klima- und Energiepläne und Berichte als Zusammenführung bisher getrennter Berichtspflichten – Erste Entwürfe der nationalen Pläne für 2021-2030 sollen laut Kommissionsentwurf Ende 2017 vorgelegt werden – Iterativer Prozess von nationaler Planung und Zielsetzung, regionaler Abstimmung, Dialog mit und Empfehlungen der Kommission sowie Nachbesserung – Neuer EU-Finanzierungsfonds zur Unterstützung des EE-Ausbaus im Fall der Nichterreichung des EU-Ziels durch Mitgliedstaaten – Ab 2020 Entwicklung von Langzeitstrategien mit einem Zeithorizont von 50 Jahren 	Zielsetzung, -planung und -nachverfolgung nicht ambitioniert genug, um europaweite Energiewende voranzutreiben	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung im Europaparlament (ITRE & ENVI) und Rat (Energie & Umwelt) – Überarbeitete KOM-Version vorgelegt – Technische AG der KOM zu Plänen – Einigung im Trilog frühestens 2018

Für alle anderen Dossiers des Energiepakets steht die Einigung der Mitgliedstaaten im Rat noch aus, so dass für die neue Bundesregierung noch Spielraum besteht, das Ergebnis zu beeinflussen. Zur **Governance-Verordnung** haben sich die Minister/innen sowie die Ratsarbeitsgruppe bereits mehrmals ausgetauscht und die maltesische Präsidentschaft hat einen angepassten Textvorschlag vorgelegt. Eine gemeinsame Verhandlungsposition soll möglicherweise beim Energieministerrat im Dezember 2017 erreicht werden. Die neue Bundesregierung muss zu diesem Dossier also besonders schnell tätig werden. Im Parlament teilen Umwelt- und Industrieausschuss die Federführung. Der gemeinsame Berichtsentwurf der Berichterstatter Claude Turmes und Michèle Rivasi (beide Grüne/EFA, Luxemburg und Frankreich) liegt seit Mai vor, die finale Abstimmung ist für November geplant.

Für die **Strommarkt-Dossiers** und die **Erneuerbare-Energien-Richtlinie** liegt die alleinige Federführung im Parlament beim Industrieausschuss. Andere Ausschüsse – darunter auch der Umweltausschuss – haben eine beratende Rolle, sind aber nicht gleichberechtigte Verhandlungspartner wie bei der Governance-Verordnung. Zu allen fünf Dossiers liegen Entwürfe für die Parlamentsberichte vor, die Abstimmungen stehen aber noch aus. Die Berichterstatter sind José Blanco López (Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D), Spanien) für die Erneuerbaren-Energien-Richtlinie, Krišjānis Kariņš (Europäische Volkspartei (EPP), Lettland) für Strommarkt-Richtlinie und Strommarkt-Verordnung, laviio Zanonato (Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D), Italien) für die Risiko-

vorsorge-Verordnung und Morten Helveg Petersen (Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE), Dänemark) für die ACER-Verordnung^[7]. Im Rat laufen die Verhandlungen nach einem ersten allgemeinen Austausch im Februar 2017 derzeit auf der Ebene der Ratsarbeitsgruppe. Ziel ist es, alle genannten Gesetzesvorschläge bis Ende 2018 zum Abschluss zu bringen, da im Mai 2019 das EU-Parlament neu gewählt wird – ein sehr ehrgeiziger Zeitplan. Für die neue Bundesregierung ergibt sich damit insbesondere im Jahr 2018 die Chance, die Verhandlungen über die Energiedossiers zu beeinflussen.

3. Worauf es für die Umsetzung der deutschen Energiewende ankommt

Nach der Bundestagswahl werden die energiepolitischen Schwerpunkte für die nächsten vier Jahre gesetzt. Es stehen einige Richtungsentscheidungen an, um die Energiewende zum Erfolg zu machen. Neben nationalen Baustellen gehört dazu auch, der europäischen Energiepolitik Priorität einzuräumen. Wie muss die nächste Bundesregierung die weiteren Verhandlungen nutzen, damit das EU-Energiepaket positive Rahmenbedingungen für die deutsche Energiewende setzt? Mit welchen Partnern kann sie Allianzen schmieden? Was sind die zentralen Knackpunkte aus deutscher Sicht? Über die verschiedenen Dossiers hinweg werden dafür vier zentrale Elemente identifiziert: 1.) Energieziele anheben und Langfristziel verankern, 2.) Instrumente für wirksame Zielüberprüfung festlegen, 3.) Strommarkt auf Wind- und Sonnenstrom ausrichten, und 4.) Einstieg in den Kohleausstieg angehen.

3.1 Energieziele anheben und Langfristziel verankern

Interesse mit Blick auf deutsche Energiewende: Die Dekarbonisierung des Energiesystems erfordert massive Investitionen, ein Großteil davon in Anlagen mit langer Lebensdauer. Um für diese Entscheidungen verlässliche Bedingungen zu bieten, hat die deutsche Bundesregierung kurz- und langfristige Ziele für die Energiewende definiert. Deutschland hat ein Interesse daran, dass auch europaweit klare Signale an die Wirtschaft gesendet werden, dass die Transformation des Energiesystems politisch gewollt ist – nicht nur aus Klimaschutzgründen. Ein EU-weiter Markt für moderne Energietechnologien erlaubt andere Skalenerträge als der deutsche Markt allein sie liefern kann. Dies begünstigt Investitionen,

⁷ ACER steht für Agency for the Cooperation of Energy Regulators. Die Behörde unterstützt die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden für Strom und Gas und koordiniert zu grenzüberschreitenden Belangen.

Forschung und Entwicklung und die Erprobung neuer Geschäftsmodelle und sichert die Position der EU im internationalen Wettbewerb um Marktanteile. Darüber hinaus stärkt es die Akzeptanz für die deutsche Energiewende, wenn diese als Teil einer gemeinsamen europäischen Anstrengung wahrgenommen wird.

Inhaltlicher Änderungsbedarf: Ein zentrales Instrument, um ein verlässliches Investitionsklima zu schaffen, sind Zielvereinbarungen. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, die Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 um mindestens 40% zu senken, den Anteil der erneuerbaren Energien auf mindestens 27% und die Energieeffizienz um mindestens 30% zu erhöhen. Diese **Ziele sind deutlich zu niedrig**. Um eine realistische Chance zu wahren, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C zu begrenzen, muss der Energiesektor schneller umgebaut werden. Das Erneuerbaren-Ziel würde das seit 2010 erreichte Ausbautempo jedoch drosseln.^[8] Laut Analysen schöpft auch das Energieeffizienzziel das vorhandene kosteneffiziente Potenzial nicht aus, das wesentlich höher liegt.^[9] Die Folgenabschätzung der Kommission zeigt, dass ein höheres Effizienzziel Investitionsimpulse auslöst, die zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der EU beitragen.^[10] Gleichzeitig verringert ein höheres Effizienzziel automatisch die Anstrengung, die zur Erreichung des Erneuerbaren-Ziels notwendig ist. Eine gleichzeitige Anhebung beider Ziele sollte daher angestrebt werden.

Für Investor/innen besteht hinsichtlich der Ziele die **Unsicherheit über die Umsetzung in den Mitgliedstaaten**, denn diese können ihre Beiträge zu den EU-Energiezielen selbst festlegen. Der Kommissionsvorschlag zur Governance-Verordnung gibt nur qualitative Kriterien vor, die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Beiträge berücksichtigen müssen.^[11] Um Investitionssicherheit zu schaffen, wären stattdessen bindende nationale Ziele oder zumindest quantitative Vorgaben (*benchmarks*) wünschenswert.^[12]

Die neue Governance-Regulierung führt erstmals die Verpflichtung ein, dass Mitgliedstaaten Langfriststrategien für den Klimaschutz entwickeln müssen. Dieser Prozess kann es Ländern erlauben, verschiedene Transformationsszenarien durchzuspielen und – im Idealfall – Rückschlüsse für kurz- und mittelfristige Richtungsentscheidungen etwa zu Infrastruktur zu ziehen. Allerdings verpasste die Kommission die Chance, die Vorgaben des Pariser Abkommens in europäisches Recht zu übertragen. Wie auch in Deutschland könnte ein **Langfristziel** für die gesamte EU Klarheit für Investitionen bringen. Es wäre außerdem

- 8 V. Blücher et al. (2017): National benchmarks for a more ambitious EU 2030 renewables target, Berlin: Ecofys, TU Wien, S. 4.
- 9 Laut Berechnungen von Fraunhofer ISI sind kosteneffiziente Potenziale verfügbar, die einer Reduktion des Endenergieverbrauchs um 41% im Vergleich zum Referenzszenario von 2009 entsprechen. Vgl. Fraunhofer ISI (2013): Analysis of a European Reference Target System for 2030, Karlsruhe: Fraunhofer ISI, S. 26.
- 10 Impact Assessment for the amendment of the Energy Efficiency Directive, SWD (2016) 405.
- 11 Vgl. Duwe, M. et al. (2017): Governance of the Energy Union. Assessment of the Commission Proposal for a Governance Regulation, Berlin: Ecologic Institut.
- 12 Zu konkreten quantitativen Vorschlägen vgl. TU Wien und Ecofys 2017.

ein Anker, um eine Ambitionssteigerung bei den Zwischenzielen zu bewirken. Dafür sollte die Langfriststrategie zusammen mit den 2030-Plänen erarbeitet werden und nicht – wie derzeit vorgeschlagen – erst danach.^[13]

Mögliche Allianzen: Forderungen nach höheren Energiezielen kommen nicht nur von Umweltverbänden, auch der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Verbraucherzentrale fordern ein Effizienzziel von 40%. Ein wichtiger Verbündeter für mehr Ambition ist das Europäische Parlament: Im Bericht zum Entwurf der Governance-Verordnung fordern die Mitglieder des Europäischen Parlaments Turmes und Rivasi, das Erneuerbaren-Ziel auf 45% und das Effizienzziel auf 40% anzuheben. Der Berichterstatter für die Energieeffizienz-Richtlinie Gierek fordert in seinem Berichtsentwurf ein Effizienzziel von 35%, Blanco ein Erneuerbare-Energien-Ziel von 35%.^[14] Die Kommission berechnet derzeit die Folgenabschätzung für die 2030-Ziele neu, um den schneller als erwarteten Kostensenkungen bei den erneuerbaren Energien Rechnung zu tragen. Das Ergebnis wird die Argumentation für ein höheres Erneuerbaren-Ziel stärken. Auch das Parlament wird voraussichtlich höhere Ziele fordern. Dadurch ergibt sich die Chance, im Trilog eine Ambitionssteigerung durchzusetzen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass einige Mitgliedstaaten auf eine Konsentscheidung des Europäischen Rats drängen könnten, um diese dann per Veto zu verhindern. Die Bundesregierung kann in der Debatte eine zentrale Rolle spielen, wenn sie frühzeitig Allianzen mit progressiven Mitgliedstaaten schmiedet. Infrage kommen etwa Frankreich, Dänemark, Schweden, Portugal und Österreich. Durch die Festschreibung eines Langfristziels und eine Aufwertung der vorgesehenen Langfriststrategien könnte zumindest mittelfristig einer Steigerung des Ambitionsniveaus der Weg geebnet werden.

3.2 Instrumente für wirksame Zielüberprüfung festlegen

Interesse mit Blick auf die Energiewende: Deutschland hat Interesse an verlässlichen Investitionsbedingungen für den Umbau des Energiesektors. Energieziele helfen dabei. Sie sind aber nur dann glaubwürdig, wenn sie mit Maßnahmen unterlegt werden und wenn klar ist, dass bei Nichterreichung Korrekturmechanismen greifen. Eine der zentralen Fragen des Energiepakets lautet: Was passiert, wenn die selbstgesteckten Energieziele der Mitgliedstaaten zusammengenommen unter dem EU-Ziel liegen (*ambition gap*) oder die Länder ihre Ziele nicht erreichen (*delivery gap*)? Der Vorschlag für die Governance-Verordnung sieht vor, dass die Kommission 2019 die vorgelegten Pläne und 2023 den erreichten Fort-

13 Vgl. Änderungsvorschläge der Berichterstatter im Umweltausschuss: Rivasi, M., Turmes, J.-C. (2017): Early draft report Rivasi Turmes on Energy Union governance und zum Hintergrund: Meyer-Ohlendorf, N. et al: EU Climate Policies after 2020: Robust Review and Ratcheting Up Targets (2017).

14 Für alle Berichtsentwürfe des Industrieausschusses des Europäischen Parlaments vgl. ITRE Website.

schritt in Richtung der EU-Energieziele prüft und bei Auftreten einer Lücke Maßnahmen auf EU-Ebene ergreift. Dazu gehört die Einrichtung einer Finanzierungsplattform für erneuerbare Energien, die sich aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten speisen soll. Insgesamt werden die Sanktionsmöglichkeiten der Kommission im Vergleich zur gültigen Rechtslage aber stark eingeschränkt.

Inhaltlicher Änderungsbedarf: Die ausgehende Bundesregierung hat sich wiederholt dafür eingesetzt, Korrekturmechanismen zu etablieren und die Handlungsmöglichkeiten der Kommission zu stärken. Diese Position gilt es weiter zu halten. Sofern die Einführung quantitativer Ziele oder Benchmarks nicht mehrheitsfähig ist, sollte die Kommission schon bei einer Diskrepanz im Ambitionsniveau eigenständig Maßnahmen ergreifen können. Mindestens müssen alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, nicht hinter ihre 2020-Ziele zurückzufallen. Mit Blick auf die nationale Umsetzung der Ziele geht es im Bereich erneuerbare Energien vor allem darum, dass die Fördermaßnahmen wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) fortgeführt werden dürfen und auch technologiespezifische Auktionen weiter möglich sind. Trotz sinkender Durchschnittskosten insbesondere im Strombereich wird auch nach 2020 noch Unterstützung notwendig sein.^[15] In den Verhandlungen zur Energieeffizienz-Richtlinie ist die Einsparverpflichtung von 1,5% pro Jahr zentral. Die gemeinsame Verhandlungsposition des Energieministerrats zu diesem Dossier zielt darauf ab, die Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten im Vergleich zum Kommissionsvorschlag zu verwässern. Hier sollte die neue Bundesregierung während der Verhandlungen zwischen Rat und Parlament für ambitionierte Umsetzungsmaßnahmen eintreten.

Mögliche Allianzen: Als Verbündete kommen die oben genannten progressiven Länder sowie die betroffenen Branchenverbände infrage.

3.3 Strommarkt auf Wind- und Sonnenstrom ausrichten

Interesse mit Blick auf die Energiewende: In der letzten Legislaturperiode hat die Bundesregierung mit Stakeholdern intensiv darüber diskutiert, wie der Strommarkt künftig reguliert werden soll. Im Ergebnis^[16] hat sich das Bundeswirtschaftsministerium für die Beibehaltung des Energy-only-Marktes ausgesprochen, die Anreize für Flexibilität bei Angebot und Nachfrage sollen gestärkt werden. Mit den Vorschlägen zum Binnenmarkt für Strom und der überarbeiteten Erneuerbaren-Energien-Richtlinie verfolgt die EU-Kommission ähnliche Ziele: Der Strommarkt soll auf den wachsenden Anteil an Wind- und Sonnenstrom vorbereitet und die Erneuerbaren in den Markt integriert werden. Zusammen mit den

15 Vgl. ausführlich dazu Agora Energiewende (2016): The Power Market Pentagon. A Pragmatic Power Market Design for Europe's Energy Transition, Berlin: Agora Energiewende, S. 41-42.

16 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Ein Strommarkt für die Energiewende (Weißbuch), Berlin: BMWi.

Anstrengungen zur Verstärkung der Grenzkuppelstellen wird diese Agenda die Umsetzung der deutschen Energiewende erleichtern.

Inhaltlicher Änderungsbedarf: Problematisch könnte hingegen die Einbeziehung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen in den marktbasierten Re-Dispatch sein. Es besteht die Gefahr, dass die Abregelung von EE-Anlagen in Gebieten mit Netzengpässen dadurch stark zunimmt.

Mögliche Allianzen: Neben den Branchenverbänden für erneuerbare Energien sind auch die deutschen Übertragungsnetzbetreiber gegen den vorgeschlagenen Re-Dispatch-Markt. Für klare Vorgaben, wie Förderinstrumente gestaltet werden dürfen, ohne dass die Kommission über das Wettbewerbsrecht eingreift, setzt sich u.a. auch Frankreich ein.

3.4 Einstieg in den Kohleausstieg angehen

Interesse mit Blick auf die Energiewende: Die deutsche Energiewende zielt darauf ab, die Stromnachfrage 2050 zu mindestens 80% aus erneuerbaren Quellen zu decken. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn neben dem Ausbau der Erneuerbaren auch der Rückbau der konventionellen Kraftwerke gelingt und die verbleibenden Anlagen flexibel genug sind, auf schwankende Erzeugung zu reagieren. Im europäischen Strommarkt gibt es schon heute Überkapazitäten, die durch den Ausbau der Erneuerbaren weiter zunehmen werden. Zusammen mit dem niedrigen CO₂-Preis drückt dies den Börsenstrompreis. Der Rückbau insbesondere alter Kohlekraftwerke ist daher nicht nur aus Sicht des Klimaschutzes geboten, sondern auch die Bedingung dafür, dass Anlagen mit geringeren Emissionen, v.a. Gaskraftwerke und erneuerbare Energien, am Strommarkt höhere Deckungsbeiträge erwirtschaften können. ^[17]

Inhaltlicher Stärkungsbedarf: Mit dem Energiepaket hat die EU-Kommission Neuland betreten: Zum ersten Mal schlägt sie vor, die Kohleverstromung gezielt zu begrenzen. Der Entwurf der Strommarkt-Verordnung sieht vor, dass in Kapazitätsmechanismen neue Kraftwerke nur dann Leistungszahlungen erhalten dürfen, wenn sie weniger als 550 gr CO₂/kWh ausstoßen – ein Wert, der für konventionelle Kohlekraftwerke nur mit Biomassezufuhr zu erreichen ist. Für Bestandsanlagen soll die Regelung nach fünf Jahren greifen. In der Mitteilung zum Paket kündigt die Kommission zudem an, Kohleförderungsgebieten helfen zu wollen, sich an Strukturumbrüche anzupassen. ^[18] Die Vorschläge der Kommission sind ein Versuch, das politisch heikle Thema Kohleausstieg und die damit verbundenen strukturpolitischen Fragen auf die europäische Agenda zu setzen. Der vorgeschlagene Grenzwert stellt sicher, dass keine staatlichen Gelder in neue Kohlekraftwerke fließen oder bestehende Kapazitäten subventioniert werden – Fehlinvestitionen können

17 Vgl. dazu ausführlich Agora Energiewende (2016): The Power Market Pentagon. A Pragmatic Power Market Design for Europe's Energy Transition, Berlin: Agora Energiewende, S. 39-40.

18 Europäische Kommission (2016), S. 12.

vermieden werden.^[19] Der Grenzwert sollte verabschiedet und die Vorschläge zum Strukturwandel konkretisiert werden.

Mögliche Allianzen: Der CO₂-Grenzwert ist massiv umstritten. Insbesondere Polen lehnt die Regelung ab und verweist auf die Bedeutung der Kohle für die Energiesicherheit. Gleichzeitig gibt es mehrere Länder in Europa, die einen nationalen Kohleausstieg angekündigt haben, z. B. die Niederlande, Frankreich und Großbritannien. Diese kommen als Verbündete infrage, um sich zusammen mit Deutschland für eine Vertiefung der Debatte einzusetzen. Im Gegenzug könnte die Bundesregierung skeptischen Mitgliedstaaten mit Vorschlägen entgegengekommen, wie kohlereiche Regionen unterstützt und dafür Finanzierung bereitgestellt werden können.

Insgesamt birgt das «Saubere Energie für alle Europäer»-Paket der EU eine Reihe von Chancen für die Umsetzung der Energiewende. Die stärkere Ausrichtung des europäischen Strommarkts auf erneuerbare Energien, Flexibilisierung und vertiefte Zusammenarbeit erleichtern die Verwirklichung der deutschen und europäischen Energiewende. Mit ihren Vorschlägen steigt die EU-Kommission in die schwierige, aber letztlich unausweichliche Debatte über die Modalitäten eines europaweiten Kohleausstiegs ein. Kritisch sind hingegen die vorgeschlagenen Ziele für den Ausbau von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu sehen. Sie sind unambitioniert und die Instrumente zur Umsetzungskontrolle unzureichend. Hier sollte die neue Bundesregierung ansetzen, um die Glaubwürdigkeit der europäischen Energie- und Klimapolitik zu stärken.

19 Hierzu wird auch die zukünftig regional organisierte Überprüfung der Reservekapazitäten beitragen.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.,
Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Rebecca Bertram, Referentin «Europäische Energiewende»,
✉ Rebecca.Bertram@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: Oktober 2017
Lizenz: Creative Commons.(CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen