

STELLUNGNAHME

Zum „Grünbuch für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“

Berlin, 01.07.2013

Registernummer des VKU im Register der Interessenvertreter: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit 235.000 Beschäftigten wurden 2010 Umsatzerlöse von rund 95 Milliarden Euro erwirtschaftet und etwa 8 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 49,1 Prozent in der Strom-, 58,4 Prozent in der Erdgas-, 77,2 Prozent in der Trinkwasser-, 60,0 Prozent in der Wärmeversorgung und 16,5 Prozent in der Abwasserentsorgung.

Vorwort

Die klimapolitischen Ziele für den Zeitraum bis 2050 sind gesellschaftlich grundsätzlich akzeptiert: bis 2050 Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 80 Prozent, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien (EE) am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 Prozent und Senkung des Primärenergieverbrauchs um 50 Prozent sowie Erhöhung der Stromerzeugung aus KWK.

Die kommunalen Unternehmen können als wesentliche Akteure der anstehenden weitreichenden Umstrukturierung des Energiesystems entscheidend dazu beitragen, sowohl die klimapolitischen als auch die sozial- und wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen, indem erneuerbare Energien und Energieeffizienzmaßnahmen, hocheffiziente, konventionelle Back-up-Kraftwerke und Speicherkapazitäten sowie Netzum- und -ausbaumaßnahmen mittel- und langfristig tragende Elemente im Energiesystem werden. Hierfür wird ein integriertes Energiemarktdesign benötigt, dass den neuen Anforderungen gerecht wird.

Der VKU hat hierzu einen binnenmarktkonformen Vorschlag entwickelt, der auch in anderen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden könnte. Wichtig an diesem Konzept ist seine wettbewerbliche Ausgestaltung, welches es nicht nur großen Unternehmen ermöglicht, sich an diesem Markt zu beteiligen.

Insbesondere in Deutschland tragen kleine und mittlere Unternehmen – mehr als 900 Stadtwerke - zum Wettbewerb am Energiemarkt sowie zur Erreichung der Energie- und Klimaschutzziele bei. Mit ihrer regionalen Aufstellung, ihrer Gemeinwohlausrichtung und ihrer kommunalen Eigentümerschaft sind kommunale Unternehmen wesentliche Akteure bei der Umsetzung der von der EU, den Mitgliedstaaten und den Kommunen gesetzten politischen Zielen in einem wettbewerblich organisierten Markt.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) unterstützt die Auffassung der EU-KOM, dass sich die EU bei der Erreichung der Klima- und Energieziele auf einem guten Weg befindet.

Allerdings zeichnen sich bei der Zielerreichung des CO₂-Minderungsziels Probleme ab, die maßgeblich in der Interaktion mit dem Ausbau der EE begründet sind. Ein hoher Anteil EE bedingt einen sinkenden Emissionszertifikatspreis, der in der derzeitigen Höhe kaum noch Steuerungswirkungen für die Energieerzeugung hat. Daher ist für den VKU nicht nachvollziehbar, dass sich das EU-Parlament bisher nicht für ein Backloading von Zertifikaten ausgesprochen hat.

Der VKU bekräftigt den Wunsch der Kommission und der betroffenen Interessenträger, eine Gesamtkohärenz der einzelnen energie- und klimapolitischen Strategien sowie deren Instrumente anzustreben. Trotz der beschriebenen Interaktion der Klima- und Energieziele spricht sich der VKU weiterhin für die Beibehaltung wirksamer Einzelziele aus, um eine direkte Steuerungswirkung für den weiteren Ausbau EE, der CO₂-Minderung und die Steigerung der Energieeffizienz zu ermöglichen.

Systematik der Klima- und Energiepolitischen Ziele

1. Emissionshandel

Vor dem Hintergrund, dass das derzeitige Preisniveau der Emissionshandelszertifikate keine Anreize für Investitionen in neue und emissionsarme Technologien wie z.B. in effiziente gasbefeuerte Kraftwerke setzt, ist die Weiterentwicklung des ETS dringend notwendig.

Die Reformen müssen darauf ausgerichtet sein, die Funktionsfähigkeit des Marktes zu stärken, nachhaltige Anreize für Investitionen in emissionsarme Technologien zu setzen und die Investitionssicherheit der Unternehmen zu gewährleisten. Die momentan zur Diskussion stehende zeitliche Verschiebung der Auktionierung von 900 Mio. Zertifikaten ist zwar kurzfristig notwendig, hat aber keine langfristigen und nachhaltigen Auswirkungen auf das Preisniveau.

Zwar würde der CO₂-Preis ggfs. ansteigen, wenn, wie angekündigt, von 2013 – 2015 Zertifikate zurückgehalten werden würden. Sollten die zurückgehaltenen Zertifikate zum Ende der dritten Handelsperiode dem Markt wieder zugeführt werden, hätte dies den gegenteiligen Effekt eines nachhaltig stabilisierenden Preissignals.

Der CO₂-Preis würde durch das dann auftretende Überangebot an Zertifikaten zum Ende der dritten Handelsperiode deutlich sinken. Mit Blick auf die Kurzfristigkeit der Zurückhaltung und Zuführung der Zertifikate aus/ in den Markt ist erwartbar, dass die Marktteilnehmer diesen Effekt von antizipieren, mit der Folge, dass die erwünschte Wirkung auf den Preis von vornherein ausbleibt bzw. neutralisiert wird.

Das temporäre Zurückhalten von Emissionszertifikaten lässt demnach nur kurzfristige Preiseffekte erwarten und bewirkt nicht die Auflösung des Preisverfalls. Die in Aussicht genommene Menge an rückgehaltenen Zertifikate ließe im übrigen – selbst bei dauerhaftem Entzug vom Markt – nicht erwarten, dass sich ein Preisniveau einstellt, das nachhaltig wirksame Investitionsanreize auslöst. Darüber hinaus stellt die bisher vorgesehene Rückführung der zurückgestellten Zertifikate ein Investitionshemmnis dar.

Der VKU plädiert deshalb für substantiell und nachhaltig wirksamere Maßnahmen.

Zur Erzielung eines Preisniveaus, welches nachhaltig wirksame Investitionen in CO₂-arme Technologien anreizt, empfiehlt der VKU strukturelle Anpassungen der ETS-Marktbedingungen. Der VKU begrüßt deshalb die durch den 'Carbon Market Report 2012' der Europäischen Kommission initiierte Diskussion zu möglichen langfristigen strukturellen Optionen für Reformen des ETS.

Nachfolgende strukturelle Optionen präferiert der VKU im Kontext einer Reformierung des europäischen Emissionshandelssystems.

Zur nachhaltigen Erzielung eines Preisniveaus, welches Investitionen in CO₂-arme Technologien anreizt, spricht sich der VKU für eine Überprüfung des CO₂-Reduktionsziels aus. Eine möglicherweise adjustierte Zielsetzung zur Senkung der Treibhausgasemissionen sollte gleichermaßen von ETS- und Non-ETS-Sektoren getragen werden.

Als Umsetzungsmaßnahme auf Seiten der ETS-Sektoren wird ein einmaliges set-aside von Emissionshandelszertifikaten empfohlen. Diese Maßnahme würde sich kurzfristig auf die Anzahl der im Markt befindlichen Zertifikate und deren Preise auswirken.

Sollte der Beschluss der o.g. Anhebung des Reduktionszieles nicht zeitnah herbeigeführt werden können, so ist aus Sicht des VKU die einmalige endgültige Stilllegung einer bestimmten Anzahl von Zertifikaten zu favorisieren, um die Preisentwicklung nachhaltig zu stärken.

Dies würde sich kurzfristig auf die Zertifikatmengen und die Preise für Emissionshandelszertifikate auswirken. Hinsichtlich der Anzahl der zur Stilllegung vorgesehenen Zertifikate müsste sichergestellt sein, dass dadurch die gewünschten Anreize langfristig sichergestellt sind. Nur so kann Investitionssicherheit gewährleistet werden.

Zudem würde sich die Stilllegung von Zertifikaten nicht auf die derzeit bestehende kostenfreie Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten auswirken. Dies ist insbesondere für die KWK-Wärme von besonderer Bedeutung. Eine Absenkung der Zuteilung würde den durch die Einbeziehung der KWK-Wärme in das ETS bereits bestehenden Wettbewerbsnachteil gegenüber nicht im ETS befindlichen Anlagen zur Wärmebereitstellung weiter verschärfen.

Die verbindliche Festsetzung eines 2030-Zieles, das den investitionsplanenden Unternehmen ausreichende Planungssicherheit bietet, sollte grundsätzlich erörtert werden.

2. Erneuerbare Energien

Der VKU ist der Auffassung, dass kurz- bis mittelfristig (2020 bis 2030) verbindliche Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien, die Einsparung von Treibhausgasen und die Erhöhung der Energieeffizienz vereinbart werden sollten.

Verbindliche Ausbauziele sind ein wichtiges Signal für alle Unternehmen, die in die erneuerbare Technologien investieren wollen. Potenzielle Investoren benötigen stabile politische Rahmenbedingungen. Nur eine feste Zielvorgabe gewährleistet, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die EE stabil bleiben und dass der Ausbau der EE kontinuierlich fortgesetzt wird.

Ohne verbindliche Ziele besteht aus Sicht potenzieller Investoren die Gefahr, dass die Förderbedingungen für EE von der aktuellen politischen Stimmungslage abhängen. Dies würde eine nachhaltige Erreichung der klimapolitischen Ziele gefährden. Die Ziele sollten auf der Basis des in den Mitgliedstaaten verfügbaren Potenzials an EE ermittelt werden.

Nicht nur die EE, die aktuell am preiswertesten zur Verfügung stehen, sondern auch die innovativen, noch in der Entwicklung befindlichen Technologien müssen bei der Potenzialerhebung und damit bei der Zielsetzung berücksichtigt werden.

Mithilfe von Zwischenzielen sollte ein Ausbaupfad entwickelt werden, der den Zubau der EE in den kommenden Jahrzehnten in zeitlicher und räumlicher Sicht sowie in Bezug auf die unterschiedlichen Technologien strukturiert.

Mit Einspeisevergütungssystemen wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) lässt sich der Ausbau über die Höhe der Festvergütungen beeinflussen, aber nicht gezielt steuern.

Daher empfiehlt der VKU den Übergang zu einer mengengesteuerten Erneuerbare-Energien-Förderung. Unter den mengengesteuerten Fördermodellen sind viele Varianten denkbar. Ein vieldiskutiertes Instrument ist das Quotenmodell, welches der VKU ablehnt, da es den Investoren keine ausreichende Planungssicherheit gibt und damit die Fortsetzung des EE-Ausbaus gefährdet.

Der VKU schlägt stattdessen die Einführung eines Ausschreibungsmodells vor.

Der Vorschlag beruht auf der VKU-Studie „Ein zukunftsfähiges Energiemarktdesign für Deutschland“. In der Studie wird ein integriertes Gesamtkonzept für eine Weiterentwicklung der regulatorischen und marktlichen Mechanismen auf allen energiewirtschaftlichen Wertschöpfungsstufen entwickelt.

Ein wesentliches Element dieses „integrierten Energiemarktdesigns“ sieht vor, dass die Fördermittel für die erneuerbare Stromerzeugung im Rahmen von Ausschreibungen vergeben werden. Diese werden im Einklang mit den Ausbauzielen des Bundes und der Länder durch eine zentrale Stelle durchgeführt. Für unterschiedliche EE (Windkraft, PV, Biomasse, Wasserkraft etc.) und Regionen finden gesonderte Ausschreibungen statt. Gegenstand der jeweiligen Ausschreibungen ist der Zubau bestimmter, staatlich geförderter Kapazitätsmengen. Die Förderung wird in Form von Investitionskostenzuschüssen gezahlt.

Diejenigen Projekte erhalten den Zuschlag (und damit die Investitionskostenzuschüsse), die die ausgeschriebenen Kapazitäten zu den geringsten Förderkosten bereitstellen können. Der in diesen Anlagen erzeugte Strom wird zu den gleichen Bedingungen vermarktet, die auch für alle anderen Stromerzeuger gelten. Einspeisevergütungen, Marktprämien oder ähnliche marktverzerrende Instrumente kommen in dem Modell nicht vor.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes müssen allerdings Bestandsanlagen weiterhin zu den gesetzlichen Konditionen gefördert werden, die zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme galten.

Nach Einschätzung des VKU bietet das mengengesteuerte Ausschreibungsmodell für das Energieversorgungssystem viele Vorteile:

- Das Konzept erlaubt es, den Ausbau der EE technologiespezifisch und regional besser steuerbar zu gestalten.
- Da die installierte Leistung, nicht aber der erzeugte Strom gefördert wird, reagieren erneuerbare Stromerzeuger am Markt grundsätzlich wie konventionelle Anlagen auf Preissignale. Dadurch entsteht der Anreiz, Strom nur zu Zeiten

anzubieten, zu denen eine Nachfrage besteht. Dadurch werden Angebotsüberschüsse und negative Strompreise vermieden. Entsprechend ihrer Bedeutung übernehmen erneuerbare Stromerzeuger somit auch Verantwortung für das Gesamtsystem und ebnen so den Weg hin zu einer annähernden Vollversorgung durch EE.

- In der Ausschreibung werden diejenigen Projekte ausgewählt, die zu den geringsten Förderkosten realisiert werden können. Damit setzen sich in den Ausschreibungen Anlagenkonzepte durch, die durch Effizienz und Flexibilität auch auf dem Strommarkt optimal agieren und teilweise auch auf den Regelenergiemärkten anbieten können.

Die alleinige Förderung der EE durch den Emissionszertifikatehandel hält der VKU hinsichtlich der Zielerreichung für unsicher.

Das ETS ist ein marktgetriebenes Instrument, das in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder wirtschaftlichen Abschwungs zu einem Überangebot an Zertifikaten führt, dessen Marktpreise dann nicht mehr geeignet sind, Investitionen in CO₂-arme Technologien zu befördern. Das ETS ist gut geeignet, die CO₂-Emissionsreduktionsziele zu erreichen, sollte aber immer nur als komplementäres Mittel zum Erreichen der Klimaschutzziele verstanden werden.

3. Energieeffizienz

Im Dezember 2012 ist die EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED) in Kraft getreten, die Mitgliedsstaaten eine Vielzahl verbindlich einzuführender Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz vorschreibt, wie z. B. Implementierung von Energieeffizienzverpflichtungssystemen. Bis 30. Juni 2014 ist eine Evaluierung der Zielerreichung vorgesehen.

Aus Sicht des VKU sollte zunächst diese Überprüfung abgewartet werden, bevor über die weitere Setzung neuer Ziele sowie deren Ausgestaltung beraten wird.

Eine verbindliche Zielvorgabe würde die Gefahr bergen, dass den in der EED festgelegten Maßnahmen keine Chance eingeräumt wird, ihre Wirkung zu entfalten. Dieses gilt es zu vermeiden, da die nationale Umsetzung der EED für alle Akteure, d. h. auch für kommunale Energieversorgungsunternehmen mit hohen Kosten sowie einem umfangreichen bürokratischen Aufwand verbunden sein wird.

Daher benötigen alle Akteure die Sicherheit, dass ihre jetzigen Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz auch zukunftsichere Investitionen darstellen. Weiterhin würden durch eine verbindliche Festlegung des Effizienzziels bis 2030 die bisherigen Effizienzvorgaben verschärft, da nicht davon auszugehen ist, dass die bis 2020 implementierten Maßnahmen, insbesondere ein Energieeffizienzverpflichtungssystem, danach wieder abgeschafft würden. Im Ergebnis hätten die Mitgliedsstaaten damit zukünftig verbindliche Maßnahmen und verbindliche Ziele zu erfüllen.

In diesem Zusammenhang wird angeregt, die für die Festlegung weiterer Effizienzziele zugrundeliegende Evaluierung nach dem 30. Juni 2014 anzusetzen.

Grund hierfür ist, dass die EED nach umfangreichen Verhandlungen erst im Dezember 2012 in Kraft getreten ist, die nationale Umsetzung bis Anfang Juni 2014 erfolgen muss. Da damit die nationale Umsetzung und die Überprüfungsfrist in denselben Monat - Juni 2014 - fallen, ist davon auszugehen, dass bei der Evaluierung des Effizienzfortschrittes die Wirkung der Umsetzung der verbindlich festgelegten Maßnahmen nicht berücksichtigt werden kann. Die Aussagekraft der Evaluierung würde mit einer späteren Durchführung daher steigen.

Die Umsetzung europäischer und nationaler Klima- und Energieziele kostet viel Geld und sollte entsprechend gesamtgesellschaftlich getragen werden.

Durch bereits vorhandene Sonderstellungen von Industrieunternehmen werden Haushalte neben den bereits hohen Kosten für die Energiewende, zusätzlich belastet. Diese Entlastung für Industrieunternehmen sollte daher nur in Ausnahmefällen gültig sein und nicht die Regel werden.

Hinsichtlich der Bezahlbarkeit von Energie für sozial schwache Haushalte sieht der VKU hierbei insbesondere die Sozialpolitik in der Pflicht, wenn es um die finanzielle Unterstützung dieser Kundengruppe geht.

Die Energieversorgungsunternehmen tragen heute schon dazu bei, dass Energie leistbar ist, indem Beratungen zum effizienten Umgang mit Energie, Schuldnerberatung und diverse Effizienzprojekte (z. B. Austausch von Geräten) angeboten und somit Energieeffizienz, Einsparungen und Bezahlbarkeit gefördert werden.

Allerdings ist hierbei auch anzumerken, dass der Energieversorger durch den immer kleiner werdenden steuerbaren Anteil (derzeit ca. nur mehr $\frac{1}{3}$) eventuelle Vorteile durch eine günstige Beschaffung nur im geringen Umfang an den Endverbraucher weitergeben kann.

Der Anteil der Steuern und Abgaben beträgt mittlerweile fast 50 Prozent und stellt für den Haushaltskunden eine große Belastung dar. Zusätzliche Umlagen sollten daher vermieden werden.

4. Netzinfrastuktur

Der VKU stimmt mit der Kommission überein, dass es einer Kopplung der Großhandelsstrommärkte bedarf, um den Binnenmarkt zu vollenden. Mindestens ebenso wichtig ist der Netzausbau selbst, da dieser die günstigste Flexibilitätsoption bei der Integration von EE ist.

Energiespeicher können somit die Funktion der Netzintegration nur unzureichend erfüllen. Der überwiegende Anteil EE ist im Verteilnetz angeschlossen, der Ausbau hier kann eine Vermeidung des Ausbaubedarfs auf Übertragungsnetzebene bedeuten.

Der VKU schließt sich der Auffassung der Kommission an, dass keines der politischen Ziele ohne angemessene Netzverbindung erreicht werden kann.

Aus Sicht des VKU setzt die Verordnung zu den Leitlinien für eine transeuropäische Energieinfrastruktur, die auch Grundlage für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 bilden soll, insgesamt jedoch unzureichende Akzente, um die Energieinfrastruktur auf Ebene der Europäischen Union auszubauen.

Die in der Verordnung enthaltenen Regelungen zu Vorhaben von gemeinsamem Interesse (VGI) müssen mit Blick auf die Zielsetzung der Verordnung - Binnenmarkt stärken & Integration der erneuerbaren Energien verbessern - die Verteilnetzebene stärker und praxisgerechter berücksichtigen, sonst läuft die Verordnung Gefahr, ihren Zielen nicht gerecht zu werden.

Darüber hinaus sieht der VKU ebenfalls die Notwendigkeit, den Fokus auf die Investitionen in die Infrastruktur zu legen.

Hierzu ist es beispielsweise unabdingbar, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass getätigte Investitionen ohne zeitlichen Verzug in der Erlösobergrenze von Verteilnetzbetreibern anerkannt werden.

Wir begrüßen die Bestrebung der Kommission, die Nutzung der Energieinfrastruktur mit Hilfe der Netzkodizes effizienter zu gestalten.

Auch bei der Entwicklung der Netzkodizes sollte die Kommission sich dafür einsetzen, größtmögliche Kohärenz zu gewährleisten sowie mögliche Investitionen, die aufgrund der Erfüllung der Vorschriften der Netzkodizes entstehen können, in den Regulierungsregimen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.