BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

Stellungnahme

zur Konsultation Grünbuch: Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030

Konsultation der Europäischen Kommission

Berlin, 28. Juni 2013

Interest Representative Register ID: 20457441380-38

Fragen

1 Allgemeine Fragen

Welche Erfahrungen aus dem energie- und klimapolitischen Rahmen bis 2020 und dem derzeitigen Stand des Energiesystems der EU sind für die Gestaltung des Politikrahmens bis 2030 am wichtigsten?

Im Jahr 2007 ist es unter der deutschen Ratspräsidentschaft gelungen, in der EU verbindliche Ziele für eine nachhaltige Energie- und Klimapolitik in Europa bis zum Jahr 2020 zu definieren. Dies war nicht nur rückblickend ein bedeutender Schritt, der mit dazu beigetragen hat, für die Unternehmen eine langfristige Planungssicherheit zu gewährleisten. Vor allem auf Grund der langfristigen Investitionszyklen ist es aus Sicht der Unternehmen von entscheidender Bedeutung, so frühzeitig wie möglich verlässliche europäische Rahmenbedingungen für 2030 zu erhalten.

Angesichts der geringen Transparenz der Modellannahmen und methodischer Defizite der verwendeten Modelle ist allerdings deutliche Kritik am Prozess der Festlegung der Emissionsobergrenzen („Cap Setting Process“) angebracht. Bedauerlicherweise ist die Europäische Kommission ungeachtet der weit verbreiteten Kritik auch im Rahmen der Energie- und Klimafahrpläne 2050 in vergleichbarer Weise vorgegangen.

Nach wie vor bestehen in der EU 27 nationale Energiepolitiken nebeneinander, die nicht miteinander abgestimmt sind. Dies führt zu Widersprüchen und Brüchen. Der BDEW hat die Frage aufgeworfen, wo der Grundsatz des ausschließlich national definierten Energiemix seine Grenzen findet und dabei insbesondere auf die den Mitgliedstaaten aus dem Energiebinnenmarkt und den Klimazielen der EU erwachsenden Pflichten hingewiesen. Ein funktionierender EU-Binnenmarkt bildet die beste Grundlage für eine Angleichung auch der energiepolitischen Rahmenbedingungen. Die Mitteilung der Europäischen Kommission zum Stand des Energiebinnenmarktes vom 15. November 2012 ist aus Sicht des BDEW ein richtiges und notwendiges, aber nicht ausreichendes Signal. Das Dritte Binnenmarktpaket muss von allen Mitgliedstaaten nicht nur formal umgesetzt, sondern auch seinem Geist entsprechend angewendet werden. Zu einem tatsächlich vollendeten Energiebinnenmarkt gehören ganz wesentlich:

- eine freie Preisbildung auf den Großhandels- und auch Endkundenmärkten in Europa,
- ein europaweit stabiler, langfristiger Rahmen zur Reduzierung von CO_2-Emissionen,
- eine für den Binnenmarkt geeignete Infrastruktur,
- die Gewährleistung der Versorgungssicherheit auf supranationaler Ebene.

Insgesamt ermutigt der BDEW die Europäische Kommission zu einem noch entschiedeneren Vorgehen.

Das Zusammenwachsen der europäischen Märkte braucht physikalische Voraussetzungen. Richtig war es daher, dass die Europäische Kommission den Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur zu einem Schwerpunkt ihres politischen Handelns gemacht hat. Nun

muss die tatsächliche Umsetzung des Energieinfrastrukturpakets tatkräftig vorangetrieben werden.

Ebenso muss die Kopplung der Energiemärkte auf regionaler Basis weiter beschleunigt werden. Die Bildung regionaler Cluster könnte ein gangbarer Weg auch für die Angleichung anderer Felder nationaler Energiepolitik sein.

Gerade wenn man – wie der BDEW – auf ein weiteres dynamisches Wachstum der Erneuerbaren Energien setzt, ist es unabdingbar, sehr zügig Wege zu einer Markt- und Systemintegration zu entwickeln. Dies sollte zunächst vor allem auf nationaler Ebene vorangebracht werden. Die Europäische Kommission sollte sich in einem zweiten Schritt dafür einsetzen, dass das Zusammenführen von neuer und alter Energiewelt auch im europäischen Rahmen intensiviert wird und hierfür die richtigen Voraussetzungen geschaffen werden – vom Ausbau der Netze über die wechselseitige Anschlussfähigkeit der Fördersysteme bis hin zu der anzustrebenden wachsenden Verantwortung der Erneuerbaren Energien für das System. Hierzu gehört auch die Integration der Erneuerbaren Energien in den wettbewerblich organisierten Markt. Die Europäische Kommission sollte sich deshalb stärker für eine stetige Angleichung der Fördersysteme einsetzen. Das Marktdesign für Erneuerbare Energien sollte zudem schrittweise durch die Einführung wettbewerblicher Elemente und die Abschaffung von Elementen, die die Funktionsweise des Energy-Only-Marktes negativ beeinflussen, weiterentwickelt werden. Die Lehre aus den beschriebenen Erfahrungen lässt sich auf die Formel *„Mehr statt weniger Europa“* bringen.

Insbesondere mit Blick auf eine möglichst effiziente Verwendung von Fördermitteln ist es als ein Manko der bisherigen Entwicklung anzusehen, dass sich der Ausbau der Erneuerbaren Energien bislang – von der Ausnahme Schwedens und Norwegens abgesehen – ausschließlich im nationalen Rahmen vollzogen hat. Ungenutzt bleiben bisher erhebliche Effizienzvorteile, die sich durch die Nutzung geographisch besonders geeigneter Regionen aus einer über nationale Grenzen hinausreichenden Standortwahl ergeben. Allerdings fehlt es bislang an geeigneten Maßstäben, um im regionalen bzw. europäischen Rahmen die Produktionsvorteile verbrauchsferner Erzeugungsstandorte mit den von ihnen verursachten erhöhten Systemkosten zu vergleichen und hieraus sachgerechte Anreize abzuleiten. Deshalb sollten – als Ergänzung zur Förderung inländischer Investitionen – zügig auch grenzüberschreitende Investitionen durch eine entsprechende Fortentwicklung der nationalen Förderrahmen und Kooperationsmechanismen ermöglicht werden. Die angestrebten Ziele für die Nutzung Erneuerbarer Energien ließen sich damit schneller und kostengünstiger erreichen. Systemkosten sind dabei angemessen zum Ausgleich zu bringen.

In einem ersten Schritt bietet es sich an, Ausbaustrategien im regionalen Rahmen zu definieren und zu ermöglichen, wie auch diese so rasch wie möglich zum Standard zu machen. Der weitere Ausbau der Erneuerbaren Energien könnte so mit dem Binnenmarkt synchronisiert werden und einer weiteren Abschottung der nationalen Märkte entgegenwirken. Die restriktiven Bedingungen, die geltendes europäisches Recht noch an eine derartige grenzüberschreitende Zusammenarbeit knüpfen, beinhalten sehr hohe Hürden für bilaterale Kooperationen und machen multilaterale Kooperationen faktisch unmöglich.

Der BDEW wird eine Debatte darüber führen, welche Instrumente benötigt werden, um eine Markt- und Systemintegration für Erneuerbaren Energien auch im europäischen regionalen Kontext zu erreichen. Im Herbst werden hierzu Vorschläge vorgelegt.

Ein Effizienzziel kann angesichts der unterschiedlichen Effizienzniveaus in den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene nur über die prozentuale Steigerung der Energieeffizienz festgelegt werden, wie es die postulierten Ziele für 2020 vorsehen. Die gültige Energieeffizienzrichtlinie schreibt demgegenüber absolute Verbrauchsziele vor und widerspricht damit ihrer eigenen Definition. Effizienzziele lassen sich beispielsweise als Verhältnis von Energieverbrauch zum Bruttoinlandsprodukt oder über Indikator-Benchmark-Systeme definieren, wie sie ähnlich bereits in der Energiedienstleistungsrichtlinie vorgeschlagen wurden (Richtlinie 2006/32/EG, Anhang V).

Eine pauschale Fortschreibung, ggf. parallel zu den CO_2- und Erneuerbaren-Zielen, ist allerdings nicht sinnvoll. Die Zielgrößen sind unabhängig voneinander festzulegen, da sie sich nicht zwingend parallel entwickeln. So ist eine zielkonforme Steigerung der Energieeffizienz bei gleichzeitig überproportionalem Wirtschaftswachstum nicht zwingend mit einer absoluten Verbrauchsreduktion verbunden. Umgekehrt führt eine wirtschaftliche Rezession trotz absolutem Verbrauchsrückgang nicht zwingend zu einer Steigerung der Energieeffizienz. Künftig sollte die flexible Anpassung des Verbrauchs an das jeweilige Energiedargebot gegenüber der einseitigen Reduzierung des Verbrauchs deutlich mehr Gewicht erhalten.

Im Unterschied zum Verhältnis von Klimaschutzziel und Erneuerbaren-Ziel erfolgen in der Energiewirtschaft und der Großindustrie Effizienzsteigerungen in der Regel bereits marktgetrieben. Sie unterliegen damit grundsätzlich denselben CO_2-Preissignalen wie andere durch den Emissionshandel ausgelöste kosteneffiziente Treibhausgasreduktionsmaßnahmen. Der Minderungsanreiz ist dabei unabhängig von der Höhe der kostenlosen Zuteilung. Deshalb muss klar unterschieden werden zwischen der kostenlosen Zuteilung, die der Gefahr des Carbon leakage begegnen soll, und der Teilnahme am einheitlichen EHS, in dem allein die Höhe des CO_2-Preises ausschlaggebend für die Minderungsanreize aller beteiligten Anlagenbetreiber ist.

Nach Auffassung der Kommission ist die EU als Ganzes derzeit noch weit davon entfernt, ihr Effizienzziel zu erreichen. Die bisherigen EU-Erhebungen haben gezeigt, wie unterschiedlich weit die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Hebung ihrer Effizienzpotenziale sind. Diese Effizienzschere gilt es nun im Rahmen der Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie erst einmal zu schließen, um die Glaubwürdigkeit politischer Zielsetzungen zu erhalten und Ehrgeiz nicht in Resignation umschlagen zu lassen.

2 Zielvorgaben

Mit welchen Zielvorgaben für den Zeitraum bis 2030 könnten die klima- und energiepolitischen Ziele der EU am wirkungsvollsten unterstützt werden? Auf welcher Ebene sollten sie umgesetzt werden (EU, Mitgliedstaaten oder Sektoren) und inwieweit sollten sie rechtsverbindlich sein?

Alle drei Ziele (Klimaschutz, Energieeffizienz, Erneuerbare Energien) tragen dazu bei, dass die EU ihren Beitrag zur Begrenzung des Klimawandels und zum Ressourcenschutz leistet und Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Wenn die EU den eingeschlagenen Weg anspruchsvoller Ziele weitergehen und ihre Anstrengungen sogar noch vergrößern will, bedarf es künftig allerdings effizienterer Mechanismen.

Die Klimaschutzziele sind durch völkerrechtliche Vereinbarungen festgeschrieben und ihre Erreichung sollte durch zielsichere Instrumente sichergestellt werden.

Deshalb kommt dem Treibhausgasemissionsminderungsziel auf europäischer und nationaler Ebene eine Schlüsselrolle für den Emissions- und den Nicht-Emissionshandelssektor zu. Aus Sicht des BDEW muss daher der Fokus bei der Neuausrichtung der Zielarchitektur auf der zügigen und kosteneffizienten Vermeidung von CO_2 liegen.

Aus Sicht des BDEW ist es vor diesem Hintergrund und aus Gründen der Planungs- und Investitionssicherheit unbedingt erforderlich, schnellstmöglich ein verbindliches ambitioniertes Treibhausgasemissionsminderungsziel für die EU für das Jahr 2030 festzulegen. Ein solches Ziel für 2030 sollte in Einklang mit den Zielen des „Fahrplans für die Schaffung eines wettbewerbsfähigen CO_2-armen Europas bis 2050“ formuliert werden. Nach den Berechnungen der Europäischen Kommission, die dem Klima-Fahrplan zugrunde liegen, müssen die Emissionen bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 verringert werden, wenn auf kostengünstigem Wege das vom Europäischen Rat beschlossene Ziel erreicht werden soll, die Treibhausgasemissionen der EU bis 2050 einschließlich Off-Set-Maßnahmen um 80 bis 95 % gegenüber 1990 zu reduzieren.

Die frühzeitige Festlegung des EU-Minderungsziels für 2030 muss eine kosteneffiziente Lastenverteilung zwischen Emissionshandels- und Nicht-Emissionshandelssektoren berücksichtigen. Die Lastverteilung soll die zulässigen kumulierten Emissionen bis zum Jahr 2030 festlegen. Unter solchen Voraussetzungen unterstützt der BDEW ein europäisches Klimaziel in dieser Größenordnung. Die Lastverteilung soll ferner eine Fortschreibungsregelung über das Jahr 2030 hinaus enthalten. Die Fortschreibungsregelung sollte sich innerhalb der sektoralen Zielkorridore für das Jahr 2050 des Klima-Fahrplans bewegen.

Neben der Verfolgung eines ambitionierten CO_2-Reduktionsziels gilt es in der Energie- und Klimapolitik der EU aber auch andere Ziele zu verfolgen. Dazu gehört insbesondere auch die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit und die Bezahlbarkeit. Im besonderen Fokus der Debatte steht darüber hinaus der Ausbau der Erneuerbaren Energien.

Der BDEW sieht die Erneuerbaren Energien jetzt und in Zukunft als zentralen Baustein der Energie- und Klimapolitik an. Die Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien ist auf Planbarkeit und damit auf langfristig verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen. Hieran muss

sich auch die europäische Energie- und Klimapolitik messen lassen. Zugleich müssen alle Anstrengungen unternommen werden, dass die Erneuerbaren Energien als künftig leitendes System und das bestehende System in ein neues Marktsystem zusammengeführt werden. Für die Marktintegration der Erneuerbaren ist dabei ein Zeitplan oder ein Kriterienkatalog zu entwickeln, damit für alle Investoren Planungssicherheit besteht. Dem anhaltenden Erfolg der Erneuerbaren in Bezug auf die Senkung der Stromgestehungskosten soll endlich Rechnung getragen werden, indem Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Marktintegration ermöglichen. Hierbei muss unter Umständen technologiespezifisch vorgegangen werden.

Der BDEW kann deshalb grundsätzlich das Setzen eines verbindlichen Ausbauzieles für erneuerbaren Energien auf europäischer Ebene für 2030 unterstützen, wenn sichergestellt wird, dass

- die Steuerungsfunktion des CO_2-Ziels sowie die Funktionsfähigkeit und die Preisbildung des Emissionszertifikatehandels marktwirtschaftlich erhalten und weiterentwicklelt werden,
- das Ziel durch schnell wirksame wettbewerbliche, technologieoffene und kosteneffiziente Instrumente im Rahmen eines europäischen Binnenmarktes erreicht wird,
- die Erneuerbaren Energien schnellstmöglich an den Markt herangeführt werden und Verantwortung für die Stabilität und Funktionsfähigkeit im Energieversorgungssystem übernehmen,
- das europäische Ziel überwiegend durch europäische Instrumente erreicht wird.

Sind bei den derzeitigen Zielvorgaben für die Zeit bis 2020 Widersprüche aufgetreten? Wenn ja, wie könnte eine größere Kohärenz der potenziellen Zielvorgaben für das Jahr 2030 gewährleistet werden?

Die mit den Zielvorgaben für 2020 gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass die Ziele interagieren. Eine Verschärfung des Energieeffizienzziels beeinflusst beispielsweise automatisch die Erreichung des Klimaziels und führt ggf. zu dessen Verschärfung.

Wenn man an einer Zielmehrheit festhält, ist eine mögliche Folge, dass zusätzlich angereizte und damit teurere CO_2-Minderungen Vermeidungsmaßnahmen aus den Bereichen Energieeffizienz und Erneuerbare Energien europaweit den Bedarf an allein CO_2-preisgetriebenen Minderungsmaßnahmen reduzieren. Der tatsächlich beschrittene nationale Ausbau der Erneuerbaren Energien trägt je nach Energieträgerart in unterschiedlichem Maße entweder zur Erreichung des Treibhausgasreduktionszieles für das europäische Instrument Emissionshandel oder zum Erreichen des nationalen Lastverteilungszieles für den Nicht-Emissionshandelsbereich bei. In der Folge kann es zu Umverteilungseffekten und unerwünschten Auswirkungen auf das Angebot-/Nachfrageverhältnis in Bezug auf CO_2-Zertifikate (und damit auf den CO_2-Preis) sowie auf die Signal- und Lenkungswirkung des Emissionszertifikatehandels kommen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn wie in den letzten Jahren durch nicht ausgewogene Förderinstrumente und andere Effekte der Beitrag der Stromerzeugung zum Erreichen des Erneuerbaren-Zieles überproportional gesteigert wird.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass auf dem langfristigen Pfad der Dekarbonisierung künftig eine immer stärkere Konvergenz der Energiemärkte für Strom-, Wärme- und Kraftstoffbereitstellung zu beobachten sein wird – als Folge des Ausbaus von Elektromobilität, elektrisch betriebener Wärmepumpen, Power-to-Gas-Anwendungen, Kraft-Kälte-Kopplung, Wärmespeicher u.v.m.

Der Zielerreichungspfad, der bei der Ex-ante-Festlegung der Emissionsobergrenzen des Emissionszertifikatehandelssystems (EHS) unterstellt wird, könnte durch eine Zielverfehlung in den Bereichen der Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz wesentlich überschritten oder unterschritten werden. Ganz allgemein sollten Zielverfehlungen mit den Instrumenten geheilt werden, die der Zielerreichung dienen, und sie sollten eben nicht durch eine Anpassung des Zielerreichungspfades ausgeglichen werden. Jeder Mitgliedstaat sollte selbstverantwortlich mit seiner häufig umfänglich regulierten Förderung der Erneuerbaren oder Energieeffizienzanreizen gegensteuern, anstatt das marktbasierte gesamteuropäische EHS zu unterminieren. Die Vermeidung negativer Wechselwirkungen wird als Aspekt bei den im Herbst vorzulegenden Lösungen berücksichtigt.

Eine Fortschreibung des auf absolute Endenergieeinsparung ausgerichteten Effizienzziels ist nicht sinnvoll. Bei der möglichen Festlegung eines Effizienzziels ist ein bisher bestehendes Defizit zu beseitigen: Energieeffizienz ist, auch nach der Definition aus der Energieeffizienzrichtlinie, das Verhältnis von Ertrag an Leistung, Dienstleistungen, Waren oder Energie zum Energieeinsatz. Eine Vorgabe bzw. ein europäischer Zielwert hierzu existiert bisher nicht. Auch in der aktuellen Energieeffizienzrichtlinie sind nur absolute Verbrauchs- (1.842 Mio. t RÖE Primärenergieverbrauch) oder Einsparziele (-368 Mio. t RÖE) genannt. Ein Referenzwert für ein Effizienzziel ist nach der Definition als Relation auszudrücken, beispielsweise als Bruttoinlandsprodukt pro Energieeinsatz (BIP / t RÖE) oder Energieeinsatz pro Nutzeinheit (kWh / Wohneinheit).

Sind Zielvorgaben für Teilsektoren wie Verkehr, Landwirtschaft und Industrie sinnvoll und wenn ja, welche? Muss z. B. im Verkehrssektor trotz der bereits festgelegten CO_2-Reduktionziele für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ein Anteil an Erneuerbaren Energien als Ziel vorgegeben werden?

Einzelne Nicht-EHS-Sektoren, wie der Straßenverkehrs- oder der Agrarsektor, tragen erheblich zu den Treibhausgasemissionen der Gemeinschaft bei. Es kann daher durchaus sinnvoll sein, aus Gründen einer effizienten Steuerung für einzelne Sektoren gesonderte Ziele festzusetzen. So wird es ermöglicht, gezielt die Nicht-EHS-Sektoren zu erfassen, in denen besonders große Einspareffekte zu erzielen sind. Über eine allgemeine Vorgabe sektorspezifischer verbindlicher Minderungsziele sollte jedoch nicht hinausgegangen werden. Ein technologieoffener und marktwirtschaftlicher Ansatz, der sich alleine am Ergebnis der CO_2-Minderung orientiert, ist grundsätzlich vorzuziehen, da ansonsten eine erhebliche Gefahr ineffizienter Lösungen besteht.

Wie könnten die Zielvorgaben des Rahmens bis 2030 der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der zunehmenden Ausgereiftheit der Technologien stärker Rechnung tragen?

Bei zügiger Markt- und Systemintegration der Erneuerbaren Energien ergeben sich aus dem CO_2-Preis Investitionsanreize. Erneuerbare Energien übernehmen mit der Vermarktung Bilanzkreisverantwortlichkeit und können zunehmend Systemdienstleistungen anbieten. Durch die Vermarktung am Strommarkt können die Erneuerbaren Energien – bei entsprechender Präqualifikation – auch zusätzliche Einnahmen aus dem Regelleistungsmarkt erwirtschaften. Erst wenn Erneuerbare und herkömmliche Energien im Strommarkt den gleichen Regeln folgen, kann Systemstabilität effizient erreicht werden.

Ziel muss es sein, aus der Einführung von Erneuerbaren Energien und konventionellen Energien eine wettbewerbliche Preisbildung zu ermöglichen und so die Notwendigkeit der Förderung der einzelnen Erneuerbaren-Technologien abzubauen. Diese Diskussion sollte vor dem Hintergrund geführt werden, dass in einem größeren europäischen Markt gerade fluktuierende Erneuerbare Energien einen höheren Strommarktwert haben, weil die Gleichzeitigkeit der Einspeisung in einem größeren Marktgebiet zurückgeht.

Es sollte zu diesem Zweck eine engere Zusammenarbeit zum Austausch bester Praktiken und Ansätze zur Einführung von Markt- und Systemintegrationselementen zwischen den Mitgliedstaaten geben: Wie die Europäische Kommission sieht auch der BDEW, dass nicht abgestimmte, intransparente und teilweise sogar rückwirkende Änderungen der Förderregeln für Erneuerbare Energien in einigen Mitgliedstaaten das Investitionsklima auch für grenzüberschreitende Investitionen negativ beeinflussen und der Realisierung des Binnenmarktes entgegenwirken. Die angekündigten Leitlinien für beste Praktiken bei der Gestaltung von Fördersystemen stellen daher einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

Im Hinblick auf eine erstrebenswerte zunehmende Europäisierung der Förderung Erneuerbarer Energien stellen insbesondere die flexiblen Kooperationsmechanismen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ein erstes – leider noch weitgehend wirkungsloses – Instrument dar, um eine größtmögliche Kosteneffizienz zu gewährleisten. Die Anreize zur Nutzung der Kooperationsmechanismen sind weitgehend dadurch begrenzt, dass nur das Zieljahr 2020 wirklich verpflichtende Ziele vorsieht (keine verbindlichen Zwischenziele auf dem Weg bis 2020) und es bisher keine Anreize zu einem grenzüberschreitenden effizienteren Investitionsverhalten gibt. Da eine zeitnahe Änderung der Erneuerbaren-Richtlinie unwahrscheinlich ist, wird aus Sicht des BDEW eine Nachjustierung erforderlich, etwa im Rahmen der angekündigten Ausgestaltung von Leitlinien für den Handel mit Erneuerbaren Energien oder des Umweltbeihilferahmens, um mehr Anreize für die Nutzung der Kooperationsmechanismen zu setzen.

Eine zunehmende Konvergenz oder sogar Harmonisierung der Fördersysteme ist in dem Maße sinnvoll, wie die Marktmechanismen auf regionaler Ebene konvergieren. Auf dieser Basis können Kosten- und allokative Effizienz erhöht werden. Mehr Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei den Fördermechanismen und Ausbauzielen für Erneuerbare Energien ist zu begrüßen, auch unter dem Gesichtspunkt, dass dadurch grenzüberschreitende Marktverzerrungen durch unterschiedliche Entwicklungsrichtungen einzelner Staaten eingedämmt werden können.

Um Anreize für eine zunehmende Marktintegration Erneuerbarer Energien zu setzen, sind die Fördersätze für förderungsbedürftige Technologien degressiv auszugestalten und müssen an die bei der Zielfestlegung unterstellten Ausbaupfade angepasst werden.

Wie sollten die Fortschritte in anderen Bereichen der EU-Energiepolitik, z. B. der Versorgungssicherheit, bewertet werden, die nicht unter die Kernziele fallen?

Aus Sicht des BDEW besteht dringender Handlungsbedarf, die EU im Hinblick auf das Ziel, den Energiebinnenmarkt zu vollenden, wieder in die richtige Richtung zu lenken. Gegenläufige Tendenzen in einigen Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, drohen, die Verwirklichung des Binnenmarktes zunichte zu machen. Bestrebungen in Richtung nationaler Energieautarkie und Alleingänge bei der Bepreisung von CO_2 verhindern das Zusammenwachsen der Märkte in der EU. Der BDEW hat sich im Zusammenhang mit der aktuell in Europa geführten Diskussion für ein Backloading in Verbindung mit einem Set aside ausgesprochen und hält an dieser Forderung fest.

Wettbewerb ermöglicht es, die Klima- und Erneuerbaren-Ziele volkswirtschaftlich effizient zu erreichen. Die Europäische Kommission sowie ACER/CEER betreiben ein regelmäßiges Marktmonitoring. Hier sollte stärker noch als bisher der Zusammenhang zwischen dem Entstehen eines funktionierenden Binnenmarktes und gemeinsamen Anstrengungen zur Erreichung der genannten Ziele herausgestellt werden.

3 Instrumente

Sind Änderungen anderer politischer Instrumente erforderlich, und welche Wechselwirkungen bestehen zwischen ihnen, auch zwischen EU- und einzelstaatlicher Ebene?

Das europäische Emissionshandelssystem (EHS) stellt das zentrale Klimaschutzinstrument zur Treibhausgasminderung für Energiewirtschaft und Industrie dar. Das EHS ist ein marktwirtschaftliches und kosteneffizientes Instrument mit einheitlichen sektorübergreifenden CO_2-Preissignalen, dessen Integrität und Funktionstüchtigkeit auch künftig gewahrt bleiben und somit wiederhergestellt werden muss. Die nicht dem EHS unterliegenden Sektoren und Anlagen sollten über andere Instrumente an der Umsetzung der EU-weiten Emissionsminderungsziele beteiligt werden (z. B. durch Einführung einer CO_2-Komponente in die Energiesteuerrichtlinie).

Der Emissionshandel sollte auch künftig ein reines Mengensteuerungssystem bleiben. Um Kosteneffizienz und langfristige Planungssicherheit auch künftig zu gewährleisten, sollte die grundsätzliche Lenkungswirkung nicht durch Preiskorrekturmechanismen, Steuerungsmaßnahmen, absolute Verbrauchsreduktionsvorgaben, Effizienzstandards oder CO_2-Grenzwerte beeinträchtigt werden. Angesichts eines zunehmenden Trends zu nationalstaatlichen Eingriffen in den Mitgliedstaaten, die die Integrität des EHS gefährden (z. B. in Großbritannien und den Niederlanden), müssen die Auswirkungen solcher Maßnahmen bei der anstehenden Re-

form thematisiert und kritisch hinterfragt werden. Stattdessen muss das EHS wie in der vorangegangenen Frage dargestellt zugleich stabilisiert und reformiert werden.

Wie sollten spezifische Maßnahmen auf EU-Ebene und einzelstaatlicher Ebene definiert werden, um eine möglichst große Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der klima- und energiepolitischen Ziele zu gewährleisten?

Marktbasierte, technologieoffene Anreizsysteme gewährleisten die größte Kosteneffizienz und haben sich in Deutschland bewährt. Sie sind starren, einseitig belastenden Verpflichtungssystemen vorzuziehen. Als Fördergrundsatz bietet sich an, die Förderung proportional zur konkreten CO_2-Reduktion (auf Basis einer „lebenspraktischen Abschreibungsdauer“) zu bemessen.

Nutzung von Projektgutschriften

Der BDEW befürwortet die Ermöglichung der Nutzung von Projektgutschriften über die dritte Handelsperiode hinaus, weil ihre Nutzung den Anlagenbetreibern eine kosteneffiziente Erfüllung der Abgabeverpflichtung ermöglicht, indem Emissionen dort gemindert werden, wo dies zusätzlich und kosteneffizient erfolgen kann. Außerdem wecken die Projekte die Sensibilität für Klimaschutz in den jeweiligen Ländern und leisten einen Beitrag zum Technologietransfer und zum Aufbau institutioneller Kapazitäten („Capacity building“). Die entsprechenden Nutzungskontingente sollten ex ante festgelegt und bei der Ableitung der Emissionsobergrenzen und des zugehörigen Reduktionspfades berücksichtigt werden.

Die Nutzung von Projektgutschriften aus Gastländern mit verbindlichen Reduktionsverpflichtungen unter einem internationalen Klimaschutzabkommen sowie aus „Least-developed-countries“ sollte auch künftig ermöglicht werden. Um einer auf die Gutschriftennutzung möglicherweise zurück zu führenden Subventionierung von Wettbewerbern vorzubeugen, könnte eine Einschränkung der Nutzung von Gutschriften aus Projekten in bestimmten in Europa als Carbon-leakage-gefährdet eingestuften Industriesektoren vorgesehen werden, sofern diese in den entsprechenden Gastländern keinen dem EU-Emissionshandel gleichwertigen Maßnahmen unterliegen.

Ausdehnung des EHS

Eine Ausdehnung des EHS auf andere Bereiche wird vom BDEW – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – genauso wie ein Linking mit EHS anderer Länder oder Regionen unterstützt. Eine Ausdehnung des EHS bietet die Möglichkeit der Erschließung kostengünstiger Vermeidungspotenziale in nicht EHS-pflichtigen Sektoren und Regionen und könnte zu einer Erhöhung der Liquidität und einer Verringerung der CO_2-Preisvolatilität beitragen.

Um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen, sollte der Schwerpunkt einer Ausdehnung des EHS auf Bereiche mit Nutzungskonkurrenz zu bereits emissionshandelspflichtigen Aktivitäten gelegt werden, soweit es dort an als gleichwertig einzustufenden Politikinstrumenten fehlt

(z. B. Güterverkehr, Elektromobilität, Hausbrand gegenüber Fernwärme oder elektrisch betriebenen Wärmepumpen etc.). Für Tätigkeiten mit Nutzungskonkurrenz, bei denen eine direkte Einbindung in den Emissionshandel auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse als nicht sinnvoll erscheint, könnte eine europaweit harmonisierte Möglichkeit der Vergabe von Zertifikaten oder Gutschriften für Projekte zur Emissionsminderung analog Art. 24a EHS-RL in Erwägung gezogen werden (z. B. Zertifikatgutschriften für den Ausbau der Elektromobilität im Personenverkehr bei gleichzeitiger Absenkung der zulässigen Emissionen im Nicht-EHS-Bereich).

Weiterentwicklung der CCS-Technologie

Für konventionelle Kraftwerke und Industrieanlagen stellt die CCS-Technologie eine mögliche künftige Schlüsseltechnologie zur Reduzierung der CO_2-Emissionen dar. Die Europäische Kommission hat diesbezüglich in Verbindung mit dem Grünbuch eine CCS-Mitteilung vorgelegt. Der BDEW verweist diesbezüglich auf seine Stellungnahme zur CCS-Mitteilung.

Kraft-Wärme-Kopplung

Kraft-Wärme-Kopplung stellt aufgrund der hier zu realisierenden Primärenergie- bzw. CO_2-Einsparungen eine unverzichtbare Technologie zur Strom- und Wärmeerzeugung dar. Künftig eröffnet sich auch zunehmend die Möglichkeit, CO_2-arm oder – auf Basis von Erneuerbaren Energien – CO_2-frei erzeugte Wärme in Ballungsgebiete zu transportieren.

Künftige Zuteilungsregeln der EZH-Richtlinie sollten so ausgestaltet werden, dass sie den Beiträgen der KWK-Anlagen zur Effizienzsteigerung und Emissionsminderung auf der Wärmeseite angemessen Rechnung tragen, Versorgungskonzepte gegenüber Eigenerzeugung von Wärme oder Kälte nicht benachteiligen und Wettbewerbsverzerrungen mit nicht-EHS-pflichtigen Wärmeerzeugern entgegenwirken.

Wie kann am wirksamsten eine Fragmentierung des Energie-Binnenmarkts verhindert werden, insbesondere im Hinblick auf die Förderung und Mobilisierung der erforderlichen Investitionen?

Nach Auffassung des BDEW ist ein funktionierender Energiebinnenmarkt für eine effiziente Mobilisierung von Investitionen in der EU unerlässlich. Eine tatsächliche Vollendung des Binnenmarkts erfordert mehr als das Abarbeiten der Zielmodelle Strom und Gas für den Großhandel und die Ausarbeitung entsprechender Netzkodizes.

Mit der Aufstellung von Zeitplänen zur Beendigung der Preisregulierung und der vorrangigen Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren beschreitet die Europäische Kommission den richtigen Weg. Sie muss ihn jetzt entschieden und konsequent weitergehen.

Die Marktkonzentration ist in einigen Mitgliedstaaten noch sehr hoch. Im Hinblick auf die Vollendung des Energiebinnenmarktes ist ein entschiedeneres Vorgehen durch die Europäische

Kommission notwendig. Hier erscheint ein Konzept erforderlich, wie sich zumindest für Kontinentaleuropa verhindern lässt, dass dauerhaft wettbewerbsferne „Inseln“ konserviert werden.

Das Marktsegment Erzeugung wurde bislang nur unter dem Aspekt der kurzfristigen Optimierung betrachtet. Zunehmend stehen die Versorgungssicherheit und damit verbunden der Investitionsbedarf im Vordergrund. Dabei entscheiden sich Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, häufig gegen Marktlösungen und beeinträchtigen damit das Funktionieren des Binnenmarktes. Ein Blick auf aktuell erkennbare Entwicklungslinien im Erzeugungsmarkt zeigt:

- Erneuerbare Energien übernehmen einen immer größeren Anteil der Energieversorgung, namentlich im Strombereich. Gerade wenn man – wie der BDEW – auf ein weiteres dynamisches Wachstum dieser Energieträger setzt, ist es unabdingbar, zügig Wege zu einer Markt- und Systemintegration der Erneuerbaren zu entwickeln. Auch ein grenzüberschreitender Wettbewerb muss sich entwickeln können. Aufgrund des hohen Anteils von Steuern und Abgaben am Strompreis, u. a. zur Förderung von Erneuerbaren Energien, werden die Preiseffekte des Wettbewerbs kaum wahrgenommen. Richtig ist aus Sicht des BDEW die regelmäßige Überprüfung aller nationalen Fördermechanismen hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit dem Binnenmarkt. Die Europäische Kommission sollte sich stärker für eine stetige Angleichung, mindestens aber für eine Kompatibilität der Fördersysteme einsetzen.
- Unilaterale Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zur Verteuerung kohlenstoffhaltiger Energieträger führen zwar im jeweiligen Land zu einer Kostensteigerung bei entsprechenden Stromerzeugungstechnologien und damit auch zu einem Rückgang ihrer Anwendung. Sie senken dadurch aber den Preis für Emissionszertifikate, die nun weniger nachgefragt werden. Der Preisverfall wiederum führt zu einer Kostenreduktion in anderen Mitgliedstaaten und löst dort Investitionszurückhaltung in der Energiewirtschaft aus. Eine europäische Lösung ist hier in jedem Fall vorzuziehen.
- Mitgliedstaaten, die Kapazitätsmechanismen einführen, wollen die Ansiedlung von Kapazitäten auf ihrem Territorium anreizen. Regelmäßig wird dadurch in anderen Mitgliedstaaten ohne Kapazitätsmechanismus ein Signal gesetzt, dort nicht zu investieren. Zusätzlich wird sich der Marktaustrittsdruck für bestehende Kraftwerke in den Nachbarländern erhöhen. Kapazitätsmechanismen sollten so ausgestaltet sein, dass keine Nachteile für Nachbarstaaten entstehen. Im Sinne eines funktionierenden Binnenmarktes sind grenzüberschreitende Lösungen immer nationalen Interventionen vorzuziehen.

Welche Maßnahmen könnten ins Auge gefasst werden, um eine größtmögliche Kosteneffizienz weiterer Energieeinsparungen zu erreichen?

Marktbasierte, technologieoffene Anreizsysteme mit einem ausgewogenen Verhältnis von Förderung und Klimaschutzwirkung der durchgeführten Maßnahme sollten im Vordergrund stehen.

Der Schlüssel zur kosteneffizienten Umsetzung und weiteren Verbreitung von Einsparmaßnahmen liegt in der Information des für den Energieverbrauch und die Energieeffizienz verantwortlichen Energienutzers – sprich des Verbrauchers. Alle Maßnahmen, die seinen Kenntnisstand verbessern, dienen den Zielen der Effizienzsteigerung. Dabei lassen sich die notwendigen Informationen in drei Themenfelder gliedern:

- Information über den energetischen IST-Status seiner energieverbrauchsrelevanten Gebäude, Anlagen oder Geräte, aber auch mögliche Verhaltensänderungen, die zu einem effizienteren Energieeinsatz führen;
- Informationen über energetische und ökonomische Einsparpotenziale durch den Ersatz bzw. die Renovierung auf den aktuellen Stand der Technik;
- Informationen über das Marktangebot an Effizienztechnologien und Energiedienstleister, mit deren Hilfe er vorhandene Einsparpotenziale realisieren kann.

Dabei sollte man sich vom bisherigen Leitbild des „Homo Oeconomicus“ verabschieden. Energieeffizienzmaßnahmen, die sich über ihre Lebenszeit amortisieren (Life-cycle - Betrachtung) widersprechen häufig den lebenspraktischen Erwartungen und Bedürfnissen. Dies gilt insbesondere für private Haushalte, aber auch für einen nicht unbedeutenden Teil von Handel, Dienstleistungssektor und Industrie. Potentialanalysen, die auf der Life-cycle-Betrachtung beruhen, sind damit nicht oder nur sehr eingeschränkt geeignet, Aussagen und Prognosen über zukünftige Entwicklungen und daraus abgeleitete politische Zielgrößen zu treffen. Deshalb müssen dem Energienutzer Instrumente zur Verfügung gestellt werden, notwendige Investitionen auch mit längeren Amortisationszeiten umzusetzen. Dazu gehören finanzielle und steuerliche Anreize aber auch die Stärkung vorhandener marktwirtschaftlicher Angebote wie Contracting.

Notwendige Maßnahmen sind daher u. a.:

- Die Definition von Qualitätsstandards zur Energieberatung in den unterschiedlichen Sektoren und Technologiefeldern;
- Die Weiterentwicklung und Weiterverbreitung der vorhandenen Instrumente zum Monitoring des Energieverbrauchs (Energieaudits, Energiemanagement);
- Die Weiterentwicklung der Ökodesignrichtlinie (Verbrauchskennzeichnung und Mindesteffizienzstandards);
- Die Weiterentwicklung vorhandener Instrumente zur Information über vorhandene Angebote an Energiedienstleistungen und Energiedienstleistern;
- Die Beseitigung von Hemmnissen und Zugangsbeschränkungen für alle Anbieter und Kunden auf den Energiedienstleistungsmärkten.

Viele dieser Instrumente sind bereits in der Energiedienstleistungsrichtlinie angelegt und zum Teil in nationales Recht umgesetzt. Ihre Durchsetzung und Weiterentwicklung auf nationaler Ebene sollte weiter gefördert und überwacht werden. Die sinnvollsten Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz setzen dort an, wo der höchste Verbrauch besteht (Gebäude, Wärme, Antriebe). Weitere Maßnahmen sind derzeit nicht notwendig.

Wie können die Forschungs- und Innovationspolitik der EU die Umsetzung des Rahmens für den Zeitraum bis 2030 am wirksamsten unterstützen?

Die anspruchsvollen klima- und energiepolitischen Ziele der Europäischen Kommission sind ohne weitere Fortschritte bei Forschung und Entwicklung von Energietechnologien und -systemen nicht erreichbar. Die F&E-Anstrengungen von Energieversorgern, Industrie und Wissenschaft müssen deshalb weiter durch geeignete Rahmenbedingungen und Forschungsförderung unterstützt werden. Die Europäische Kommission hat dabei mit dem Strategieplan zur Entwicklung moderner Energietechnologien (SET-Plan) bereits wirksame Schritte eingeleitet. Das neue Forschungsprogramm „Horizon 2020“, das 2014 einsetzt, sollte die Initiativen des SET-Plans aufgreifen und weiterführen.

4 Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit

Auf welche Elemente des klima- und energiepolitischen Rahmens sollte mehr Gewicht gelegt werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern?

Vgl. Antwort zur Frage *„Mit welchen Zielvorgaben für den Zeitraum bis 2030 könnten die klima- und energiepolitischen Ziele der EU am wirkungsvollsten unterstützt werden? Auf welcher Ebene sollten sie umgesetzt werden (EU, Mitgliedstaaten oder Sektoren) und inwieweit sollten sie rechtsverbindlich sein?“.*

Welche Belege gibt es für eine Verlagerung von CO_2-Emissionen bei dem derzeitigen klima- und energiepolitischen Rahmen und kann diese quantifiziert werden? Wie kann dieses Problem innerhalb des Rahmens für die Zeit bis 2030 angegangen werden?

Die Ausgestaltung der Energie- und Klimapolitik bis zum Jahr 2030 muss die besondere Situation der im globalen Wettbewerb stehenden energieintensiven industriellen Basis in Europa berücksichtigen und dem Risiko der Verlagerung von Arbeitsplätzen und Emissionen entgegenwirken. Die für die dritte Handelsperiode eingeführten Kompensationsmaßnahmen zur Vermeidung von direktem und indirektem Carbon leakage sind grundsätzlich sinnvoll und sollten solange fortgeführt werden, bis für die jeweiligen Sektoren ein „level playing field“ auf dem globalen Markt durch vergleichbare Klimaschutzanstrengungen bzw. einheitliche Kohlenstoffpreissignale gegeben ist. Um EU-internen Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen, sollten solche Maßnahmen mit Hilfe EU-einheitlicher Regelungen verfolgt werden.

Wie in der EZH-Richtlinie festgelegt, sollte eine regelmäßige Überprüfung der anspruchsberechtigten Sektoren im Lichte des Fortschrittes bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen und der Marktentwicklung erfolgen. Durch die Carbon-leakage-Maßnahmen darf es nicht zu Fehlanreizen im Hinblick auf Energieeffizienz und Emissionsminderung in den betroffenen EHS-Sektoren kommen. Auch die gefährdeten Sektoren müssen mittel- bis langfristig durch die Anwendung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors der EZH-Richtlinie zwangsläufig einen angemessenen Beitrag zur Emissionsminderung leisten. Derzeit gilt gemäß der

von der EU geführten Carbon-leakage-Liste ein Industriesektor entweder als carbon-leakage-gefährdet oder nicht. Während für Carbon-leakage-gefährdete Sektoren eine 100 % kostenlose Zuteilung erfolgt, werden nicht gefährdete Sektoren ab 2023 überhaupt keine kostenlosen Zertifikate mehr erhalten. Im Lichte des Fortschrittes der internationalen Klimaschutzverhandlungen könnte es künftig sinnvoll werden, eine weitere Unterscheidung in erheblich und etwas weniger gefährdete Sektoren und Teilsektoren unter Berücksichtigung der jeweiligen Vermeidungspotenziale und globalen Wettbewerbsbedingungen zu treffen und die Höhe der Kompensationsmaßnahmen entsprechend zu differenzieren.

Welche spezifischen Faktoren sind für die beobachtete Entwicklung der Energiekosten verantwortlich und inwieweit kann die EU darauf Einfluss nehmen?

Die Preise für Strom und Gas in Europa unterscheiden sich immer noch beträchtlich. Nach den Erhebungen von Eurostat für das 1. Halbjahr 2012 zeigt sich, dass sich für Haushalte mit einem Stromverbrauch von 2.500-5.000 kWh/a die Preise um den Faktor 4 unterscheiden. Ohne Steuern und Abgaben ist es immer noch ein Faktor 3 bis 4. Für Industriebetriebe mit einem Stromverbrauch von 70-150 GWh ergibt sich eine Spannbreite von 1 zu 2, ohne Steuern von 1 zu 3.

Bei Erdgas ist das Preisniveau zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten zwar insgesamt einheitlicher, es gibt aber dennoch Länder mit sehr niedrigen und mit sehr hohen Preisen.

Diese Spannweite zeigt, dass die Energiepreise neben den fundamentalen und strukturellen Faktoren (z. B. Verfügbarkeit heimischer Energiequellen, Gestaltung der langfristigen Bezugsverträge, Energiemix, Leistungsfähigkeit von Energieunternehmen, Qualität der Versorgung, Ausmaß der Verbrauchsdichte) sowie politischen Faktoren eine erhebliche Rolle spielen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten ist geneigt, durch politische Maßnahmen das Niveau der Energiepreise für einzelne Verbrauchergruppen oder für die Verbraucher insgesamt zu beeinflussen. Dies kann z. B. mit dem Ziel erfolgen, mit Energiepreissubventionen die heimische Industrie auf den Auslandsmärkten erfolgreicher zu machen oder mit dem Ziel, die Staatseinnahmen durch Steuern und Abgaben auf Energie zu erhöhen. Auch die verschiedenen Fördersysteme für Erneuerbare Energien kommen in den unterschiedlichen Energiepreisen zum Ausdruck. Den unbestreitbaren Erfolgen des Binnenmarkts, z. B. beim Market coupling, wird dadurch entgegen gewirkt.

Deutschland ist als eine sehr außenhandelsorientierte Volkswirtschaft darauf angewiesen, dass faire Wettbewerbsbedingungen und gleiche Rahmenbedingungen für alle herrschen. Im Hinblick auf die Energiepreise scheint ein solches „level playing field“ in Europa noch nicht erreicht. Es fehlt zudem an einer systematischen Analyse der Bestimmungsfaktoren für die Energiepreise in den europäischen Mitgliedsstaaten. Auf der Grundlage einer solchen Analyse könnte die Europäische Kommission Ansatzpunkte für etwaige politische Maßnahmen identifizieren.

Wie sollte die Ungewissheit über die Anstrengungen und das Maß der Selbstverpflichtungen berücksichtigt werden, die andere Industrieländer und wirtschaftlich wichtige Entwicklungsländer in den laufenden internationalen Verhandlungen unternehmen bzw. eingehen werden?

Die EU ist in ihrer abgestimmten und ambitionierten Klimaschutzpolitik weltweiter Vorreiter wenn es darum geht, Klimaschutzziele mit marktbasierten Instrumenten praktisch zu erreichen. Diese führende Rolle sollte sie auch weiterhin ausfüllen. Dazu ist aus Sicht des BDEW insbesondere eine Weiterentwicklung des EHS notwendig.

Im Hinblick auf die internationalen Klimaschutzverhandlungen, die ein weltweit verbindliches Abkommen bis 2015 erzielen sollen, kann die EU aus Sicht des BDEW die o. g. Rolle nur glaubhaft ausfüllen, wenn sie im Hinblick auf die Verhandlungen ihre eigenen Ambitionen für das Jahr 2030 entsprechend formuliert.

Dabei sind folgende zentrale Punkte aus Sicht des BDEW in jedem Fall zu berücksichtigen:

1) Um die Planungssicherheit für die Unternehmen über das Jahr 2020 hinaus zu gewährleisten, muss die EU in ihren Bemühungen sicherstellen, dass ein internationales Klimaschutzabkommen spätestens mit dem Auslaufen der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyotoprotokolls sowie vor dem Beginn der vierten Handelsperiode des EHS in Kraft tritt.

2) Um das sog. Carbon leakage zu verhindern, muss die EU sich dafür einsetzen, dass bei einem internationalen Abkommen alle Industrie- und Schwellenländer entsprechende Verpflichtungen eingehen, da nur so eine internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sichergestellt werden kann.

3) Die für das Jahr 2020 vorgesehene Konditionierung der Minderungszusagen der EU („sofern andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsminderungen und wirtschaftlich weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag verpflichten“) hat – in Abwesenheit klar definierter und nachvollziehbarer Kriterien – nach Einschätzung des BDEW weder zum Verhandlungserfolg auf internationaler Ebene noch zur Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen erkennbar beigetragen. Bei zukünftigen Konditionierungen von Minderungszusagen sollte die Europäische Kommission daher klar definierte Kriterien und einen nachvollziehbaren Zeitrahmen festlegen. Hierbei muss Wert darauf gelegt werden, ob ein Klimaabkommen auch tatsächlich eine vergleichbare Belastung der Wettbewerber in carbon-leakage-gefährdeten Sektoren nach sich zieht.

4) Um auch gleichzeitig einen Anreiz für die Ausweitung des europäischen EHS zu setzen, könnten Zielverschärfungen im EU-EHS anhängig vom Zertifikatevolumen hinzutretender EHS festgelegt werden. Da die Ausweitung der EHS tendenziell mit geringeren Vermeidungskosten und einem breiteren Angebot an Vermeidungsmaßnahmen einhergeht, ist die Planungssicherheit für die beteiligten Unternehmen gesichert. Sofern auch die wesentlichen Wettbewerber von carbon-leakage-gefährdeten Sektoren dem (globalen) Emissionshandel oder vergleichbaren Belastungen unterliegen, kann die Kompensation durch die kostenlose Zuteilung zurückgeführt werden.

Wie kann für größere Rechtssicherheit für Unternehmen und gleichzeitig für ausreichende Flexibilität gesorgt werden, um Spielraum für Anpassungen an sich verändernde Umstände (z. B. durch Fortschritte in den internationalen Klimaschutzverhandlungen und Veränderungen auf den Energiemärkten) zu lassen?

Die am Emissionshandel teilnehmenden stationären Sektoren benötigen unbedingt eine mittel- bis langfristige Planungs- und Investitionssicherheit durch Festlegung eines eindeutigen und verbindlichen Reduktionspfades für das EHS bis zum Jahr 2030.

Die Aufnahme der nicht stationären Sektoren des internationalen Flug- und Schiffsverkehrs in den EU-Emissionshandel kann auch weiterhin unter bestimmten Zeitvorgaben von den Fortschritten der Verhandlungen auf Ebene von IMO und IATA abhängig gemacht werden. Spätestens zum Beginn der vierten Handelsperiode sollte hier Rechtssicherheit für alle Betreiber erzielt werden.

Wie kann die Innovationsfähigkeit der verarbeitenden Industrie gesteigert werden? Könnten dafür die Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten eingesetzt werden?

Die Mitgliedstaaten bestimmen gemäß Art. 10 (3) der EZH-Richtlinie die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate. Mindestens 50 % der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten oder der entsprechende finanzielle Gegenwert dieser Einnahmen sollten von den Mitgliedstaaten für eine Reihe von in der Richtlinie explizit aufgeführten energie- und klimapolitischen Zwecken genutzt werden. Vor einer möglichen Änderung oder Anpassung dieser Regelungen sollte die Europäische Kommission eine Auswertung der gemäß EZH-Richtlinie vorzulegenden Berichte der Mitgliedstaaten über die Verwendung der Einnahmen und ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf Kosteneffizienz, Emissionsminderung und Wettbewerbsauswirkungen vornehmen.

In Ergänzung hierzu sollte eine kritische Bewertung der Erfahrungen mit der auf EU-Ebene durchgeführten Verwendung von Erlösen aus dem Verkauf von Emissionsberichtigungen der Reserve für neue Marktteilnehmer (NER 300) vorgenommen werden. Demonstrationsprojekte der in der Vergangenheit verfolgten Größenordnung bedürfen einer langen Vorlaufzeit und erheblicher Vorleistungen der Anlagenbetreiber. Die geplante Förderung von CCS-Demonstrationsanlagen ist nicht zuletzt aufgrund eines langwierigen und komplexen Ausschreibungsverfahren, dem zu kurzen Zeitfenster für die Antragstellung und einiger nicht sachgerechter Auswahlkriterien und Förderbedingungen sowie zu hoher Erwartungen an die Co-Finanzierung bisher nicht erfolgreich verlaufen. Darüber hinaus beeinträchtigt die Kopplung der Fördermittel an die CO_2-Preisentwicklung in erheblichem Maße die Planungs- und Investitionssicherheit für die Unternehmen.

Nichtsdestotrotz erscheint es sinnvoll, auch künftig einen Teil der Versteigerungserlöse auf EU-Ebene für die Förderung innovativer Leuchtturmprojekte und großtechnischer Demonstrationsvorhaben bereit zu stellen. Diese Mittelverwendung darf aber nicht auf Projekte im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes beschränkt werden, sondern muss auch für innovative Vorhaben im Energiesektor zur Effizienzsteigerung und Emissionsminderung (inklusive CCS)

im Rahmen wettbewerblicher Ausschreibungen zur Verfügung stehen. Neben Demonstrationsvorhaben für CCS-Technik und Erneuerbare Energien erscheinen hierbei insbesondere auch Vorhaben zum leitungsgebundenen Transport, dem Lastmanagement und der Speicherung von Energie als förderwürdig. Ein weitgehender Rückfluss der Auktionserlöse in die Energiewirtschaft oder die Industrie etwa in Form von Sonderabschreibungen für energieeffiziente Investitionen könnte die Akzeptanz des EHS gerade im industriellen Bereich deutlich erhöhen.

Für Deutschland ist darauf hinzuweisen, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate seit 2012 ausschließlich in den so genannten „Energie- und Klimafonds" fließen. Die dadurch geforderten Maßnahmen im In- und Ausland erfüllen die Kriterien von Art. 10 (3) der EZH-Richtlinie und dienen der Umsetzung der Energiewende. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass eine Verringerung der Zuweisungen zum Energie- und Klimafonds durch die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung für andere Zwecke möglicherweise auch kontraproduktiv in Bezug auf die Erreichung nationaler und europäischer Umwelt- und Klimaziele wirken kann.

Wie kann die EU die Erschließung konventioneller und unkonventioneller Energiequellen innerhalb der EU optimal nutzen, um niedrigere Energiepreise zu erreichen und die Importabhängigkeit zu verringern?

Auch wenn heimische Förderung nicht zwangsläufig zu niedrigeren Energiepreisen führt, ist eine solche Förderung ein wichtiger Baustein zur Sicherung der Energieversorgung – bei hohen Standards in Bezug auf Sicherheit und Umweltschutz sowie einer hohen regionalen Wertschöpfung. Rechtliche Regelungen sollten daher nicht dazu führen, dass die Erschließung unkonventioneller Energiequellen von vornherein (faktisch) ausgeschlossen wird. Grundsätzlich sollte der Rechtsrahmen nicht zu einer Verteuerung heimischer Energiequellen die die Rentabilität infrage stellt, führen.

Wie kann am besten eine größere Sicherheit der Energieversorgung gewährleistet werden, indem EU-intern (z. B. durch den Ausbau der notwendigen Verbindungsleitungen) für einen reibungslos und effizient funktionierenden Energiebinnenmarktes gesorgt und EU-extern die Energieversorgungswege diversifiziert werden?

Ein wichtiger Baustein zur Wahrung der Versorgungssicherheit der europäischen Letztverbraucher ist ein funktionierender europäischer Binnenmarkt für Strom und Gas. Das 3. Binnenmarktpaket richtet sich an diesem Grundsatz aus – daher sollten die in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen vordringlich umgesetzt werden. Ein wesentlicher Aspekt der Richtlinie ist die Erstellung von europaweit einheitlichen Rahmenbedingungen und Regeln zum Netzzugang und zur Netznutzung in Form der Network Codes von ENTSO-E und ENTSO-G. Eine intensive Einbeziehung der Interessensträger in die Konsultationsprozesse zu den Network Codes ist aufgrund dieser Bedeutung unabdinglich. Grundsätzlich kann der Ausbau von Grenzkuppelstellenkapazitäten dazu dienen, den grenzüberschreitenden Handel von Strom und Gas voranzutreiben. Der BDEW unterstützt daher die Bemühungen der Europäischen

Kommission, die europäische Netzinfrastruktur zu ertüchtigen, um einen grenzüberschreitenden und engpassfreien Handel zu ermöglichen und die Integration von dezentralen Erzeugungsanlagen voranzutreiben. Bei allen Vorhaben und Maßnahmen sollten neben der Versorgungssicherheit auch die weiteren grundsätzlichen Ziele der Energieversorgung, d.h. Wirtschaftlichkeit (competitiveness) sowie Umweltverträglichkeit (sustainability), verfolgt werden. Vor diesem Hintergrund ist dabei mit den vorhandenen öffentlichen Mitteln effizient und sorgsam umzugehen.

Mit Blick auf die nicht innerhalb der EU verfügbaren Energieträger ist eine diversifizierte Bezugsstruktur von hoher Bedeutung für die Versorgungssicherheit. Deshalb verfügt Deutschland über vielfältige Beschaffungsquellen und Lieferwege.

4.1 Kapazitäten und Lastenteilung

Wie kann mit dem neuen Rahmen eine gerechte Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden? Durch welche konkreten Maßnahmen kann ihren unterschiedlichen Fähigkeiten zur Umsetzung der energie- und klimapolitischen Vorgaben Rechnung getragen werden?

Die Verteilung der Anstrengungen über die Mitgliedstaaten sowie zwischen EHS-Sektoren und Nicht-EHS-Sektoren sollte unter Gesichtspunkten der Kosteneffizienz und der bestehenden Vermeidungspotenziale sowie der Möglichkeiten zur Nutzung von Offset-Maßnahmen für die Zeit bis 2030 fortgeschrieben werden. Alle Mitgliedstaaten sollten hierbei im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur Emissionsreduktion leisten. Länder mit frühzeitiger und zielkonformer Emissionsminderung (bis zum Jahr 2020) dürfen hierbei nicht für ihre Erfolge nachträglich „bestraft“ werden. Die derzeitigen Basisjahre sollten als Bezugspunkte beibehalten werden. Für den EU-ETS wäre dies das Jahr 2005. Die neue Lastverteilung darf künftigen Anreizen zur Effizienzsteigerung und Emissionsminderung nicht zuwider laufen. Die Lastverteilung sollte ab 2020 keine Zunahme der Emissionen aus dem Nicht-EHS-Bereich in einzelnen Mitgliedstaaten mehr vorsehen.

Für das EHS sollten grundsätzlich für alle Anlagenbetreiber EU-weit einheitliche Regelungen für Geltungsbereich, kostenlose Zuteilung, Überwachung etc. gelten („level playing field“). Bestehende nationale Sonderregeln der EZH-Richtlinie (z. B. Art. 10a (9), (10) und Art. 10c) sollten bis spätestens Ende 2020 planmäßig auslaufen und keine Fortsetzung finden. Alles andere würde angesichts der immer enger zusammenwachsenden Märkte für Energie in einem einheitlichen europäischen Energie-Binnenmarkt perspektivisch zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Der Verteilungsschlüssel für die Umverteilung von Versteigerungserlösen aus dem EHS muss unter Berücksichtigung hinzutretender Länder und Sektoren, der Relevanz der EHS-Sektoren für die Wirtschaftsleistung einzelner Länder sowie der erwarteten Entwicklung der verbleibenden kostenlosen Zuteilung post 2020 neu verhandelt werden.

Welche Mechanismen wären geeignet, um einerseits die Zusammenarbeit zu fördern und eine gerechte Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten und andererseits eine größtmögliche Kosteneffizienz bei der Realisierung der neuen klima- und energiepolitischen Ziele anzustreben?

Sind neue Finanzierungsinstrumente oder -vereinbarungen zur Unterstützung des Politikrahmens bis 2030 erforderlich?

Wie oben bereits dargestellt, erscheint es sinnvoll, auch künftig einen Teil der Versteigerungserlöse für innovative Leuchtturmprojekte und Demonstrationsvorhaben auf EU-Ebene zu verwenden. Um die Realisierung finanziell und organisatorisch aufwendiger großtechnischer Demonstrationsanlagen zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten miteinander verstärkt kooperieren. Die Europäische Kommission sollte hierfür bereits bei der Ausgestaltung der europäischen Förderrichtlinien entsprechende Anreize setzen. Wichtige Schlüsselprojekte sollten so gemeinsam aus europäischen und nationalen Fördermitteln finanziert werden können. Dies gilt insbesondere für die Realisierung von CCS-Demonstrationsanlagen, für die eine Mitgliedstaaten übergreifende Zusammenarbeit aufgrund des hohen Aufwandes und der unterschiedlichen länderspezifischen geologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in besonderem Maße sinnvoll erscheint. Die bisherige Förderung von solchen Demoprojekten mit der gesamten Wertschöpfungskette – Abscheidung, Transport, Speicherung – war nicht ausreichend, was ein wichtiger Grund ist, warum bis heute kein einziges Demonstrationsprojekt in Europa realisiert wird.

Ansprechpartner:

Andreas Kuhlmann
Telefon: +49 30 300199-1090
andreas.kuhlmann@bdew.de