

Änderung der Erneuerbaren-Richtlinie

Stellungnahme der IG Windkraft

7. Februar 2017

Hiermit erlauben wir uns, zum Vorschlag der EU Kommission „Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the promotion of the use of energy from renewable sources; COM(2016) 767 final“ Stellung zu nehmen und ersuchen dringend um Berücksichtigung unserer Argumente in der österreichischen Position.

Die 2009 beschlossene Erneuerbare Energien Richtlinie (2009/28/EG) ist derzeit das Fundament für die europäische aber auch die österreichische Erneuerbare-Energiepolitik. Sie diene und dient als wirkungsvoller Ausgleich für die über Jahrzehnte erfolgten finanziellen und strukturellen Förderungen und Vorteile für herkömmliche Energien, und solange kein transparenter und freier Energiemarkt besteht, sind weiterhin politisch festgelegte stabile Rahmenbedingungen und Förderungen für erneuerbare Energien auf diesem verzerrten Markt erforderlich. Das aktuell bestehende Fundament der Richtlinie bildet sich im Wesentlichen aus **verbindlichen nationalen Zielen**, die in Summe ein europäisches Gesamtziel ergeben. So ist die europäische aber auch nationale Energiepolitik transparent, nachvollziehbar und ermöglicht stabile Rahmenbedingungen zur Etablierung eines vollkommen neuen Energiesystems basierend auf erneuerbaren Energien. Ein grundsätzlicher Vorrang für erneuerbare Energien wird festgelegt. Damit bestand bisher ein sicherer Investitions- und Forschungsrahmen für alle Stakeholder, welcher jedoch durch die 2014 von der europäischen Kommission beschlossenen restriktiven EU Leitlinien für Beihilfen im Umwelt- und Energiebereich etwas beschädigt wurde.

Der Kommissionsentwurf für die Umgestaltung der bestehenden Erneuerbare-Energien-Richtlinie bedeutet nun eine deutliche Verschlechterung der Rahmenbedingungen im Vergleich zum Status Quo.

Dies sind die **wichtigsten Kritikpunkte**:

- Anders als bisher gibt es keine verbindlichen Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten, sondern nur den Vorschlag für ein Gesamtziel für die EU in Höhe von 27% Erneuerbare Energien bis 2030.
- Dem entgegen hat sich das Europäische Parlament bereits mehrfach für ein höheres Gesamtziel von 30 % und für national verbindliche Ziele ausgesprochen.
- Anders als die Richtlinie von 2009, welche das Kyoto-Protokoll berücksichtigte, ignoriert der aktuelle Vorschlag der Erneuerbaren-Richtlinie sowie des gesamten Winterpakets „Saubere Energie für alle Europäer“ die Vorgaben des Pariser Klimaabkommens für die EU und ihre Mitgliedsstaaten.
- Die aktuell geltende Freiheit der Mitgliedstaaten, über Fördermodelle zu entscheiden, wird eingeschränkt.
- Verpflichtung zur Öffnung des Fördersystems für Anlagen in anderen Mitgliedsstaaten ist nicht sinnvoll.
- Einige Grundannahmen zur Umsetzung der Vorschläge für erneuerbare Energien sind derzeit und auf absehbare Zeit nicht zutreffend. Dazu zählen etwa der angenommene CO2 Preis von 38-42 €/t (dzt. rund 5 €/t) oder wesentlich höhere Übertragungskapazitäten zwischen den Ländern als mittelfristig absehbar.
- Die angenommenen hohen Erlösmöglichkeiten für erneuerbare Energien auf dem Regelenergiemarkt als zusätzliche Erlösmöglichkeit sind bei der derzeitigen Kostenentwicklung und der weiteren Marktkopplung in diesem Bereich nicht absehbar.

Positiv zu bewerten sind:

- Vorgaben für die langfristige Planbarkeit: Fördermechanismen sollen stabil und ohne häufige Eingriffe gestaltet sein. Eingriffe dürfen die finanzielle Sicherheit erneuerbarer Energien nicht gefährden. Mitgliedsstaaten müssen

3-Jahresplan mit geplanten Förderungen und Kapazitäten erstellen und alle Stakeholder konsultieren.
„Schutzklausel“ gegen rückwirkende Änderungen des Fördersystems.

- Vereinfachung der Genehmigungsverfahren
- Möglichkeit zur Eigenversorgung und Überschusseinspeisung
- Anerkennung von „renewable energy communities“

Angesichts der drohenden Verschlechterung der Lage der Erneuerbaren und der negativen Auswirkungen der Abschaffung des Vorrangs erneuerbarer Energien ist es entscheidend, dass sich die **österreichische Politik proaktiv in die Gestaltung der europäischen Rahmenbedingungen einbringt**. Im Lichte der hohen Energie-Importabhängigkeit der Europäischen Union (53% des Energieverbrauches¹, EUR 400 Milliarden² jährlich) wie auch exorbitanter direkter und indirekter **Subventionen für den fossilen und nuklearen Sektor** von fast EUR 300 Milliarden³, muss die Erneuerbaren-Richtlinie einen klaren, ambitionierten und verbindlichen Rahmen für Investoren, Planer und Betreiber schaffen.

Vor allem Österreich ist aufgrund seiner hervorragenden Ausgangsposition, was die Ausstattung mit erneuerbaren Energien, Speichern und den notwendigen Technologien betrifft, prädestiniert dazu, ein Profiteur einer europäischen Energiewende zu sein. Österreich sollte also hohes Interesse an der Weiterentwicklung der Energieunion und des Inlandsmarktes haben.

Details

1. Ambitionierte und national-verbindliche Ziele unerlässlich

Art. 3 setzt den Mitgliedstaaten anders als bisher keine verpflichtenden nationalen Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren, sondern es gibt nur ein wenig ambitioniertes Gesamtziel für die EU selbst in Höhe von 27 % bis 2030. Dieses **Ziel liegt zum einen deutlich unter dem vom Europäischen Parlament beschlossenen Ziel (30 %), zum anderen ist es viel zu niedrig, um dem Pariser Klimaabkommen, das weit aktueller als die Ziele der Kommission ist, zu genügen**. Entscheidend ist daher, dass das Gesamtziel durch ehrgeizige und national-verbindliche Ziele ersetzt wird. Bereits im Oktober 2014 hatte die EU im Vorfeld der Klimakonferenz in Paris das Ziel von 27 % Erneuerbare Energien sowie ein Reduktions-Ziel für Treibhausgase von 40 % beschlossen. In einem Vorschlag für ein neues Strommarktdesign vom Juli 2015 gibt die Kommission selbst an, dass zur Erreichung dieses 40 %-Zieles bis 2030 50 % der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien kommen müssen. Dafür müsste die bisherige Zuwachsrate beim Ausbau erneuerbarer Energie enorm gesteigert werden: der Zuwachs betrug bisher jährlich durchschnittlich 1 %; in den nächsten 15 Jahren wäre eine Steigerung auf jährlich 1,5 % Zuwachs erforderlich. Auch der Brexit wird durch den Wegfall von Großbritannien die Notwendigkeit höherer Anstrengungen der Europäischen Union bringen. Das Europäische Parlament hat sich bereits mehrfach für ein höheres Gesamtziel von 30 % und für national verbindliche Ziele für erneuerbarer Energie ausgesprochen. Diverse Organisationen wie Greenpeace Europe⁴, Global2000/Friends of the Earth⁵, WWF⁶, Climate Action Network⁷ oder auch das European Environmental Bureau⁸ fordern, basierend auf fundierten Studien, ein höheres Ziel **von 40 – 45 % erneuerbaren Energien bis 2030**.

In den Jahren 2005 bis 2015 lagen die **jährlichen Investitionen in Erneuerbare bei durchschnittlich 68 Mrd. Euro. Für die Erreichung der von ihr gesteckten 2030-Ziele erwartet die Kommission für die Periode 2020 bis 2030 jährliche Investitionen in Höhe von nur 25 Mrd.** Auch hier wird also ersichtlich, dass das Ziel in Höhe von **27 % viel zu unambitioniert und ein Rückschritt** ist. Der massive Rückgang an Investitionen macht sich in den

1 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports

2 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Trade_in_energy_products

3 Coady et. al (2015); IMF Working Paper – How large are global energy subsidies?; WP/15/105; International Monetary Fund

4 Teske et. al (2015); the energy (r)evolution; Greenpeace Europe/GWEC/Solar Power Europe

5 Wahlmüller (2016); Stellungnahme GLOBAL 2000 zur EK-Mitteilung – ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030

6 http://www.wwf.eu/what_we_do/climate/eu_2030/ (abgefragt am 7. Februar 2017)

7 <http://www.caneurope.org/climate/climate-energy-targets> (abgefragt am 7. Februar 2017)

8 <http://www.eeb.org/index.cfm/news-events/news/eu-on-thin-ice-with-winter-package/> (abgefragt am 7. Februar 2017)

letzten Jahren bereits in einer sinkenden Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union in Technologiefragen bemerkbar.⁹

Darüber hinaus sind die Annahmen der Kommission, was den notwendigen Preis für CO₂ Zertifikate zur Erreichung des Ziels von 27 % Erneuerbare bis 2030 betrifft, aus heutiger Sicht unrealistisch und viel zu hoch gegriffen. Die Zielerreichung für dieses bereits niedrige und unambitionierte Szenario ist somit fragwürdig.

Ein regelmäßiges Reporting an die Kommission sowie ein effektives Kontroll-System und Handlungsmöglichkeiten der Kommission im Falle der Nichterfüllung sind weiters entscheidend. Das in der **Governance-Verordnung vorgeschlagene Reporting-System** greift hier zu kurz, da zu wenige und lediglich sehr kurzfristige Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind, wenn Mitgliedsstaaten ihre Ziele nicht erreichen.

2. Vorrang für Erneuerbare muss beibehalten werden

Aktuell sieht Art. 16 die Gewährleistung der Übertragung und Verteilung von EE-Strom (sogar mittels Netzausbaupflichten von Netzbetreibern), den vorrangigen bzw. garantierten Netzzugang von Erneuerbaren sowie einen Vorrang (vor fossilen und/oder nuklearen Energien) beim Abrufen von Anlagen vor („Einspeisevorrang“). Diese für den bisherigen Ausbau kardinale Bestimmung soll nun gestrichen werden.

Neben der Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erfolgt auch eine Umgestaltung der Energiemärkte durch die Änderung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie und der Strommarkt-Verordnung. In diesen Dokumenten wird der Einspeisevorrang für Erneuerbare abgeschafft. Vorgesehen ist ein diskriminierungsfreier und marktbasierter Abruf von Erzeugungsanlagen. Ausnahmen sind für bestehende Erneuerbare-Energien-Anlagen, kleine Erneuerbare-Energien-Anlagen (bis 2026 bis 500 kW, danach darunter) und Demonstrationsvorhaben vorgesehen. Diese Änderung setzt voraus, dass die nationalen Energiemärkte bereits durch erneuerbare Energien dominiert werden bzw. das notwendige Marktumfeld für erneuerbare Energien bereits hergestellt wurde.

Der **Vorrang erneuerbarer Energien war bisher ein wesentliches Kerninstrument** der Richtlinie. Dadurch wurde in einem für fossile und nukleare Energietechnologien geschaffenen Marktumfeld ein sicherer Rahmen für die Erzeugung erneuerbarer Energien geschaffen. Dieser Vorrang war auch schon in der Vorgängerrichtlinie 2001 enthalten. Der Grundgedanke, dass der Umbau des Energiesystems auf 100% erneuerbare Energien nur dann erfolgen kann, wenn alle fossilen und nuklearen Kraftwerke in ihrer Erzeugung bis zur Abschaltung aus dem System gedrängt werden, gilt auch heute mit anhaltender Dominanz dieser Kapazitäten weiterhin. Dies insbesondere angesichts dessen, dass die europäischen Strommärkte heute noch immer von massiven fossilen und nuklearen Überkapazitäten von über 100 GW geprägt sind, und eine deutliche Überproduktion nicht-regenerativen Stromes zu erkennen ist. Hinzu kommt, dass vor allem die protektionistische Subvention fossiler und nuklearer Energie einzelner Mitgliedsstaaten zur massiven Belastung der erneuerbaren Energien und zur Missachtung des Vorranges erneuerbarer Energien führt. Die mangelnde Schaffung des notwendigen Marktdesigns zeigt sich auch in diversen Studien, die etwa für den deutschen Strommarkt bereits heute eine erhebliche Diskriminierung erneuerbarer Energien zugunsten fossiler und nuklearer Kraftwerke zeigen.

Die Voraussetzungen, die die Kommission hinsichtlich der Erlösmöglichkeiten aus Regelenergie und hinsichtlich der Netzkapazitäten gewählt hat, um einen Anteil von 27 % erneuerbare Energien bis 2030 zu erreichen, sind intransparent und unklar gewählt. Diese Annahmen stellen jedoch die Hauptargumente der Kommission dar, die für die Abschaffung des Einspeisevorrangs herangezogen werden. Aus energiewirtschaftlicher Sicht sind diese jedoch, soweit transparent genug dargestellt, unrealistisch bis fragwürdig.

Der Einspeisevorrang wie in der Richtlinie 2009 definiert gibt Netzbetreibern die notwendigen Signale, ihre Netze von zentralen fossil/nuklear orientierten Stromnetzen auf dezentrale, auf erneuerbare Energien ausgelegte Netze umzubauen und diese auch so zu nutzen (inklusive notwendiger Prognoseverfahren, innovativer Betriebsführung, neuer Leitungstechnologien,...). Darüber hinaus verpflichtet der Vorrang Netzbetreiber und Regulatoren zur Gestaltung und Gewährleistung transparenter Regeln und Vorgaben für neue Technologien und neue Marktteilnehmer. Nicht notwendige Eintrittshürden in den Markt werden so ebenso reduziert.

⁹ ETIP Wind (2016); Strategic research and innovation agenda 2016

In Anbetracht dessen sowie in Hinblick auf die großen Atomkraftprojekte an Österreichs Grenzen, **ist aus österreichischer Sicht einzufordern, dass der Einspeisevorrang für Erneuerbare bestehen bleibt. Nur über die Aufrechterhaltung eines Vorrangs erneuerbarer Energien kann der notwendige Druck entstehen, das Energiesystem zu optimieren und fossile bzw. nukleare Kapazitäten zu ersetzen. Die Entwicklung der marktwirtschaftlich organisierten Unternehmen des Strommarktes gegenüber Monopolunternehmen im Netzbereich sollte mit den in der Erneuerbaren-Richtlinie 2009 vorgesehenen Rahmenbedingungen weiter voran gebracht werden.**

3. Freie Wahl der Fördersysteme

Art. 4 fordert in Hinblick auf Fördersysteme, dass diese mit dem EU Beihilfenrecht im Einklang stehen, unnötige Verzerrungen des Marktes vermeiden sollen, außerdem sollen sie die Frage von Angebot und Nachfrage nach Strom sowie Netzengpässe berücksichtigen. **Ziel soll sein, dass erneuerbare Energien auf einem für erneuerbare Energien gestalteten Strommarkt auf Preissignale reagieren.** Die Unterstützung muss offen, transparent, nicht diskriminierend und wettbewerbsfähig vergeben werden, die Effektivität der Fördermittel soll im Rhythmus von vier Jahren regelmäßig auf Effizienz überprüft werden.

Anders als ursprünglich geplant ist hier nun keine explizite Verpflichtung normiert, Ausschreibungen durchzuführen. Es erfolgt lediglich der Hinweis auf das EU Beihilfenrecht und die jeweils gültigen Leitlinien für staatliche Energie- und Umweltbeihilfen.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch wie bisher selbst entscheiden können, welche Fördersysteme sie einsetzen. Es muss ihnen frei stehen, bewährte Fördersysteme beizubehalten und darf kein Zwang zu unerprobten Modellen und Experimenten ausgeübt werden. Darüber hinaus ist derzeit unklar, welche Vorgaben die EU Kommission den Mitgliedsstaaten in den von 2020 – 2030 gültigen Leitlinien für staatliche Umweltbeihilfen vorschreibt. Dies sollte in Art. 4 nochmals klar verankert werden, damit nicht die Kommission über diverse Leitlinien die Vorgaben des EU Sekundärrechts einschränkt. Grundsätzlich ist zu hinterfragen, warum für erneuerbare Energien und ihre Förderung strenge und detaillierte Vorgaben gemacht werden, während für die Förderung herkömmlicher Energien nur sehr allgemeine Voraussetzungen maßgeblich sind.

Auch die Verpflichtung zur **Öffnung des Fördersystems** für Anlagen in anderen Mitgliedsstaaten (10 bis 15% ab 2012 bzw. 2026) in Art. 5 ist sehr kritisch zu sehen, weil sie politisch schwierig zu kommunizieren sein wird. Es ist nicht leicht zu erklären, warum Konsumenten und Wirtschaft eines Staates für die Förderung von Projekten in anderen Mitgliedstaaten bezahlen sollen. Daher wird ein starker öffentlicher Druck auf eine Verringerung der Fördermittel und damit des Ausbaus erneuerbarer Energien die Folge sein. Die Öffnung der Systeme sollte daher freiwillig sein.

Sehr zu **begrüßen** ist angesichts der Erfahrungen etwa in Spanien oder Bulgarien hingegen Art. 6, der klar normiert, dass Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben, dass es **nicht zu rückwirkenden negativen Änderungen** der finanziellen Unterstützung kommt. Investitionssicherheit und Planbarkeit haben sich in den vergangenen 20 Jahren als entscheidend für den Ausbau der erneuerbaren Energien erwiesen.

4. Herkunftsnachweise

Art. 19 sieht zukünftig unter anderem vor, dass Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass jenen Erzeugern erneuerbarer Energien, welche finanzielle Unterstützung erhalten haben, keine Herkunftsnachweise zugeteilt werden. Statt dessen sind diese Herkunftsnachweise dem Markt zur Auktionierung zuzuführen, die so erzielten Einnahmen sollen verwendet werden, um die Förderkosten zu senken.

Schon derzeit besteht das Problem, dass durch die Trennung von Herkunftsnachweisen von der physikalischen Erzeugung große Mengen von Strom quer durch Europa „saubergewaschen“ werden. Dies ist nicht zielführend, der Herkunftsnachweis sollte mit der Stromlieferung verbunden sein. Dass zukünftig im Falle finanzieller Unterstützung generell die Herkunftsnachweise andere Wege als der physikalische Strom gehen sollen, spitzt das bestehende Problem weiter zu und führt das System der Herkunftsnachweise letztlich ad absurdum. Die Transparenz für die

Konsumenten wird so vollständig aufgehoben und die Zahlungsbereitschaft zerstört. Generell sollte Art. 19 daher so angepasst werden, dass die Herkunftsnachweise nicht getrennt vom erzeugten Strom gehandelt werden dürfen.

5. Forderungen

Bei der **Neugestaltung dieser Richtlinie sind aus der in den vergangenen 20 Jahren gewonnenen Erfahrung folgende Punkte entscheidend:**

- Höheres Gesamtziel für erneuerbare Energien in der EU in Höhe von mindestens 40 % bis 2030
- Ehrgeizige, national-verbindliche Zielsetzungen bis 2030
- Reporting der Mitgliedstaaten an die Kommission, regelmäßige Evaluierung durch die Kommission
- Nutzung bewährter und erprobter Instrumente zur Förderung erneuerbarer Energien
- Den Mitgliedstaaten muss die Wahl der Förderinstrumente frei stehen
- Gewährleistung der notwendigen mittel- bis langfristigen Investitionssicherheit
- Möglichkeit zur Zusammenarbeit bei der Förderung erneuerbarer Energien, aber keine Verpflichtung zur EU-weiten Öffnung der Förderinstrumente
- Beibehaltung des Vorrangs erneuerbarer Energieerzeugung
- Internalisierung externer Kosten fossiler und nuklearer Energieträger (etwa über CO₂ Preise, CO₂ Steuern oder funktionierenden Emissionshandel)
- Aktive Gestaltung des Marktumfeldes zugunsten erneuerbarer Energien
- Eine Risikoerhöhung für erneuerbare Energien darf nur sukzessive umgesetzt werden, wenn Marktbedingungen angepasst und die Bevorzugung der herkömmlichen Energien beseitigt wurden – nicht umgekehrt.