Stiftung Umweltenergierecht

Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht

Die Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und das Energie-Winterpaket der EU-Kommission

Fachgespräch am 15. Dezember 2016

dokumentiert von

Dr. Stefanie Geiselhardt

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

Eine neue EU-Architektur für die Energiewende

(EU-ArchE)

Gefördert durch:

STIFTUNG MERCATOR

 # 25

10. Februar 2017

ISSN 2365-7146

Zitiervorschlag: *Stefanie Geiselhardt*, Die Neufassung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie und das Energie-Winterpaket der EU-Kommission, Dokumentation des Fachgesprächs am 15. Dezember 2016 in Berlin, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 24 vom 10. Februar 2017

Stiftung Umweltenergierecht
Ludwigstraße 22
97070 Würzburg
Telefon +49 931 79 40 77-0
Telefax +49 931 79 40 77-29
E-Mail mail@stiftung-umweltenergierecht.de
Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.
Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Dr. Franz Reimer und Prof. Dr. Monika Böhm
Bankverbindung: Sparkasse Mainfranken
IBAN DE16790500000046743183, BIC BYLADEM1SWU790

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung 1

B. Vorträge 1

I. Erster Vortragsblock 1

1. Inhalt des Energie-Winterpakets der EU-Kommission: Fabian Pause, LL.M. Eur., Stiftung Umweltenergierecht 1

2. Hintergründe und Überlegungen der EU-Kommission: Governance, erneuerbare Energien und Strommarktdesign: Ivo Schmidt, Europäische Kommission 3

3. Questions & Answers: Fragerunde zum ersten Vortragsblock 3

II. Zweiter Vortragsblock 5

1. Einordnung der Kommissions-Vorschläge im Hinblick auf die Förderung von Erneuerbaren-Strom in Deutschland: Dr. Markus Kahles, Stiftung Umweltenergierecht. 5

2. Bewertung der Vorschläge der EU-Kommission durch das BMWi: Robert Lorentz, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 6

C. Diskussion 7

I. Weitere Expertenmeinungen 7

1. Einschätzung Tina Löffelsend, BUND 7

2. Einschätzung Carsten Pfeiffer, Bundesverband Erneuerbare Energien 8

II. Offene Diskussion 8

A. Einleitung

Nachdem erste Informationen über das neue Energie-Winterpaket der EU-Kommission bereits in der Presse gehandelt worden waren, war es am 30. November 2016 soweit: Die Europäische Kommission veröffentlichte ihr neues Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer". Das Paket enthält eine Vielzahl von Vorschlägen für EU-Rechtsakte, die von unmittelbarer Bedeutung für den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien und für die Energiewende in Deutschland sind. Ebenfalls enthalten sind eine Neufassung der bisherigen Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der erstmalige Erlass einer sogenannten Governance-Verordnung, die es ermöglichen soll, die energie- und klimapolitischen EU-Ziele bis 2030 zu erreichen. Der neue Rechtsrahmen für erneuerbare Energien wird zukünftig noch viel stärker als bisher durch Vorgaben des europäischen Strommarktdesigns bestimmt werden, maßgeblich gestaltet durch eine neue Strommarkt-Verordnung und eine Neufassung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie.

Anlässlich dieser Veröffentlichung der EU-Kommission hatte die Stiftung Umweltenergierecht im Rahmen des durch die Stiftung Mercator geförderten Vorhabens „Eine neue EU-Architektur für die Energiewende (EU-ArchE)" zu einem Fachgespräch am 15. Dezember 2016 in Berlin eingeladen. Die Referenten der Stiftung Umweltenergierecht sowie Vertreter der EU-Kommission und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) stellten den Teilnehmern die Vorschläge der EU-Kommission detailliert vor und unterzogen sie einer ersten Bewertung. Auch ihre konkrete Bedeutung für die weitere Ausgestaltung der Erneuerbaren-Förderung in Deutschland wurde zusammen mit Referenten und Teilnehmern diskutiert.

B. Vorträge

I. Erster Vortragsblock

1. Inhalt des Energie-Winterpakets der EU-Kommission: Fabian Pause, LL.M. Eur., Stiftung Umweltenergierecht

Am 30. Dezember 2016 veröffentlichte die EU-Kommission das Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer". Fabian Pause, Forschungsgebietsleiter bei der Stiftung Umweltenergierecht, präsentierte in seinem Vortrag den Inhalt des Winterpakets der EU-Kommission in seiner Gesamtheit. Dazu umriss er kurz den auf den energiepolitischen Zielen von 2007 beruhenden gegenwärtigen EU-Rechtsrahmen und stellte diesem die angestrebten Neue-

rungen gegenüber. Bis 2030 sieht die EU als verbindliche Ziele vor, die Treibhausgas-Emissionen um 40 Prozent zu reduzieren und den Anteil der erneuerbaren Energien auf mindestens 27 Prozent zu erhöhen. National verbindliche Ziele leiten sich daraus jedoch nicht ab. Ferner soll das Energieeffizienzniveau auf 27 Prozent und das Stromverbundziel auf 15 Prozent bis 2030 angehoben werden. Vordringliches Ziel der EU ist es, den Energiebinnenmarkt zu vollenden und eine Energieunion mit eigenem Governance-System zu errichten.

Änderungen gegenüber dem aktuellen EU-Rechtsrahmen ergäben sich nach den vorgelegten Vorschlägen in zahlreichen Bereichen, erläuterte Fabian Pause: Zum einen soll eine Governance-Verordnung als neuer Rechtsakt eingeführt werden. Im Bereich Klimaschutz werden die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, die Effizienz- und Gebäudeeffizienz-Richtlinie sowie die Ökodesign-Verordnungen überarbeitet. Im Bereich Elektrizitätsbinnenmarkt wird die Grenzüberschreitende-Stromhandels-Verordnung als Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung neugefasst. Überarbeitet werden die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie sowie die ACER-Verordnung. Die Versorgungssicherheits-Richtlinie soll durch die Risikovorsorge-Verordnung ersetzt werden. Die nationalen Strommärkte sollen im Zuge der Neuregelungen durch die Stärkung des grenzüberschreitenden Stromhandels enger verknüpft werden, um das Ziel eines integrierten europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes zu erreichen. Ferner sollen die Netzbetreiber auf europäischer Ebene zusammenarbeiten und stärker beim Kapazitätsmanagement eingebunden werden. Zentral ist schließlich, dass die Rolle der Verbraucher und ihre Rechte im Energiesystem gestärkt werden.

Der Zeitplan sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2018 ihre nationalen Pläne und Ziele bei der EU-Kommission einreichen. Diese sind bis zum 1. Januar 2019 zu notifizieren und werden von der Kommission anschließend bewertet, wobei insbesondere die Frage, ob sie zum Erreichen der gemeinsamen EU-Klima-Energie-Ziele ausreichen, von Interesse sein wird. Zeichnet sich ab, dass das gemeinsame Ziel von 27 Prozent nicht erreicht wird, sieht der Gesetzesvorschlag vor, dass die EU-Kommission Maßnahmen ergreifen kann, die die Schließung der Lücken (*ambition gap* und *delivery gap*) ermöglichen. Wie diese Maßnahmen ausgestaltet sein können, wird im Entwurf jedoch nicht explizit genannt.

Das Gesetzgebungsverfahren soll bis zur Neuwahl des EU-Parlaments im Mai 2019 abgeschlossen sein. Bedingt durch diesen Zeitdruck sind Anreize für frühzeitige Anstrengungen (*early efforts*) der Mitgliedstaaten sowie eine Beschleunigung des Verfahrens durch „informellen Trilog“ denkbar.

Details sind dem Foliensatz zum Vortrag von Fabian Pause zu entnehmen.

2. Hintergründe und Überlegungen der EU-Kommission: Governance, erneuerbare Energien und Strommarktdesign: Ivo Schmidt, Europäische Kommission

Im zweiten Inputvortrag erklärte Ivo Schmidt, *Policy Coordinator* für die Energieunion in der Europäischen Kommission, das Zustandekommen der Vorschläge im Winterpaket. Zentrales Element der Initiative „Saubere Energie für alle Europäer" ist demnach das neue „Molekül der Energiepolitik" der Energieunion aus fünf ineinander verzahnten Dimensionen: Vorrang für Energieeffizienz, ein voll integrierter Energiemarkt, Energiesicherheit, Solidarität und Vertrauen, Dekarbonisierung der Wirtschaft sowie Forschung, Innovation und Wettbewerb. Das Paket müsse im gesamteuropäischen Kontext gesehen werden, erklärte Ivo Schmidt. Wie zum Beispiel im Energiekostenreport dargelegt, seien für die Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen vorgesehen, weil Energie in unterschiedlicher Höhe Anteile des Einkommens als Kostenpunkt beansprucht. Das Ziel: Die Führungsrolle im Bereich erneuerbare Energien verteidigen und den Verbrauchern faire Bedingungen bieten. Dazu strebt die Kommission zusätzliche Investitionen in Höhe von jährlich 177 Milliarden Euro sowie eine Erhöhung des Wirtschaftswachstums um ein Prozent an. Neben dem Erreichen der Energiesparziele sieht es die Europäische Kommission auch als ihre Aufgabe an, die europäische Industrie zu stärken. Die Governance diene dazu, Ziele wie den Klimaschutz voranzutreiben, indem sie die Regulierung erleichtert und den Verwaltungsaufwand reduziert.

Um das Ziel von 27 Prozent erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2030 zu erreichen, müssen in allen Sektoren Fortschritte erzielt werden: bei Elektrizität ebenso wie bei Wärme/Kälte und Transport. Als kritisch sei zu betrachten, dass die Investitionen sich zunehmend in einzelnen Mitgliedstaaten konzentrieren, merkte der Referent an. Als möglichen g*ap filler*, der greifen soll, falls zu befürchten ist, dass das Ziel von 27 Prozent nicht erreicht wird, nannte Ivo Schmidt eine „freiwillige Zahlung in einen Fonds", aus dem Erneuerbare-Energien-Projekte finanziert werden sollen.

Das neue Strommarktdesign sei schließlich getragen von dem Wunsch, die Flexibilität auf den Märkten zu vergrößern und klare Preissignale zu senden, erklärte der EU-Vertreter. Es solle aktive Teilhabe der Konsumenten ermöglichen und sicherstellen, dass diese vom technologischen Fortschritt profitieren. Ferner sollten regionale Kooperationen gestärkt und die Sicherheit der Energieversorgung zu einer gesamteuropäischen Aufgabe gemacht werden.

Erste Übersetzungen ins Deutsche von Teilen des rund 4300-seitigen Paketes stellte Ivo Schmidt für Februar in Aussicht. Details sind dem Foliensatz zum Vortrag zu entnehmen.

3. Questions & Answers: Fragerunde zum ersten Vortragsblock

In der ersten Fragerunde wurde bereits deutliche Kritik am Ambitionsniveau des Winterpaketes laut. Mit den vorliegenden Plänen der EU-Kommission sei es nicht möglich, die Vorreiterrolle der EU in der Energiewende wiederzuerlangen oder gar langfristig zu sichern, erklärte ein Teilnehmer der Veranstaltung. Es wurde bemängelt, dass insbesondere die Erhöhung

des Effizienzziels gepaart mit geringen Ausbauplänen für erneuerbare Energien deren Spielraum zusätzlich schmälere. Ivo Schmidt entgegnete, es gehe der EU-Kommission beim Anstreben der Führungsposition nicht in erster Linie um Kapazitäten. Vielmehr müsse ein Weg gefunden werden für eine kontinuierliche und kostengünstige Entwicklung, die für Gesamteuropa realisierbar ist. Gegenwärtig gebe es noch Mitgliedstaaten, die sich vollständig gegen die Festschreibung von konkreten Zielen sperrten. Die im Vorschlag vorgestellten Zahlen entsprächen nicht dem Wunsch der Kommission, sondern spiegelten die politische Realität im Europäischen Rat wider, stellte Schmidt klar. Die Erhöhung des Effizienzziels sei auf eine größere Bereitschaft der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zurückzuführen, welche die Kommission unmittelbar aufgegriffen und fixiert habe.

Ebenfalls kritisiert wurde die fehlende Konkretisierung des *gap fillers*. Die Möglichkeiten des neu einzuführenden Mechanismus seien bereits jahrelang ohne erkennbares Ergebnis diskutiert worden, argumentierte ein Teilnehmer. Der Vertreter der EU-Kommission verwies auf den Abstimmungsprozess, der nun erst beginne. Mit Einreichung der nationalen Pläne zum 1. Januar 2018 könne sich die Kommission ein Bild von der Einsatzbereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten machen. Es sei der Kommission wichtig, dass die Vorschläge von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt und keine Ziele von Seiten der EU auferlegt würden. Durch das Verfahren könnten die Pläne im Voraus evaluiert werden und es bleibe genug Zeit zur Entwicklung von Maßnahmen, bis eine mögliche Lücke tatsächlich entstehe. Ob es denkbar ist, ambitionierten Mitgliedstaaten besondere Spielräume zuzugestehen, konnte an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Als zusätzliche Gefahr für die Umsetzung der Energiewende sahen mehrere Teilnehmer den möglichen Widerspruch zwischen dem Erreichen von Klimazielen und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Laut Schmidt sieht die Kommission den Energie-Binnenmarkt jedoch nicht als Selbstzweck, sondern als langfristig kostengünstiges Umsetzungsinstrument für die Energiewende.

Zur Umsetzung der Strombinnenmarkt-Richtlinie gab ein Teilnehmer zu bedenken, dass diese für viele Mitgliedstaaten grundlegende Änderungen mit sich bringe und zuerst neue Strukturen geschaffen werden müssten. So sei es beispielsweise nicht denkbar, dass alle Mitgliedstaaten sofort *Intraday*-Handel betreiben können. In diesem Zusammenhang wies auch Fabian Pause auf den Prozess zwischen Veröffentlichung der Verordnung und ihrem angestrebten Inkrafttreten am 1. Januar 2020 hin, in dessen Verlauf Hemmnisse regulatorisch beseitigt werden könnten.

Eine Nachfrage sprach die ungewisse Zukunft der Erneuerbaren-Förderung an. Das Winterpaket sehe vor, so formulierte der betreffende Teilnehmer, dass unter bestimmten Bedingungen nationale Fördersysteme weiter möglich seien. Er könne aber nicht absehen, ob diese unter der Einflussnahme der Generaldirektion Wettbewerb Bestand haben werden. Hier verwies Ivo Schmidt auf die Bedeutung der Beteiligung aller *Stakeholder* im Abstimmungsprozess der Leitlinien. Nach der Möglichkeit eines gemeinsamen europäischen Fördersys-

tems gefragt, erklärte Fabian Pause, es habe sich diesbezüglich gegenüber dem aktuellen Richtlinientext keine Veränderung ergeben. Ferner wurde der Zusammenhang zwischen der im Entwurf der Erneuerbaren-Richtlinie festgeschriebenen Öffnung nationaler Fördersysteme und den europäischen Verbundzielen diskutiert. Hier führte Fabian Pause aus, dass es einen mittelbaren Bezug gebe. Schließlich äußerte ein Veranstaltungsteilnehmer Besorgnis bezüglich der Auswirkungen des Brexit auf die Zusammenarbeit der EU mit Großbritannien im Rahmen von EURATOM. Die Konsequenzen des Ausscheidens Großbritanniens aus der EU würden erst absehbar, so stellte Ivo Schmidt fest, wenn Einigkeit über Ausmaß und Ablauf des Brexit selbst bestünde. Bis dahin könne die Kommission zu dieser Frage keine Stellung beziehen.

II. Zweiter Vortragsblock

1. Einordnung der Kommissions-Vorschläge im Hinblick auf die Förderung von Erneuerbaren-Strom in Deutschland: Dr. Markus Kahles, Stiftung Umweltenergierecht

Aus den Legislativvorschlägen des Winterpakets der EU-Kommission leitete Dr. Markus Kahles, Projektleiter bei der Stiftung Umweltenergierecht, erste Erkenntnisse für die zukünftige Ausgestaltung der Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland ab. In Artikel 2 des neuen Entwurfes wird die sehr weite Definition von Fördersystemen aus dem Richtlinientext von 2009 beibehalten. Die Ausgestaltung von Fördersystemen betreffende Neuerungen finden sich vor allem ab Artikel 4 des Entwurfs der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie. So kann finanzielle Unterstützung für Strom aus Erneuerbaren künftig nur unter starkem beihilferechtlichem Vorbehalt gewährt werden, wobei die Erzeuger stärker marktwirtschaftlichen Mechanismen unterworfen sein werden und selbst Netzrestriktionen berücksichtigen müssen. Jedwede Förderung müsse „in einer offenen, transparenten, wettbewerblichen, diskriminierungsfreien und kosteneffizienten Art und Weise gewährt werden“, erklärte der Experte. Einen Fortschritt hinsichtlich der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für kommende EEG-Novellen brächte der neue Entwurf nicht, stellte Markus Kahles fest.

Bezüglich der Öffnung des Strommarktes führte der Europajurist aus, dass bis 2025 jährlich zehn Prozent der neu unterstützten Kapazität grenzüberschreitend auch für Erneuerbare-Energien-Erzeuger mit Standort in anderen Mitgliedstaaten auszuschreiben seien, ab 2026 sogar 15 Prozent. Die Regelungen der Ausgestaltung der Zusammenarbeit enthalten einigen Spielraum für die Mitgliedstaaten. Der Kommissionsvorschlag sehe jedoch den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung, eine Regelung zur grenzüberschreitenden Auszahlung der Fördermittel und die Zurechnung der erzeugten Energie zu demjenigen Mitgliedstaat, der die Anlage bezahlt hat, als verpflichtend an.

Artikel 11 des Entwurfs zur Strommarktverordnung sieht als Grundsatz einen marktbasierten und diskriminierungsfreien Netzanschluss für alle Anlagen vor. Dadurch wird der Einspeise-

vorrang für erneuerbare Energien zugunsten des Marktprinzips aufgehoben, jedoch anhand einer gestuften Ausnahmeregelung zumindest implizit im Falle des Einspeisemanagements nach Artikel 12 beibehalten. Sind alle marktbasierten Mechanismen ausgereizt, sollen Netzbetreiber anhand einer festgelegten Abschaltreihenfolge Anlagen abregeln dürfen. Der Entwurf sieht die Abregelung von Erneuerbare-Energien-Anlagen dann vor, wenn andere Lösungen „unverhältnismäßige Kosten verursachen". Möglicherweise enthalte diese Formulierung die Möglichkeit, den Einspeisevorrang weiter zu unterlaufen, räumte Markus Kahles ein. Der neue Entwurf bevorzuge darüber hinaus womöglich Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen gegenüber Erneuerbare-Energien-Anlagen. Als Neuerung sei aber eine Entschädigung für Betreiber vorgesehen, die abgeregelt werden. Die künftig bestehende Berichtspflicht der Netzbetreiber sei als Transparenzgewinn zu werten, so der Experte.

Weitere Änderungen schlägt die EU-Kommission in Artikel 19 zur Ausstellung von Herkunftsnachweisen vor, sowie in Artikel 21, der sich mit dem Eigenverbrauch von erneuerbaren Energien beschäftigt. Dieser wird im novellierten Entwurf erstmals sekundärrechtlich verankert und die Rechte der Eigenverbraucher sollen gestärkt werden. Eine finanzielle Förderung soll für solche Anlagen künftig aber nicht mehr möglich sein. Ebenfalls erstmals als „Wert an sich" honoriert und dadurch in ihren Rechten gestärkt würden Bürgerenergie-Projekte im neuen Entwurf, erklärte Markus Kahles. Die Umsetzung der Definition durch die Mitgliedstaaten böte viel Freiraum, es bedürfe aber noch zahlreicher Konkretisierungen.

Details sind im Foliensatz zum Vortrag von Dr. Markus Kahles zusammengefasst.

2. Bewertung der Vorschläge der EU-Kommission durch das BMWi: Robert Lorentz, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Welche Auswirkungen die Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und das Winterpaket auf die Energiewende in Deutschland haben werden, umriss Robert Lorentz, stellvertretender Referatsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Er betonte dabei vorab, dass es sich bei seinen folgenden Ausführungen um eine erste persönliche Einschätzung handele, die nicht als abgestimmte Position des Ministeriums oder der Bundesregierung angesehen werden könne. Als positiv bewertete er, dass der Grundsatz nationaler Fördersysteme fortbesteht, die Festvergütung für Kleinanlagen möglich bleibt und dass der Einspeisevorrang bei Netzengpässen prinzipiell weiterhin Bestand hat. Auch die Regelungen zur Bilanzkreisverantwortlichkeit sowie zur *What-if*-Frage und den frühzeitigen Anstrengungen (*early efforts*) seien ein Fortschritt, erklärte Robert Lorentz. Er bedauerte jedoch, dass die Neufassung keinen verlässlichen und zugleich dynamischen Rahmen für eine effiziente Transformation bietet, etwa mit Blick auf Rahmenvorgaben für Fördersysteme sowie die Anerkennung der Prinzipien der Gegenseitigkeit und des physikalischen Imports bei der Strommarktöffnung. Die Pflicht zur Ausstellung von Herkunftsnachweisen für geförderten Strom, deren Auktionierung sowie einen Redispatch-Markt sah Robert Lorentz ebenso eher kritisch, wie die weite Definition von Eigenversorgung, die Missbrauch möglich mache. Um

eine klare Perspektive für Investoren zu schaffen, hätte der Entwurf zudem Schwellenwerte für Ausschreibungen enthalten sollen, sowie die Möglichkeit fixer und gleitender Marktprämien und technologiespezifischer Ausschreibungen.

Auch Robert Lorentz sah die Neudefinition des *Priority Dispatch* sowie die überarbeitete Regelung der Abschaltung ambivalent. Es müsse geklärt werden, ob für einzelne Anlagen eine wirtschaftliche Gefährdung aus ihrer Position in der Abschaltreihenfolge erwächst und welche systemweiten Auswirkungen, zum Beispiel im Hinblick auf Emissionen und lokale Preissignale, sich aus den Kommissionsvorschlägen ergeben können.

Die angestrebten Maßnahmen zur Zielerfüllung hingegen bewertete der Vertreter des BMWi positiv. Er wies jedoch auf bestehende Unklarheiten bei der Anrechnung von nationalen Beiträgen hin und bemängelte, dass der *gap filler* nur einmal, im Zeitraum der Jahre 2024 bzw. 2025, ausgelöst werden kann.

C. Diskussion

I. Weitere Expertenmeinungen

1. Einschätzung Tina Löffelsend, BUND

Tina Löffelsend, Leiterin Energie- und Klimapolitik beim BUND, kam aus der Perspektive der Zivilgesellschaft zu einer wenig positiven Bewertung des Winterpaketes. Die gesetzten Ziele mögen für einige Mitgliedstaaten ambitioniert klingen, für die Einhaltung von Klimazielen reichten sie bei Weitem nicht, urteilte die Expertin. Sollte es der EU nicht gelingen, ehrgeizige Vorgaben für die Energiewende in den Mitgliedstaaten zu machen, dann sei das Jahrzehnt ein verlorenes. Darüber könnten auch eine neue Governance und der *gap filler* nicht hinwegtäuschen, so Tina Löffelsend.

Die Vertreterin des BUND wies ebenfalls auf die bereits zuvor angesprochene Einflussnahme der Generaldirektion Wettbewerb auf die Ausgestaltung der Energiewende hin. Problematisch sei der Widerspruch zwischen intransparenten Verwaltungsvorschriften und einer demokratisch legitimierten Richtlinie. Gerade weil die Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten so unterschiedlich sind, sieht der BUND es als notwendiges Ziel der Kommissionspolitik an, den ambitionierten Staaten möglichst große Spielräume zu gewähren. Dies jedoch spiegle der aktuelle Entwurf nicht wider.

Auch die Abschaffung des Einspeisevorrangs wird vom BUND als hochproblematisch eingestuft. Durch die im Entwurf vorgeschlagene Formulierung der Abschaltreihenfolge bei Engpässen werde die Dekarbonisierung gebremst. Positiv bewertete die Expertin, dass die Kommission sich erstmals zu Kapazitätsmechanismen äußert. Die Einführung von Grenzwer-

ten für Emissionen förderbarer Anlagen mache jedoch die Förderung von fossilen Kraftwerken für einen Zeitraum von weiteren zehn Jahren möglich, kritisierte Tina Löffelsend. Abschließend äußerte sich die Expertin erfreut über die Würdigung der Bürgerenergie als wichtige Säule der Energiewende, bemängelte aber die fehlenden Vorschläge zur Umsetzung.

2. Einschätzung Carsten Pfeiffer, Bundesverband Erneuerbare Energie

Carsten Pfeiffer, Leiter des Bereiches Politik und Strategie beim Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE) kam zu einer ähnlich zurückhaltenden Einschätzung wie Tina Löffelsend. Mit der aktuellen Vorlage seien die Ziele von Paris nicht erreichbar und die europäische Führungsrolle verloren, konstatierte er. Ferner hob er hervor, dass ein Ziel von 27 Prozent erneuerbaren Energien dem im Titel des Winterpaketes formulierten Anspruch von „Sauberer Energie für alle Europäer“ nicht gerecht werde. Auch die von der EU-Kommission prominent gestellte Forderung nach fairem Wettbewerb ließ Carsten Pfeiffer nicht gelten und übte Kritik an den Beihilfeleitlinien. Unter Bedingungen eines fairen Wettbewerbs gäbe es Atomenergie und Fossile bereits nicht mehr, stellte er fest. Darüber hinaus hob der BEE-Vertreter hervor, dass die von der Kommission angestrebte Bevorzugung von Kraft-Wärme-Koppelung vor erneuerbaren Energien gegenläufig zur aktuellen Bundespolitik sei.

Als positiv schätzte Carsten Pfeiffer ein, dass die Kommission im Bereich Flexibilisierung nun aufgreife, was auf Bundesebene bereits erreicht wurde. Auch die Einführung von Entschädigungen bei Abregelung könne günstig sein. Die genauen Auswirkungen blieben aber abzuwarten. Am Ende seines Statements betonte Pfeiffer schließlich, dass zahlreiche Vorgaben, insbesondere administrative Prozesse betreffend, für Deutschland weniger relevant seien, im gesamteuropäischen Kontext aber zu deutlichen Verbesserungen führen könnten.

II. Offene Diskussion

Thorsten Müller, Vorstandsvorsitzender der Stiftung Umweltenergierecht, gab in seiner Eröffnung der Diskussion die Fokussierung auf Themen vor, die von den Referenten kontrovers aufgefasst worden waren. Dies waren vor allem die Vorrangregelung für erneuerbare Energien, die Sicherstellung des Erreichens der Energie- und Klimaziele, auch durch Governance-Instrumente wie den *gap filler*, sowie die neuen Regelungen zu Bürgerenergie und Eigenverbrauch. In einer ersten Runde äußerten sich die Referenten der beiden Vortragsrunden zur Kritik von Tina Löffelsend und Carsten Pfeiffer.

Der EU-Repräsentant Ivo Schmidt griff zunächst die Zielerreichung durch den *gap filler* auf und wies erneut auf die Wichtigkeit eines iterativen Abstimmungsprozesses hin. Die Mitgliedstaaten müssten sich beteiligen, indem sie nationale Pläne bezüglich der Kapazitäten an die Kommission übermitteln. Diese könne dann reagieren. Sollte sich 2024 abzeichnen, dass das verbindliche EU-Ziel von 27 Prozent erneuerbarer Energien nicht erreicht wird, dann

werde die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, Maßnahmen zur Kompensation der Lücke vorzuschlagen. Sollte dieser Prozess ebenfalls scheitern, werde die Kommission Maßnahmen ergreifen. Ivo Schmidt erklärte, dass die Ausgestaltung des *gap fillers* in den nächsten Jahren auf herkömmlichem demokratischem Wege ausgehandelt werden müsse. Die Festlegung bindender nationaler Ziele durch die Kommission sei vom Europäischen Rat aber bereits ausgeschlossen worden, ergänzte der EU-Vertreter.

Thorsten Müller fasste zusammen: „Wir stehen am Anfang eines Prozesses. Wir lernen." Nun müssten Ziele formuliert und Allianzen gebildet werden, um im Prozess zu konstruktiven Veränderungen zu kommen. Für die Bundesregierung stehe die Schaffung eines verlässlichen Rahmens für die Erneuerbaren-Politik im Vordergrund, äußerte Robert Lorentz vom BMWi. Für die Mitgliedstaaten sei es schwierig, einen Beitrag zur Erreichung des gemeinsamen Zieles zu leisten, ohne Klarheit über die Möglichkeiten für eine zukünftige Entwicklung von Fördersystemen zu erhalten. Eine Partnerschaft wünsche sich die Bundesregierung nach wie vor mit Frankreich, aber auch andere Mitgliedstaaten mit ambitionierter Klimapolitik seien interessante Gesprächspartner, so Robert Lorentz. Ferner müsse der Trilog konstruktiv genutzt werden.

Auch Markus Kahles stellte erneut auf die Spannung zwischen Beihilfekompetenz der Kommission und Energiekompetenz des Unionsgesetzgebers ab. Hier müsse zwischen zwei Zielen abgewogen werden: Klimaschutz und Wettbewerb. Dabei habe der Unionsgesetzgeber aber einen vergleichsweise großen Ermessensspielraum. Ivo Schmidt entgegnete, dass er an dieser Stelle keinen Widerspruch sehe: Die neue Vorlage werde gegenüber der alten Regelung viel konkreter, weil grundsätzliche Prinzipien festgeschrieben würden. Gleichzeitig wiederholte er, der Binnenmarkt sei lediglich ein Instrument, um höhere Ziele zu erreichen.

Zur Konkretisierung der Debatte um die Bürgerenergie fragte Thorsten Müller die Vertreterin des BUND, Tina Löffelsend, nach den Vorstellungen der Zivilgesellschaft bezüglich festzuschreibender Rechte für Bürgerenergie-Initiativen. Diese bemängelte, dass die EU bisher nicht anerkenne, wie schwierig die Praxis der Ausschreibungen für Bürgerenergie-Projekte sei, weil besonders kleine Akteure das Risiko nicht tragen könnten. Die Bürgerenergie stehe in Deutschland vor schweren Zeiten, stellte Tina Löffelsend fest. Die neue Offenheit bezüglich der Regelung von Bürgerenergie sei zwar hilfreich, bemerkte sie, sie fürchte aber, die Bundesregierung werde sich vorerst auf dem *Status quo* ausruhen, weil die formalen Anforderungen der Kommission in Deutschland bereits erfüllt seien. Es gebe keine Überprüfung, ob Bürgerenergie-Projekte bei Ausschreibungen überhaupt zum Zuge kommen, keine Sanktionen und keine Regelungen zum Erhalt des Bürgerenergie-Anteils, geschweige denn zum Ausbau. Auch seitens der Bürgerenergie-Lobby fehlten hier noch bahnbrechende Lösungsvorschläge, räumte die Expertin ein, aber es sei dringend notwendig, Ansätze zu entwickeln.

Aus dem Publikum wurde an Ivo Schmidt von der EU-Kommission die Frage gerichtet, welche Konsequenzen es haben würde, sollte die EU die in der aktuellen Richtlinie von 2009 festgeschriebene 2020-Basislinie nicht erreichen. Ivo Schmidt verwies auf das übliche Prozedere

bei derartigen Regelverstößen: Die EU-Kommission leite ein Vertragsverletzungsverfahren ein, das am Ende zu Strafzahlungen der betroffenen Mitgliedstaaten führen könne.

Ein weiterer Teilnehmer wandte sich an Robert Lorentz mit der Frage nach einer Festlegung von *must run*-Kapazitäten. Der Entwurf im Winterpaket mache keinerlei greifbare Aussagen, wie hoch die entsprechenden Kapazitäten sind oder zu welchem Zeitpunkt sie definiert werden sollen. Robert Lorentz stimmte dem zunächst zu. Weiter erklärte er, die Tatsache, dass Flexibilisierung und Binnenmarkt als prioritäre Maßnahmen verbunden mit der neuen Governance im Paket festgehalten seien, stelle zumindest sicher, dass die Mitgliedstaaten sich mit dem Thema befassen. Dies sei die optimistische Lesart des Entwurfes. Der Vorschlag der Bundesregierung sei gewesen, dass die Mitgliedstaaten sich eine Flexibilisierungs-*Roadmap* geben, in der auch *must run*-Kapazitäten festgeschrieben sind. Mit Blick darauf, dass *must run*-Kapazitäten mit verschiedenen *Assets* auf sehr unterschiedliche Weise erzielt werden können, sei es bereits viel, wenn die aktuellen Entwürfe festhalten, dass die Mitgliedstaaten Regelungen überprüfen und Pläne formulieren sollen.

Zum iterativen Prozess der Abstimmung erkundigte sich eine Teilnehmerin, auf welcher Basis die im Januar 2018 vorzulegenden nationalen Pläne formuliert werden sollen, wenn bereits jetzt Konsens ist, dass die vorausgehenden Beratungen rund zwei Jahre in Anspruch nehmen werden. Ivo Schmidt erwiderte, dass die finalen Pläne der Staaten erst 2019 eingefordert würden. Die Einhaltung dieses Termins versuche man durch Anreize für frühzeitige Anstrengungen (*early efforts*) zu unterstützen.

Zur Vermarktung erneuerbarer Energien stellte ein Anlagenbetreiber eine Verständnisfrage. Er fasse Artikel 11 der Strommarktverordnung zum Einspeisevorrang so auf, dass dieser nur für Bezieher von Einspeisevergütung gelte, während Erzeuger in der Direktvermarktung den Artikel nicht berücksichtigen müssen. Für diese gelte nach seinem Verständnis nur Artikel 12, der *Curtailmen*t und *Redispatch* anspricht. Ferner erkundigte er sich nach den Möglichkeiten, einen marktlichen Ansatz für *Curtailment* und *Redispatch* zu installieren. Robert Lorentz erwiderte, nach Auffassung des BMWi regle Artikel 11 die Frage, wer sich in die Direktvermarktung begeben müsse und wer nicht. Artikel 12 hingegen regle klar davon getrennt den *Redispatch*. Was die Einführung einer marktlichen Lösung für den *Redispatch* angeht, verwies Robert Lorentz auf die Mitgliedstaaten, die eine solche Lösung bereits anwenden. Er habe jedoch Respekt davor, diese für einen so großen Markt wie Deutschland anzustreben, weil die Auswirkungen sowie mögliche Wechselwirkungen zwischen den Marktsegmenten noch schwer überschaubar seien und sich ein gewisses Missbrauchspotenzial ergebe.

Abschließend betonte Ivo Schmidt, dass die Neuregelung des Einspeisevorrangs bei aller Kritik nicht zuletzt deswegen erfolge, um Bevorzugung umwelt- und klimaschädlicher Praktiken in anderen Ländern der Europäischen Union einen Riegel vorzuschieben, wie zum Beispiel der bevorzugten Einspeisung von Strom aus Verbrennungsanlagen, die mit Torf oder Kohle betrieben werden.