

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über den Harmonisierungsbedarf: Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt

KOM(98) 167 endg.; Ratsdok. 7121/98

**BERICHT AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
ÜBER DEN HARMONISIERUNGSBEDARF**

**RICHTLINIE 96/92/EG
BETREFFEND GEMEINSAME VORSCHRIFTEN
FÜR DEN ELEKTRIZITÄTSBINNENMARKT**

I. EINLEITUNG

Nach Artikel 25 Absatz 1 der Richtlinie 96/92/EG⁴ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt legt die Kommission "vor Ablauf des ersten Jahres nach Inkrafttreten dieser Richtlinie dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht über den nicht mit dieser Richtlinie zusammenhängenden Harmonisierungsbedarf vor. Sie fügt dem Bericht gegebenenfalls die für das reibungslose Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarktes notwendigen Harmonisierungsvorschläge bei."

In diesem Zusammenhang betrifft die Frage der Harmonisierung im wesentlichen die Themenbereiche "Besteuerung von Energieerzeugnissen" und "Umweltschutz". Die Frage der Besteuerung wird gegenwärtig im Rat im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission⁵ erörtert, "gemeinschaftliche Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen" einzuführen. Der vorliegende Bericht konzentriert sich deshalb auf die Umweltproblematik und insbesondere auf die Rolle der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern innerhalb des Binnenmarktes. Diesbezüglich haben die Kontakte zwischen den Dienststellen der Kommission und den Mitgliedstaaten gezeigt, daß ein breites Spektrum von Maßnahmen vorgeschlagen bzw. bereits eingeführt worden ist, um aus erneuerbaren Energieträgern erzeugte Elektrizität zu fördern. Im Bereich der Stromerzeugung durch Anlagen, die nach dem Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung arbeiten, ist eine solche Vielfalt nicht anzutreffen. Daher wird dieses Thema in diesem Bericht nicht behandelt. Die Koexistenz unterschiedlicher Maßnahmen für erneuerbare Energieträger kann leicht zu Handelsverzerrungen und -beschränkungen führen. In dem vor kurzem erschienenen Weißbuch über erneuerbare Energieträger³, in dem betont wird, wie wichtig der Zugang erneuerbarer Energieträger zum Elektrizitätsmarkt ist, heißt es, daß die Kommission beabsichtigt, hierzu sowohl aus

⁴ ABl. Nr. L 27 vom 30.1.1997, S. 20.

⁵ KOM(97) 30 endg. vom 12.3.1997, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen.

³ KOM(97) 599 endg. vom 26.11.1997, "Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger - Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan".

innenmarktbezogenen Gründen als auch zur Entwicklungsförderung der erneuerbaren Energieträger möglichst bald eine Harmonisierungsrichtlinie vorzuschlagen. Dieser Bericht ist der erste Schritt zur Ausarbeitung einer solchen Richtlinie.

II. ERNEUERBARE ENERGIETRÄGER UND DER ELEKTRIZITÄTS- BINNENMARKT

Im Dezember 1997 fand in Kioto die "Dritte Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen" statt. Als Ergebnis der Konferenz hat sich die Europäische Union bereit erklärt, ihre Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 gegenüber 1990 um 8% zu reduzieren. Es sind schwerwiegende energiepolitische Entscheidungen, vor allem zur Senkung der Energieintensität und der Kohlenstoffintensität, erforderlich, um die angestrebte Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Die Kommission sieht in der beschleunigten Verbreitung erneuerbarer Energieträger zur Stromerzeugung einen wichtigen Aktionsbereich, der zur Einhaltung der diesbezüglichen Verpflichtungen der EU entscheidend beitragen kann.

Die große Bedeutung erneuerbarer Energieträger wird auch im Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen hervorgehoben. Die Unterzeichnerstaaten des Protokolls sind aufgefordert, den Einsatz neuer und erneuerbarer Energieträger als wichtiges Instrument zur Beschränkung der Treibhausgasemissionen zu fördern, zu erforschen, zu entwickeln und auszubauen.

Die Politik der Kommission in bezug auf erneuerbare Energieträger wird in dem vor kurzem vorgelegten Weißbuch über erneuerbare Energieträger⁴ dargestellt. Dieses Weißbuch gibt einen Überblick über die in dem Weißbuch "Eine Energiepolitik für die Europäische Union"⁵ ausführlich dargelegten Ziele der Kommission hinsichtlich der Energiepolitik der Gemeinschaft. Die zentralen energiepolitischen Ziele sind: mehr Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz. Die Förderung erneuerbarer Energieträger gilt als wichtiger Faktor zur Verwirklichung dieser Ziele.

Das Weißbuch über erneuerbare Energieträger enthält eine Gemeinschaftsstrategie und einen Aktionsplan im Hinblick auf eine maßgebliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger auf 12% im Jahre 2010. Derzeit werden etwa 6% der in der EU erzeugten Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern produziert. Diese Zahl beinhaltet die Leistung großer Wasserkraftwerke; das Potential für einen weiteren Ausbau dieses Energieträgers ist in der Europäischen Union aus Umweltschutzgründen sehr begrenzt. Deshalb

⁴ Vgl. Fußnote 3.

⁵ KOM(95) 682 vom 13.12.1995, "Eine Energiepolitik für die Europäische Union".

müssen bei den anderen Energieträgern erhebliche Zuwächse herbeigeführt werden, um das Gesamtziel von 12% zu erreichen. Elektrizität ist mit einem Anteil von 40% am Bruttoenergieverbrauch der wichtigste Energiesektor in der Europäischen Union; daher muß der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energieträger in erheblichem Maße auch bei der Elektrizitätserzeugung erfolgen.

Zumindest mittelfristig zeichnet sich ab, daß aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Strom wahrscheinlich mit höheren Stromerzeugungskosten verbunden sein wird als Strom aus anderen Brennstoffen. Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energieträger werden deshalb erforderlich sein.

Gegenwärtig mag Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen teurer als aus konkurrierenden Brennstoffen erscheinen, da der ökologische Vorteil von erneuerbaren Energien als auch Begünstigungen für die konkurrierenden Brennstoffe nicht berücksichtigt werden. Es sollte eine Politik verfolgt werden, die dies in Betracht zieht und die erneuerbare Energien vorantreibt.

Die Mitgliedstaaten haben bereits eine Reihe unterschiedlicher Modelle für eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energieträger vorgeschlagen bzw. eingeführt. Zu den diesbezüglichen Maßnahmen zählen Preisgarantien für Erzeuger, Steuerbefreiungen, Direktsubventionen für jede erzeugte kWh usw. Auf einem nicht liberalisierten Markt, wo der Strom an abhängige Kunden verkauft wird, die hinsichtlich der Frage, wo sie ihren Strom kaufen sollen, keine andere Wahl haben, treten aufgrund des Fehlens gemeinsamer Vorschriften beim Handel mit Elektrizität keine Verzerrungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten auf, da der Handel beschränkt und streng reguliert ist.

Auf einem völlig oder teilweise liberalisierten Elektrizitätsmarkt sind jedoch zumindest einige einheitliche Vorschriften für erneuerbare Energieträger erforderlich. Der diesbezügliche Koordinierungsbedarf zeigt sich an den beiden nachstehend beschriebenen Problemen, die einer Lösung bedürfen:

Erstens wird dies zu Handelsverzerrungen für aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Strom führen. Nehmen wir zum Beispiel an, das Land X hat die Erzeuger von Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern mit erheblichen staatlichen Beihilfen unterstützt, während das Land Y ein System von grünen Zertifikaten betreibt. Erlaubt das Land Y den Stromerzeugern aus dem Land X, im Land Y grüne Zertifikate auszustellen und zu verkaufen, würden diese Stromerzeuger eine zweifache Förderung erhalten. Wer im Land Y Strom erzeugt und diesen im Land X verkauft, erhält dagegen überhaupt keine Fördermittel. Zumindest theoretisch können Mechanismen eingerichtet werden, um dafür zu sorgen, daß eine solche Situation nicht auftritt. Übermäßig bürokratische, komplexe, die Fördermodelle aller Mitgliedstaaten umfassende Mechanismen sind jedoch zu vermeiden, weil sie unter Umständen mit sehr hohen Kosten verbunden wären. Ein einfacheres Konzept wäre vorzuziehen.

Zweitens können auch zu große Unterschiede des Beihilfeumfangs zwischen den Mitgliedstaaten zu erheblichen allgemeinen Handels- und Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen wird zumindest mittelfristig mit höheren Kosten verbunden sein als die

Stromerzeugung aus "konventionellen" Energiequellen (fossile Brennstoffe, Kernenergie). Dort, wo ein erheblicher Teil der heimischen Stromerzeugung auf erneuerbaren Energieträgern beruht, kann dies zu einem erheblichen Anstieg der durchschnittlichen Gesamtkosten für die Stromerzeugung in einem Mitgliedstaat führen — verglichen mit einem Nachbarstaat, der nicht über ausgereifte Strategien zur Förderung erneuerbarer Energieträger verfügt, oder einem unabhängigen Erzeuger von Strom aus fossilen Brennstoffen. Sind nicht alle Kunden in einem bestimmten Mitgliedstaat — ob sie nun zugelassene Kunden sind oder nicht — durch entsprechende Beiträge an der finanziellen Förderung im Rahmen einer solchen Erneuerbaren-Politik beteiligt, werden die zugelassenen Kunden sich normalerweise, wenn man es ihnen erlaubt, dafür entscheiden, auf eine Mitfinanzierung dieses "Mehrwertes durch Erneuerbare" zu verzichten, indem sie ihren Strom im Ausland oder bei unabhängigen Erzeugern kaufen. Dadurch würde der Gesamtkundenbestand weiter abnehmen; die wegen der Erneuerbaren zu erhebenden Zusatzkosten pro Kunde würden weiter steigen; dies würde zu höheren Inlandspreisen führen, woraufhin weitere weniger preiselastische Kunden ihren Bedarf woanders decken würden. Auf diese Weise könnte ein "Teufelskreis der Marktverzerrung" entstehen: Mehr und mehr zugelassene Kunden werden vom Inlandsmarkt verdrängt — nicht etwa, weil die "konventionelle" Stromerzeugung unwirtschaftlich oder nicht wettbewerbsfähig wäre, sondern einfach auf Grund einer stark ausgereiften Politik zur Förderung erneuerbarer Energieträger.

Natürlich werden Wahrscheinlichkeit und/oder Ausmaß eines solchen Effekts von einer Reihe von Faktoren abhängen, beispielsweise von der Höhe der Mehrkosten für erneuerbare Energieträger, vom Anteil der erneuerbaren Energieträger an den Gesamtankäufen usw.

Deshalb stellt sich die Frage, wie Einführung und Ausbau von Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger im Zusammenhang mit dem Elektrizitätsbinnenmarkt gewährleistet werden sollen. Daß zugelassene Kunden die Möglichkeit haben, EU-weit Strom zu kaufen, wirft in diesem Zusammenhang zwei grundlegende Probleme auf.

Das erste Problem betrifft die Verfahren, die eingeführt worden sind, um Abnahme und Finanzierung aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Elektrizität zu gewährleisten. Das zweite Problem, das subsidiär mit dem ersten verbunden ist, ergibt sich daraus, daß Kunden, die verpflichtet sind, einen bestimmten Teil ihres Strombedarfs aus erneuerbaren Energieträgern zu decken, die Möglichkeit haben, dies im Ausland zu tun ("Einführen und Ausführen").

III. VERFAHREN, UM DIE ABNAHME UND FINANZIERUNG ERNEUERBARER ENERGIETRÄGER ZU GEWÄHRLEISTEN

Bei der Betrachtung solcher Modelle müssen zunächst die in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen, zweitens die auf der Ebene der Mitgliedstaaten

getroffenen Maßnahmen und schließlich die Vereinbarkeit dieser Modelle mit der Richtlinie und dem EU-Recht geprüft werden.

1. Die Richtlinie

Die Richtlinie enthält nur eine Bestimmung, in der eine Begünstigung aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Stroms ausdrücklich vorgeschrieben ist. In Artikel 8 Absatz 3 heißt es:

“Der Mitgliedstaat kann dem Betreiber des Übertragungsnetzes zur Auflage machen, daß er bei der Inanspruchnahme von Erzeugungsanlagen solchen den Vorrang gibt, in denen erneuerbare Energieträger oder Abfälle eingesetzt werden oder die nach dem Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung arbeiten.”

Hierbei handelt es sich um eine Ausnahme von der in Artikel 8 Absatz 2 festgelegten Grundregel: Unter normalen Umständen “erfolgen die Einspeisung aus den Produktionsanlagen und die Nutzung der Verbindungsleitungen auf der Grundlage von Kriterien, (bei denen) ... der wirtschaftliche Vorrang von Strom aus verfügbaren Erzeugungsanlagen ... berücksichtigt wird.”

Dieses Verfahren wurde von den meisten Mitgliedstaaten schon vor der Liberalisierung angewandt: Der Betreiber des Übertragungsnetzes kauft (normalerweise zu günstigen Preisen) aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Strom, den er an die von ihm abhängigen Kunden weitergibt, wobei die Kosten auf alle abhängigen Kunden verteilt werden.

Es ist allerdings hervorzuheben, daß sich die Richtlinie auf eine günstige Einspeisung beschränkt. In der Richtlinie nicht vorgesehen sind direkte oder indirekte Beihilfen für erneuerbare Energieträger; *in se* erlaubt die Richtlinie den Mitgliedstaaten auch nicht, den Übertragungsnetzbetreibern zu gestatten, zugelassene Kunden zur Abnahme “ihres” Anteils an erneuerbaren Energieträgern zu verpflichten - weder unmittelbar, noch über Abgaben oder “grüne Zertifikate”.

Deshalb ist das in der Richtlinie vorgesehene Verfahren in der Praxis offenbar nur von begrenztem Nutzen — solange es an Begleitmaßnahmen fehlt, die in der Richtlinie nicht ausdrücklich vorgesehen sind —, wenn es darum geht, die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, eine wirksame Politik zur Förderung erneuerbarer Energieträger auszuarbeiten bzw. fortzuführen.

Mitgliedstaaten, die die erneuerbaren Energieträger über die günstige Einspeisung hinaus unterstützen wollen, müssen daher auf zwei andere Bestimmungen der Richtlinie zurückgreifen: Artikel 3 Absatz 2 (gemeinwirtschaftliche/Umweltschutzverpflichtungen) und Artikel 24 (Übergangsregelungen). Die Kommission wird, wenn ihr solche Modelle mitgeteilt werden, überprüfen, ob diese mit der Richtlinie vereinbar sind. Diese Frage wird im nachstehenden Abschnitt 3.2 näher erläutert.

2. Modelle, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten entwickelt worden sind

Die Mitgliedstaaten haben also darüber nachgedacht, wie dieses Problem zu lösen ist. Verschiedene Arten von Modellen sind überall in der EU eingeführt worden bzw. werden auf der Ebene der Mitgliedstaaten gegenwärtig geprüft. Zu beachten ist, daß einige der im folgenden aufgeführten Elemente kombiniert eingesetzt werden (bzw. eingesetzt werden können).

Die Modelle bzw. Modellelemente können in zwei große Gruppen eingeteilt werden. Die erste Gruppe umfaßt Beihilferegulungen, um für die mit diesen Modellen verbundenen Kosten aufzukommen. Die zweite Gruppe umfaßt Modelle zur Finanzierung der Beihilfen.

2.1 Beihilferegulungen

Es gibt eine große Zahl von Beihilferegulungen, darunter folgende:

- Abnahmegarantie zu einem garantierten Preis — oft auf der Grundlage der vermiedenen Kosten oder einer auf ordnungspolitischer Basis erstellten Berechnung des Förderniveaus, das erreicht werden muß, damit die gewünschte Strommenge aus erneuerbaren Energieträgern produziert wird;
- Steuerbefreiungen, insbesondere Befreiung von Energie- und CO₂-Steuern, aber auch von nicht energiebezogenen Steuern;
- Beihilferegulung für jede erzeugte kWh;
- sonstige Beihilferegulungen; Förderung von FuE, Investitionsausgaben usw. Diese Beihilfen können entweder auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder auf Gemeinschaftsebene gewährt werden.

2.2 Modelle zur Finanzierung oder Ergänzung der Beihilferegulungen

Auch hier gibt es eine Reihe von Varianten, die bereits vorliegen oder noch ausgearbeitet werden.

- Eine Abgabe, die von allen Stromverbrauchern in einem Mitgliedstaat erhoben wird, also eine Art "Erneuerbarenabgabe", "grüne Abgabe" bzw. "Abgabe für nichtfossile Brennstoffe". Alle Verbraucher müssen zahlen, unabhängig davon, ob sie den Strom tatsächlich in jenem Mitgliedstaat kaufen (vgl. jedoch weiter unten, "Einführen und Ausführen"). Bei der Abgabe kann es sich um einen Festbetrag pro verbrauchte kWh handeln oder um eine transparente separate Gebühr, die auf den Durchleitungstarif aufgeschlagen wird.

Die Höhe der Abgabe wird von dem jeweiligen Mitgliedstaat oder von der Aufsichtsbehörde festgesetzt. Sie fällt unterschiedlich aus, je nachdem, wieviel Fördermittel nach Auffassung des Mitgliedstaates notwendig sind, damit die erforderliche Strommenge aus erneuerbaren Energieträgern produziert wird.

- Grüne Zertifikate

Bei diesem Modell beschließt ein Mitgliedstaat einfach, wieviel Strom aus erneuerbaren Energieträgern innerhalb seines Elektrizitätssystems erzeugt werden soll (bzw. wieviel Strom verbraucht werden soll — vgl. weiter unten, "Einführen und Ausführen"). Dann schreibt er einfach allen Verbrauchern vor, x% ihres Strombedarfs aus erneuerbaren Energieträgern zu decken. Da es nicht möglich ist, "grüne" von "konventionell erzeugten" Elektronen zu trennen, kann natürlich nicht jeder Verbraucher wirklich x% seines Bedarfs durch Strom aus erneuerbaren Energieträgern decken. Um dieses Problem zu lösen, werden die Verbraucher verpflichtet, "grüne Zertifikate" zu erwerben, die x% ihres Gesamtbedarfs entsprechen. Grüne Zertifikate werden unter Aufsicht der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates von den Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energieträgern ausgestellt. Für Inlandsverbraucher werden die Zertifikate von den Verteilerunternehmen erworben, die diese Verbraucher versorgen.

In der Praxis verkaufen also die Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energieträgern zu normalen Marktpreisen an die Betreiber des jeweiligen Übertragungsnetzes. Die mit der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern verbundenen Zusatzkosten werden durch den Preis gedeckt, den alle — zugelassenen oder abhängigen — Kunden für die grünen Zertifikate entrichten. Somit entsteht ein Sekundärmarkt für grüne Zertifikate; ihr Preis ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Marktpreis für Elektrizität und den — zusätzlich zum Marktpreis — bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern entstehenden (durchschnittlichen) Zusatzkosten.

– Ausgleichszahlungen an einen Fonds zur Förderung erneuerbarer Energieträger

Die Verteilerunternehmen werden gesetzlich verpflichtet, x% ihres Strombedarfs aus erneuerbaren Energiequellen einzuspeisen. Wenn sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, müssen sie statt dessen an einen Fonds zur Förderung erneuerbarer Energieträger eine Ausgleichszahlung leisten. Aus diesem Fonds werden Investitionshilfen für ausgewählte Vorhaben geleistet, z.B. über eine Ausschreibung für mit erneuerbaren Energieträgern betriebene Kraftwerke.

– Abnahmeverpflichtung

Die Verbraucher in einem Mitgliedstaat können verpflichtet werden, "ihren" Anteil an dem aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Strom, dessen Aufkauf durch die Übertragungsnetzbetreiber die Regierung beschlossen hat, tatsächlich zu kaufen. Die Verbraucher würden verpflichtet, hierfür einen Preis zu entrichten, der über dem Marktpreis liegt und somit die mit der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern verbundenen Zusatzkosten widerspiegelt. Für diesen Posten erfolgt eine separate Rechnungslegung, um die Transparenz der involvierten Zusatzkosten zu gewährleisten.

- Weitere, nichtfinanzielle Maßnahmen

Übertragungsnetzbetreibern wird im Prinzip die Möglichkeit eingeräumt, zugelassenen Kunden den Netzzugang für TPA- oder Durchleitungszwecke zu verweigern, sofern es für den Übertragungsnetzbetreiber sonst mit Schwierigkeiten verbunden ist, den aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Strom, zu dessen Einkauf ihn die Regierung verpflichtet hat, an die Verbraucher weiterzuleiten.

3. Analyse der einzelnen Konzepte: Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht

Die von den Mitgliedstaaten angewandten Modelle müssen unter verschiedenen Gesichtspunkten analysiert werden: Staatliche Beihilfe, Vereinbarkeit mit der Richtlinie und dem EG-Vertrag, insbesondere in Bezug auf die Umweltschutzbestimmungen. Die Einführung von Vorschriften zur Errichtung eines gemeinsamen Rahmens für die Beihilfemodelle wäre ein großer Fortschritt, da diese Vorschriften den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten verdeutlichen und die verzerrenden Wirkungen vermindern würden. Das würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die erneuerbaren Energieträger effizienter zu fördern.

3.1 Staatliche Beihilfen

Die Untersuchung der Frage der staatlichen Beihilfen erfolgt unabhängig von der Frage der Vereinbarkeit mit der Richtlinie und mit den Artikeln des EG-Vertrags, auf die die Richtlinie gestützt ist. Die Frage der staatlichen Beihilfen soll im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht behandelt werden. Es sollte erinnert werden, dass die Kommission bis jetzt einen Ansatz verfolgt hat, der Beihilfen an erneuerbare Energieträger begünstigt und diese gemäss Punkt 2.3 des Gemeinschaftlichen Rahmens für staatliche Beihilfen⁶ zum Umweltschutz prüft. Dieser Ansatz wird beibehalten, jedoch unter der Berücksichtigung der Errichtung und Festigung des Elektrizitätsbinnenmarktes.

3.2 Vereinbarkeit mit der Richtlinie und dem EU-Recht

Durch die Richtlinie ist gemäß Artikel 8 Absatz 3 nur die vorrangige Inanspruchnahme erneuerbarer Energieträger auf der Ebene der Übertragungsnetzbetreiber geregelt. *In se* erstreckt sie sich auf keines der obengenannten Modelle.

⁶ Vgl.: "Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen", ABI. Nr. C 72 vom 10.3.1994, S.3.

Unter solchen Umständen gewinnt die Bezugnahme auf zwei weitere Bestimmungen der Richtlinie an Bedeutung: Artikel 3 Absatz 2 (gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und Umweltschutz) und theoretisch Artikel 24 (Übergangsregelungen). Auf Grund dieser Bestimmungen und vor dem Hintergrund der in dem vor kurzem vorgelegten Weißbuch erläuterten aktiven Politik der Gemeinschaft zur Förderung der erneuerbaren Energieträger ist die Vereinbarkeit der obengenannten Maßnahmen mit der Richtlinie zu untersuchen.

In Wirklichkeit müssen jedoch, wie hiermit vorgeschlagen wird, fast alle in diesem Zusammenhang eingeführten Modelle im Hinblick auf die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung zum Umweltschutz gemäß Artikel 3 Absatz 2 untersucht werden. Artikel 24, Übergangsregelungen, gilt für zeitlich befristete Fördermaßnahmen, die in absehbarer Zukunft auslaufen werden und deshalb für erneuerbare Energieträger ungeeignet zu sein scheinen. Die Modelle zur Förderung erneuerbarer Energieträger sollen dagegen in absehbarer Zukunft weiterlaufen. Dies sollte jedoch regelmässig überprüft werden.

Bei der Prüfung der weiter oben dargelegten Modelle auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie sind die Grundsätze, die der Europäische Gerichtshof bei der Auslegung von Artikel 90 EG-Vertrag festgelegt hat, ebenso zu beachten wie die Bestimmungen des EG-Vertrags zu Freizügigkeit und Wettbewerb. Obwohl eine erschöpfende Erörterung der diesbezüglichen Rechtsprechung den Rahmen der vorliegenden Analyse sprengen würde, zeigt sich deutlich, daß jede vorgeschlagene gemeinwirtschaftliche Verpflichtung zum Umweltschutz im weiter oben dargelegten Sinne von der Kommission nach folgenden Grundsätzen analysiert werden wird.

Erstens: Die Kommission wird ihre Untersuchung stets mit der Frage beginnen, ob das eigentliche Ziel, das der jeweilige Mitgliedstaat verfolgt, legitim ist, d.h., ob es eine Sonderregelung hinsichtlich der Bestimmungen zu Wettbewerb und Freizügigkeit rechtfertigt. In diesem Zusammenhang sollte festgestellt werden, dass Umweltschutz von der Kommission und vom Gerichtshof als zwingendes Erfordernis, welches die Anwendung von Artikel 30 EGV einschränken kann, und als Ziel, welches eine Ausnahme für wettbewerbseinschränkende Vereinbarungen gemäß Artikel 85(3) erlauben kann, anerkannt wurde⁸. Hieraus ergibt sich die allgemeine Schlußfolgerung, daß die angeführten Modelle diesen ersten Test bestehen werden.

Zweitens: Die Kommission wird prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen vernünftig sind, und ob sie im Hinblick auf die von den Mitgliedstaaten verfolgten Ziele dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Natürlich muß jedes Modell für sich geprüft werden. Es ist jedoch auch klar, daß bei der Erwägung dieser Frage ein grundlegendes Element darin besteht, vergleichbare Modelle, die alle dasselbe Ziel verfolgen, parallel zueinander zu prüfen. Bei der Überprüfung eines Modells auf seine Verhältnismäßigkeit ist festzustellen, ob es Alternativen gibt, die mit geringeren Verzerrungen des Wettbewerbs und des

⁸ Vgl. 22. Wettbewerbsbericht I, Absatz 77.

Handels zwischen den Mitgliedstaaten verbunden sind und trotzdem genauso gut geeignet sind, um die angestrebten Ziele zu verwirklichen.

Dieser Teil der Analyse ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt natürlich von untergeordneter Bedeutung. Die einzelnen Modelle stecken nämlich noch in den Kinderschuhen oder werden gerade erst konzipiert. Diese Frage wird künftig an Relevanz gewinnen, wenn die Maßnahmen erst einmal in Kraft getreten sind.

Schließlich sollte im Zusammenhang mit den durch Abgaben finanzierten Modellen auch die Frage sorgfältig geprüft werden, auf welcher Ebene eine Abgabe eingeführt werden kann. Eine solche Abgabe kann entweder bei der Erzeugung, beim Transport oder, wie dies meistens der Fall ist, beim Verbrauch erhoben werden. Obwohl die Kommission hinsichtlich der Vor- und Nachteile dieser drei Konzepte noch nicht zu einem endgültigen Ergebnis gelangt ist, zeichnet sich bereits ab, daß die Erhebung einer Abgabe auf Verbraucherebene mit einer Reihe von maßgeblichen Vorteilen verbunden ist. Eine solche Abgabe steht in einem unmittelbaren Verhältnis zum tatsächlichen Stromverbrauch und ist äußerst transparent. Bei Erhebung einer Abgabe beim Transport von Elektrizität würden dagegen eine Reihe von Schwierigkeiten auftreten. Erstens stünde die Höhe der Abgabe nicht in einem unmittelbaren Verhältnis zum tatsächlichen Stromverbrauch (weil das Verhältnis zwischen der vom Strom zurückgelegten Entfernung und der verbrauchten Menge nicht konstant ist). Dies trifft insbesondere auf Eigenerzeugung zu, die nicht durch das Netz geht. Zweites wäre dies ein eindeutiges Hemmnis für den innergemeinschaftlichen Handel mit Elektrizität. Beim grenzüberschreitenden Handel mit Elektrizität würde dieses Handicap noch größer, weil zwei "Transportabgaben" zu entrichten wären. Beim Transit ergibt sich eine noch ungünstigere Situation.

Diese Schwierigkeiten wurden auch im Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Umstrukturierung des Gemeinschaftsrahmens für die Besteuerung von Energieprodukten (in Abschnitt I angesprochen) erkannt, wo eher eine Besteuerung des Verbrauchs als eine Besteuerung der Produktion empfohlen wird. Dieser Vorschlag sieht ebenfalls eine fiskale Begünstigung für Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen vor.

Aufgrund der unterschiedlichen Abgabenhöhe bzw. Abgabenerhebungsverfahren können ebenfalls Handelsverzerrungen auftreten.

Weiters muss festgestellt werden, dass nationale Subventionsschemata zur Unterstützung erneuerbarer Energien wettbewerbsverzerrende Wirkung haben können. Daher kann die Kommission solche Schemata derzeit nur als Interimsregelungen akzeptieren, und jede solche Genehmigung versteht sich unter Vorbehalt einer neuerlichen Prüfung in Zukunft, z.B. aufgrund von Änderungen im Markt.

An dieser Stelle sollte noch auf einen letzten Punkt hingewiesen werden. Schon in dieser Phase läßt sich feststellen, daß für Modelle, die zwischen den Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energieträgern einen Wettbewerb einführen, voraussichtlich weniger Fördermittel notwendig sein werden; die Herstellung der vollen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber "konventionell" erzeugtem Strom wird

somit wahrscheinlicher. Zur Einführung eines solchen Wettbewerbs gibt es zwei Verfahren. Erstens könnte eine Aufsichtsbehörde oder eine andere Stelle die Höhe der Fördermittel regelmäßig überprüfen; die Absicht besteht darin, zu erreichen, daß infolge des technischen Fortschritts die Preise gesenkt werden. Die Höhe der Fördermittel würde also regelmäßig und automatisch nach einer Formel aktualisiert, die den Kostensenkungen bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern Rechnung trägt. Zweitens schafft das System der grünen Zertifikate von sich aus einen Wettbewerb bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern. Der Sekundärmarkt für grüne Zertifikate wird das Preisniveau für erneuerbare Energieträger festlegen. Neue, effizienter und kostengünstiger arbeitende Stromerzeuger werden sich auf dem Markt behaupten, wenn es ihnen gelingt, unter dem "Marktpreis" für grüne Zertifikate zu produzieren.

Wie bereits gesagt, wird durch Modelle, mit denen der Wettbewerb zwischen Unternehmen, die Strom aus erneuerbaren Energieträgern erzeugen, am ehesten die Kosteneffizienz maximiert; diese Modelle sollten daher gefördert werden. Natürlich ist es verfrüht, festzustellen, ob sich die Kosten für erneuerbare Energieträger am raschesten mit einem System der periodischen Überprüfung der Beihilfemodelle oder einem System grüner Zertifikate senken lassen. Allerdings wird jedoch bereits jetzt deutlich, daß das System grüner Zertifikate, wenn es effizient angewendet wird, wahrscheinlich die Preise für erneuerbare Energieträger kontinuierlich und ganz erheblich nach unten drücken wird.

Auch wenn es verfrüht wäre, sich darüber zu äußern, ob die Einführung eines Modells, in dem keinerlei Verfahren zur Förderung der Effizienz und der Senkung der Preise vorgesehen ist, mit der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie vereinbar wäre, erscheint es in diesem Stadium vernünftig, anzunehmen, daß die Einführung eines solchen Verfahrens geeigneter wäre, um die Vereinbarkeit mit den einschlägigen EU-Bestimmungen zu gewährleisten.

IV. EINFÜHREN UND AUSFÜHREN

Bei allen obengenannten Modellen stellt sich die Frage der Ein- und Ausfuhr aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Elektrizität. So können beispielsweise grüne Zertifikate auch von mit erneuerbaren Energieträgern arbeitenden Stromerzeugern außerhalb des jeweiligen Territoriums ausgestellt werden. Inländische Unternehmen, die verpflichtet sind, eine Abgabe zu entrichten, oder die einer Abnahmeverpflichtung unterliegen, könnten von dieser Abgabe befreit werden, wenn sie nachweisen, daß ihre Einfuhren von Stromerzeugern kommen, bei denen der Anteil erneuerbarer Energieträger mindestens genauso groß ist wie der von den inländischen Rechtsvorschriften vorgeschriebene Anteil. Zwar müßten Verwaltungsmaßnahmen eingeleitet werden, um eine Umgehung der einschlägigen Verpflichtung zum Kauf aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Elektrizität zu vermeiden, aber es wäre möglich, zuzulassen, daß Verpflichtungen hinsichtlich der erneuerbaren Energieträger auf Wunsch über Einfuhren erfüllt werden.

Die Entscheidung, ob zuzulassen ist, daß diese Verpflichtung über **Einführen** erfüllt werden kann, ist jedoch nicht einfach. Die mit der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern verbundenen Kosten sind in den **einzelnen** geographischen Räumen unterschiedlich hoch. Dies gilt besonders für **große** Wasserkraftwerke, bei denen die Grenzkosten in den Sommermonaten **sehr** niedrig sind. Unter solchen Umständen würde sich zumindest für einige Länder im Laufe der Zeit herausstellen, daß der Ursprung eines bisher noch nicht näher bestimmten Anteils der aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Elektrizität, für die die Bürger dieser Länder durch Zahlung höherer Preise aufkommen müssen, im Ausland liegt. Der unmittelbare Nutzen der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern (z.B. weniger CO₂-, SO₂- und NO_x-Emissionen) würde folglich im Ausland anfallen (selbst wenn insbesondere der mit einer Reduzierung der CO₂-Emissionen verbundene Nutzen nicht nur einem begrenzten geographischen Raum zugute kommt). Auf jeden Fall ist unklar, ob die **hieraus** resultierende Reduzierung der CO₂-Emissionen dem Zahlerland oder dem Erzeugerland zugerechnet wird, wenn es um die Erreichung der Ziele zur Reduzierung der CO₂-Emissionen geht.

Andererseits würde ein entsprechendes Einfuhrverbot den grundlegenden Bestimmungen des EU-Vertrags zum freien Warenverkehr widersprechen. Auch aus der Sicht der EU-Energiepolitik insgesamt wäre es äußerst vernünftig, Energie aus erneuerbaren Energieträgern unter den kostengünstigsten Bedingungen zu fördern. Ferner sollten hierbei die verschiedenen durch die Regionalpolitik gebotenen Möglichkeiten berücksichtigt werden.

Die Dienststellen der Kommission sind hinsichtlich dieser Fragen bisher noch nicht zu einem Ergebnis gelangt.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die anfänglichen Erwägungen der Kommission zu den Fragen, die angesichts der Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes in bezug auf die Behandlung aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Elektrizität aufgeworfen werden. Im Zusammenhang mit aus erneuerbaren Energiequellen erzeugter Elektrizität bildet dieser Bericht die erste Folgemaßnahme im Anschluß an das Weißbuch der Kommission. Wie bereits gesagt, wird der EU in dem Weißbuch ein globales Ziel gesteckt, nach dem der Anteil der erneuerbaren Energieträger am gesamten Energieverbrauch im Jahre 2010 12% betragen soll. Nach Artikel 25 der Richtlinie fügt die Kommission dem Bericht gegebenenfalls die notwendigen Harmonisierungsvorschläge bei. Bevor ein Vorschlag zur Harmonisierung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energiequellen erstellt wird, sind jedoch die einzelnen Modelle eingehender auf ihre Vor- und Nachteile zu untersuchen.

Ungeachtet dessen **zeichnet** sich jedoch, wie bereits im Weißbuch über erneuerbare **Energieträger** erläutert, eindeutig die Notwendigkeit gemeinsamer Vorschriften in **diesem** Bereich ab. Die Tatsache, daß derzeit eine Reihe

unterschiedlicher Beihilfemodelle besteht, wird aller Voraussicht nach zu Handels- und Wettbewerbsverzerrungen führen. Den erneuerbaren Energieträgern in der EU wird angesichts der aus der Konferenz von Kioto erwachsenden Verpflichtungen in den kommenden Jahren zweifellos immer mehr Bedeutung zukommen, was die potentiellen Marktverzerrungen entsprechend vergrößern wird. Noch sind die handels- und wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen der einzelnen Beihilfemodelle für erneuerbare Energieträger angesichts des geringen Marktanteils der aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Elektrizität relativ begrenzt. Diese negativen Auswirkungen werden jedoch in den nächsten Jahren vermutlich beträchtlich ansteigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, so rasch wie möglich einige gemeinsame Vorschriften in diesem Bereich festzulegen. Wie bereits gesagt, ist die Zeit noch nicht reif, den voraussichtlichen Inhalt einer solchen Richtlinie festzulegen. Laut dem Weißbuch über erneuerbare Energieträger⁹ besteht neben den vorstehend erörterten

"...auch bei folgenden Fragen noch Klärungsbedarf:

- Wie sollen die Betreiber von Übertragungsnetzen nach den Transportbestimmungen der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie aus erneuerbaren Energieträgern erzeugte Elektrizität abnehmen, die ihnen angeboten wird?*
- Nach welchen Leitlinien ist die an Erzeuger von Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern zu zahlende Vergütung festzusetzen? Die Vergütung sollte mindestens den durch den Betreiber des Verteilernetzes eingesparten Kosten für die Stromerzeugung in einem Niederspannungsnetz entsprechen, zuzüglich einer Prämie, die den sozialen und ökologischen Nutzen erneuerbarer Energieträger ebenso widerspiegelt wie die Art der Finanzierung: Steuerbefreiungen usw.*
- Für welche Kategorien von Elektrizitätsankäufen sollen solche Maßnahmen gelten?*
- Wie läßt sich beim Netzzugang eine Diskriminierung von Elektrizität aus Sonnenenergie, Biomasse (unter 20MWe), Wasserkraft (unter 10MWe) und Windenergie vermeiden?"*

Der nächste Schritt

Derzeit prüft die Kommission intensiv die einzelnen von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen bzw. bereits eingeführten Modelle. Um einen tiefgreifenderen Überblick über die vielen verschiedenen Modelle zu gewinnen, beabsichtigt die Kommission allerdings, eine Reihe von Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirksamkeits-Studien in Auftrag zu geben.

⁹ KOM(97) 599 vom 26.11.1997, "Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger - Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan", S. 12.

Mit Hilfe dieser Studien soll für jeden einzelnen Mitgliedstaat und für eine Reihe von Drittstaaten, in denen solche Modelle angelaufen sind, eine klare Standortbestimmung zu folgenden Fragen erreicht werden:

- detaillierte Analyse der Art und Weise, wie die Förderung gewährt wird,
- die mit den einzelnen Modellen verbundenen Kosten, die den Verbrauchern, den Erzeugern und dem Staat entstehen,
- die mit jedem der bereits angelaufenen Modelle einhergehende Reduzierung der CO₂-Emissionen.
- die Wirksamkeit der einzelnen Modelle, was die erfolgreiche Förderung der erneuerbaren Energieträger anbelangt.

Auf Grund der Studien müßte es möglich sein, einen Überblick über die relative Effizienz der von den einzelnen Ländern gewählten Modelle zu erhalten, so daß die Kommission Bestimmungen für die künftige Behandlung aus erneuerbaren Energieträgern gewonnener Energie im Rahmen der Elektrizitätsbinnenmarkt-richtlinie ausarbeiten kann.

Die Studien sollen die Kommission in die Lage versetzen, sich in einem Abschlußbericht zu folgenden Fragen zu äußern:

- Marktverzerrungen auf dem Binnenmarkt infolge des gleichzeitigen Bestehens unterschiedlicher Fördermodelle auf der Ebene der Mitgliedstaaten;
- relative Kosten der einzelnen Modelle, die entwickelt worden sind, um die Einführung und Entwicklung aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Elektrizität zu fördern;
- Wirksamkeit solcher Modelle im Hinblick auf die Reduzierung der CO₂-Emissionen, gemessen am Kosten-Nutzen-Verhältnis.
- das Ausmaß zusätzlicher Vorteile für die EU in dem Fall, daß den erneuerbaren Energieträgern ein größerer Stellenwert eingeräumt wird. Dazu gehören zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, die Erhaltung der Führungsrolle der EU bei den Technologien im Bereich der erneuerbaren Energieträger und der damit verbundenen Exportchancen sowie Vorteile für die Entwicklung der Regionen;
- Behindern Einführung und Ausbau solcher Modelle die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie? Bei der Untersuchung dieser Frage ist hinsichtlich unserer wichtigsten Handelspartner ein bestimmtes Konzept auszuwählen.

Im Anschluß daran wird die Kommission eine Richtlinie vorschlagen, in der gemeinsame Vorschriften für die Behandlung der erneuerbaren Energieträger festgelegt werden. Es ist beabsichtigt, diesen Vorschlag vor Ende 1998 vorzulegen.

Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie am 19. Februar 1997 hat sich die Kommission auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hinsichtlich der

Umsetzung selbiger Richtlinie konzentriert. Dabei hat sich gezeigt, daß die Behandlung erneuerbarer Energieträger in den meisten Mitgliedstaaten als vorrangig eingestuft wird. Es besteht zunehmendes Interesse an diesem Bereich, insbesondere angesichts des Grünbuchs und des Weißbuchs der Kommission über erneuerbare Energieträger, die vor kurzem herausgegeben wurden, und der in Kioto eingegangenen Verpflichtung. In den kommenden Monaten und Jahren können andere Themen in den Vordergrund treten. Deshalb beabsichtigt die Kommission, jedes Jahr einen neuen Bericht über den Harmonisierungsbedarf vorzulegen. Den nächsten Bericht wird sie im Februar 1999 präsentieren.

25.09.98

Beschluß

des Bundesrates

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über den Harmonisierungsbedarf: Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt

KOM (98) 167 endg.; Ratsdok. 7121/98

Der Bundesrat hat in seiner 729. Sitzung am 25. September 1998 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat stellt fest, daß der vorgelegte Bericht der Kommission über den notwendigen, aber nicht mit der Richtlinie zusammenhängenden Harmonisierungsbedarf im Elektrizitätsbinnenmarkt, sich lediglich auf die Frage des Harmonisierungsbedarfs bei der Behandlung erneuerbarer Energieträger im Elektrizitäts-Binnenmarkt beschränkt und insofern nicht den Anforderungen nach Artikel 25 Abs. 1 der Binnenmarktrichtlinie Strom entspricht. Es fehlen u.a. wesentliche Themenbereiche wie Umweltschutz, Besteuerung von Primärenergie und Unternehmenssteuern.

2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auch weiterhin die Vorlage eines vollständigen Berichts einzufordern.

Der Bundesrat stellt fest, daß die Behandlung der erneuerbaren Energieträger im Elektrizitätsbinnenmarkt im Kommissionsbericht einen umfassenden Problemaufriß, aber noch keine ausreichende Basis für die Vorlage eines Richtlinienentwurfs darstellt.

Nach Auffassung des Bundesrates sollte die Bundesregierung Wert darauf legen, daß die Europäische Kommission die Ergebnisse der geplanten Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirksamkeits-Studien publiziert und diese zunächst mit den Mitgliedstaaten erörtert werden.

Des weiteren ist es nach Auffassung des Bundesrates erforderlich, daß die Kommission die Interdependenzen zwischen den Themenbereichen, die der

...

Harmonisierung bedürfen, sorgfältig untersucht, bevor für einzelne Felder bereits eine Richtlinien-Regelung vorgeschlagen wird. Das setzt voraus, daß zunächst der Harmonisierungsbedarf für alle Themenbereiche umfassend dargestellt wird, um eine Verzerrung von sich gegenseitig beeinflussenden Harmonisierungsbereichen zu vermeiden.

3. Der Bundesrat behält sich vor, nach Vorlage der fehlenden Berichtsteile zum Gesamtkomplex Stellung zu nehmen.