

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung für die Governance der Energieunion

Berlin, 23. Februar 2017

Vorbemerkungen

Aus Sicht der deutschen Energiewirtschaft ist es mit Blick auf die Umsetzung der europäischen Energieunion und der Erreichung der europäischen Klima- und Energieziele für das Jahr 2030 entscheidend, dass eine übergeordnete europäische Koordination dafür sorgt, dass eine konsistente, transparente und abgestimmte Energiepolitik in den Mitgliedstaaten sichergestellt werden kann. Klimaschutz, Wettbewerb und Versorgungssicherheit lassen sich im Grundsatz besser auf europäischer Ebene koordinieren. Im Sinne der Subsidiarität sollte jedoch genügend Spielraum für eine ambitionierte Energiepolitik einzelner Mitgliedstaaten beibehalten werden.

Die Verlässlichkeit und Kohärenz verschiedener nationaler Umsetzungspläne und -strategien sowie die faire Verteilung der Anstrengungen stehen nach Auffassung des BDEW bei dem Governance-Prozess für die Energieunion im Zentrum. Der Vorschlag der Europäischen Kommission ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Zu unspezifisch bleibt er jedoch bei der Frage, wie mit absehbaren Verfehlungen der europäischen Ziele durch einzelne Mitgliedstaaten umgegangen werden soll, insbesondere mit Blick auf das Ziel, dass in 2030 mindestens 27 Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs in der Europäischen Union aus Erneuerbaren Energien gedeckt werden.

Die Transparenz, die durch die Bündelung und Straffung der Planungs-, Berichts- und Monitoringpflichten im Rahmen der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und der daran gekoppelten Fortschrittsberichte entsteht, ist ein wichtiger erster Schritt, um die Mitgliedstaaten anzureizen, die Erfüllung der gemeinsam beschlossenen Ziele sicherzustellen. Der BDEW hatte sich dafür ausgesprochen, dass ein zentraler Bericht der Mitgliedstaaten klar nach Themenbereichen strukturiert wird, um Schnittstellen und Koordinationsaufwand einzudämmen. Dies ist im Vorschlag der Kommission entlang der fünf Dimensionen der Energieunion erfolgt.

Mit Blick auf Qualität und Vergleichbarkeit der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne hatte der BDEW zudem die Formulierung konkreter formaler Vorgaben bzw. Leitlinien z.B. durch ein Template, eine Angleichung der Berichtspraxen unter den Mitgliedstaaten sowie die Vereinheitlichung der Datengrundlage gefordert. Insbesondere der in Anhang I vorgegebene allgemeine Rahmen für die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne zielt auf dieses Anliegen ab. Allerdings beinhaltet der Verordnungsvorschlag einige Vorgaben, die über das Ziel der Straffung und Bündelung hinauschießen u.a. hinsichtlich der Anpassung der nationalen Pläne mit Blick auf Klimaschutzmaßnahmen (Artikel 13.3) und des Monitorings von Energiearmut (Artikel 4 und 21). Hier sollte der Verordnungsentwurf mit mehr Augenmaß nachgeschärft werden. Noch stärker in den nationalen Energie- und Klimaplänen und den darauf fußenden Bewertungen bzw. Empfehlungen der Kommission berücksichtigt werden sollten jedoch die Wechselwirkungen der Politiken untereinander, insbesondere in Bezug auf den Emissionshandel.

Detailanmerkungen

Artikel 4 – National objectives, targets and contributions for each of the five dimensions of the Energy Union

Art. 4 (d) „Internal Energy Market“ und Art. 21 „Integrated reporting in the internal energy market“ iVm. Anhang 1 Nr. 2.4.4

Der BDEW unterstützt die Einbeziehung des Interkonnektivitätsziels für Elektrizität von 15% bis 2030 in die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne. Die Einhaltung des angehebenen Interkonnektivitätsziels ist von großer Bedeutung. Sie ermöglicht bei volatiler werdenden Einspeisung und auch Verbräuchen eine bessere Ausnutzung stochastischer Effekte. Zugleich hat sich in der Vergangenheit gezeigt wie langwierig grenzüberschreitende Netzausbauvorhaben sein können und wie hilfreich eine frühzeitige Problemerkennung sein kann.

Die weiteren in allgemeiner Form benannten Berichtsfelder können hilfreich für das Verständnis der nationalen Energiepolitik und für ein zutreffendes Bild über die Fortschritte in den EU-Mitgliedstaaten sein. Allerdings darf dies nicht zu führen, dass aus freiwilligen nationalen Maßnahmen verpflichtende europäische Maßnahmen werden.

Den Bestrebungen, „Energiearmut“ auf europäischer Ebene zu definieren, steht der BDEW jedoch grundsätzlich kritisch gegenüber. Die Energieversorgungsunternehmen im BDEW befürworten die angemessene und sachgerechte Unterstützung sozial schwacher Haushalte bei der Versorgung mit Energie. Armut ist jedoch nicht an einzelnen Sektoren zu messen, sondern betrifft alle Bereiche der sozialen Sicherungssysteme, die, je nach Ausgestaltung, durch die Definition eines separaten Armutfeldes beeinflusst werden. Die Folge sind ggf. administrativer Mehraufwand und Bürokratieaufbau, besonders bei zusätzlichen Verpflichtungen zum Monitoring von „Energiearmut“. Dem gegenüber steht kein adäquater Nutzen. Im Sinne einer schlanken und subsidiären Regelung sollte auf diesbezügliche europaweite Vorgaben im Energierecht (Art. 21 Abs. 1 Nr. 4 und Anhang 1 Nr. 2.4.4) verzichtet werden.

Artikel 13 – Update of the integrated national energy and climate plan

Artikel 13 (3) sollte gestrichen und der Erwägungsgrund (22) entsprechend angepasst werden. Der Vorschlag, dass Mitgliedstaaten ihre, in den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen für einen Zeitraum von zehn Jahren festgehaltenen Ziele, Vorgaben und Beiträge für jede der fünf Dimensionen der Energieunion nur nach oben („increased ambition“) revidieren dürfen, spiegelt in gewissem Rahmen eine entsprechende Regelung in Artikel 4 des Pariser Abkommens im Hinblick auf die Fortschreibung der THG-Minderungsbeiträge der NDCs wider. Eine Ausdehnung dieser Forderung auf alle energie- und klimapolitischen Ziele, Vorgaben und Beiträge der integrierten nationalen Energie- und Klimaschutzplänen im Rahmen des Governance-Prozesses ist unverhältnismäßig und würde die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten drastisch einschränken. Auf Fehlentwicklungen könnte nur noch eingeschränkt reagiert und überambitionierte oder fehlerbehaftete Zielsetzungen könnten nicht mehr angepasst werden. Wie in dem Verordnungsvorschlag mit Blick auf den Entwurf der

integrierten nationalen Energie- und Klimapläne angelegt, sollten Mitgliedstaaten Abweichungen von den Empfehlungen der Kommission begründen. Davon unabhängig ist es richtig, dass die Kommission in Artikel 3 des Entwurfs der Erneuerbare-Energien-Richtlinie die Einrichtung einer Untergrenze vorsieht, wonach die Mitgliedstaaten nach 2020 nicht hinter das Ausbauziel für 2020 zurückfallen dürfen.

Artikel 14 Long-term low emission strategies

Die Erstellung von langfristigen Strategien zur Emissionsminderung durch die Mitgliedstaaten ist mit Blick auf die auf globaler, europäischer und nationaler Ebene verfolgten Klimaschutzziele eine sinnvolle Ergänzung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne. Dementsprechend sollten sich die ab 2020 vorzulegenden Langfriststrategien auf den Zeithorizont 2050 als dem Zieljahr der Klimaschutzvorhaben beziehen. Absatz 1 ist entsprechend anzupassen.

Artikel 27 – Response to insufficient ambition of integrated national energy and climate plans and insufficient progress towards the Union's energy and climate targets and objectives

Aus Sicht des BDEW ist die Verankerung eines Mechanismus zur Schließung einer möglichen Lücke ein Schritt in die richtige Richtung. Jedoch bietet die vorgesehene Struktur der Governance im Bereich Erneuerbare Energien nicht ausreichend Verbindlichkeit um die Erreichung des in Artikel 3 des Entwurfs der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorgeschlagenen Ziels, dass in 2030 mindestens 27 Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs in der Europäischen Union aus Erneuerbaren Energien gedeckt werden sollen, sicherzustellen und damit Sicherheit für die Investoren zu gewährleisten. Insbesondere ist unklar, wie so eine sich abzeichnende Verfehlung des Ziels auf europäischer Ebene verbindlich durch die einzelnen Mitgliedstaaten korrigiert werden sollte, da die Europäische Kommission keine Möglichkeiten besitzt, die Umsetzung der Ziele durch ein Vertragsverletzungsverfahren von den einzelnen Mitgliedstaaten einzufordern.

Zentrales Anliegen des BDEW ist die Schaffung von Planungssicherheit für Investoren in Erneuerbare-Energien-Anlagen und weitere Technologien die erforderlich sind, um die Energiewende umzusetzen. Daher hat der BDEW vorgeschlagen, nationale verbindliche Ziele festzulegen, sofern die Kommission nach einer Evaluierung der nationalen Energie- und Klimapläne zu dem Schluss kommt, dass das gemeinsame 2030-Ziel für Erneuerbare Energien nicht zu erreichen sein wird.

Eine Alternative zu national verbindlichen Zielen, um Stabilität und Planungssicherheit zu gewährleisten, könnte eine stringente Governance in dem Bereich Erneuerbare Energien darstellen. Wichtig ist aus Sicht des BDEW, dass die im Fall einer drohenden Verfehlung die erforderlichen Beiträge der Mitgliedstaaten durch die Europäische Kommission zu ergreifenden Maßnahmen konkret festgelegt werden und dabei bereits erbrachte Leistungen von Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Diese konkrete Festlegung der zu ergreifenden Maß-

nahmen sowie der Art der Berücksichtigung bereits zuvor erbrachter Leistungen ist auch wichtig, weil es schon aus ordnungspolitischer Sicht erforderlich ist, dass diese Maßnahmen durch das Europäische Parlament und den Rat der EU demokratisch legitimiert sind.

Auch Artikel 27 Absatz 5 zur Erreichung der EU-weiten Ziele im Bereich der Energieeffizienz ist sehr unspezifisch formuliert. Hier wird womöglich ein Automatismus angelegt, der bei erwarteter Nichterreichung der Effizienzziele die Europäische Kommission berechtigt, eigene Maßnahmen zu ergreifen. Das ist nicht im Sinne einer subsidiären Umsetzung der Richtlinie. Wenn bei einzelnen Mitgliedsstaaten die Gefahr gesehen wird, ihre Energieeffizienzziele nicht zu erreichen, müssen sie vor dem Hintergrund der nationalen Verhältnisse und der bereits ergriffenen Maßnahmen selbst entscheiden, welche zusätzlichen Maßnahmen sinnvoll und angemessen sind. Denn betrachtet man die Steigerung der Energieeffizienz als Instrument zur Erreichung eines übergeordneten absoluten CO₂-Minderungsziels, bleiben den Mitgliedsstaaten mehr Freiheitsgrade, um negative wirtschaftliche Folgen und kostenträchtige Administration und Kontrollbürokratie zu vermeiden. Dabei bleibt die Steigerung der Energieeffizienz in der EU ein zentrales Anliegen, das auch im eigenen Interesse der Energieverbraucher liegt. Ein verbindliches Effizienzziel würde die Flexibilität der Maßnahmen jedoch einschränken. Daher ist dieser Absatz zu streichen. Alternativ könnte der Absatz dahingehend geändert werden, dass die Kommission gegebenenfalls die Mitgliedstaaten zu zusätzlichen Maßnahmen auffordert und nicht automatisch eigene Maßnahmen ergreift.

Annex III - GHG Inventories Information

In Anhang III, Teil 1 sollte Buchstabe (h) gestrichen werden. Die im Rahmen des Emissionshandels erhobenen Emissionsdaten dienen der Bestimmung von Abgabepflichten und nicht allgemeinen energiestatistischen Zwecken.

Eine Zuordnung der verifizierten Emissionen der Anlagenbetreiber im EU-Emissionshandel zu einzelnen Quellkategorien des Inventarberichts ist nicht eindeutig möglich. Die energiebedingten Emissionen der Inventarberichte beruhen üblicherweise auf Erhebungen der nationalen Energiestatistik und Annahmen zu durchschnittlichen Emissionsfaktoren für einzelne Energieträger. Im Rahmen des Emissionshandels werden anlagenspezifische Emissionen ermittelt, die auf individuellen Messungen oder Erhebungen der CO₂-Intensität der verwendeten Brennstoffe beruhen. Die Abgrenzung einzelner emissionshandelspflichtiger Anlagen und die Zuordnung zu einem Wirtschaftszweig entsprechen oftmals nicht dem Vorgehen bei der Berichterstattung an die Statistischen Ämter. Darüber hinaus kann es aufgrund unterschiedlicher Abschneidekriterien und Definitionen zu unterschiedlichen sektoralen oder quellspezifischen Zuordnungen kommen. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Energieanlagen, bei denen durch Eigentümerwechsel, Änderungen der Betriebsgenehmigung oder aus anderen Gründen häufig statistische Umgruppierungen von Anlagen zwischen öffentlicher Versorgung, sonstiger Energiewirtschaft und verarbeitendem Gewerbe erfolgen.