

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

TOP 7: Europäische Energie- und Klimapolitik

Berichterstatter: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen

Bericht

A. Stresstests von Kernkraftwerken

B. Ausbau der Energienetze in Europa

C. Europäische Klimapolitik

A. Stresstests von Kernkraftwerken

Die Kommission hat am 04.10.2012 die Ergebnisse der Stresstests kerntechnischer Anlagen in einer Mitteilung vorgestellt.

Bereits zweieinhalb Monate nach dem Erdbeben in Fukushima haben die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren zu den Konsequenzen aus der Katastrophe für Europa bezüglich des Umgangs mit Kernenergie Stellung genommen und Stresstests für Atomkraftwerke verlangt. Schon damals wurde der Umfang der von der Europäischen Kommission gemeinsam mit der Europäischen Gruppe der Regulierungsbehörden für nukleare Sicherheit (European Nuclear Safety Regulatory Group, ENSREG) beschlossenen Stresstests als nicht weit genug gehend kritisiert. Zu diesem Zeitpunkt sollten neben Naturkatastrophen wie Erdbeben und Hochwasser auch von Menschen verursachte Katastrophen wie Flugzeugabstürze oder Explosionen in der Nähe von Atomkraftwerken Berücksichtigung finden. Diese sind nunmehr nur mittelbar erfasst worden. Im November 2011 stellten die Europaministerinnen, Europaminister und –senatoren zudem fest, dass der Euratom-Vertrag, der seit seinem Inkrafttreten 1958 nicht mehr in seiner Substanz verändert worden ist, nicht mehr zeitgemäß ist und einer Überarbeitung bedarf.

I. Teilnehmer der Stresstests

Nach der Katastrophe von Fukushima hat der Europäische Rat im März 2011 die Kommission aufgefordert, mit der ENSREG gemeinsam die Sicherheit aller EU-Kernreaktoren zu überprüfen und Nachbarstaaten einzuladen, an den Stresstests teilzunehmen. Dieser Einladung sind die Schweiz und die Ukraine gefolgt. Andere Nachbarstaaten wie die Türkei, Weißrussland und Armenien wollen Stresstests nach dieser Methode, jedoch in einem anderen zeitlichen Rahmen durchführen. Russland hat Tests nach eigenen Vorgaben unternommen. Im Einzelnen teilgenommen haben in der EU alle 15 Mitgliedstaaten mit Kernkraftwerken, einschließlich Litauen mit einem Kraftwerk, das zurzeit stillgelegt wird, sowie die Schweiz und die Ukraine:

Belgien	2 Kernkraftwerksstandorte	7 Reaktoren
Bulgarien	1 Kernkraftwerksstandort	2 Reaktoren
Tschechien	2 Kernkraftwerksstandorte	6 Reaktoren
Finnland	2 Kernkraftwerksstandorte	4 Reaktoren
Frankreich	19 Kernkraftwerksstandorte	58 Reaktoren
Deutschland	12 Kernkraftwerksstandorte	17 Reaktoren (davon 8 Reaktoren nach Fukushima abgeschaltet)
Ungarn	1 Kernkraftwerksstandort	4 Reaktoren
Litauen	1 Kernkraftwerksstandort	2 Reaktoren (stillgelegt)
Niederlande	1 Kernkraftwerksstandort	1 Reaktor
Rumänien	1 Kernkraftwerksstandort	2 Reaktoren
Slowakei	2 Kernkraftwerksstandorte	4 Reaktoren
Slowenien	1 Kernkraftwerksstandort	1 Reaktor
Spanien	6 Kernkraftwerksstandorte	8 Reaktoren
Schweden	3 Kernkraftwerksstandorte	10 Reaktoren
Vereinigtes Königreich	10 Kernkraftwerksstandorte	19 Reaktoren
Schweiz	4 Kernkraftwerksstandorte	5 Reaktoren
Ukraine	4 Kernkraftwerksstandorte	15 Reaktoren plus Tschernobyl

II. Art und Umfang der Stresstests

Aufgrund der nationalen Zuständigkeit für die Sicherheit und den Schutz nuklearer Anlagen haben die ENSREG und die Kommission Umfang und Modalitäten der Tests entwickelt. Der Stresstest wurde durch die Betreiber durchgeführt, durch die nationalen Aufsichtsbehörden bewertet, von der ENSREG einem Review-Prozess mit internationalen Experten unterzogen und von der Kommission abschließend bewertet.

Gegenstand der Untersuchung waren die Sicherheit und Robustheit der Kernkraftwerke im Falle unerwarteter Ereignisse wie extremer natürlicher Ereignisse (Erdbeben, Überflutungen, extremes Wetter) und bei Ausfällen von Sicherheitsfunktionen (elektrische Energieversorgung, Kühlwasserversorgung) sowie die Notfallschutzmaßnahmen bei schweren Unfällen.

Zusätzlich wurden folgende Aktivitäten veranlasst:

1. die Einsetzung einer ad- hoc- Arbeitsgruppe zur Sicherung durch den Europäischen Rat
(Ad Hoc Group on Nuclear Security, AHGNS), diese hat ihre Arbeit im Mai 2012 beendet,
2. die Beteiligung von Nachbarstaaten, dabei:
 - Schweiz, Ukraine und Kroatien mit voller Beteiligung,
 - Türkei, Belarus und Armenien mit denselben Anforderungen aber anderen Zeitvorgaben und
 - Russland mit eigenen Anforderungen,
3. die Organisation eines Seminars durch die Europäische Kommission zum Thema
„Sicherheit von Kernkraftwerken bei Flugzeugabsturz“ am 25.09.2012 unter Teilnahme der Mitgliedstaaten sowie Experten aus Amerika und Japan sowie

4. der Start einer Studie durch die Europäische Kommission mit Unterstützung der ENSREG zum Thema Katastrophenschutz (off-site emergency preparedness), Ergebnisse der Studie werden Ende 2013 erwartet.

Der Stresstest war nur die punktuelle Bewertung einzelner extrem seltener Ereignisse, aber keine Sicherheitsüberprüfung der Kernkraftwerke, da die Auslegungen gegen wahrscheinlichere Störfälle und die Qualität der Sicherheitssysteme (Redundanz, Diversität, technische Ausführung) nicht untersucht wurden. Damit fehlt die entscheidende Grundlage für die Beurteilung des Risikos der einzelnen Nuklearanlagen für die Bevölkerung.

Die Stresstests erfolgten in drei Phasen:

1. Phase (bis 31.10.2011): Vorlage der auf der Grundlage der ENSREG-Spezifikation durch die Kraftwerksbetreiber erstellten Berichte.
2. Phase (bis 31. Dezember 2011): Überprüfung der Betreiberberichte durch die nationalen Aufsichtsbehörden, die einen nationalen Bericht verfassten.
3. Phase (bis April 2012): Sogenannter „Peer Review“, organisiert wieder in drei Phasen, durchgeführt von Expertenteams aus den EU-Mitgliedstaaten, der Schweiz, der Ukraine, der Kommission und Beobachtern aus Drittstaaten (Kroatien, USA, Japan) und der IAEA. Dabei wurden nicht nur die Berichte darauf überprüft, ob die ENSREG-Spezifikationen eingehalten und alle wichtigen Problempunkte beachtet und gesehen wurden, sondern auch einzelne Kraftwerke vor Ort oberflächlich besichtigt. Zudem wurden Vorgehensweisen, Schwachstellen und Empfehlungen erarbeitet. Der Abschlussbericht¹ wurde am 26.04.2012 der EU-Kommission vorgelegt, die am 4.10.2012 dazu Stellung genommen hat.

Zu Recht wurde allgemein kritisiert, dass die ENSREG-Spezifikationen keine Beurteilungskriterien, sondern lediglich die zu behandelnden Themen enthielten.

III. Ergebnisse der Stresstests

Ergebnisse der Stresstests sind die Feststellung, dass internationale Standards wie die von der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) empfohlenen

¹ http://www.ensreg.eu/sites/default/files/EU%20Stress%20Test%20Peer%20Review%20Final%20Report_0.pdf

Sicherheitsstandards und international als beste Praxis anerkannte Methoden nicht überall im europäischen Ausland Anwendung finden und bisher auch noch nicht ausreichend Lehren aus der Katastrophe von Fukushima gezogen wurden, sowie Empfehlungen für technische Verbesserungen.

Eine Abschaltung wurde jedoch in keinem Fall empfohlen. Besonders folgende Problempunkte wurden ermittelt:

- Erdbebengefahr
 - Ca. 37% (54 von 145) der Reaktoren berücksichtigen nicht die aktuellen Standards der Erdbebenrisikoberechnung. Sie legen einen deutlich kürzeren Zeitraum als die empfohlenen 10 000 Jahre zugrunde;
 - 121 von 145 Reaktoren sollten seismische Messinstrumente überhaupt erst installieren (10 Anlagen) bzw. nachrüsten. Dazu zählen insbesondere die Anlagen in Brokdorf, Emsland und Grohnde. Die ebenfalls aufgeführten Anlagen in Brunsbüttel, Unterweser und Krümmel wurden bereits im März 2011 abgeschaltet.
 - 65 Reaktoren legen bei der Erdbebengefährdungsstudie nicht den international empfohlenen Mindestschutzgrad zugrunde, der auch gilt, wenn das Kraftwerk der Wahrscheinlichkeit nach weniger erdbebengefährdet ist. Auch hier sind mehrere deutsche Anlagen betroffen. Allerdings wurde hierbei die in Deutschland in einer Regel des Kerntechnischen Ausschusses vorgegebene Herangehensweise, durch die eine im internationalen Vergleich mindestens gleichwertige Auslegung gegen Erdbeben sichergestellt ist, nicht angemessen berücksichtigt.
- Überflutungsgefahr: 62 Reaktoren lassen moderne Standards für die Überflutungsrisikoberechnung unberücksichtigt. Auch hier sollte der Zeitraum bei 10 000 Jahren liegen.
- Über die Hälfte aller Reaktoren hat keine Ausrüstung zur Bekämpfung schwerer Unfälle so gelagert, dass sie bei weitreichender Verwüstung unversehrt bleibt, aber rasch auf sie zugegriffen werden kann. Fast genauso hoch ist der Anteil an Reaktoren, die keine Leitlinien für das Vorgehen bei schweren Unfällen haben, die alle Anlagenzustände abdecken.

- Bei 5 Reaktoren beträgt die Zeit zur Wiederherstellung der Sicherheitsfunktionen bei einem Ausfall der Notstromversorgung (Station Blackout) weniger als eine Stunde.
- Mängel gibt es auch im Bereich der passiven Maßnahmen zur Verhinderung von Wasserstoffexplosionen, bei der Ausstattung mit Ersatzkontrollräumen und bei mit Filtern ausgestatteten Abluftsystemen zur Druckentlastung in der Sicherheitsumschließung.

Für Deutschland spricht die Kommission zwei Empfehlungen aus, die sich auf den Bereich des Erdbebenschutzes beziehen.

Die Europäische Kommission hat als Ergebnis der Stresstests für Deutschland aber nicht nur Hinweise auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten gegeben, sondern auch eine Reihe von beispielgebenden Punkten für eine gute sicherheitstechnische Praxis (Good Practice) bescheinigt, wie beispielsweise die zusätzlichen Notkühlsysteme. Insgesamt weisen die deutschen Anlagen damit ein hohes Sicherheitsniveau auf. Die nationalen Aktionspläne einschließlich der Zeitpläne für die Umsetzung sollen bis zum Jahresende 2012 aufgestellt und veröffentlicht werden. Die Umsetzung dieser Aktionspläne soll ebenfalls mit der Methode der gegenseitigen Überprüfung („Peer Review“) kontrolliert werden, um eine einheitliche und transparente Umsetzung der Empfehlungen zu gewährleisten. Die Kommission beabsichtigt, im Juni 2014 über die Umsetzung der Stresstestempfehlungen zu berichten.

B. Ausbau der Energienetze in Europa

I. Ausgangslage

Die Rechtsgrundlage für den Auf- und Ausbau der transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze (TEN) bilden die Art. 170 bis 172 AEUV. Ziel ist es, den Binnenmarkt zu verwirklichen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken und die Vorgaben der EU-Strategie 2020 zu erreichen. Die EU ist verpflichtet, den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie den Zugang zu diesen zu gewährleisten und abseits gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der EU zu verbinden. Aufgabe der Mitgliedstaaten ist es, ihre einzelstaatlichen Politiken insofern zu koordinieren. Die

Mittel für die Finanzierung der TEN-Projekte muss primär der Markt bereitstellen. Die EU unterstützt die Maßnahmen mit Mitteln aus dem EFRE und den Kohäsionsfonds der EU. Ziel ist es, die langfristige Stromversorgung Europas grenzüberschreitend sicherzustellen (Vollendung des Energiebinnenmarktes) und die Voraussetzungen für die Einspeisung eines höheren Anteils an Erneuerbaren Energien, insbesondere aus Wind und Sonne, aus zentralen, wie zunehmend auch aus dezentralen Quellen, zu schaffen.

Der Europäische Rat fasste auf seiner Tagung am 8. und 9. März 2007 einen Beschluss zur künftigen Energiepolitik, der als Kernziel auch die Steigerung der Versorgungssicherheit beinhaltete². Am 10. November 2010 legte die EU-Kommission eine Mitteilung³ vor, in der sie eine neue Strategie zur Entwicklung der Energieinfrastruktur ankündigte, um angemessene Netzinvestitionen im Strom-, Gas- und Ölsektor sowie in anderen Energiesektoren zu unterstützen. Am 17. November 2010 veröffentlichte die Kommission die Infrastrukturprioritäten der EU bis 2020⁴ und stellte fest, dass angemessene, integrierte und zuverlässige Energienetze die unabdingbare Voraussetzung nicht nur für das Erreichen der energiepolitischen Ziele der EU bilden, sondern auch für die EU-Wirtschaftsstrategie. Ein lückenloser europäischer Verbundmarkt werde die Versorgungssicherheit erhöhen und zur Stabilisierung der Verbraucherpreise beitragen. Es werde gewährleistet, dass Strom und Gas dorthin geleitet werden, wo sie benötigt würden.

In seinem Beschluss vom 4. Februar 2011 stellte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen⁵ fest, dass erhebliche Anstrengungen erforderlich seien, um die Energieinfrastruktur Europas zu modernisieren und auszubauen und über die Grenzen hinweg einen Verbund von Netzen zu schaffen. Wichtig sei, die Genehmigungsverfahren für den Bau neuer Infrastrukturen – unter Beachtung der nationalen Zuständigkeiten und Verfahren – zu straffen und zu verbessern. Der Großteil des erheblichen Finanzierungsaufwands für Infrastrukturinvestitionen müsse vom Markt bereitgestellt werden.

² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 8./9. März 2007.

³ KOM(2010) 639 endgültig - Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie.

⁴ KOM(2010) 677 endgültig - Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz.

⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 4. Februar 2011.

II. Vorschläge der EU-Kommission

1. Transeuropäische Netze – Leitlinien für transeuropäische Netze im Energiebereich (TEN-E)

Das Europäische Parlament und der Rat legten in ihrer Entscheidung Nr. 1364/2006/EG am 6. September 2006 Leitlinien für transeuropäische Energienetze fest⁶. Ziel dieser Leitlinien (TEN-E) ist es, die Vollendung des Energiebinnenmarkts der Union zu unterstützen und gleichzeitig die rationelle Erzeugung, den Transport, die Verteilung und Nutzung von Energie zu fördern, die Isolation benachteiligter Gebiete und Inselregionen zu vermindern, die Energieversorgung der Union auch durch die Zusammenarbeit mit Drittländern zu sichern und zu diversifizieren und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zum Umweltschutz zu leisten.

Am 4. Mai 2010 hat die EU-Kommission ihren Bericht über die Realisierung der transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007 bis 2009 vorgelegt.⁷ Darin wird neben dem positiven Beitrag, den das TEN-E-Programm zu den ausgewählten Projekten geleistet hat, auch die dramatische Änderung der europäischen energiepolitischen Rahmenbedingungen dargestellt, die eine gründliche Überprüfung sowohl des Konzepts als auch des Grundgedankens des TEN-E-Rahmens erforderlich macht. Das Programm verfügt nur über unzureichende Instrumente für die wachsenden Herausforderungen, die sich aus den ehrgeizigen Zielen für 2020 und 2050 ergeben.

Zusammen mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ legte die EU-Kommission am 19. Oktober 2011 auch einen Verordnungsvorschlag für die transeuropäische Energieinfrastruktur, das sog. Energieinfrastrukturpaket (EIP) vor.⁸ Dieser enthält Leitlinien, die darauf abzielen, die bestehenden TEN-E-Leitlinien zu ersetzen. Zusammen mit der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) bildet er ein logisches Ganzes.

Das EIP dient der Identifikation und Förderung vorrangiger Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Strom, Gas und Öl sowie intelligenter Netze, Stromautobahnen und

⁶ ABl. L 262 vom 22.9.2006, S. 1.

⁷ KOM 2010 (203) endgültig – Bericht der Kommission über die Realisierung der Transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007-2009.

⁸ KOM 2010 (658) endgültig – Vorschlag für eine Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG.

CO₂-Transportinfrastruktur (sog. „projects of common interest“, PCI). Der regionale Ansatz steht bei der Auswahl der Projekte im Mittelpunkt. In jedem Prioritätskorridor/bereich identifizieren regionale Gruppen vorrangige Projekte und überwachen deren Umsetzung. Die EU-Kommission wird durch einen delegierten Rechtsakt über die Aufnahme von Projekten in die Projektliste entscheiden. Zur Gewährleistung einer zügigen Umsetzung der vorrangigen Infrastrukturprojekte sieht die EU-Kommission Vorschläge zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren („one-stop-shop“; Verfahrensfrist von 3 Jahren), zur Erhöhung der Akzeptanz (verbesserte Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz), zum Regulierungsrahmen (Kosten-Nutzen-Analyse, grenzüberschreitende Verteilung der Investitionskosten, Investitionsanreize für Projekte mit höheren Risiken) und zur Finanzierung (Zuschüsse, Finanzierungsinstrumente) vor.

Insgesamt sieht der Verordnungsvorschlag die Festlegung von Regeln für die Entwicklung und Interoperabilität der transeuropäischen Energienetze vor, um die energiepolitischen Ziele der Europäischen Union zu erreichen, das Funktionieren des Energiebinnenmarkts und die Versorgungssicherheit der Union zu gewährleisten und die Energieeffizienz und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energieformen sowie den Verbund der Energienetze zu fördern.

Es ist vorgesehen, zwölf vorrangige transeuropäische Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete für die Strom- und Gasnetze wie auch für die Erdöl- und CO₂ - Transportinfrastruktur auszuweisen. Dies soll dadurch geschehen, dass diese Vorhaben grundsätzlich für die finanzielle Förderung durch die "Connecting Europe"-Fazilität in Betracht kommen und somit von EU-Geldern profitieren können.

Die Mitgliedstaaten können eigene interne Verfahren gemäß ihren nationalen Rechtssystemen konzipieren, um die Anforderungen der Verordnung zu erfüllen.

2. Fazilität Connecting Europe (CEF)

Die Europäische Kommission nahm am 19. Oktober 2011 einen Vorschlag an, der zwischen 2014 und 2020 Investitionen in die Verkehrs-, die Energie- und die digitalen Netze von 50 Mrd. EUR in Europa vorsieht.⁹ 40 Mrd. EUR sollen aus dem EU-Haushalt, 10 Mrd. EUR aus dem Kohäsionsfonds für Verkehrsinfrastrukturen

⁹ KOM(2011) 665 endgültig – Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“.

bereitgestellt werden. Davon sollen 9,1 Mrd. EUR für den Energiebereich verwendet werden.

Mit dem Verordnungsvorschlag soll die CEF – ein neues integriertes Instrument für Investitionen in vorrangige EU-Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation – geschaffen werden. Die EU-Kommission will damit den für die Wettbewerbsfähigkeit und die Vollendung des Binnenmarktes entscheidenden Infrastrukturausbau vorantreiben. Der Gesamtinvestitionsbedarf an öffentlichen und privaten Mitteln in diesem Bereich wird bis 2020 auf rund 1 Billion Euro geschätzt. Auf den Sektor „Verkehr“ entfallen dabei 500 Mrd. Euro, auf „Elektrizitäts- und Gasnetze“ 200 Mrd. Euro und den Sektor „IKT“ 270 Mrd. Euro. Vorgesehen ist auch ein Beitrag zur Erreichung der EU-Klimaziele. Die Investitionen sollen insbesondere von privaten Investoren vorgenommen werden.

Der Verordnungsvorschlag zur Errichtung der CEF definiert die Bedingungen und den Rahmen für eine finanzielle Unterstützung transeuropäischer Netze. Es sollen nur Projekte gefördert werden, die Lücken in den europäischen Verkehrs- und Energietrassen sowie den digitalen Netzen schließen. Neben Zuschüssen ist der Einsatz innovativer Finanzinstrumente vorgesehen, einschließlich Projektanleihen. Im Anhang des Vorschlags werden von der EU-Kommission ausgewählte prioritäre Förderbereiche aufgeführt (Verkehr: sog. Kernnetzkorridore sowie die Förderung von innovativem Management und innovativen Diensten wie SESAR und ITS, saubere Verkehrsträger; Energie: transeuropäische Korridore sowie Förderung nachhaltiger Energiegewinnung und strategischer Themen wie „intelligente Stromnetze“; IKT: Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetzen und Service-Infrastrukturen der Öffentlichen Hand sowie Förderung horizontaler Maßnahmen wie die Kartierung vorhandener Breitband-Infrastruktur). Im Energiebereich werden für die Umsetzung der Prioritäten bei der europäischen Infrastruktur zwölf vorrangige Korridore und Gebiete – jeweils vier für jeden Sektor – festgelegt (Strom- und Gastransport sowie die Einführung intelligenter Netze, Stromautobahnen und grenzübergreifende Kohlendioxidnetze).

3. Innovative Finanzinstrumente, insb. Projektanleihen

Ergänzend zu dem Vorschlag für die Fazilität „Connecting Europe“ und zur Konkretisierung ihrer Vorschläge zum verstärkten Einsatz innovativer

Finanzinstrumente zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten legte die Europäische Kommission am 19. Oktober 2011 die Mitteilung „Europa-2020-Projektanleiheninitiative“ vor, mit der der Markt für Projektanleihen belebt werden soll. Projektanleihen sollen eines von mehreren Risikoteilungsinstrumenten neben Eigenkapitalinstrumenten und Finanzhilfen sein, auf die die CEF zurückgreifen können soll. Nach Auffassung der Kommission bedarf es solcher innovativer Finanzinstrumente als „Hebel“ für die nur begrenzten öffentlichen Mittel, um privates Kapital zu mobilisieren und so den prognostizierten Investitionsbedarf überhaupt befriedigen zu können.

EU-Projektanleihen sollen von privaten Projektgesellschaften ausgegeben und in begrenztem Umfang über die Europäische Investitionsbank (EIB) und den EU-Haushalt abgesichert werden. Damit soll das Rating der von den Projektträgern emittierten vorrangigen Schuldtitel verbessert werden.

Aus Gründen der Effizienz und Einfachheit schlägt die Kommission zum ersten Mal ein einziges Finanzinstrument für die Netze in allen drei Bereichen vor.

Zurückgehend auf einen Vorschlag der EU-Kommission einigten sich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament im Mai 2012, noch in der laufenden Förderperiode die Pilotphase für Projektanleihen zu starten. Bis Ende 2013 sollen bis zu 230 Mio. € aus laufenden Haushaltslinien zur Verfügung gestellt werden. 200 Mio. € sollen aus dem Titel für TEN-T kommen, 10 Mio. € aus dem TEN-E-Titel und 20 Mio. € aus dem Informations- und Kommunikationstechnologie-Titel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP).

In der Pilotphase sollen 5 bis 10 Projekte in einem oder mehreren der drei anvisierten Bereiche Verkehr, Energie und Breitbandverbindungen im Vordergrund stehen, wobei diejenigen Projekte Vorrang erhalten sollten, bei denen das Ausschreibungs- und Finanzierungsverfahren relativ weit fortgeschritten ist oder die nach der Bauphase eine Refinanzierung benötigen. Für das Management der Pilotphase wird die EIB zuständig sein.

Der Europäische Rat unterstützte in dem am 28./ 29. Juni 2012 beschlossenen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ einen baldigen Beginn der Pilotphase der Projektbonds.

III. Haltung des Bundesrats und der Bundesregierung

Der Bundesrat äußerte sich grundsätzlich positiv zu der CEF¹⁰. Er unterstützte den Ansatz, verstärkt private Investoren, auch durch neue Finanzierungsinstrumente – wie etwa Projektanleihen – zu gewinnen. Er unterstrich jedoch die Rolle der EIB und die Notwendigkeit der Einhaltung der Ausgabenobergrenze und des Verschuldungsverbots auch bei Einsatz projektbezogener Anleihen¹¹. Als positiv stellte er heraus, dass die EU-Kommission mit der CEF zum ersten Mal ein Finanzierungsinstrument und einen Rechtsrahmen für alle drei Bereiche vorschlage. Sie ermögliche damit Synergien und leiste einen Beitrag zum Bürokratieabbau¹².

Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme zum TEN-E-Verordnungsvorschlag eine Überarbeitung der Leitlinien zu TEN-E und plädierte für eine Evaluierung der bestehenden Finanzierungsinstrumente. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass die Finanzierung des als dringend notwendig erkannten Energieinfrastrukturausbaus vornehmlich Aufgabe der Unternehmen sei. Eine Kofinanzierung von Energieinfrastrukturprojekten auf europäischer Ebene aus EU-Haushaltsmitteln werde nur unter Einhaltung strenger Kriterien befürwortet.¹³ Aufgrund bestehender Zweifel bezüglich der Aussagen der Kommission zum Umfang der notwendigen Investitionen in die europäische Energieinfrastruktur solle sich die Bundesregierung gegenüber der Kommission für eine Konkretisierung der Zahlen einsetzen. Über Artikel 171 AEUV hinausgehende Verordnungsregelungen lehnte der Bundesrat unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip jedoch ab. Die Straffung von Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte würde einen starken Eingriff in das Planungsrecht der Mitgliedstaaten sowie in die Beteiligungsrechte von Betroffenen und Öffentlichkeit darstellen. Zudem forderte er, dass die verfassungsmäßig garantierte Zuständigkeit der Länder für die Durchführung und Ausgestaltung der Planungs- und Genehmigungsverfahren auch bei Vorhaben von europäischer Bedeutung beachtet werde.

¹⁰ Bundesrat, Drucksache 399/11 (Beschluss) vom 14.10.2011 und Bundesrat, Drucksache 650/11 (Beschluss) (2) *).

¹¹ Bundesrat, BR-Drs. 399/11 (Beschluss) vom 14.10.2011.

¹² Bundesrat, Drucksache 650/11 (Beschluss) (2) *).

¹³ Bundesrat, Drucksache 653/11 (Beschluss) vom 16.12.2011.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der von der EU-Kommission prognostizierte Investitions- und Finanzierungsbedarf eingehend geprüft und kritisch hinterfragt werden müsse.

Aus Sicht der Bundesregierung weist der Verordnungsvorschlag für TEN-E einige gute Ansätze auf, die den europäischen Netzausbau voranbringen könnten. Inhaltlich bestehe jedoch erheblicher Klärungsbedarf. Wichtig sei u. a., dass die Kriterien für die Projektauswahl klarer und transparenter gestaltet werden, um die Gefahr von politischen Entscheidungsfindungen zu vermeiden. Bei ihrer Stellungnahme fokussiert die Bundesregierung insbesondere auf die folgenden Themen: Auswahl der PCI, Kostenaufteilung bei grenzüberschreitenden Projekten, Finanzierung der Projekte aus EU-Mitteln sowie Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte. Hinsichtlich der Finanzierung der Vorhaben ist es ein Kernanliegen der Bundesregierung, dass grundsätzlich ein dreistufiger Ansatz durchgeführt wird. D. h. primär ist die Finanzierung Aufgabe des Marktes und einer adäquaten Regulierung in den Mitgliedstaaten. Erst als letztes Mittel kann eine öffentliche Mitfinanzierung in Betracht gezogen werden. Bei der Auswahl der PCI setzt sich Deutschland für eine verstärkte Harmonisierung und Koordinierung der Arbeiten in den regionalen Gruppen ein, damit EU-weit eine gleichartige Anwendung der Verordnung sichergestellt wird. Bei der Kostenaufteilung grenzüberschreitender Projekte bestehen auf Seiten der Bundesregierung noch erhebliche Zweifel im Hinblick auf die Umsetzbarkeit. Die von der EU-Kommission vorgesehene ex-ante Kostenaufteilung für die gesamte Lebensdauer einer Investition wird als zu unsicher und nicht sachgerecht angesehen. Demzufolge müsse die Kostenaufteilung regelmäßig überprüft werden.

Hinsichtlich der Genehmigungsverfahren plädiert die Bundesregierung dafür, dass die Ausgestaltung der Genehmigungsverfahren (z.B. detaillierte Regelung der Verfahrensschritte, Verfahrensfristen) und des Regulierungsrahmens (z.B. Investitionsanreize) aus Gründen der Subsidiarität grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleibt. Die Mitgliedstaaten brauchen Flexibilität, damit bewährte und erfolgreiche Verfahren und Praktiken auf nationaler Ebene fortgeführt werden können.

In Bezug auf die CEF-Fazilität besteht aus Sicht der Bundesregierung Klärungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung möglicher Förderkriterien und der Frage, inwieweit die neue Fazilität sich in bestehende Fördertatbestände einfüge.

Im Pakt für Wachstum und Beschäftigung vom 21. Juni 2012 sprach sich die Bundesregierung für einen möglichst raschen Beginn der Pilotphase der Projektanleiheninitiative und sogar für eine Aufstockung der Mittel auf 1 Mrd. EUR aus. Im Falle einer positiven Evaluierung werde sie sich für eine Erhöhung des Volumens der Projektanleihen in der kommenden Förderperiode engagieren.

IV. Aktueller Sachstand auf EU-Ebene und Ausblick

Die Beratungen in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments zur CEF und EIP dauern noch an. Im Europäischen Parlament sind der Ausschuss für Transport (TRAN) sowie der Ausschuss für Energie (ITRE) gemeinsam für die Berichterstattung zur CEF zuständig. Der Berichtsentwurf liegt vor und wird voraussichtlich am 23. November 2012 abgestimmt. Die Berichterstatter in diesen Ausschüssen begrüßen die CEF als Instrument zur Unterstützung von Wachstum, Beschäftigung und europäischer Integration. Die stellungnehmenden Ausschüsse, u. a. der Ausschuss für Regionalpolitik, betrachtet die Ausstattung der CEF für den Transportbereich aus Kohäsionsmitteln kritisch. Die Plenarabstimmung soll im Januar 2013 erfolgen.

Die beabsichtigte Neuausrichtung des 2013 auslaufenden TEN-E Programms an die neuen Herausforderungen der europäischen Energiepolitik und des Netzausbaus wird auch im federführenden ITRE-Ausschuss des Europäischen Parlaments begrüßt. Hier wurde der Bericht bereits votiert und die Trilog-Verhandlungen (EU-Kommission, EU-Rat und Europäisches Parlament) haben im Oktober 2012 begonnen. Die derzeitige zyprische Präsidentschaft behandelt das EIP prioritär.

Für den Trilog hat die zyprische Präsidentschaft bereits einen Kompromisstext vorgelegt. Es zeichnet sich ab, dass zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament noch unterschiedliche Positionierungen bestehen. Die Präsidentschaft zeigt derzeit nur wenig Entgegenkommen zu den Positionen des Europäischen Parlaments. Gleichwohl wird auch seitens des Rates eine Einigung in erster Lesung angestrebt.

Die Verhandlungen im Trilog zur CEF können erst nach der Abstimmung im Europäischen Parlament beginnen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat in seinen Stellungnahmen vom 22./23. Februar 2012 zur CEF und zu den TEN-E sowohl den Plan der EU-Kommission, 50 Mrd. EUR des nächsten mehrjährigen Haushaltsplans 2014 bis 2020 für die Verbesserung der Verkehrs, Energie- und digitalen Kommunikationsnetze in der EU bereitzustellen als auch das Prinzip der europäischen Anleihen für Infrastrukturvorhaben, der sogenannten EU-Projektanleihen, begrüßt.

C. Europäische Klimapolitik

Die europäische Klimapolitik befasst sich aktuell mit der Vorbereitung der UN-Klimakonferenz in Doha, Katar (COP-18 / CMP 8, 26.11-07.12.2012), der Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems und mit der Diskussion über den Einsatz von Biokraftstoffen.

I. Klimakonferenz in Doha

Auf der letzten UN-Klimakonferenz in Durban/Südafrika 2011 wurde beschlossen, eine 2. Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll (2. VP KP) einzugehen und ein neues globales Klimaabkommen zu verhandeln, das 2015 verabschiedet und 2020 wirksam werden soll. Aus EU-Sicht soll die UN-Klimakonferenz in Doha folgende Vereinbarungen von Durban umsetzen:

- Konkrete Verabschiedung einer 2. VP KP;
- Konsens herstellen über den Verhandlungsprozess bis 2015 und die zentralen Elemente des neuen globalen Abkommens;
- Zusage zusätzlicher Emissionsminderungen vor dem Jahr 2020, also vor Inkrafttreten des neuen Abkommens, um das 2-Grad-Ziel zu erreichen.

Am 25. Oktober 2012 hat der Umweltrat Schlussfolgerungen angenommen, um die europäische Position für die UN-Klimakonferenz in Doha festzulegen. Dabei einigte sich der Rat für die 2. VP KP auf Minderungs- und Reduktionsverpflichtungen (QELROs) von 20% zum Basisjahr 1990. Hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang einer Übernahme von Überschüssen an Emissionszertifikaten (AAUs) aus der 1. in die 2. VP zugestimmt wird, konnte sich der Rat lediglich auf eine Formulierung verständigen, die bereits in den Schlussfolgerungen der Ratssitzung im

März als kleinster gemeinsamer Nenner verabschiedet worden war. Die Kluft zwischen Mitgliedsstaaten, die eine volle Übertragung der Überschüsse befürworteten, und Mitgliedstaaten wie Deutschland, die – wenn überhaupt – eine strikt limitierte Übertragung fordern, konnte nicht geschlossen werden.

Bezüglich der Finanzierung des installierten Green Climate Funds (jährlich 100 Mrd. US \$ ab 2020) hat der Rat lediglich betont, dass die Entwicklungsländer ein klares Signal für die Gewährleistung der Finanzierung auch nach der Fast-Start-Phase über 2012 hinaus erhalten sollen. Der in dieser Sache federführende ECOFIN wird sich am 9.11. mit dieser Frage befassen. Der Rat sprach sich außerdem erneut für die Schaffung eines Rechtsrahmens für weltweit verbindliche Reduktionsziele im Bereich des Schiffs- und Luftverkehrs aus.

II. Entwicklung des europäischen Emissionshandels

Angesichts der niedrigen Zertifikatspreise hat die Kommission das Review des europäischen Emissionshandelssystems (ETS) vorgezogen und bereits am 25. Juli 2012 einen Vorschlag zur kurzfristigen Stärkung des ETS vorgelegt. Der Vorschlag sieht technische Änderungen der ETS-Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich des Zeitpunkts der Auktionierung von CO₂-Zertifikaten in der dritten Handelsperiode ab 2013 vor. Die Kommission will künftig den Zeitpunkt der Auktionierung und die Menge der zur Auktion freigegebenen Zertifikate selbst anpassen können. Entscheidungen hierzu im Rat und EP sind nicht vor Februar/März 2013 zu erwarten. Bis Jahresende will die Kommission einen ausführlichen Bericht zum ETS vorlegen, um eine Debatte über zusätzliche strukturelle Änderungen anzustoßen.

III. Biokraftstoffe

Die Kommission hat am 17. Oktober 2012 einen Vorschlag vorgelegt, um die Klimaverträglichkeit der in der EU verwendeten Biokraftstoffe zu verbessern. Die Einbeziehung der aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen gewonnenen Biokraftstoffe bei der Erreichung des bislang vorgesehenen Anteils der erneuerbaren Energien von 10 % im Verkehrssektor soll demnach auf 5 % begrenzt werden. Dadurch soll die Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation auf Non-Food-Basis (Algen, Abfälle, Stroh) gefördert werden. Erstmals sollen bei der Treibhausgasbilanz von Biokraftstoffen auch die geschätzten Folgen der globalen Landnutzungsänderungen (Indirekte Landnutzungsänderung – ILUC) berücksichtigt werden. Die Auswirkungen

auf die Investitionsentscheidungen der Biokraftstoff-Industrie und auf die Landwirtschaft werden kontrovers diskutiert. Rat und EP müssen dem Vorschlag zustimmen; ein Zeitplan liegt noch nicht vor.