

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 05/2015

beim Institut für Wirtschaftsforschung und politische Beratung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR-
UND ERNÄHRUNGSPOLITIK

**Ökotarife in der Ukraine:
Ad-hoc-Änderungen
vs.
stabiles Investitionsklima**

Autorin:

Yuliya Ogarenko
ogarenko@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)
Reyterska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Im Zeitraum von August 2014 bis April 2015 gab es in der Ukraine verschiedene Ad-hoc-Änderungen des Tarifs zur Vergütung der Einspeisung von elektrischem Strom aus erneuerbaren Energien („Ökotarif“). Diese Änderungen verursachten unvorhergesehene Einbußen bei den Erzeugern von erneuerbaren Energien, behindern das Investitionsklima in diesem Bereich und bedrohen die weitere erfolgreiche Entwicklung des Sektors der erneuerbaren Energien in der Ukraine. Wesentliche Änderungen staatlich garantierter Anreize, auch im Bereich der erneuerbaren Energien, sollten nur nach öffentlichen Beratungen mit den betroffenen Wirtschaftsvertretern vorgenommen werden. Das würde eine möglichst umfassende Anwendung des ukrainischen Potenzials erneuerbarer Energien fördern und dazu beitragen, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch des Landes signifikant zu erhöhen.

Die Entwicklung der Regelungen und des Marktes für erneuerbare Energien in der Ukraine

Im Rahmen einer Novellierung des Gesetzes „Über den Strom“¹ hat die Regierung der Ukraine bereits 2009 eine Reihe von Anreizen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen durch die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 1220-17² eingeführt. Laut dem Artikel 17.1 dieses Gesetzes durfte der Ökotarif nicht niedriger sein, als das zum 01.01.2009 in Euro berechnete feste Mindestniveau. Der gleiche Artikel berechtigt die Produzenten erneuerbarer Energien, im Fall von Gesetzänderungen, zu einer freiwilligen Wahl zwischen alten und neuen Regelungen.

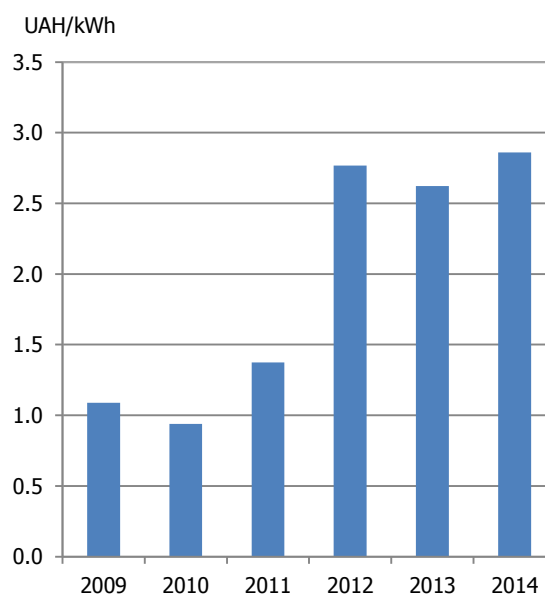
Entsprechend dem Gesetz wurde der Ökotarif von der Nationalen Kommission für staatliche Regelung des Energiesektors und der öffentlichen Versorgungsdienste (NKSRE) monatlich auf der Grundlage des offiziellen, von der Nationalbank der Ukraine festgelegte UAH/EUR Wechselkurs bestimmt und angewendet.

¹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80/page>

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1220-17>

Es bestehen erhebliche Unterschiede in der Entwicklung der verschiedenen Sektoren der Produktion von erneuerbaren Energien. Diese Unterschiede resultieren in hohem Maße aus der unterschiedlichen Förderung durch den Ökotarif. Abbildung 1 illustriert den Anstieg des gewogenen durchschnittlichen Ökotarifs zwischen 2009 und 2014, der vor allem strukturelle Verschiebungen in Richtung auf hochgeforderte erneuerbare Energien (z.B. Solarenergie) ab 2012 schließen lässt.

Abb. 1. Gewogener durchschnittlicher Ökotarif



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der NKSRE

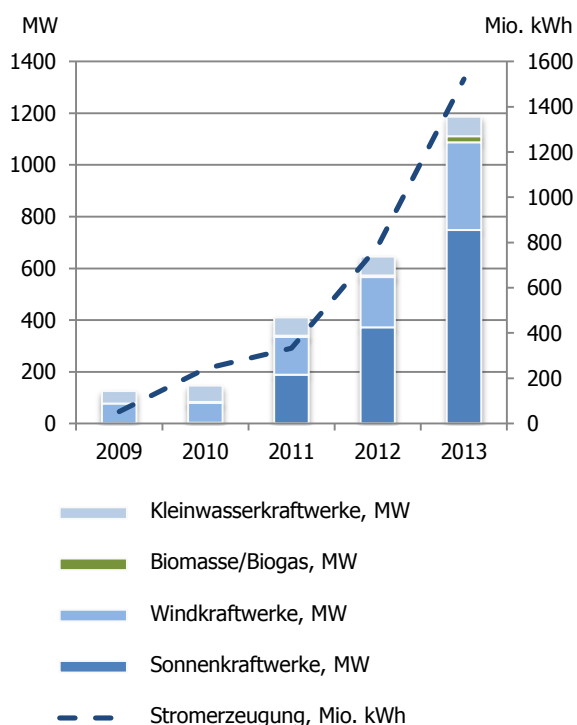
Abbildung 2 zeigt, dass der Markt erneuerbarer Energien in der Ukraine dank dem im Jahr 2009 eingeführten Ökotarif für Kleinwasserkraft, Wind-, Bio- und Solarenergie rasch wuchs. So betrug im Jahr 2013 die zur Verfügung stehende Gesamtkapazität rund 1,2 GW und die Stromerzeugung rd. 1,5 Mrd. kWh. Dennoch blieb der Anteil erneuerbarer Energien an der Gesamtenergieproduktion auf dem geringen Niveau von etwa 1,2%³, viel niedriger als in fortgeschrittenen EU-Ländern. Z.B. erreichte der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch in Deutschland im Jahr 2014 9,9%⁴.

³ <http://forbes.ua/ua/opinions/1391580-vidnovlyuvana-energetika-yak-vizhiti-u-vitchiznyanih-realiyah>

⁴ <http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/development-of->

Die Kapazität für die Stromerzeugung aus Solar-energie ist seit 2009 deutlich angestiegen und betrug im Jahr 2013, u.a. dank einer höheren Einspeisevergütung, 748 MW. Auch die Kapazität der Windenergieanlagen hat sich im gleichen Zeitraum mehr als vervierfacht. Dagegen entwickelte sich die Energieerzeugung aus Biomasse wegen einer Reihe von Hindernissen, einschließlich einer unpräzisen Definition des Begriffs „Biomasse“, sehr langsam. Der niedrige Ökotarif für Bioenergie führte zu langen Amortisationszeiträumen⁵.

Abb. 2. Kapazitäten und Stromerzeugung der mit dem Ökotarifen arbeitenden Erzeuger



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Daten der NKSRE

Laut NKSRE⁶ wurden die Ökotarife bis zum Ende 2013 für 124 Unternehmen bewilligt, von denen 70 Solarenergie, 35 Kleinwasserkraft, 13 Windenergie und nur 8 Biomasse bzw. Biogas⁷ nutzen. Im Jahr

renewable-energy-sources-in-germany-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=6

⁵ Vgl. Erklärung von wichtigsten Hindernissen im Bioenergiesektor: AFPR Nr. 8/2013, http://www.apd-ukraine.de/images/APD_AFPR_8_2013_eng.pdf.

⁶ <http://www3.nerc.gov.ua/index.php?id=11197>

⁷ 2 Betreiber nutzen sowohl die Sonnen- als auch die Windenergie.

2014 wurde der Ökotarif 14 weiteren Betreibern gewährt⁸. Insgesamt hat die Erzeugung von erneuerbarer Energien in der Ukraine Investitionen in der Größenordnung von 2,3 Mrd. USD erfordert und die Schaffung von mehr als 15 Tsd. Arbeitsplätze ermöglicht⁹.

Mit der Erweiterung des Weltmarktes haben sich die Produktionskosten der Erzeugung erneuerbarer Energien erheblich verringert¹⁰. So sind die Kosten für den Strom von Solarkraftwerken in Deutschland in den letzten 15 Jahren um 80% zurückgegangen (von 0,50 EUR/kWh im Jahr 2000 auf 0,10 EUR/kWh im Jahr 2015). Am ukrainischen Markt war die Reduktion der Produktionskosten für Solarkraftwerke weniger intensiv: von 0,46 EUR/kWh im Jahr 2009 auf 0,33 EUR/kWh im Jahr 2013.

Ad-hoc-Änderungen von Vorschriften der Ökotarife

Am 13. August 2014 hat das Ministerkabinett ein Verfahren für temporäre Notmaßnahmen verabschiedet, um die Auswirkungen langfristiger Störungen des Strommarktes zu überwinden (Verordnung Nr. 372¹¹). Letztere waren u.a. durch instabile Gasimporte aus Russland und durch den militärischen Konflikt im Osten verursacht.

Die Verordnung legt die Bedingungen fest, unter denen die Notmaßnahmen zur Normalisierung der Situation ergriffen werden können. Dazu gehören: (1) Beschädigung von Kraftwerken oder Eingriffe von Dritten in ihren Betrieb; (2) das Absinken der Energieproduktionskapazitäten unter ein akzeptables Niveau über einen Zeitraum von mehr als drei Tagen; (3) Verringerung der Kraftstoffvorräte in Kraftwerken für weniger als 20 Tage, (4) eine unvollkommene Bezahlung für Strom von den Erzeugern während drei aufeinander folgenden Monaten.

Zur Überwindung dieser Herausforderungen wurde eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen: (1) die Einführung von Höchstpreisen am Strommarkt; (2) die Einführung von Sonderbedingungen für den

⁸ <http://www.nerc.gov.ua/?id=14905>

⁹ <http://forbes.net.ua/ua/opinions/1391580-vidnovlyuvana-energetika-yak-vizhiti-u-vitchiznyanih-realiyah>

¹⁰ <http://forbes.net.ua/ua/opinions/1391580-vidnovlyuvana-energetika-yak-vizhiti-u-vitchiznyanih-realiyah>

¹¹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/372-2014-%D0%BF>

Kauf und Verkauf vom Strom; (3) die Schaffung von verbindlichen Anforderungen an die Produktion, die Lieferung und den Handel mit Strom; (4) die Festlegung von Sonderbedingungen für den Export und Import vom Strom sowie andere erforderliche Maßnahmen im Rahmen der Kompetenzen des Ministerkabinetts, des Ministeriums für Energie und Kohle sowie der NKSRE. Die Notmaßnahmen konnten jeweils nur für einen Monat bewilligt werden, allerdings mit der Option einer Verlängerung.

Die oben beschriebene Verordnung erlaubte der NKSRE nicht, die Ökotarife gemäß dem Wechselkurs UAH/EUR für die Dauer von Sofortmaßnahmen anzupassen. Dies widersprach aber den Anforderungen des Gesetzes „Über den Strom“ und des „Verfahrens zur Festlegung, Änderung und Abschaffung des Ökotarifs“ (Verordnung der NKSRE Nr. 1421)¹².

Am 31. Januar 2015 verabschiedete die NKSRE zunächst die Verordnung Nr. 157¹³, die die Ökotarife für Solarkraftwerke um 20% und die für die Kraftwerke anderer erneuerbarer Energien um 10% reduzierte.

Außerdem wurden am 27. Februar, rund 4 Wochen später, die Ökotarife auf Grund der Änderung des Euro-Wechselkurses¹⁴ geändert. Am gleichen Tag wurde die Entscheidung getroffen, die Ökotarife für Solarkraftwerke um 55% und für Kraftwerke anderer erneuerbarer Energien um 50% zu reduzieren¹⁵. Die NKSRE argumentierte, dass diese Entscheidung im Rahmen der Notmaßnahmen des Ministerkabinetts getroffen wurde¹⁶.

Die erwähnten Entscheidungen der NKSRE wurden ohne ausreichende Beratungen mit den wichtigsten Investoren und Wirtschaftsverbänden getroffen, die sich daraufhin an den Ministerpräsidenten der Ukraine wandten und auf das Fehlen von Beratungen mit den Betroffenen und insbesondere auf die plötzliche Senkungen des Ökotarifs aufmerksam machten¹⁷. Allerdings wurden die Forderungen über die Zurücknahme der o.g. Verordnungen

der NKSRE nicht berücksichtigt. Das Ministerkabinett verlängerte die beschlossenen Notmaßnahmen im Energiesektor, was monatliche Eingriffe in den Ökotarif seit dem September 2014 einschloss.

Erst im Mai 2015 hat das Ministerkabinett beschlossen, den Ausnahmezustand nicht weiter aufrecht zu erhalten¹⁸. Das bedeutet, dass die Regelung des Ökotarifs entsprechend den ursprünglichen Regelungen normalisiert wurde. Dementsprechend hat daraufhin die NKSRE am 30. April 2015 die Verordnung Nr. 1349¹⁹ verabschiedet, die die zuvor genehmigten Verordnungen rückgängig machte und die Regelung der Ökotarife entsprechend der geltenden Gesetzgebung wiederherstellte.

Es ist fraglich, ob die Änderung von Ökotarifen dringende Probleme im Energiesektor, auf die die Verordnung Nr. 372 abzielte, lösen half. Die Zahlungen an den Sektor der erneuerbaren Energien betrug nur 6,6% des Gesamtbetrags der Zahlungen für den Strom, der im vereinigten Energiesystem der Ukraine hergestellt wurde. Daher hatten sie nur einen geringen Einfluss auf die allgemeine Zahlungsbilanz des Jahres 2014.

Die beschriebene ad-hoc Politik hat das Vertrauen der Investoren in die Stabilität der staatlichen Förderung, die im Gesetz „Über den Strom“ festgelegt ist, deutlich unterminiert und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die Ukraine im Rahmen des Vertrags der Europäischen Energiegemeinschaft gefährdet. Zu Letzterem gehört z.B. das Ziel, 11% erneuerbarer Energien an dem Gesamtenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 zu erreichen. Dieses Ziel ist auch im Nationalen Maßnahmenplan über die Entwicklung der erneuerbaren Energien bis 2020 festgelegt²⁰.

Solch eine Politik in Kombination mit einer unsicheren makroökonomischen Situation trug dazu bei, dass die Ukraine im März 2015 aus der Liste der 40 attraktivsten Länder für die Investitionen in erneuerbare Energien herausgefallen ist²¹.

¹²<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1957-12>

¹³ <http://www.nerc.gov.ua/?id=13914>

¹⁴ <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=14326>

¹⁵ http://tsn.ua/nauka_it/nkrekp-pozbavlyaye-ukrayinu-shansiv-na-energetichnu-nezalezhnist-412290.html

¹⁶<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247891938>

¹⁷<http://www.uabio.org/img/files/news/pdf/ncerkp-letter-signed.pdf>

¹⁸<http://www.epravda.com.ua/news/2015/05/7/541522/>

¹⁹ <http://www.nerc.gov.ua/?id=15546>

²⁰ Verabschiedet vom Ministerkabinett am 1. Oktober 2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/902-2014-%D1%80/page>

²¹[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Renewable_Energy_Country_Attractiveness_Index_43/\\$FILE/RECAI%2043_March%202015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Renewable_Energy_Country_Attractiveness_Index_43/$FILE/RECAI%2043_March%202015.pdf)

Außerdem führte die beschriebene, inkonsistente staatliche Politik zu großen Verlusten für die Wirtschaft²². So verloren die Solarkraftwerke 402,5 Mio. UAH, Windkraftwerke 333 Mio. UAH, Kleinwasserkraftwerke 85,6 Mio. UAH, Biomasse 38 Mio. UAH²³ an Fördermitteln.

Darüber hinaus laufen derzeit über 25 Klagen gegen NKSRE vor den Gerichten der Ukraine. Einige Verfahren wurden von den Unternehmen bereits gewonnen und es ist wahrscheinlich, dass sie auch weitere Verfahren gewinnen werden, weil die Verletzung der bestehenden Vorschriften durch die NKSRE offensichtlich ist²⁴.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Markt für erneuerbare Energien seit 2009 dank der Förderung auf der Grundlage des Ökotarifs rasch gewachsen ist, wobei der Anteil der erneuerbaren Energien an der Gesamtenergieproduktion immer noch nur knapp über 1% beträgt. Die Ukraine hat ein enormes Potenzial für erneuerbare Energien. Man hat sich das anspruchsvolle Ziel gestellt, bis zum Jahr 2020 einen Anteil von 11% erneuerbare Energien am Gesamtenergieverbrauch zu erreichen.

Ad-hoc-Änderungen von Vorschriften des Ökotarifs führten jedoch zu großen Verlusten bei der Wirtschaft und bedrohen die Einhaltung der Verpflichtungen der Ukraine im Rahmen der Europäischen Energiegemeinschaft. Die Regierung wird auch Verluste durch Rechtsstreitigkeiten in Kauf nehmen müssen. Sie muss jetzt erhebliche Anstrengungen unternehmen, um das Vertrauen der Investoren in den Markt der erneuerbaren Energien in der Ukraine wiederherzustellen.

Deutsche Erfahrungen belegen die Notwendigkeit der Stabilität und Transparenz bei allen staatlichen Regelungen, so auch beim Ökotarif, der auf die Förderung der umweltfreundlichen Energieerzeugung abzielt. Grundlegende Änderungen der politischen

Rahmenbedingungen für alternative Energien sollten im Voraus mit allen Betroffenen gründlich beraten und die wirtschaftlichen und umweltrelevanten Konsequenzen, vor der politischen Entscheidung, fundiert abgeschätzt werden.

²² Trotz einer wesentlichen Abwertung der Nationalwährung hat der Ökotarif nicht zugenommen, obwohl das im Gesetz "Über den Strom" festgelegte Verfahren es vorsieht.

²³ <http://forbes.ua/ua/opinions/1391580-vidnovlyuvana-energetika-yak-vizhiti-u-vitchiznyanih-realiyah>

²⁴ <http://forbes.ua/ua/opinions/1391580-vidnovlyuvana-energetika-yak-vizhiti-u-vitchiznyanih-realiyah>