

Energiepolitik

PETER PALINKAS

Die energiepolitische Entwicklung in der Gemeinschaft war durch eine entspannte Lage auf den Weltenergiemärkten – was Preisentwicklung und Versorgungslage betrifft – gekennzeichnet; innergemeinschaftlich wurden mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages die Rechtsgrundlagen der Energiepolitik verändert; zudem erfolgten weitere Schritte auf dem bereits eingeleiteten Weg zur Liberalisierung der Energiemärkte. Mit dem Mehrjahresrahmenprogramm für Energie wurde eine neue strategische Ausrichtung der EU-Energiepolitik hin zur Förderung alternativer Energien und der Ausarbeitung von Strategien zur CO₂-Reduzierung eingeleitet.

Die wichtigsten Indikatoren im Energiesektor¹

Der Energiesektor in der Europäischen Union ist aufs engste mit dem Weltenergiemarkt verknüpft: von der gesamten Weltprimärenergieproduktion entfielen im Jahre 1996 nur 8,3 % auf die EU; bei der gesamten Weltenergienachfrage im Jahre 1996 betrug der EU-Anteil jedoch 15,4%. Dieser Vergleich zeigt deutlich die hohe Energieabhängigkeit der EU. Die Union bleibt damit der größte Energieimporteur der Welt mit einer jährlichen Ausweitung des Energieimports von 0,9% seit 1990. Im Jahre 1996 absorbierte die EU 47% des weltweiten Energiehandelsvolumens. Die jüngste Entwicklung des Energiesektors läßt sich mittels einiger Energieindikatoren aufzeigen (siehe Tabelle):

- Nach einem deutlichen Anstieg der Energienachfrage (+2,3% im Jahre 1995 und +3,7% im Jahre 1996), die vor allem auf geringere Temperaturen zurückzuführen waren, zeigte sich im 1997 ein Rückgang der inländischen Energienachfrage in der EU um 1,1%.
- Im Jahre 1997 lag der Energie-Bruttoinlandsverbrauch in der EU um 6,4% höher als 1990 (wobei die Effekte der EU-Erweiterung herausgerechnet sind), während aber das Bruttoinlandsprodukt (BIP) einen Anstieg von 14,6% in diesem Zeitraum verzeichnete, so daß die EU-Energieintensität sich um 4,5% im Zeitraum von 1990 bis 1997 verbesserte.
- Beim Energie-Bruttoinlandsverbrauch in der EU ist der Anteil der festen Brennstoffe (Kohle etc.) in den letzten Jahren deutlich gesunken, während sich der Anteil der Kohlenwasserstoffe (Öl und Gas) erhöhte, wobei besonders der Anstieg im Gasbereich sehr deutlich ausfiel; auch die anderen Energieträger (Kernenergie, Wasserkraft, Wind und Nettoimporte von Elektrizität) konnten ihren Anteil in den letzten Jahren in der Gemeinschaft kontinuierlich erhöhen.

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

- Stärker als die Energie-Bruttoinlandsnachfrage ist in der EU die Elektrizitätsnachfrage gestiegen, weil zusätzliche Einsatzmöglichkeiten der Elektrizität den Effekt des Einsatzes von energieeffizienteren Ausrüstungen überwogen.
- Verglichen mit dem Jahr 1990 wird sich der Energieverbrauch pro Kopf in der Gemeinschaft bis zum Jahre 2000 wohl um gut 6% erhöhen, während sich die Energieintensität in diesem Zeitraum um knapp 10% verbessern wird.

Wichtige Energieindikatoren für die EU in den Jahren 1990, 1997, 1998, 2000

	1990	1997	1998	2000
Produktion (MTROE)				
Feste Brennstoffe	210,4	124,7	121,9	116,3
Erdöl	116,6	156,0	160,1	165,0
Erdgas	132,5	181,1	187,9	202,6
Wärme (Kernenergie, Geothermie)	184,4	219,7	221,4	224,1
Primärelektrizität	23,5	27,3	27,9	28,2
Andere	38,9	43,5	45,1	49,0
Insgesamt	706,4	752,3	764,4	785,1
Wachstumsrate zum Vorjahr (in %)	-	-1,1	1,6	1,4
Bruttoinlandsverbrauch (MTROE)				
Feste Brennstoffe	301,50	222,6	213,7	201,0
Erdöl	536,2	582,5	587,2	581,5
Erdgas	221,9	293,1	321,0	354,5
Wärme (Kernenergie, Geothermie)	184,4	219,7	221,4	224,1
Primärelektrizität	23,5	27,3	27,9	28,2
Andere				
Insgesamt	1.306,6	1.388,7	1.416,3	1.438,2
Wachstumsrate zum Vorjahr (in %)	-	-0,4	2,0	0,3
Importölabhängigkeit (in %)				
Feste Brennstoffe	40,9	56,4	54,8	53,4
Erdöl	79,5	74,9	74,3	73,5
Erdgas	41,6	39,6	42,3	43,8
Insgesamt	47,5	47,8	47,8	47,3

Die Zahlen für 1998 und 2000 sind Vorausschätzungen

Quelle: EU Commission, Energy in Europe, Special Issue – December 1998, Luxemburg 1999

Bei einem Überblick über die Energieindikatoren für die Gemeinschaft insgesamt muß berücksichtigt werden, daß zwischen den 15 Mitgliedstaaten in bezug auf Energieproduktion, -verbrauch, -abhängigkeit und hinsichtlich der Organisation des Energiesektors jedoch deutliche strukturelle Unterschiede bestehen.

Revision des EWG-Vertrages: Geänderte Rechtsgrundlage für EU-Energiepolitik

Mit der Revision des EWG-Vertrages durch den Vertrag von Amsterdam wurde bekräftigt, daß der Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft auch den Energiesektor umfaßt. Zugleich haben sich Teile der Rechtsgrundlagen der Energiepolitik geändert.² Die Energiepolitik wurde in den Zielkatalog (Art. 3 Abs. 1u EGV) aufge-

nommen; außerdem wird das Thema „Energie“ im Titel „Umwelt“ (Art. 175 Abs. 2 EGV) angesprochen. Der Vertrag über die Europäische Union erwähnt ferner die transeuropäischen Netze, wozu auch die Energieinfrastruktur gehört (Titel XV, Art. 154, 155 und 156 in Verbindung mit Art. 158 EUV).

Energieweißbuch, Energieziele und Rahmenprogramm Energie

Die EU-Energiepolitik orientiert sich an längerfristig ausgerichteten Zielen, wie sie bereits 1995 im „Weißbuch für eine Energiepolitik für die Europäische Union“² festgelegt wurden. Dem Weißbuch zufolge – und dies wurde von allen energiepolitischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene (Kommission, Europäisches Parlament, Rat) immer wieder bekräftigt – muß die Energiepolitik sich in die allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft einfügen, also Integration des Marktes, Deregulierung, Begrenzung der Intervention der öffentlichen Hand auf das für die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit und der Wohlfahrt absolut Notwendige, nachhaltige Entwicklung, Verbraucherschutz und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Über diese allgemeinen Ziele hinaus verfolgt die Energiepolitik das spezielle Ziel, im Energiesektor Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz miteinander in Einklang zu bringen.

Eng verknüpft mit den längerfristigen Energiezielen, wie sie im Weißbuch festgelegt wurden, ist das Mehrjahres-Rahmenprogramm für Maßnahmen im Energiebereich (1998-2002)³, das vom Energie-Rat im November 1998 verabschiedet wurde. Dieses Rahmenprogramm soll die zahlreichen, aber zersplitterten Aktionen, die die Gemeinschaft im Bereich Energie durchführt, zusammenfassen. Damit soll eine höhere Transparenz geschaffen werden, die Gefahr von Überschneidung und Doppelarbeit soll vermindert, die verwaltungsmäßige Abwicklung vereinfacht und eine bessere Nutzung von Synergieeffekten erzielt werden. Als enttäuschend muß aber gelten, daß der Energie-Rat im November 1998 für dieses Rahmenprogramm nur einen indikativen Finanzrahmen von 170 Mio. Euro bewilligt hat (statt der ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen 213 Mio. Euro). Damit dürfte für die zukünftigen energiepolitischen Aktionen der EU keine angemessene und effiziente Finanzierung zur Verfügung stehen.

Neben diesen allgemeinen energiepolitischen Zielen hat die Gemeinschaft sich verschiedene sektorale Ziele gesetzt, die den Rahmen für die EU-Energiepolitik abstecken: Beibehaltung des Anteiles der festen Brennstoffe (Kohle) am Gesamtenergieverbrauch, insbesondere durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Produktionskapazitäten; Erhöhung des Erdgasanteiles in der Energiebilanz; maximale Sicherheitsstandards als Voraussetzung für Planung, Bau und Betrieb von Kernkraftwerken; Erhöhung des Anteiles erneuerbarer Energieträger. Bei der Verfolgung dieser sektoralen Ziele hat die Gemeinschaft zwar unbestreitbare Erfolge zu verzeichnen, aber die Erfolgsquote der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Erreichung dieser Ziele ist nach wie vor sehr unterschiedlich.

Unstrittig zwischen allen politischen Akteuren war 1998/99, daß bei den sektoralen Energiezielen eine Erhöhung des Anteiles der erneuerbaren Energien anzu-

streben wäre: Mindestziel ist eine Anteilsverdoppelung der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch bis zum Jahre 2010 auf 15% (Substitutionsprinzip).

Die politischen Forderungen zur Erhöhung des Anteiles der alternativen Energien müssen seitens der Kommission in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Einzelne Maßnahmen werden auf Widerstand stoßen; so ist teilweise sehr umstritten, ob und gegebenenfalls in welcher Form auf europäischer Ebene – orientiert am deutschen Beispiel – eine Stromeinspeiserichtlinie eingeführt werden sollte. Hierzu hat die Kommission im April 1999 einen ersten vorläufigen Entwurf vorgelegt.

Verabschiedung und Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien für Energie

Die Vollendung des Binnenmarktes erfordert auch im Energiebereich den Abbau zahlreicher Handelsschranken und -hemmnisse, die Angleichung in der Steuer- und Preispolitik, bei Normen und Standards und bei Umwelt- und Sicherheitsauflagen. Nach den 1990 bzw. 1991 verabschiedeten Richtlinien über den Transit von Elektrizität und Gas wurde eine weitere Öffnung der Elektrizitätsnetze für industrielle Großabnehmer („Third Party Access“, TPA) nach einer langen und kontrovers geführten Debatte vom Rat am 25. Juli 1996 angenommen und schließlich von Rat und Parlament am 11. Dezember 1996 beschlossen.⁴ Die entstandene Richtlinie ist – entsprechend der bis zum 19. Februar 1999 laufenden Umsetzungsfrist – auch in Deutschland mit dem neuen Energiegesetz in nationales Recht umgesetzt worden. Der Gemeinsame Standpunkt für den Erdgasbinnenmarkt wurde am 22. Juni 1998 beschlossen.⁵ Auf Drängen des Europäischen Parlamentes hat die Kommission jährlich dem Parlament über die Fortschritte bei der Umsetzung der beiden Richtlinien zu berichten.

Zeitplan der EG-Binnenmarkt-Richtlinie „Elektrizität“

Während ursprünglich (seit der Vorlage der Kommissionberichte im Jahre 1991) die Binnenmarktrichtlinie für Erdgas zu der für Elektrizität parallel lief, erfolgte seit 1994 eine „Entkoppelung“. Die Gasrichtlinie wurde nach langwierigen und zähen Verhandlungen erst knapp zwei Jahre später als die Elektrizitätsrichtlinie verabschiedet. Zielsetzung der Gasrichtlinie ist:

- Erhöhung der Wettbewerbselemente;
- die schrittweise Öffnung der Gasmärkte nach quantitativen und qualitativen Kriterien (ähnlich wie beim Elektrizitätsmarkt);
- die Gewährung von Zugangsrechten zu den Übertragungsleitungen (pipelines) für andere Gasanbieter, wobei die Mitgliedstaaten zwischen Netzzugang auf Vertragsbasis und geregelter Netzzugang wählen können.

Energie und Umwelt und internationale Energie-Kooperation

Für die Gemeinschaft stehen eine Reihe wichtiger Entscheidungen noch aus. Wie wichtig ein abgestimmter Aktionsplan der Gemeinschaft zur Reduzierung der

Treibhausgase (vor allem Kohlendioxyd, CO₂) wäre, ist auf der UN-Klimakonferenz in Kyoto im Dezember 1997 und auf der Folgekonferenz im November 1998 in Buenos Aires deutlich geworden; die EU hat sich hier verpflichtet, bis zum Zeitraum 2008-2012 ihre CO₂-Emissionen gegenüber dem Jahre 1990 um 8% zu reduzieren.

Diskutiert wird derzeit auf europäischer Ebene auch eine umfassende Kooperation mit den im Umbruch befindlichen osteuropäischen Ländern, insbesondere auf energie- und umweltpolitischem Gebiet. Gerade hier ist die Europäische Gemeinschaft mit ihrer Finanzkraft und ihrem technischen Know-how besonders gefordert. Eine Strategie zur Heranführung der zentral- und osteuropäischen Länder auf energie- und umweltpolitischem Gebiet ist auch im Hinblick auf die geplante Erweiterung der Gemeinschaft von Bedeutung.

Ein besonderes Augenmerk richtete sich im vergangenen Jahr auf die Zusammenarbeit im Nuklearsektor mit den Ländern Mittel- und Osteuropas und den Neuen Unabhängigen Staaten. Es geht hierbei insbesondere darum, eine umfassende Strategie zur teilweisen Stilllegung bzw. zur baldigen Nachrüstung (Anhebung auf ein höheres Sicherheitsniveau) für Atomreaktoren zu entwickeln. Die Kommission wurde in diesem Zusammenhang vom Europäischen Parlament im März 1999 aufgefordert, zu den Vorwürfen und Fragen des Rechnungshofes⁶ einen umfassenden Bericht vorzulegen. Insbesondere soll die Kommission dafür Sorge tragen, daß offenbar gewordene Programmschwächen (vor allem Nuklearförderung durch PHARE- und TACIS-Programme) oder -verfehlungen rückhaltlos aufgeklärt werden.

Rückblick und Ausblick

Ein Blick auf die EU-Energiepolitik zeigt, daß der etwa bis Mitte der achtziger Jahre bestehende Konsens in der Energiepolitik heute nicht mehr gegeben ist. Dies hat dazu geführt, daß bei der strategischen Ausrichtung der EU-Energiepolitik Schwierigkeiten bestehen. Unstrittig jedoch war zwischen allen energiepolitischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene, daß die EU-Energiepolitik sich vorrangig den Fragen zur Reduzierung der Klimagefahren, zur Energieeinsparung, zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Umstrukturierung des Energieeinsatzes widmen sollte. Die Ausweitung der erneuerbaren Energien (angestrebt ist ein Anteil von 15 % im Jahre 2010) ist ein wichtiges Mittel zur Erreichung der von der Gemeinschaft eingegangenen Verpflichtung, die CO₂-Emissionen mittelfristig um 8% zu reduzieren. Gerade im prioritären Bereich der Klimapolitik bedarf es besonderer energiepolitischer Initiativen in den nächsten Jahren, damit die klimapolitischen Zielvorgaben zu konkreten energiepolitischen Maßnahmen führen.

Im Rahmen der Energiestrategie spielte auch die verstärkte internationale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle, um die derzeit schon hohe und zukünftig aller Voraussicht nach noch deutlich steigende Energieabhängigkeit der Gemeinschaft von Importen aus Drittländern (insbesondere Erdöl und Erdgas) zu vermindern beziehungsweise eine energiewirtschaftliche und technologische Kooperation

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

mit Drittländern (insbesondere Zentral- und Osteuropa) zu erreichen. Diese energiepolitische Kooperation mit den Ländern Zentral- und Osteuropas gewinnt insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft in den nächsten Jahren verstärkt an Bedeutung.

Ein weiterer Schwerpunkt auf energiepolitischen Gebiet war die Verabschiedung der Binnenmarkt Richtlinien für Elektrizität und Gas. Die weitere Umsetzung dieser Richtlinien bedarf in den nächsten Jahren besondere Aufmerksamkeit da sich hier ein deutliches Spannungsverhältnis aufzeigt zwischen der mit den Richtlinien angestrebten Entwicklung hin zu mehr Wettbewerb einerseits und den Forderungen nach mehr Umweltschutz durch den Einsatz alternativer Energien und effizientere Energienutzung andererseits. Ein Rückblick auf die energiepolitischen Aktivitäten zeigt auf EU-Ebene deutlich, das bekannte Spannungsverhältnis der Energiepolitik, sowohl Fragen der Wirtschaftspolitik als auch der Umweltpolitik beachten zu müssen. Diese Bipolarität der Energiepolitik wird auch für die zukünftige Arbeit auf europäischer Ebene bestimmend sein.

Anmerkungen

- 1 Alle Zahlen basieren auf Angaben von EUROSTAT bzw. der Europäischen Kommission (Energy in Europe, Special Issue - December 1998)
- 2 Vgl. Dok. KOM (95) 682 endg.
- 3 Vgl. Dok. KOM (98) 607 endg.
- 4 Vgl. Richtlinie 96/92/EG, ABl. der EG Nr. L027 vom 30.1.1997.
- 5 Vgl. Richtlinie 98/30/EG, ABl. der EG Nr. L204 vom 21.7.1998)
- 6 Sonderbericht Nr. 25/98 des Rechnungshofes zu den Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) und in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) (Zeitraum 1990-1997), zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. der EG Nr. C35.

Weiterführende Literatur

- Baur, Jürgen F. (Hrsg.): Die Energiewirtschaft im Gemeinsamen Markt, Rechtliche Probleme, Handlungsmöglichkeiten, Baden-Baden 1998
- Briche, Brigitte: Die Elektrizitätswirtschaft der Europäischen Union, Institutionelle und materielle Aspekte, Baden-Baden 1997
- Europäisches Parlament: From Kyoto to Buenos Aires: Global climate change and international cooperation, Luxemburg 1998.
- European Commission: Opening up to choice: The Single Electricity Market, Luxemburg 1999.
- European Commission: Energy in Europe, 1998, Annual Energy Review, Special Issue, December 1998, Luxemburg 1999.
- International Energy Agency (IAEA): World Energy Outlook, 1998 Edition, Paris 1998.
- International Energy Agency (IAEA): Energy and climate change, An IEA source book for Kyoto and beyond, Paris 1997.
- International Energy Agency (IAEA): Energy policies of IEA Countries, 1998 Review, Paris 1998.
- International Energy Agency (IAEA): Electricity Market Reform, An IEA handbook, Paris 1999.
- International Energy Agency (IAEA): Renewable energy policy in IEA Countries, Bd. I, Overview, Paris 1997.
- Martin, William F.; Imai Ryukichi; Helga Steeg: Energiesicherheit im globalen Kontext, Ein Bericht an die Trilaterale Kommission, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik e.v., Bonn 1997
- Matháry, Jauné Haaland: Energy policy in the European Union, New York 1997
- Vogl, Reiner J.; Manfred M. Göbl ; Gerhard M. Feldmeier.: Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Wettbewerbsstruktur im Kontext europäischer Energiepolitik, Frankfurt/Main 1997.