

# Energiepolitik

PETER PALINKAS

Wie in den vorherigen Jahren auch, waren Versorgungssicherheit, Liberalisierung des Energiebinnenmarkts und nachhaltige Entwicklung die vorrangigen Ziele der Energiepolitik der Europäischen Union (EU).

## *Gefahren durch gestiegene Ölpreise*

Zwar war das prioritäre Ziel Versorgungssicherheit nicht direkt gefährdet, doch die im Frühjahr und Sommer 2000 stark gestiegenen Ölpreise haben deutlich die Gefahren der hohen Abhängigkeit der Gemeinschaft von importiertem Erdöl aufgezeigt. Die Gemeinschaft sah sich nicht in der Lage, abgestimmt und mit strategischer Ausrichtung auf die Krisenentwicklung im Energiesektor zu reagieren.

Die gestiegenen Ölpreise haben in allen Staaten der EU zu einem deutlichen Anstieg der Inflationsrate beigetragen. Bei einem anhaltend hohen Ölpreisniveau droht mittelfristig vor allem eine Reduzierung des Wirtschaftswachstums und eine gleichzeitig höhere Inflationsrate.

## *Die wichtigsten Indikatoren im Energiesektor<sup>1</sup>*

Der Energiesektor in der Europäischen Union ist aufs Engste mit dem Weltenergiemarkt verknüpft: Von der gesamten Weltprimärenergieproduktion entfielen im 1998 nur 7,7 Prozent auf die EU; bei der gesamten Weltenergienachfrage 1998 betrug der EU-Anteil jedoch 15,5 Prozent. 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 etwa 1 Prozent seit 1990. Die Energieimportabhängigkeit der EU blieb mit 49 Prozent seit 1990 praktisch unverändert. Die jüngste Entwicklung des Energiesektors lässt sich mittels einiger Energieindikatoren aufzeigen:

- Bei der heimischen Energieproduktion war 1998 die Kernenergie mit 215,6 MTROE (Millionen Tonnen Rohöleinheiten) der stärkste Energieträger (Anteil von 28,6 Prozent), gefolgt von Erdgas, Erdöl und Steinkohle.
- Beim Energieverbrauch lag 1998 das Schwergewicht unverändert beim Erdöl (601,48 MTROE, umgerechnet etwa 41,9 Prozent des Gesamtverbrauchs).
- Der Energieverbrauch der EU ist zwischen 1990 und 1998 (Effekte der EU-Erweiterung herausgerechnet) durchschnittlich um 1,2 Prozent jährlich gestiegen
  - deutlich geringer als der durchschnittliche Anstieg des Bruttoinlandsprodukts

(BIP) in Höhe von 1,6 Prozent pro Jahr, so dass sich die EU-Energieintensität entsprechend um 0,7 Prozent pro Jahr von 1990 bis 1998 verbesserte. Zur Verbesserung der Energieintensität trugen vor allem die Industrie und die Kraftwirtschaft (Elektrizitätserzeugung), dagegen kaum die anderen Bereiche (Wärmeerzeugung für Heizung und Transport) bei.

- Beim Energie-Bruttoinlandsverbrauch in der EU ist der Anteil der festen Brennstoffe (Kohle usw.) in den letzten Jahren trendmäßig deutlich gesunken, während der Anteil der Kohlenwasserstoffe (Öl und Gas) sich 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.
- Der Pro-Kopf-Energieverbrauch lag 1998 mit 3,83 Tonnen Öl-Einheiten (toe) noch nicht einmal halb so hoch wie in den USA.
- Ebenso wie beim Pro-Kopf-Energieverbrauch weist die EU mit 8,276 Kilogramm CO<sub>2</sub> pro Kopf deutlich günstigere Werte als die USA mit 20,7 kg CO<sub>2</sub> pro Kopf auf.

Bei einem Überblick über die Energieindikatoren für die Gemeinschaft insgesamt darf nicht außer Acht gelassen werden, dass zwischen den 15 EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Energieproduktion, -verbrauch, -abhängigkeit und in Bezug auf Organisation des Energiesektors jedoch deutliche strukturelle Unterschiede bestehen.

Bei den aktuellen Preissteigerungen auf dem Rohöl- und den Energiemärkten seit Frühjahr/Sommer 2000 darf nicht vergessen werden, dass der durchschnittliche Preis für Energie in der Industrie der EU seit 1985 deutlich gesunken ist: für Steinkohle um 5,8 %, für Schweröl um 8,1 %, für Erdgas um 6,4 % und für Elektrizität um 3,0 %. Jedoch bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern der EU deutliche Unterschiede beim Preisniveau für die einzelnen Energieträger als auch bei den Preisvariationen seit 1985 – insbesondere wegen Unterschieden in Bezug auf steuerliche Regelungen (einschließlich Abgaben und Mehrwertsteuer).

Verglichen mit den Hauptwettbewerbern auf dem Weltmarkt, nämlich den USA und Japan, zeigt sich, dass die europäischen Energiepreise insgesamt für die Industrie deutlich über dem jeweiligen US-Preisniveau liegen, gegenüber Japan im Öl-bereich etwa Preisäquivalenz besteht, bei Gas und Elektrizität in der EU aber etwa doppelt soviel bezahlt werden muss.

### *Energieweißbuch, Energieziele und Rahmenprogramm Energie*

Auch im Berichtszeitraum orientierte sich die EU-Energiepolitik an den längerfristig ausgerichteten Energiezielen, wie sie bereits 1995 im „Weißbuch für eine Energiepolitik für die Europäische Union“ (KOM(95) 682 endg.) 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 Markts, Deregulierung, Begrenzung der Intervention der öffentlichen Hand auf das für die Wah-

rung der Interessen der Allgemeinheit und der Wohlfahrt absolut Notwendige, nachhaltige Entwicklung, Verbraucherschutz und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Über diese allgemeinen Ziele hinaus muss die Energiepolitik jedoch auch spezielle Ziele verfolgen, die im Energiesektor Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz miteinander in Einklang bringen sollen.

Eng verknüpft mit den längerfristigen Energiezielen, wie sie im Weißbuch festgelegt wurden, ist das Mehrjahres-Rahmenprogramm für Maßnahmen im Energiebereich (1998-2002; KOM(98) 607 endg.). Eines der im Energie-Rahmenprogramm bereits festgelegten wesentlichen sektoralen Ziele der Gemeinschaft ist die mittelfristige Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien, wobei bis 2010 eine Verdopplung des Anteils auf 15 Prozent angestrebt wird.

#### *Europäische Strategie für Energieversorgungssicherheit*

Am 29. November 2000 hat die Kommission ein neues Grünbuch (KOM(2000) 767 endg.) vorgelegt, mit der eine umfassende Debatte über die Sicherung der Energieversorgung in der EU eingeleitet werden soll (auch die interessierte Öffentlichkeit ist zu einem interaktiven Dialog eingeladen<sup>2</sup>). Hintergrund dieser neu eingeleiteten Strategie ist die Tatsache, dass die jederzeitige Verfügbarkeit von Energie eine ständige Herausforderung zur Wahrung der öffentlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Sicherheit ist.

Es ist an der Zeit, die Grundlagen der Energieversorgungssicherheit der EU neu zu überdenken. Die zunehmende Abhängigkeit der Union von Energieeinfuhren ist Besorgnis erregend, wenn nichts geschieht, wird sie 2030 70 Prozent – beim Erdöl 90 Prozent – erreichen. Diese Abhängigkeit wirkt sich in dramatischer Weise auf die Wirtschaft aus, wie 2000 die zeitweilige Verdreifachung der Rohölpreise gezeigt hat. Vor allem die globale Erwärmung ist eine neue Herausforderung. Mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls hat sich die Union verpflichtet, sich dieser Herausforderung zu stellen. Bei der Einhaltung der Verpflichtung kommt der Energiepolitik eine Schlüsselrolle zu. Gerade die Liberalisierung der Energiemärkte ändert den Kontext, in dem die Energieversorgungssicherheit der Union zu betrachten und zu verwirklichen ist.

Am Ende der bis November 2001 terminierten interaktiven Debatte zwischen allen Interessierten soll ein Ergebnis stehen, das von allen Beteiligten (Staaten, Regionen, Erzeugern und Verbrauchern) mitgetragen und aktiv unterstützt werden muss.

Diskutiert werden hierbei insbesondere folgende Kernfragen für die zukünftige Energiestrategie der EU:

- Reduzierung der Energieimportabhängigkeit
- Perspektiven der Liberalisierung der Energiemärkte
- Rolle der Besteuerung und der staatlichen Beihilfen im Energiesektor
- Optimierung von Energieversorgungsnetzen
- Förderstrategien für erneuerbare Energien

- Zukünftige Rolle der Kernenergie (einschließlich Fragen in Bezug auf nukleare Abfälle, nukleare Sicherheit und neue Reaktorlinien)
- Bekämpfung des Klimawandels und Energiesparmaßnahmen
- Förderung der Intermodalität (z.B. Verband Straße und Schiene) zwecks Energieeinsparung
- Nachhaltige Energieversorgung und Erarbeiten von energiepolitischen Optionen für die Zukunft

### *Förderung erneuerbarer Energien*

Die Förderung erneuerbarer Energien gehört zu den prioritären Zielen der Energiepolitik. Um die Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energien bis 2010 zu erreichen, hat die Kommission 2000 einen neuen Vorschlag zur „Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt“ vorgelegt.<sup>3</sup> Der Markt für Elektrizität, wie er sich auch nach der Einführung des liberalisierten Europäischen Elektrizitätsbinnenmarkts darstellt, ist geprägt durch umfangreiche Preisverzerrungen. Für neue Technologien, wie die erneuerbaren Energien, ergeben sich erhebliche Wettbewerbsnachteile durch die Marktdominanz etablierter Energieproduzenten. Es müssen geeignete Instrumente gefunden werden, die es erlauben, positive externe Effekte wie vermiedene Umwelt- und Risikokosten, unerschöpfte Vorkommen, kurze Transportwege und soziokulturelle Vorteile zu internalisieren, und somit in die Marktbedingungen einfließen zu lassen.

Bei den derzeit laufenden Beratungen im Europäischen Parlament wurde klar, dass es erfolgsversprechender ist, den nationalen Fördersystemen für erneuerbare Energien in den nächsten Jahren die Chance zu geben, sich im Sinne der EU-Zielsetzungen als erfolgreich zu erweisen und zunächst kein harmonisiertes EU-Fördersystem vorzusehen. Um eine klare Lastenverteilung – die sich zukünftig eher als Chancenverteilung erweisen wird – zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen, sollen nationale Zielvorgaben aufeinander abgestimmt und nach Technologien differenziert werden. Sie müssen auf das im Weißbuch ausgeführte Ziel der Erhöhung des Anteils von erneuerbaren Energien im Elektrizitätsverbrauch auf 23,5 Prozent ausgerichtet sein.

Es ist davon auszugehen, dass in der Regel die nationalen Fördersysteme für erneuerbare Energien nicht in den Rahmen der Beihilfepolitik der Europäischen Union fallen, da sie keine staatlichen Beihilfen sind. Das gilt jedoch nicht für alle Unterstützungssysteme und – noch wichtiger – wird dies bisher nicht von den Wettbewerbspolitikern der Union anerkannt. Aus diesen Gründen muss in diesem Zusammenhang auf die Neugestaltung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltbeihilfen hingewiesen werden. Die Kommission ist aufgefordert, die Notwendigkeit der Internalisierung externer Kosten und die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen für erneuerbare Energien zu berücksichtigen und die nationalen Förderregelungen im Sinne dieser Richtlinie dauerhaft zuzulassen.

Das Urteil vom 13. März 2001 des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), dass insbesondere aus deutscher Sicht mit besonderer Spannung erwartet wurde, setzte sich

mit der Frage auseinander, ob das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) vom 1. April 2000 in Deutschland gemeinschaftsrechtskonform sei. Der EuGH stellte fest, dass das im EEG verankerte Festpreissystem für einzelne erneuerbare Energien keine staatliche Beihilfe sei, weil der Staat kein Vermögensopfer bringt. Das EEG ist damit mit dem EU-Recht vereinbar.<sup>4</sup>

#### *Liberalisierung des Energiebinnenmarkts*

Die Elektrizitäts- beziehungsweise Gasmärkte der Gemeinschaft waren durch die Umsetzung der entsprechenden Richtlinien zur Schaffung eines Binnenmarkts für Elektrizität und Gas gekennzeichnet.<sup>5</sup> Bei In-Kraft-Treten der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie am 19. Februar 1999 war der Elektrizitätsmarkt der Gemeinschaft bereits zu über 60 Prozent „liberalisiert“ (für andere – auch ausländische – Anbieter außerhalb der einst geschlossenen Versorgungsgebiete geöffnet), obwohl die Richtlinie zunächst nur 25 Prozent verlangt.

Die Kommission hat im Frühjahr 2001 verschiedene Vorschläge lanciert, die eine schnellere Liberalisierung der Gas- und Strommärkte bis 2005 beinhalten. Die Strom- und Gasmärkte stellen einen Jahresgesamtumsatz von 250 Milliarden Euro dar, also mehr als der Telekommunikationsmarkt mit 200 Milliarden Euro. Neben der vollständigen Öffnung der Märkte in zwei Stufen schlägt die Kommission die Einrichtung von nationalen Regulierungsstellen und die Aufstellung von Tarifvorschriften für die Energiedurchleitung durch die Strom- und Gasnetze vor.

Bei der weiteren Diskussion über Stand und Perspektiven der Liberalisierung der Energiemärkte ist darauf zu achten, dass nicht nur der Strompreis, sondern auch andere Zielsetzungen der Energiepolitik wie Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit der Energieversorgung im Auge behalten 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. Dieser mangelnde energiepolitische Konsens hat auch dazu geführt, dass bei der strategischen Ausrichtung der EU-Energiepolitik Schwierigkeiten bestehen. Unstrittig ist jedoch zwischen den politischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene, dass die Verfolgung der drei vorrangigen Ziele der EU-Energiepolitik – nämlich Versorgungssicherheit, Liberalisierung des Energiebinnenmarkts und nachhaltige Entwicklung – weiterer Anstrengungen bedarf. Gerade die jüngsten Ölpreissteigerungen haben auch die gesamtwirtschaftlichen Gefahren (vor allen Wachstums- einbußen, Inflationsanstieg), die vom Energiesektor ausgehen können, deutlich gemacht. Auch das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung im Energiesektor bedarf einschneidender Maßnahmen; hierzu zählen insbesondere verstärkte finanzielle Anreize zur Förderung alternativer Energien, um deren angestrebte Anteilsausweitung zu erreichen. In Verbindung mit einer schon seit langem diskutierten allgemeinen Energiesteuer auf EU-Ebene könnten dann auch deutlichere Schritte als bisher zur Reduzierung der Klimagefahren eingeleitet werden. Hierzu

gehört auch eine neue EU-Energiestrategie, die derzeit öffentlich diskutiert wird. Trotz der offensichtlich mangelnden Bereitschaft der USA zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls will die EU mit ihrer Anstrengung zur Reduzierung der Klimagefahren fortfahren. Mit Überraschung und Unwillen ist es auf EU-Seite aufgenommen worden, dass die neue US-Administration unter Präsident Bush gleich nach ihrem Amtsantritt im Januar 2001 die Kyoto-Verpflichtung für die USA anscheinend als nicht mehr verpflichtend ansieht. Ob die westlichen Industriestaaten (EU, USA, Japan) sich weiter und gemeinsam zu den Kyoto-Verpflichtungen bekennen, werden die kommenden Konferenzen hierzu (Juli 2001 in Bonn, November 2001 in Marrakesch) zeigen.

In diesem Zusammenhang wird auch die verstärkte internationale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen, um die derzeit schon hohe und zukünftig mit 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 mit Drittländern (insbesondere Mittel- und Osteuropa) zu erreichen. Diese energiepolitische Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas gewinnt insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft (Übernahme der bisherigen EU-Rechtsvorschriften im Energiebereich, Verbesserung des Sicherheitsstandards bestehender Kernkraftwerke und Hilfestellung bei Stilllegung alter Kernkraftwerke) in den nächsten Jahren verstärkt an Bedeutung.

### Anmerkungen

- 1 Zahlenangaben basieren auf Angaben von EUROSTAT bzw. der Europäischen Kommission (2000 – Annual Energy Review, January 2001, Luxembourg 2001).
- 2 [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/fr/lpi\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/fr/lpi_de.html)
- 3 KOM(2000) 279 endg., siehe hierzu: M. Rothe: Europaparlament für verbindliche Förderrichtlinien zu erneuerbaren Energien, in: Solarzeitalter, Nr. 4/2000.
- 4 Siehe: B. Nagel: EuGH gibt grünes Licht für den Vorrang Erneuerbarer Energien, in: Solarzeitalter Nr. 1/2001.
- 5 Richtlinien 96/92/EG, Abl. L 027 vom 30.1.1997 bzw. 98/30/EG, Abl. L 204 vom 21.7.1998. Vgl. auch den Beitrag Energiepolitik im letztjährigen Jahrbuch.

### Weiterführende Literatur

- European Parliament: Directory of the Most Important Community Legislative Measures in Energy Policy, Energy and Research Series Nr. 100, Luxembourg 1999.
- European Parliament: From Kyoto to Buenos Aires: Global Climate Change and International Cooperation, Energy and Research Series Nr. 104, Luxembourg 1998.
- European Commission: Energy in Europe, 2000 – Annual Energy Review, January 2001, Luxembourg 2001.
- European Commission: Energy in Europe, Economic Foundations for Energy Policy, Special Issue, Dezember 1999.
- European Commission: Opening up to Choice: The Single Electricity Market, Luxembourg 1999.
- European Commission: Grünbuch: Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit (KOM(2000) 769 endg.), Luxembourg, 2001.
- International Energy Agency (IAEA): Electricity Market Reform, An IEA Handbook, Paris 1999.
- International Energy Agency (IAEA): World Energy Outlook, 1999 Insights, Paris 1999.