

Energiepolitik

Ulrike Nuscheler

Die historischen Ereignisse des Jahres 2004 lassen die europäische Energiepolitik nicht unberührt. Mit dem Beitritt von 10 Staaten, die andere Ausgangsbedingungen und daher Prioritäten mitbringen, hat sich das energiepolitische Szenario geändert. Die neuen EU-Mitgliedstaaten setzen stärker als die EU-15 auf fossile Energieträger, vor allem Kohle, und auf Kernkraft. Erneuerbare Energien spielen eine untergeordnete Rolle. Monopolstrukturen dominieren. Daneben könnte die im Juni 2004 beschlossene EU-Verfassung durch das neu eingerichtete Energiekapitel Auswirkungen auf die Energiepolitik haben, da sie eine originäre EU-Kompetenz für Energie schafft. Nach den Europawahlen im Juni wie auch der Neuformierung der Europäischen Kommission im Herbst 2004 werden neue Persönlichkeiten das Gesicht der europäischen Energiepolitik prägen.

2003/2004 war in energiepolitischer Hinsicht ein sehr aktives Jahr. Mit der Verabschiedung des Liberalisierungspakets und des Emissionshandels im Sommer 2003 waren Meilensteine gesetzt worden, die die europäische wie nationale Ebene nach wie vor in Atem halten. Ein wichtiges Ereignis waren auch die Blackouts des Sommers 2003, die der Initiative der Europäischen Kommission – Verstärkung der Energieinfrastruktur und Sicherstellung der Versorgungssicherheit – Nachdruck verliehen. Lang erwartete Richtlinienvorschläge zur Steigerung der Endenergieeffizienz wurden vorgelegt. Im Vorfeld der Weltkonferenz für erneuerbare Energien „renewables2004“ in Bonn veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Fortschrittsbericht zum Ausbau der erneuerbaren Energien in der EU.

Wellen schlugen die Andeutungen der Kommissarin Loyola De Palacio, die eine Abkehr von den eingegangenen Kyoto-Verpflichtungen suggerierten, aber wenig positives Echo fanden.

Die EU-Verfassung

Die EU-Verfassung – sofern sie den Ratifizierungsprozess erfolgreich durchläuft – wird der EU-Energiepolitik zu einer neuen Rechtsgrundlage und neuem Selbstbewusstsein verhelfen. Leitete die EU-Kommission bisher den Auftrag für bestimmte energiepolitische Vorhaben über das Wettbewerbs- und Umweltrecht und aus den Kyoto-Verpflichtungen ab, so würde sie in Zukunft eigene Kompetenzen erhalten. Als energiepolitische Ziele der EU sind im Verfassungsartikel III-157 definiert:

- Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes
- Sicherstellung der Versorgungssicherheit
- Förderung von Energieeffizienz und Entwicklung neuer und erneuerbarer Energieformen.

Energiepolitik gehört in die Kategorie der „geteilten Zuständigkeit“, d.h. Mitgliedstaaten können tätig werden, wenn keine gemeinschaftlichen Regelungen existieren oder auf sie verzichtet werden soll. Es gilt das Mitentscheidungsverfahren. Die Regierungschefs einigten sich gegenüber dem Entwurf des Verfassungskonvents auf eine abgeschwächte wie

auch interpretationsfähige Formulierung. Für drei Bereiche gibt es Ausnahmen: Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Sicherung ihrer Energieversorgung ergreifen; Maßnahmen, die die Ausbeutung eigener Energieressourcen betreffen; schließlich Maßnahmen, die überwiegend steuerlichen Charakter haben. Zu einer Reform des EURATOM-Vertrags hatte sich schon der Konvent nicht durchringen können.

Emissionshandel, Nationaler Allokationsplan, projektbezogene Mechanismen

Im Juni 2003 hatte die EU die Richtlinie über ein System zum EU-weiten Handel mit Emissionsberechtigungen verabschiedet.¹ Der Emissionshandel beruht auf dem Prinzip, dass energieintensiven Industrieanlagen handelbare Emissionsberechtigungen für CO₂ und sechs andere Treibhausgase zugeteilt werden. Die Gesamtmenge der Emissionsberechtigungen wird schrittweise abgesenkt. Der Emissionshandel soll die mit dem Kyoto-Protokoll und Burden Sharing festgelegten Reduktionsverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten insgesamt flexibler und preiswerter machen. Mit der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten auch die schwierige Aufgabe zu erfüllen, bis zum 1. April 2004 die so genannten Nationalen Allokationspläne (NAPs) vorzulegen. Im NAP weisen die Mitgliedstaaten ihre Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Anlagenbetreiber aus. Am 7. Juli 2004 genehmigte die Europäische Kommission acht Nationale Allokationspläne, drei davon unter Vorbehalt – darunter auch der deutsche NAP, der innenpolitisch für Auseinandersetzungen gesorgt hatte. Im April 2004 wurde außerdem die so genannte „Einbindungsrichtlinie“ beschlossen, mit der die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls „Joint Implementation“ und „Clean Development Mechanism“ in die Emissionshandelsrichtlinie einbezogen werden. Damit können sich Anlagenbetreiber Emissionsreduktionen in anderen Industrie-/ Schwellenländern (Joint Implementation) oder in Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism) zertifizieren und auf ihr Emissionsbudget anrechnen lassen.

Energiebinnenmarkt/Liberalisierung

Die Richtlinien zur Vollendung der europäischen Energiemärkte (Strom und Gas) waren im Sommer 2003 verabschiedet worden. Kernbestimmungen des Liberalisierungspaketes regeln die vollständige Öffnung der Märkte für gewerbliche Kunden bis 1. Juli 2004 bzw. 1. Juli 2007 für Haushaltskunden, die Zuständigkeit der Regulierungsbehörden sowie die Entflechtung der Energie-Vereinigungen. Das Richtlinienpaket findet in Deutschland im neuen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) seinen Niederschlag. Die Kommission bemüht sich generell um eine Ausweitung des grenzüberschreitenden Stromhandels, den Ausbau von Übertragungskapazitäten wie Kuppelstellen und die Harmonisierung von Tarifen. Eine schwierige Herausforderung wird es für die Kommission sein, der zunehmenden Marktkonzentration entgegenzuwirken.

Infrastruktur/Versorgungssicherheit

Versorgungssicherheit fiel bisher streng genommen nicht in die Zuständigkeit der Europäischen Union, was bereits beim Grünbuch Versorgungssicherheit von 2000 heftige Diskussionen ausgelöst hatte. Im Nachhall der Black Outs in Nordeuropa und Italien ver-

¹ Richtlinie 2003/87/EG.

öffentlichte die Kommission im Dezember 2003 das so genannte Infrastrukturpaket, das sich im Wesentlichen mit den Themen Versorgungssicherheit, Infrastrukturinvestitionen und Ausbau der Netzübertragungskapazität befasst.² Herzstück des Infrastrukturpakets ist ein Richtlinienvorschlag, der den Mitgliedstaaten und Unternehmen Investitionsverpflichtungen auferlegen will. Ein neuer Vorschlag zu den Transeuropäischen Netzen soll wichtige europäische Netzausbauprojekte befördern. Das Infrastrukturpaket wird, das ist bereits absehbar, auf größere Widerstände stoßen.

Nuklearpaket

Der EURATOM-Vertrag war 1950 unterzeichnet worden, um die Förderung der Kernkraft zu einem gemeinschaftlichen Ziel zu machen. Der EURATOM-Vertrag wurde niemals substantiell verändert und lässt wichtige Fragen offen. Das so genannte Nuklearpaket sollte zwei der brennendsten Fragen angehen: gemeinschaftliche Sicherheitsstandards für Anlagen und die Entsorgung atomarer Abfälle.³ Das schien 2003 umso essentieller, als mit den Beitrittsländern rund 20 Kernkraftanlagen mit größtenteils geringerem Sicherheitsniveau zur EU gestoßen sind. Die Richtlinien wurden – vor allem in Deutschland – sehr kontrovers diskutiert. Im Sommer 2004 wurde der Vorschlag der Kommission zum Nuklearpaket im Rat abgelehnt. Es ist wahrscheinlich, dass die Kommission das Thema erneut aufgreifen wird.

Energieeffizienz, Erneuerbare Energien und Wasserstoff

Im Bereich erneuerbarer Energien und Endenergieeffizienz werden zurzeit die Weichen gestellt. Schon im Grünbuch Versorgungssicherheit war auf das hohe Einsparungspotential durch Effizienzsteigerungen hingewiesen und gefordert worden, dass die Versorgungssicherheitsdebatte stärker die Nachfrageseite berücksichtigen müsse. Mit der so genannten Ökodesign-Richtlinie sollen in Zukunft Mindeststandards für die Gestaltung von energiebetriebenen Produkten etabliert werden.⁴ Parallel dazu ging der Richtlinienvorschlag zu Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen in die erste Lesung. Ziel des Richtlinienvorschlages ist es, in jedem Mitgliedstaat eine zusätzliche jährliche Einsparung von 1% an Endenergie durchzusetzen und den Markt für Energiedienstleistungen zu fördern.

Die Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien von 2001 wird bis 2006 einer Revision unterworfen werden müssen. Dazu veröffentlichte die Kommission am 26. Mai 2004 eine Mitteilung.⁵ Sie konstatiert, dass die EU das Ziel einer Verdopplung von 6% auf 12% des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch verfehlen und stattdessen nur einen Anteil von 9-10% erreichen wird. Für die einzelnen Mitgliedstaaten zeichnet sich allerdings ein sehr uneinheitliches Bild. Im Herbst 2005 wird die Kommission einen Bericht vorlegen, der Konsequenzen aus dem bisherigen Verlauf zieht. Das könnte eine Verschärfung der Richtlinie nach sich ziehen (z.B. verbindliche anstatt der bisher geltenden indikativen Ziele), selbst eine Richtlinie zur Harmonisierung der Förderung erneuerbarer Energien wäre denkbar. Neue Initiativen für den Energieträger Biomasse sind angekündigt.

2 KOM(2003) 739, 740, 741, 742.

3 KOM(2003) 32.

4 KOM(2003) 453.

5 KOM(2004) 366.

Die Kommission sieht im Wasserstoff einen Energieträger der Zukunft und startete 2002 eine europäische Wasserstoff-Initiative. Dazu gründete sie ein Expertengremium und lancierte eine Forschungsoffensive. Anfang 2004 kam eine Technologieplattform hinzu.

Ausblick

Nach der energiepolitischen „Hochphase“ der letzten Legislaturperiode bleibt abzuwarten, welches Tempo die neue Kommission in Sachen Energie vorlegen will oder ob sie sich darauf beschränkt, ihre energiepolitischen „Großprojekte“ wie Liberalisierung und Emissionshandel zu konsolidieren. Auch ist nicht absehbar, wie sich die Erweiterung auf die Energiepolitik der EU auswirken wird. Sollte die EU-Verfassung und damit das Energiekapitel in Kraft treten, könnte das die energiepolitischen Aktivitäten der Kommission sicher beflügeln – was wiederum teilweise davon abhängt, welcher Geist unter dem designierten Kommissionspräsidenten Barroso herrschen wird und welche Politik der für den Posten des Energiekommissars nominierte Ungar László Kovács verfolgen will. Kovács selbst gilt als erfahrener Politiker, aber als energiepolitisch unbeschriebenes Blatt.

Versorgungssicherheit und Klimaschutz werden die energiepolitische Debatte der nächsten Jahre prägen. Welche Akzente die neue Kommission setzen wird – z.B. ob erneuerbare Energien, Energieeffizienzmaßnahmen oder Kernkraft besonderes Augenmerk erhalten – das wird sich bald abzeichnen.

Weiterführende Literatur

Leitseite der Europäischen Kommission: http://europa.eu.int/comm/energy/index_de.html

Leitseite der Europäischen Energiestiftung: <http://www.f-e-e.org/>

Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Energie und Technik-Verlag, darin vor allem „Bericht aus Brüssel“.

Ulrike Nuscheler: Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Bonn 2003.

Peter Palinkas: Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Bonn 2002.