

Energiepolitik

Ulrike Nuscheler

Die europäische Energiepolitik 2004-2005 stand ganz im Zeichen der Amtsübernahme durch die neue Kommission. Präsident Barroso's erster Kandidat für den Bereich Energie, der Ungar László Kovác, konnte den Industrieausschuss des Europäischen Parlaments nicht überzeugen und wurde ausgetauscht. Der Lette Andris Piebalgs fand das Vertrauen des Parlaments und trat Ende November 2004 sein neues Amt an. Piebalgs kündigte gemäß der allgemeinen Linie der Barroso-Kommission an, seine Politik an den Zielen von Lissabon auszurichten. Gleichzeitig überraschte er für das Jahr 2005 mit einer klaren Prioritätensetzung zugunsten des Themas Energieeffizienz. Zu weiteren Schwerpunkten seiner Arbeit erklärte er die vollständige Implementierung des Energiebinnenmarktes, die Förderung erneuerbarer Energien, die Förderung sauberer Kohletechnologien, den Ausbau energiepolitisch relevanter Außenbeziehungen sowie nukleare Sicherheit.

Der neue Kommissar Piebalgs tritt ein schweres Erbe an: Die Importabhängigkeit der Europäischen Union nimmt weiter in Richtung des im Grünbuch Versorgungssicherheit beschriebenen Szenarios von 70 % bis 2030 zu; die Erfüllung der klimapolitischen Verpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls erscheint gefährdet; die erneuerbaren Energien entfalten sich nicht wie erhofft; der Energieverbrauch in der EU steigt trotz nur mäßigen Wirtschaftswachstums; die Unternehmenskonzentration auf den europäischen Energiemärkten nimmt zu; hohe Energiepreise belasten die europäische Wirtschaft; die Stabilität der Energieversorgung scheint nicht vorbehaltlos gewährleistet. Auf eine eigene Rechtsgrundlage kann sich Piebalgs auch in Zukunft zunächst nicht berufen. Nach Aussetzung des europäischen Verfassungsvertrages und mit ihm des neuen Energiekapitels müssen Rechtsgrundlagen für energiepolitische Vorhaben auch weiterhin aus dem Binnenmarkt- und Umweltrecht abgeleitet werden.

Aber nicht nur die Kommission hat einen personellen Wechsel zu verkraften: Mit Beginn der neuen Legislaturperiode 2004 verlor das Europaparlament einige seiner die europäische Energiepolitik prägenden Figuren wie Eryl McNally, Rolf Linkohr und Peter-Michael Mombaur.

Binnenmarkt und Infrastruktur

Die Liberalisierung der Energiemärkte durch die beiden Binnenmarktpakete von 1992 und 2003 hatte zum Ziel, für mehr Wettbewerb zu sorgen und die Märkte transparenter zu machen. Die bisherige Entwicklung zeichnet ein eher unbefriedigendes Bild: Die Energiepreise sind wieder stark gestiegen, Fusionen und Übernahmen führten zu Konzentrationsprozessen, neue Marktteilnehmer klagen über Diskriminierungen, Investitionen in die Versorgungsstruktur scheinen nicht gesichert. Die Generaldirektion Wettbewerb leitete im Juni 2005 eine wettbewerbsrechtliche Untersuchung der Sektoren Elektrizität und Gas ein, die in den Fortschrittsbericht zum Energiebinnenmarkt Ende 2005 einfließen wird. Die Generaldirektion TREN denkt dennoch zurzeit nicht über neue gesetzliche Maßnahmen nach. Um möglichen negativen Folgen durch die Liberalisierung auf die Versorgungs-

struktur zu begegnen und unter dem Eindruck der black outs hatte die Kommission Ende 2003 das so genannte Infrastrukturrpaket veröffentlicht. Das Herzstück des Pakets, der Vorschlag für eine Richtlinie zur Gewährleistung der Elektrizitätsversorgung und der Infrastrukturinvestitionen, mündete im Juni 2005 in zweiter Lesung in einen Kompromiss zwischen Europäischem Parlament und Rat. Die Richtlinie verpflichtet die Übertragungsnetzbetreiber zur Festlegung und Einhaltung von Sicherheits- und Leistungsstandards. Ein weiteres Element des Pakets, der Vorschlag zur Festlegung von Leitlinien für die trans-europäischen Netze im Energiebereich (TEN-E), konnte nicht wie geplant durch einen Kompromiss in erster Lesung verabschiedet werden.

Klimapolitik

Die EU feierte das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls am 16. Februar 2005 und steht dennoch vor einem Problem: Als treibende Kraft in der internationalen Klimapolitik muss sie erkennen, dass sie ihr eigenes CO₂-Reduktionsziel von 8 % in 2008-2012 gegenüber 1990 kaum einhalten kann; die CO₂-Emissionen steigen teilweise eher wieder an. Im Februar 2005 veröffentlichte die Generaldirektion Umwelt eine Mitteilung zur „post 2012“-Strategie, in der sie eine weitere drastische Absenkung der Emissionen, eine Einbeziehung aller Sektoren und Treibgase, eine breite internationale Einbindung sowie verbesserte Krisenanpassung fordert. Auf seinem Frühjahrsgipfel plädierte der Europäische Rat für Reduktionsziele der Industrieländer in Höhe von 15-30 % bis 2020, während das Europäische Parlament darüber hinaus für längerfristige Reduktionsziele von 60-80 % bis 2050 eintritt.

Der Handel mit Emissionszertifikaten in der EU geht in der Zwischenzeit schrittweise voran. Im Juni 2005 genehmigte die Kommission den letzten noch ausstehenden nationalen Allokationsplan (Griechenland), der die Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten an einzelne Unternehmen in den Mitgliedstaaten regelt. Gleichzeitig startete die Kommission eine erste Überprüfung des Emissionszertifikatehandels. Mitte 2006 soll ein Bericht erscheinen, der Funktionieren und Akzeptanz des Instrumentes beurteilen wird.

Energieeffizienz und erneuerbare Energien

Kommissar Piebalgs Priorität für 2005, die „europäische Energieeffizienzinitiative“ baut auf den bisherigen Bemühungen der Kommission im Bereich Energieeffizienz auf und wird durch das Grünbuch Energieeffizienz weiter konkretisiert. Bereits im Dezember 2003 hatte die Kommission den Entwurf für eine Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen angenommen, der seitdem für heftige Diskussionen sorgt. Der Richtlinienvorschlag will u. a. jeden Mitgliedstaat zu quantifizierbaren Energieeinsparungen in Höhe von jährlich 1 % über eine Dauer von sechs Jahren verpflichten. Das Europäische Parlament hat den Vorschlag in erster Lesung verschärft und den Geltungszeitraum verlängert. Damit liegen die Positionen von Parlament und Rat nach der 1. Lesung in zentralen Punkten, z.B. wie der Zielvorgabe, weit auseinander. Im Frühjahr 2005 wurde die so genannte Ökodesign-Richtlinie verabschiedet, die Mindeststandards für die Gestaltung energiebetriebener Produkte setzen soll. Ihr werden Durchführungsrichtlinien für einzelne Produktkategorien folgen. Schließlich erschien im Juni 2005 das Grünbuch Energieeffizienz¹ (Untertitel: „Doing more with less“), das mögliche Maßnahmen zur rationellen Nutzung von Energie zusammenträgt und sie zu einem kosten-

¹ KOM (2005)265 final: Green Paper in energy efficiency or doing more with less, 22.6.2005.

effizienten Energieeinsparungspotential von 20 % bis 2020 aufaddiert. Das Grünbuch widmet sich vor allem den Bereichen Gebäude- und Geräteeffizienz sowie Effizienz im Verkehr. Anhand eines Fragenkatalogs soll nun ein Konsultationsprozess lanciert werden.

Auch der Ausbau erneuerbarer Energien stand 2004-2005 weit oben auf der energiepolitischen Agenda. Im Mai 2004 hatte die Kommission bereits eine Mitteilung zum Anteil erneuerbarer Energien veröffentlicht, in der sie die Implementierung der Richtlinie 2001/77/EG bilanziert. Danach verfehlt die EU mit prognostizierten 10 % ohne zusätzliche Maßnahmen ihr Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch von 6 % auf 12 % am Primärenergieverbrauch zu verdoppeln, deutlich. Da besonders der Energieträger Biomasse hinter den Erwartungen zurück bleibt, soll ein für Ende 2005 angekündigter Aktionsplan Biomasse die bestehenden Defizite angehen. Mit Spannung wird der Bericht zu den Fördersystemen für erneuerbare Energien in der EU erwartet, der bewerten soll, welche Mechanismen erneuerbare Energien am effektivsten fördern und ob ein harmonisiertes Fördersystem sinnvoll oder gar notwendig wäre. Kommissar Piebalgs hatte bereits im Vorfeld angedeutet, dass er eine Harmonisierung für zu früh halte.

Das Programm „Intelligente Energie für Europa“ (IEE), das die Marktdurchdringung von Technologien im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz fördert, soll für die Dauer der nächsten finanziellen Vorausschau 2007-2013 neu aufgelegt werden, allerdings als Teil eines neuen Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP). Die Umsetzung des laufenden Programms liegt seit Anfang 2005 größtenteils in den Händen der neu gegründeten Exekutivagentur (IEEA), erste ihres Typs und Vorbild für andere europäische Programme.

Konventionelle Energieträger

Nachdem der Energieträger Kohle aufgrund seiner Klimaschädlichkeit europäisch an Boden verloren hatte, erhält er nun durch eine Initiative des neuen Kommissars wieder Auftrieb: Mit einer „Europäischen Partnerschaft für saubere Kohletechnologie“ und einem „Hydrocarbon Forum“, möchte Piebalgs die Anstrengungen zur Entwicklung sauberer Kohletechnologien – mit dem Fernziel emissionsfreier Kohlekraftwerke durch Sequestrierung von CO₂ – koordinieren und beflügeln. Das Festhalten an der Option Kohle soll dazu beitragen, die wachsende Importabhängigkeit abzumildern. Gleichzeitig setzt die EU darauf, international strategische Partnerschaften einzugehen bzw. zu festigen, um die ausreichende Versorgung mit Öl und Gas zu gewährleisten. So wurde nicht nur der EU-Russland-Dialog ins Leben gerufen, sondern auch Gespräche zwischen Kommission und OPEC aufgenommen.

Das Thema nukleare Sicherheit bleibt auf der Agenda der EU. Das erste Maßnahmenpaket „Nuclear Package“, wurde vom Rat entscheidend beschnitten und die Weiterentwicklung an eine Arbeitsgruppe delegiert. In der Zwischenzeit wird ein überarbeiteter Vorschlag diskutiert. Das Europäische Parlament hatte immer wieder eine transparente Regelung der Rückstellungen für den Abbau veralteter Anlagen gefordert und nimmt sich auch jetzt wieder besonders der Rückstellungsfrage an. Bei Gesetzesvorhaben, die auf dem EURATOM-Vertrag gründen, ist die Stellungnahme des Parlaments allerdings nicht bindend.

Ausblick

Die europäische Energiepolitik sieht sich großen Herausforderungen gegenüber. Es gilt, Wirtschaftlichkeit, Umweltschutz und Versorgungssicherheit in Einklang zu bringen. Gleichzeitig muss sie den unterschiedlichen Energieversorgungsstrukturen der Mitgliedstaaten gerecht werden. Im scheinbaren Antagonismus zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit setzt Kommissar Piebalgs auf das Thema Energieeffizienz, das eine win-win-Situation verspricht: Einsparung von Energie und damit Klimaschutz sowie Versorgungssicherheit bei gleichzeitiger Stärkung der technologischen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit Europas.

Abzuwarten bleibt auch, wie das immer drückendere und durch den hohen Ölpreis schmerzlich ins Bewusstsein getretene Problem der Importabhängigkeit der EU angegangen wird. Es bedarf dabei einer durchsetzungsstarken Politik – ob das unter den Vorzeichen des ins Stocken geratenen europäischen Integrationsprozesses möglich ist, erscheint fraglich.

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“

Nuscheler, Ulrike: Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004.