

Energiepolitik

Ulrike Nuscheler

Der Frühjahrgipfel 2006 unter österreichischer Ratspräsidentschaft, der größtenteils energiepolitischen Themen gewidmet war, macht deutlich, wie sehr das Thema Energie in den Mittelpunkt des politischen Interesses gerückt ist. Die Machtdemonstration Gazproms gegenüber der Ukraine hatte einen tiefen Eindruck hinterlassen und das Thema Versorgungssicherheit weit oben auf die europäische Agenda schnellen lassen. Gleichzeitig ist die europäische Energiepolitik der wieder belebten Lissabon-Strategie und ihren Zielen von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation verpflichtet. Nicht zuletzt muss sie den klimapolitischen Verpflichtungen der EU und den spürbaren Folgen des Klimawandels Rechnung tragen. Auf diese drei großen energiepolitischen Herausforderungen wollten die Staats- und Regierungschefs Ende März 2006 eine europäische Antwort finden. Das Grünbuch Energie, das pünktlich zum Frühjahrgipfel angenommen wurde, soll entsprechende Lösungswege aufzeigen und mögliche Zielkonflikte ausbalancieren. Mit dem neuen Instrument „Strategic Energy Review“, dem Ende 2006 ein ganzes „Energiepaket“ an Maßnahmen angefügt wird, soll zudem eine noch stärker strategisch aufgerichtetet Herangehensweise ermöglicht werden.

Das Jahr 2005 brachte einen Wechsel an der Spitze der Generaldirektion Energie und Verkehr. Der Deutsche Matthias Ruete löste Ende 2005 den Franzosen François Lamoureux ab, der seit 2000 als Generaldirektor die DG TREN in strenger Regie geführt und ehrgeizige ordnungspolitische Vorhaben umgesetzt hatte. Auf eine eigene Rechtsgrundlage können sich Energiekommissar Piebalgs und Generaldirektor Ruete auch in Zukunft zunächst nicht berufen. Nach der – zumindest vorläufigen – Aussetzung des europäischen Verfassungsvertrages und mit ihm des neuen Energiekapitels müssen Rechtsgrundlagen für energiepolitische Vorhaben auch weiterhin aus dem Binnenmarkt- und Umweltrecht abgeleitet werden, eine europapolitische Kompetenz für Versorgungssicherheit gibt es nicht.

Versorgungssicherheit und Infrastruktur

Das Grünbuch Versorgungssicherheit von 2001 hatte bereits eine Importabhängigkeit der Europäischen Union von 50% zur Jahrtausendwende festgestellt und einen Anstieg auf 70% bis 2030 prognostiziert. Der Streit zwischen Gazprom und der Ukraine über Gaslieferungen und Gaspreise und die zwischenzeitlich wahr gemachte Drohung von Gazprom, Lieferungen einzustellen, hatten den europäischen Politikern um den Jahreswechsel 2005/2006 die Importabhängigkeit der EU schmerzlich vor Augen geführt. Erdgas nimmt seit Jahren einen immer größeren Stellenwert ein, nachdem sich viele Mitgliedstaaten von der Kernkraft und der besonders CO₂-haltigen Kohle abgewandt und auf Gas gesetzt hatten. Auf dieses so plötzlich sichtbar gewordene Risiko reagierte die Kommission mit dem Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ (KOM(2006)115). Das Grünbuch setzt auf eine Erweiterung und Angleichung (Stichwort Europäischer Gridcode) der Infrastruktur, Diversifizierung der Energieträger, Eindämmung der Energienachfrage, gezielte Forschung und den Ausbau von Energiekooperatio-

nen. In dieselbe Richtung gingen die Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels. Neben der Diversifizierung der Energieversorgung mit durchaus konkreten Forderungen z.B. in Richtung Kohle und erneuerbare Energien, nahmen die Regierungschefs vor allem den Ausbau von Übertragungsnetzen und Kuppelstellen zur grenzüberschreitenden Übertragung von Energie in den Blickpunkt. Damit knüpft man an Vorhaben der letzten Zeit an. Im Juli 2005 wurde als Kernstück des so genannten Infrastrukturlpakets die Richtlinie Versorgungssicherheit verabschiedet, die Mindeststandards für Infrastrukturinvestitionen, Netzstabilität und Informationspflichten definiert und zu der 2006 eine Interpretationshilfe nachgeliefert wird. Über das letzte Element des Pakets, der Vorschlag für Leitlinien für transeuropäische Netze im Energiebereich, wurde im April 2006 ein Kompromiss erzielt. Dem Infrastrukturlpaket wird Ende 2006 der Entwurf für einen Infrastruktursicherheitsplan folgen. Das Eingeständnis, zunehmend von Energieimporten abhängig zu sein, geht seit geraumer Zeit mit dem Bemühen einher, enge Partnerschaften mit den Energieexporteuren einzugehen, vor allem mit Russland. Unter finnischer Ratspräsidentschaft soll die bestehende europäisch-russische Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden.

Binnenmarkt und Wettbewerb

Die Lissabon-Strategie und ihre Ziele von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit schlagen sich deutlich in der Energiepolitik nieder. Die ihnen beigemessene Bedeutung lässt sich an der so genannten High Level Group unter Leitung von Industriekommissar Verheugen ablesen, die sich einer stärker an Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Energie- und Umweltpolitik verschrieben hat. Die Vollendung des Energiebinnenmarktes ist dabei einer der Kernaspekte. Die Liberalisierung der Energiemärkte, wie sie mit den beiden Binnenmarktpaketen von 1992 und 2003 eingeleitet wurde, sollte mehr Wettbewerb in die Energiemärkte bringen, sie transparenter und die Energieversorgung insgesamt wirtschaftlicher machen. Die Liberalisierung ist aber bisher keine Erfolgsgeschichte. Die Energiepreise sind wieder stark gestiegen; Übernahmen in den Mitgliedstaaten führten teilweise zu neuen Unternehmenskonzentrationen; Investitionen in die Versorgungsstruktur und Zugang zu Netzen scheinen nicht gesichert. Die DG Wettbewerb leitete im Juni 2005 eine wettbewerbsrechtliche Untersuchung der Sektoren Elektrizität und Gas ein. Im Mai 2006 wurden Energieunternehmen in fünf Ländern überprüft. Der Endbericht wird für Anfang 2007 erwartet. Es ist wahrscheinlich geworden, dass die Kommission 2007 weitere Schritte zur Implementierung des Energiebinnenmarktes unternehmen wird. Dazu könnten Vorschläge zur Festlegung der Kompetenzen von Regulierungsbehörden oder gar für einen europäischen Regulator gehören, aber auch weitergehende Maßnahmen zur Entflechtung der Energieunternehmen kommen in Betracht. Der rechtlichen Entflechtung könnte dann eine strukturelle folgen, die stärker in die tatsächlichen Verflechtungen eingreift. Für heftige Debatten führten Anfang 2006 die Übernahmeveruche Eons (Endesa) und Enels (Suez), auf die die spanische und französische Regierung mit Abschottungsversuchen reagierten und damit offenbarten, dass der europäische Binnenmarkt schnell an seine Grenzen gerät, wenn die nationalen Energiewirtschaften in ausländische Hände zu geraten drohen. Die Europäische Kommission genehmigte die Übernahme Endesas und begrenzte den Handlungsspielraum der spanischen Regierung.

Klimapolitik

Als treibende Kraft für den internationalen Klimaschutz feierte die EU das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls am 16. Februar 2005. Der 2005 eingeführte EU-weite Emissionshandel erlitt im Mai 2006 allerdings einen herben Rückschlag, nachdem interne Zahlen an die Öffentlichkeit gedrungen waren, was in kürzester Zeit zu einem Verfall der Preise für CO₂-Zertifikate geführt hatte. Einerseits muss die EU erkennen, dass sie ihr eigenes Kyoto-Reduktionsziel für CO₂-Emissionen von 8% in 2008-2012 gegenüber dem Stand von 1990 kaum einhalten kann. Andererseits bleiben die Energieunternehmen hinter den ihnen durch die Mitgliedstaaten wohl allzu großzügig übertragenen Ausstoßrechten zurück. Im Laufe des Jahres 2006 soll ein Bericht erscheinen, der unter anderem auf einer groß angelegten Studie zum Funktionieren und zur Akzeptanz des Instrumentes fußen wird. Die Emissionszertifikate – in Deutschland selbst in der zweiten Zuteilungsperiode kostenlos vergeben – wurden von vielen Energieunternehmen eingepreist und hatten die Energiepreise weiter in die Höhe getrieben.

Konventionelle Energieträger

Der Energieträger Kohle, der spätestens seit dem Kyoto-Protokoll wegen seiner Klimaschädlichkeit deutlich an Boden verlor, hat wieder Konjunktur: Als einheimischer Energieträger soll er mit seiner Reichweite von ca. 200 weiteren Jahren wesentlich zur europäischen Versorgungssicherheit beitragen können. Die Entwicklung sauberer Kohltechnologien soll mit Initiativen wie der Technologieplattform für Kohle, die im Dezember 2005 aus der Taufe gehoben wurde, koordiniert und beflügelt werden. Die Steigerung der Effizienz ist ein Teilziel; langfristig sind emissionsfreie Kohlekraftwerke durch Abspaltung und Sequestrierung von CO₂ geplant. Das Come back der Kohle kommt den neuen Mitgliedstaaten, die teilweise in erheblichem Maße auf Kohle setzen (vor allem Polen), entgegen. Für Ende 2006 wird eine Mitteilung zu Clean Coal erwartet; auch werden aller Voraussicht nach erhebliche Mittel innerhalb des Forschungsrahmenprogramms für die Erforschung sauberer Kohltechnologien bereitgestellt werden. Von der Diskussion um Importabhängigkeit und Ressourcenknappheit angeheizt und beflügelt von den Regierungsentscheidungen in Finnland, Frankreich und Großbritannien, beschwören Befürworter zur Zeit die Renaissance der Kernkraft, die eine zuverlässige Energieversorgung ohne klimapolitische Reue garantieren soll. Die Kernkraft stellt wohl die in der EU umstrittenste Energieversorgungsoption dar. Nicht umsonst hatte die EU in der Vergangenheit immer vermieden, sich zu einzelnen Energieträgern zu positionieren. Nun aber wird im Grünbuch eine objektive Diskussion gefordert. Die Kommission nimmt sich zurzeit verstärkt des Themas an: Für 2006 werden ein neuer Vorschlag zu Rückstellungen für den Abbau von Kernkraftanlagen sowie das so genannte „PINC“ (Illustrative Nuclear Programme for the Community), das eine Gesamtüberblick über die Kerntechnologie liefern soll, erwartet.

Energieeffizienz und erneuerbare Energien

Der Ausbau der erneuerbaren Energien und die rationelle Nutzung von Energie werden im Grünbuch Energie und vom Frühjahrsgipfel ausdrücklich adressiert und mit konkreten Forderungen versehen. Dem Grünbuch Energieeffizienz „Doing more with less“ vom Juni 2005 wird im Herbst 2006 ein Aktionsplan folgen, der z.B. Weiterentwicklungen von bestehenden Maßnahmen (wie die Revision der Gebäuderichtlinie), aber auch neue Initiativen (wie „weiße Zertifikate“) umfassen könnte. Teil der Energieeffizienzstrategie ist auch

die im Dezember 2005 verabschiedete Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, die für jeden Mitgliedstaat Energieeinsparungen in Höhe von jährlich 1% seines Endenergieverbrauchs über eine Dauer von 9 Jahren vorsieht. Der 2004 verabschiedeten so genannten Ökodesign-Richtlinie, die Mindeststandards für die Gestaltung energiebetriebener Produktgruppen setzen soll, werden vermutlich 2007 erste Durchführungsrichtlinien für verschiedene Produktgruppen (wie z.B. Stand-by, Fernseher, Boiler etc.) folgen.

Im Dezember 2005 wurden zwei wichtige Dokumente für den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien angenommen: einerseits der Aktionsplan Biomasse, der dieser strategisch besonders wichtigen Ressource Auftrieb verleihen will; andererseits die lang erwartete Mitteilung über die Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien KOM(2005)627, die Effektivität und Kosteneffizienz bewertet, aber eine Harmonisierung der Förderinstrumente auf einen späteren Zeitpunkt vertagt. Für Ende 2006 werden eine ganze Reihe weiterer Schlüsseldokumente erwartet. Die „Road Map“ für erneuerbare Energien; Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien bis 2020; ein Bericht zum Status quo von Strom aus erneuerbaren Energien; schließlich die Revision der Biokraftstoffrichtlinie. Hinzu könnte ein Richtlinienvorschlag zu Wärme- und Kälteerzeugung aus erneuerbaren Energien kommen. Das Programm „Intelligente Energie für Europa“, das die Marktdurchdringung von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien und Energieeffizienz fördert, wird für die Phase 2007-2013 im „Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“ (CIP), aufgehen.

Ausblick

Die europäische Energiepolitik sieht sich großen Herausforderungen gegenüber. Es gilt, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit in Balance zu halten. Die europäische Energiepolitik steht darüber hinaus im Spannungsfeld der unterschiedlichen Energieversorgungsstrukturen der Mitgliedstaaten, der wirtschaftlichen Interessen von Anbietern und Nachfragern und der Sicherheits- und Außenpolitik, die eng mit der Energiefrage verknüpft ist. Sie steht immer mehr vor der Frage, ob diese Herausforderungen national oder koordiniert zu handhaben sind oder ob nicht eine echte gemeinsame europäische Energiepolitik den Handlungsspielraum Europas deutlich vergrößern könnte. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2006 lassen die Erkenntnis durchscheinen, dass die nationalen Energiepolitiken den neuen Anforderungen nicht mehr genügen. Der Grundstein für eine stärker institutionalisierte „Energiepolitik für Europa“ und für eine breitere europaweite Debatte über Energiequellen scheint gelegt. Die finnische Ratspräsidentschaft 2006 wird ihr Augenmerk voraussichtlich auf die Energieaußenpolitik richten und ansonsten keine ambitionierten energiepolitischen Projekte lancieren. Die deutsche Ratspräsidentschaft 2007 hingegen will, das zeichnet sich ab, großes energiepolitisches Profil zeigen.

Weiterführende Literatur

Nuscheler, Ulrike: Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Baden-Baden 2006.

Palinkas, Peter: Energiepolitik, in: Wolfgang W. Mickel/Jan M. Bergmann: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005.