

Energiepolitik

Florian Baumann / Kristina Notz

Auch in den vergangenen zwölf Monaten setzte die europäische Energie- und Klimapolitik ihre dynamische Entwicklung fort. Als externe Treiber haben vor allem die Gaskrise zwischen Russland und der Ukraine sowie die Vorbereitungen für den Weltklimagipfel im Dezember auf die Energiepolitik der EU Einfluss genommen. In der Binnendimension sind drei Aspekte genauer zu betrachten: Die Einigung über das dritte Liberalisierungspaket für die Gas- und Elektrizitätsmärkte, die Verabschiedung des Energie-Klima-Pakets und die Zweite Überprüfung der Europäischen Energiestrategie (SER-2: Second Strategic Energy Review). Langsam aber entschieden entwickelt sich die Union zu einem ernst zunehmenden Akteur in der internationalen Klima- und Energiepolitik. Entscheidend für den künftigen Erfolg der EU-Politik wird trotz der Zwischenerfolge vor allem sein, inwieweit die Mitgliedstaaten willens sind, die gemeinsamen Beschlüsse auch tatsächlich umzusetzen und die Vorreiterrolle der EU, gerade auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise, nicht als Lippenbekenntnis verkommen zu lassen.

Energiebinnenmarkt auf der Zielgeraden – Verabschiedung umfassender Maßnahmen des Liberalisierungspakets

Um eine vollständige Öffnung der europäischen Gas- und Strommärkte zu erreichen, legte die EU-Kommission im September 2007 das „3. Liberalisierungspaket“ vor, das aus insgesamt fünf Legislativmaßnahmen besteht.¹ Hauptneuerung gegenüber den vorherigen Liberalisierungspaketen war die Forderung nach der „eigentumsrechtlichen Entflechtung“ („ownership unbundling“) von Produktion und Vertrieb innerhalb eines Energiekonzerns. Ein liberalisierter, effizienter und gut vernetzter Energiebinnenmarkt gilt als wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Politik im Bereich der Energieversorgungssicherheit und als ergänzende Maßnahme zur Umsetzung der ehrgeizigen 20-20-20 EU-Klima- und Energieziele.²

Durch die politische Einigung auf eine gemeinsame Position im Energieministerrat zum Jahresende gingen die Verhandlungen des Liberalisierungspakets innerhalb der Institutionen zwar weiter, dennoch kamen diese wegen großer Differenzen mit dem Europaparlament nicht voran. Dieses hatte zwar bereits im September 2008 mit der ersten Lesung ein

1 Diese sind: Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators; Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003; Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005; Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC; Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

2 Siehe Florian Baumann/Kristina Notz: Energiepolitik in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2009.

Verhandlungsmandat, allerdings verweigerte sich der Rat lange Zeit, den Forderungen des Parlaments, vor allem beim Thema Entflechtung, nachzukommen. Erst das nahende Ende der Legislaturperiode und die anstehende Europawahl erhöhten den Druck und brachten letztlich ausreichend Bewegung in das umstrittene Dossier. Die tschechische Ratspräsidentschaft einigte sich im März informell mit dem für Energiefragen zuständigen Industrieausschuss, indem sie der Forderung der EU-Parlamentarier nach gestärkten Verbraucherrechten zustimmte. In zweiter Lesung verabschiedete das scheidende Parlament am 22. April 2009 das lange erwartete Abkommen über das Energiepaket. Die entsprechenden Richtlinien wurden am 14. August 2009 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten sind nun verpflichtet, die Maßnahmen bis März 2011 in nationales Recht umzusetzen.

Kompromiss beim „unbundling“: Mitgliedstaaten wählen Weg selbst

Die wichtigste Errungenschaft stellt dabei der Kompromiss von EU-Kommission, Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament über die Art und Weise der Trennung von Produktion und Vertrieb bei integrierten Energiekonzernen dar. Ziel dieser Bemühungen um die Entflechtung war, den kleineren Energieversorgern den Zugang zu den Elektrizitäts- und Gasverteilungsinfrastrukturen der großen Energieunternehmen zu erleichtern und damit mehr Wettbewerb zu ermöglichen. Der Modus der Entflechtung bildete jahrelang den Kern kontroverser Diskussionen, bei denen sich sehr gegensätzliche Positionen gegenüberstanden.

Der Kompromiss sieht nun vor, den Regierungen der Mitgliedstaaten selbst die Wahl zwischen drei Varianten zu überlassen: Entweder die völlige, eigentumsrechtliche Trennung von Produktion und Distribution, welche ursprünglich von der Kommission empfohlen und bis zuletzt vom Parlament favorisiert wurde. Alternativ dazu ist die Einführung eines unabhängigen Systembetreibers (ISO) möglich, so dass die Unternehmen zwar ihre Übertragungsnetze behalten, diese aber unter Aufsicht eines vollständig unabhängigen Treuhänders gestellt würden, oder schließlich – die von Frankreich, Deutschland und sechs weiteren Mitgliedstaaten als „Dritten Weg“ – forcierte Möglichkeit der Einführung einer unabhängigen Übertragungsgesellschaft (ITO). Damit ist den Energiekonzernen gestattet, ihre Netze in den Händen einer Tochtergesellschaft zu belassen, deren Unabhängigkeit gegenüber dem Mutterkonzern gestärkt werden muss.³

Stärkung des Bürgers durch mehr Rechte

Aus Verbrauchersicht stellt das Liberalisierungspaket eine deutliche Verbesserung dar, da das EU-Parlament zur Kompromissfindung auf die Stärkung der Rechte der Verbraucher pochte. Die Unionsbürger profitieren vor allem in der Praxis von der Liberalisierung der Gas- und Strommärkte: durch die neue Gesetzgebung wird der Wechsel zwischen Anbietern vereinfacht, da er unter anderem kostenfrei und innerhalb von drei Wochen möglich sein muss. Mehr Transparenz bei der Abrechnung, außergerichtliche Einigungsmöglichkeit in Streitfällen, bessere Information über die Verbraucherrechte sowie Entschädigungen sollen dem Verbraucher nützen und ihn gegenüber den Anbietern stärken.

³ Amtsblatt der Europäischen Union: Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, L 211, Brüssel, 14.08.2009, S. 71 ff.

Zudem werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die generelle Versorgung aller Haushalte und auch Kleinunternehmen mit Elektrizität zu einem angemessenen, vergleichbaren und nicht-diskriminierenden Preis zu garantieren.⁴ Darüber hinaus beinhaltet das Gesetzespaket ebenfalls auf Drängen des EU-Parlaments nun einen Schutzmechanismus für sozial schwache Haushalte. Um bei bedürftigen Verbrauchern „Energiearmut“ zu verhindern, sind die Mitgliedstaaten künftig verpflichtet, gegebenenfalls „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen und eine Mindestversorgung mit Energie sicherzustellen. Außerdem sollen bis 2020 in 80 Prozent aller Haushalte „intelligente“ Ablesesysteme installiert werden („smart metering systems“), welche dem Einzelnen bessere Kontrolle über seinen Energieverbrauch ermöglichen und die Energieeffizienz steigern soll.⁵

Eine neue EU-Behörde im Energiebereich

Das Paket sieht weiterhin die Schaffung einer europäischen Agentur zur Kooperation der Energieregulierungsbehörden (ACER) vor. Durch sie soll die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verteilung von Gas und Strom überwacht und verbessert werden. Aufgrund der Bedenken einiger Länder wurde festgelegt, dass die neue EU-Behörde nicht die Kompetenzen der nationalen Regulatoren beeinträchtigen soll. ACER hat daher keinerlei direkte, regulatorische Eingriffsmöglichkeiten auf nationaler Ebene. Dennoch wird die Agentur mit rechtlich bindenden Befugnissen ausgestattet sein, im Fall, dass die nationalen Behörden keine Lösung bei Streitfällen hinsichtlich Pipelines oder Netzen bei grenzüberschreitenden Transaktionen finden sollten. Um den Sitz der neu entstehenden EU-Behörde, die bis März 2011 ihre Arbeit vollständig aufnehmen soll, haben sich die Oststaaten Rumänien, Slowakei und Slowenien beworben. Der Europäische Rat soll im Dezember 2009 entscheiden, in welchem der drei Länder die Regulierungs-Agentur ihre Arbeit aufnehmen wird.⁶

Eine integrierte Energie- und Klimapolitik

Das im Januar 2008 von der Kommission vorgestellte Energie- und Klimapakete wurde im Dezember desselben Jahres vom EU-Parlament nach intensiven Verhandlungen mit der französischen Ratspräsidentschaft angenommen und soll die Erreichung der Klimaziele gewährleisten. Die größte darin enthaltene Einzelmaßnahme ist die Weiterentwicklung des Emissionshandels. Künftig sollen neben den Energieerzeugern auch andere Wirtschaftszweige – etwa die Chemieindustrie und die Luftfahrt – daran teilnehmen. Zudem erfolgt die Zuteilung der Zertifikate ab 2013 zentral durch die Kommission anstelle von nationalen Allokationsplänen. Mindestens ein Drittel der Emissionsrechte soll versteigert werden.⁷

Für Sektoren außerhalb des ETS wie etwa private Haushalte oder die Landwirtschaft gelten in Zukunft für jeden Mitgliedstaat eigene CO₂-Ziele die durch nationale Maßnahmen umgesetzt werden müssen, ebenso wie für den Bereich der erneuerbaren Energien.⁸ Die CO₂-Abscheidung und Speicherung („carbon capture and storage“, CCS) wird als

4 RAPID: „Electricity and gas market: MEPs reach deal with Council Presidency“, online verfügbar unter www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20090324IPR52438.

5 Amtsblatt der Europäischen Union, L 211, Brüssel, 14.08.2009, S. 71 ff.

6 Siehe „EU states enter bidding contest for new energy body“, EU Observer, 22.05.2009, <http://euobserver.com/863/28152>.

7 Severin Fischer: Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), Heft 2, 2009, S. 108-126, hier S. 110 ff.

zusätzliches, wichtiges Element der EU-Strategie zum Klimaschutz gesehen und daher finanziell von der EU unterstützt, unter anderem durch einen Teil der Einnahmen, die bei der Versteigerung der Emissionszertifikate im ETS erzielt werden.⁹ Im Rahmen des Klimapakets wurde auch eine Einigung im Hinblick auf die Automobilindustrie getroffen. Die vorgesehenen Abgasobergrenzen von 120 g CO₂/km gelten für Neuwagen sukzessive ab 2012 verbindlich, wobei aber erst ab 2015 Strafzahlungen bei Nichteinhaltung erhoben werden. Die Grenzwerte sind zudem nicht mehr von jedem Fahrzeug sondern lediglich im Flottendurchschnitt zu erreichen¹⁰

Grundsätzlich wird das Klimapakets der EU verhalten positiv aufgenommen. Wobei die langwierigen Verhandlungen sowie die verschiedenen Einschränkungen – etwa die Ausnahmeregelungen für den veralteten fossilen Kraftwerkspark in einigen osteuropäischen Mitgliedstaaten – sehr kritisch bewertet werden.¹¹ Die von der Union für sich reklamierte internationale Vorreiterrolle hängt nunmehr davon ab, wie schnell die EU-Staaten die Vorgaben des Klimapakets tatsächlich umsetzen, und ob der EU ein einheitliches und geschlossenes Auftreten im Verlauf der Post-Kyoto-Prozess gelingen wird.

Solidarität und Versorgungssicherheit: Die zweite Überprüfung der Energiestrategie

Nach dem Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa“¹² folgte im November 2008 der zweite Bericht zur europäischen Energiestrategie, der einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Steigerung der Versorgungssicherheit und der Energiesolidarität beinhaltet. Dieser enthält fünf Bereiche, in denen basierend auf dem Leitmotiv der Solidarität, eine Verbesserung der Versorgungslage in der EU erzielt werden soll: der Ausbau der Infrastrukturen für den Strom- und Gasverbund und eine erhöhte Diversifizierung, eine kohärente Energieaußenpolitik, die Ausweitung der strategischen Vorratshaltung für Öl und Gas in Verbindung mit einer besseren Koordinierung der Krisenreaktionsmechanismen, eine Erhöhung der Energieeffizienz sowie die verstärkte Nutzung heimischer Energieresourcen.¹³ Anders als in der ersten Strategic Energy Review zielt der neue Aktionsplan also nicht auf eine umfassende Energiepolitik, sondern konzentriert sich auf den Themenkomplex Versorgungssicherheit.

Der Ausbau der Energieinfrastrukturen wird als Bestandteil des European Economic Recovery Plan bereits vorangetrieben und dient auch dem Ziel einer solidarischen Versor-

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, KOM(2008) 17 endgültig, Brüssel, 23.01.2009, S. 17f. und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM(2008) 19 endgültig, Brüssel, 23.01.2008, S. 47.

9 Severin Fischer: Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?, S. 119.

10 Eric Heymann/Meta Zähres: Automobilindustrie am Beginn einer Zeitenwende, Deutsche Bank Research, EU-Monitor, Nr. 62, 2009, S. 4 ff.

11 Siehe dazu u.a. Marie-Hélène Fandel/Fabian Zuleeg: Gain without pain: towards a more rational use of energy, EPC Working Paper, No. 29, März 2008, S. 11 ff. und Peter Weilemann/Barbara Einhäuser: Viele Wechsel auf die Zukunft. Der Dezenbergipfel der Staats- und Regierungschefs 2008, Konrad Adenauer Stiftung, Länderbericht Dezember 2008, S. 4 f.

12 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, Eine Energiepolitik für Europa, KOM (2007) 1 endgültig, Brüssel, 10.01.2007.

13 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zweite Überprüfung der Energiestrategie: EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität, KOM(2008) 781 endgültig, Brüssel, 13.11.2008.

gungssicherheit. Nach längeren Debatten um die Verteilung der bereitgehaltenen Finanzmittel einigte sich der Europäische Rat Ende Juni auf die Verwendung von 3,98 Billionen Euro für insgesamt 47 Infrastrukturprojekte. Darunter fallen 18 Projekte im Gas-Bereich (Nabucco, Ostsee-Verbund, usw.), neun Stromverbindungsleitungen (Estlink-2, usw.), zwei Vorhaben zur besseren Anbindung von Malta und Zypern an das europäische Netz, fünf Offshore-Windenergieprojekte, sowie 13 Demonstrationsanlagen zur Abscheidung und Speicherung von CO₂.¹⁴ Auch der von der Kommission lancierte Vorschlag zur Verbesserung der Erdgasversorgung kann als Konsequenz der SER-2 gesehen werden. Kernelemente der geplanten Verordnung sind eine regelmäßige Risikobewertung, die Aufstellung von Präventions- und Notfallplänen sowie die kontinuierliche Überwachung der Versorgungslage in den Mitgliedstaaten. Zudem sollen die Kooperation der nationalen Behörden und der Informationsaustausch untereinander verbessert und Möglichkeiten zur gegenseitigen Hilfe („Solidarmaßnahmen“) geschaffen werden. Eine besondere Bedeutung kommt dem „gemeinschaftswiten Notstand“ zu, bei dem die Kommission eine übergeordnete Koordinierungsfunktion übernimmt. Er wird entweder auf Antrag eines Mitgliedstaates oder im Falle von Importausfällen über 10% in der Union ausgerufen.¹⁵ Die Initiative für eine Revision der Erdölbevorratungsrichtlinie hatte die Kommission bereits im November 2008 ergriffen und dabei vor allem auf eine EU-weite Anpassung der Bevorratungspflichten gemäß der IEA-Standards, also im Umfang der Nettoeinfuhren über 90 Tage, vorgeschlagen. Außerdem soll die Vorratshaltung stärker zentralisiert und eine wöchentliche Berichtspflicht eingeführt werden.¹⁶ Trotz etlicher Einwände haben die Energieminister einem geringfügig geänderten Vorschlag im Juni zugestimmt.¹⁷

Sollten tatsächlich noch Zweifel an der Brisanz der Versorgungsthematik geherrscht haben, so waren diese spätestens mit der erneuten russisch-ukrainischen Gaskrise im Januar 2009 zerstreut. Neu war dabei, dass nicht von Anfang an Russland der „Schwarze Peter“ zugeschoben wurde, sondern stattdessen eine differenziertere Haltung seitens der EU eingenommen wurde. Die zuvor genannten Initiativen weisen ernsthaft darauf hin, dass die Union nunmehr tatsächlich eine gemeinschaftliche Politik der Versorgungssicherheit anstrebt.

Ausblick

Die Dynamik in der europäischen Energie- und Klimapolitik bleibt hoch. Die Schaffung eines Energiebinnenmarktes kann als weit fortgeschritten angesehen werden, was auch das Kartellverfahren gegen die Unternehmen E.ON und GDF Suez belegt. Die Kommission zog hier erstmals Konsequenzen und verhängte im Energiebereich eine Kartellstrafe mit der Begründung, die frühere Ruhrgas AG und Gaz de France hätten bis 2005 an einer wett-

14 Europäische Union: Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm zur Konjunkturbelebung durch eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft zugunsten von Vorhaben im Energiebereich, PE-CONS 3659/09, Brüssel, 30.06.2009, S. 37-44 [Anhang S. 1-8].

15 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Energieversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG, KOM(2009) 363 endgültig, Brüssel, 16.07.2009.

16 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzerzeugnissen zu halten, KOM(2008) 775 endgültig, Brüssel, 13.11.2008.

17 Siehe dazu Severin Fischer: EU Energy Policy Monitoring, http://energy.iep-berlin.de/php/2_versorgungssicherheit_entwicklung2.php.

bewerbswidrigen Absprache festgehalten und den deutsch-französischen Gasmarkt unter sich aufgeteilt.¹⁸ Jedoch sind in den Bereichen Nachhaltigkeit und Energiesicherheit noch große Defizite zu erkennen. Vom Ausgang der Verhandlungen auf dem Weltklimagipfel im Dezember hängt dabei viel ab. Vorstellbar sind zwei Szenarien: Sollte eine umfassende internationale Einigung erzielt werden, muss sich zeigen, ob die EU angesichts der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ihr Versprechen einer 30-prozentigen Treibhausgasreduktion tatsächlich umsetzt. Scheitern die Verhandlungen in Kopenhagen, dann wird die EU noch mehr gefordert sein, ihre Führungsrolle im weltweiten Klimaschutz weiter zu behaupten. Gut möglich, dass Europa sich trotzdem an seine eigenen Vorgaben hält und den Druck auf die anderen Industrie- aber auch die Schwellenländer erhöht. Ein probates Mittel dafür wäre beispielsweise der vom französischen Präsidenten Sarkozy vorgeschlagene Klimazoll für Produkte aus Staaten, die sich nicht am Klimaschutz beteiligen.¹⁹

Ebenso wichtig wird allerdings sein, wie effektiv die EU ihre gemeinsame Politik zur Versorgungssicherheit vorantreibt. Die SER-2 entwirft dafür ein sehr umfangreiches Maßnahmenpaket, das zwar eine gute Basis darstellt, aber nicht ausreichen wird um die europäische Energiesicherheit signifikant zu erhöhen. Insbesondere eine vertiefte Kooperation mit Russland ist dabei die entscheidende Hürde.²⁰ Die Erneuerung des ukrainischen Gasnetzes, der Ausbau des russisch-europäischen Frühwarnmechanismus und andere Energieprojekte muss Europa künftig zusammen mit den großen Energieproduzenten und den Transitstaaten unter dem Leitbild der kollektiven Energiesicherheit in Angriff nehmen.²¹ Die Entwicklung einer gemeinsamen Energieaußenpolitik stellt das dritte große Energievorhaben der Union dar und wird die kommenden Jahre entscheidend prägen.

Weiterführende Literatur

Florian Baumann/Jürgen Turek: Die europäische Energiepolitik im Vertrag von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse, Baden-Baden 2008.

Oliver Geden: Effektive Gaskrisenvorsorge in Europa. Wegweisende Kommissionsvorschläge für eine neue Architektur der Risikoabsicherung, SWP Aktuell, No. 50, August 2009.

18 Markus Balsler/Alexander Hagelüken: „Rekordstrafe für Eon“, in: Süddeutsche Zeitung vom 09.07.2009.

19 Helmut Hauschild: Brüssel macht harte Vorgaben für Öko-Energie, Handelsblatt, 16.01.2008, S. 6.

20 Stefan Meister: Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine. Eine dauerhafte Lösung als Ziel, DGAPStandpunkt, No. 2, Januar 2009, S. 1-3.

21 Florian Baumann: Europe's way to energy security. The outer dimension of energy security: From power politics to energy governance, European Foreign Affairs Review (im Erscheinen) und Marcel Viëtor: Schluss mit den Alleingängen. Die EU und Russland müssen ihre Energiebeziehungen gemeinsam entwickeln und vorantreiben – von Anfang an, DGAPStandpunkt, No. 4, Mai 2009, S. 2-3.