

Energiepolitik

Florian Baumann / Severin Fischer

Wie kein anderes Thema prägte seit März 2011 die Reaktorkatastrophe von Fukushima die energiepolitischen Debatten in Europa. Die Unterschiede in der Problemwahrnehmung und im Umgang mit den Folgen des nuklearen Unfalls für Europa machten einmal mehr deutlich, dass die Europäische Union auch im Jahr 2011 energiepolitisch noch immer von starken Gegensätzen geprägt ist. Gleichzeitig täuscht die Betonung der konträren Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf die nukleare Katastrophe darüber hinweg, dass der europäische Integrationsprozess gerade im Bereich der Energiepolitik immer weiter voranschreitet. Der informelle Sondergipfel des Europäischen Rates zur Energiepolitik im Februar 2011 steht stellvertretend für die gewachsene Bedeutung, die das Politikfeld in den vergangenen Jahren eingenommen hat.

„Energie 2020“ und Sondergipfel des Europäischen Rates

Im November 2010 präsentierte die Europäische Kommission mit dem Strategiepapier „Energie 2020“ einen Entwurf für die energiepolitischen Prioritäten der Jahre 2011 bis 2020. Der Aktionsplan versteht sich als eine Fortsetzung der Energiestrategie vom März 2007 und reiht sich so in eine bereits beachtliche Serie energiepolitischer Grundsatzpapiere ein.¹ Gleichzeitig muss „Energie 2020“ jedoch auch als dringender Appell der Kommission an die Regierungen angesehen werden, in der sie ein deutlich stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten in der europäischen Energiepolitik einfordert. Ausgehend von einer Reihe von Defiziten, wie etwa der unzureichenden Umsetzung der Bestimmungen zum Binnenmarkt, Verzögerungen beim Ausbau der erneuerbaren Energien sowie den unzulänglichen nationalen Aktionsplänen zur Steigerung der Energieeffizienz, blickt die Kommission mit Sorge auf den Investitionsbedarf im europäischen Energiesektor von rund einer Billion Euro bis zum Jahr 2030.²

In fünf Schwerpunktbereichen (Energieeffizienz; Verwirklichung des Binnenmarktes; Verbraucherschutz und Versorgungssicherheit; europäische Führungsrolle bei innovativen Energietechnologien; Energieaußenpolitik) analysiert die Kommission erhöhten Handlungsbedarf, um mittel- bis langfristig von einem Erfolg der europäischen Energiepolitik sprechen zu können. Ein verstärktes Augenmerk möchte die Kommission in den kommenden Jahren auf die Energieintensität des Gebäude- und Verkehrssektors richten. Die aus den Schwerpunkten abgeleiteten Initiativen umfassen ein breit gefächertes Maßnahmenbündel mit unterschiedlichen Ausrichtungen. Dazu zählen beispielsweise die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, verbesserte Informationen zu Energieeinsparpotenzialen und den Verbraucherrechten im Binnenmarkt, ebenso wie eine Kohärenz bei der Förderung erneuerbarer Energien. Die Kommission hat mit ihrem Strategiepapier wenig substanziiell

1 Europäische Kommission: Energie 2020 Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie, Brüssel, 10. November 2010, KOM(2010) 639 endgültig.

2 KOM(2010) 639 endgültig, S. 2.

Neues präsentiert, sondern vielmehr eine Bestandsaufnahme bereits existenter Vorhaben geliefert, eine Reihe von Vorhaben in Aussicht gestellt und zu größeren Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten aufgerufen. Insbesondere mit Blick auf die Ziele zur Energieeffizienz drohe Europa ein Verlust an ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und politischer Glaubwürdigkeit.

Mit großen Hoffnungen war der informelle Sondergipfel des Europäischen Rates im Februar 2011 erwartet worden. Energiekommissar Oettinger, Ratspräsident van Rompuy und die ungarische Ratspräsidentschaft blickten diesem Ereignis mit hohen Erwartungen entgegen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union war es gelungen, ein Gipfeltreffen der Europäischen Staats- und Regierungschefs einzuberufen, das sich vorrangig mit dem Thema der gemeinsamen Energiepolitik auseinandersetzen sollte. Die Bedeutung dieser Sitzung des Europäischen Rates spiegelte sich jedoch nicht in der anschließenden Berichterstattung wieder. Zu drängend erschienen im Gegensatz dazu die aktuellen Ereignisse in Ägypten und die Eskalation der Schuldenkrise in einigen EU-Mitgliedstaaten.

„Sichere, zuverlässig verfügbare, nachhaltige und erschwingliche Energie als Beitrag zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit ist nach wie vor eine Priorität für Europa.“³ Mit diesem Leitsatz griff der Europäische Rat schließlich die Forderung der Kommission aus dem Strategiepapier „Energie 2020“ auf und gab ihr damit zusätzliches politisches Gewicht. Bis zum Jahr 2014, so die Staats- und Regierungschefs, sollte Strom und Erdgas ohne Einschränkung innerhalb der EU gehandelt und der Energiebinnenmarkt somit vollendet werden. Dies könne unter anderem durch eine verstärkte Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden und Netzbetreiber mit der neu gegründeten Agentur für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden (ACER) erreicht werden, die im März 2011 in Ljubljana ihre Arbeit aufgenommen hatte. Gleichzeitig sollten alle Regionen vollständig an das europäische Strom- und Gasnetz angeschlossen sein, so auch bisherige Energieinseln wie die baltischen Staaten. Die Staats- und Regierungschefs betonten unter anderem den dafür notwendigen Ausbau der transnationalen Energieinfrastruktur als Voraussetzung für die physische Marktkopplung. Die Finanzierung der jeweiligen Projekte ist nach Ansicht des Europäischen Rates von privaten Investoren und den Verbrauchern in Form von Gebühren und Tarifen zu leisten. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollte eine Unterstützung durch öffentliche Geldgeber erfolgen. Zur Erreichung des bereits in gefährliche Ferne gerückten 20%-Energieeffizienzziels schloss sich der Europäische Rat dem Kommissionsvorschlag an und bekräftigte die Notwendigkeit von Fortschritten in den Bereichen Gebäude und Verkehr. Allerdings weiterhin ohne das Effizienzziel rechtsverbindlich auszugestalten. Zur weiteren Förderung der erneuerbaren Energien wurde eine intensivere Zusammenarbeit im Hinblick auf die Kohärenz der nationalen Aktionspläne und die Umsetzung des Strategischen Energietechnologieplans (SET-Plan) beschlossen. Die Vorstellung der Kommission eine Harmonisierung der Fördersysteme für erneuerbare Energien herbeizuführen wurde insbesondere von Deutschland vehement zurückgewiesen und fand keinen Einzug in das Abschlussdokument. Auch die bisherigen Schwächen der gemeinsamen Energieaußenpolitik wurden anerkannt und mit der Forderung nach Verbesserungen verknüpft. Die Energieaußenpolitik wird zudem ein Thema sein, dem sich die

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 4. Februar 2011, Brüssel, 08. März 2011, EUCO 2/1/11 REV 1, S. 1.

polnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 besonders widmen wird. Die Mitgliedstaaten wurden vom Europäischen Rat aufgefordert, die Kommission ab 2012 über alle bilateralen Abkommen mit Drittstaaten zu informieren, sofern die Vertraulichkeit dieser Informationen gewahrt bleibe. Zudem sollen durch die Kommission Grundsätze einer EU-Energieaußenpolitik erarbeitet werden.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates könnten den Auftakt zur Entwicklung einer robusteren und rechtsverbindlicheren EU-Energiepolitik unter dem Regelwerk des Vertrags von Lissabon darstellen.

Ein vernetztes Europa

Die Weiterentwicklung der europäischen Energieinfrastruktur gehört zu den wichtigsten Themen der europäischen Energiepolitik und hat sich zu einer Priorität der Europäischen Kommission in diesem Politikfeld entwickelt. Dies ist insbesondere dem europäischen Charakter der Thematik geschuldet: Nichts verbindet die Mitgliedstaaten so sehr und nirgendwo ist der Mehrwert Europas klarer erkennbar wie bei den grenzüberschreitenden Infrastrukturen. Diese Erkenntnis schlägt sich auch in der Kommissionsmitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“ vom November 2010 nieder.⁴ Die Kommission formuliert darin erstmals die Infrastrukturprioritäten in den Bereichen Strom, Gas und Öl für die Zeit bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus. Im Stromsektor stellen sich die Herausforderungen in erster Linie mit Blick auf die Transformation des Energiesystems hin zu einer besseren und breiteren Integration der erneuerbaren Energien in der Nordsee oder dem Mittelmeerraum. Im Bereich der Erdgasversorgung nimmt die Konstruktion der Nord-Süd-Trassen in Mittel- und Osteuropa sowie der Bau von Leitungen im „südlichen Korridor“, also der Verbindung Europas mit dem kaspischen Raum und dem Nahen Osten, eine wichtige Rolle ein. Insbesondere die Gaskrisen der Jahre 2006 und 2009 haben die Bedeutung neuer Interkonnektoren und der Diversifizierung der Erdgasversorgung vor Augen geführt. Auch die gewachsene Rolle der regionalen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten wird in der Mitteilung hervorgehoben. Insbesondere die Verbesserung der Genehmigungsprozesse, neue Formen der Finanzierung und die Verbesserung des Investitionsklimas im Allgemeinen identifiziert die Kommission als Prioritäten.

Mit ihrer Mitteilung zur Energieinfrastrukturplanung vollzog die Kommission einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer Reihe noch ausstehender Entscheidungen. Hierzu gehörte die Vorlage eines Infrastrukturfinanzierungsinstruments im Laufe des Jahres 2011 und die Verhandlungen über den EU-Haushaltsplan 2014-2020, der nach Vorstellungen der Kommission eine deutliche Aufwertung der bisherigen Programme zu Transeuropäischen Netzen (TEN) enthalten soll. Widerstand zeichnet sich bei diesen Themen insbesondere von Seiten der sogenannten Nettozahler ab, die mit Blick auf Investitionen in die Energieinfrastruktur in erster Linie die Energieunternehmen in der Verantwortung sehen.

Energieeffizienz als Schlüssel zur „Low-Carbon-Economy“

In wenigen Teilbereichen der EU-Energiepolitik wurde in der Vergangenheit das Scheitern europäischer Anstrengungen so deutlich wie bei den Themen Energieeffizienz und Ener-

4 Europäische Kommission: Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, Brüssel, 17. November 2010, KOM(2010) 677 endgültig.

gieeinsparung. Die Umsetzung des Energieeffizienzziel als Teil der 20-20-20-Strategie aus dem Jahr 2007 erscheint im Gegensatz zu den Zielen für die erneuerbaren Energien oder die Emissionseinsparung bereits heute kaum mehr zu erreichen. Während im Jahr 2007 noch mit einer Energieeinsparung von 20% gegenüber den Energieverbrauchsprognosen für das Jahr 2020 gerechnet wurde, wird heute eher von einem stagnierender Energieverbrauch ausgegangen. Die Gründe hierfür sind vielfältig, wie die Europäische Kommission in ihrem neuen Energieeffizienzaktionsplan vom März 2011 analysiert. Insbesondere die überwiegend schwache und unverbindliche Ausgestaltung der nationalen Energieeffizienzpolitiken, eine schlechte Implementierung gemeinsamer Regelungen und das allgemeine Informationsdefizit über die wirtschaftliche Dimension der Thematik werden als Ursachen genannt. Mit ihrem neuen Energieeffizienzaktionsplan (als Nachfolgedokument der in den Jahren 2006 und 2008 bereits verabschiedeten Strategiepapiere) übernimmt die Kommission auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Vormonat, in denen neue Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz gefordert wurden.⁵ Die Kommission sieht insbesondere die öffentliche Hand, den Gebäudesektor und die Energieunternehmen in der Verantwortung, mehr für die Energieeffizienz zu leisten. Während im Rahmen der Strategieformulierung noch rechtsverbindliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten und eine Aufwertung des Energieeffizienzziels in Betracht gezogen wurde, hatte sich die Kommission auf Druck der Mitgliedstaaten nur wenig später auf die Position zurückgezogen, dass verbindliche Vorgaben erst nach einer Analyse der Lage im Jahr 2014 durchgesetzt werden sollten. Im Rahmen der Vorlage einer neuen Energieeffizienzrichtlinie schlug die Kommission im Juni 2011 daher vor, dass die Mitgliedstaaten bis 2020 im öffentlichen Gebäudesektor eine Sanierungsquote von drei Prozent pro Jahr erreichen sollten.⁶ Energieunternehmen sollen hingegen verpflichtet werden, ihre Kunden zu einer jährlichen Einsparung von 1,5 Prozent zu bewegen. Im nun beginnenden Gesetzgebungsprozess erscheint der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen diese Regelungen jedoch bereits vorprogrammiert.

Die Bedeutung der Energieeffizienz für Energieversorgungssicherheit, Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit in der EU wurde auch an anderer Stelle betont. Die von Klimakommissarin Hedegaard vorgelegte „Low-Carbon-Roadmap“ für das Jahr 2050 zeigt auf, welche Bedeutung der Energieeffizienz bei kurz- und langfristigen Klimaschutzzielen zukommt.⁷ Gleichermäßen nimmt das Thema Energieeffizienz eine hervorgehobene Stellung in der Neuformulierung der Strategie für Wettbewerbsfähigkeit „Europa 2020“ ein.⁸ Insbesondere neue, effiziente und emissionsarme Energietechnologien werden darin als Teilstücke eines wirtschaftlichen Gesamtkonzepts genannt, das Europa eine bedeutsame Rolle auf den weltweiten Zukunftsmärkten sichern könnte. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Energieeffizienzpolitik dabei weiterhin zwischen nationalem Souveränitätsstreben und kollektiven Implementierungsdefiziten zerrieben wird.

5 Europäische Kommission: Energieeffizienzplan 2011, Brüssel, 8. März 2011, KOM(2011) 109 endgültig.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung 2004/8/EG und 2006/32/EG, Brüssel, 22. Juni 2011, KOM(2011) 370 endgültig.

7 Europäische Kommission: Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, Brüssel, 8. März 2011, KOM(2011) 112 endgültig.

8 Europäische Kommission: Europa 2020: Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, 3. März 2010, KOM(2010) 2020 endgültig.

Energie-Außenbeziehungen: Neue Partnerschaften?

Obwohl die externe Dimension der Energiepolitik seit der Gaskrise 2005/06 einen der oberen Plätze auf der Prioritätenliste einnimmt und das Thema in den energiepolitischen Debatten der EU ständig präsent ist (siehe Energie 2020, Frühjahrsgipfel, etc.), wurden in der Praxis erneut nur wenige Fortschritte erzielt. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die Haltung der Mitgliedstaaten, bilaterale Beziehungen und die Wahrung nationaler Souveränitätsrechte einem europäischen Vorgehen vorzuziehen. Als Schwachstelle lässt sich aber auch die institutionelle Gesamtkonstruktion der EU nennen, die aufgrund ihrer vielfältigen externen Aktivitäten einen stringenten Ansatz nahezu unmöglich macht, obwohl Energie schon seit längerem in unterschiedliche außenpolitische Handlungsfelder integriert ist.

Im Berichtszeitraum wurde daher erneut in erster Linie die bestehende Agenda, wie beispielsweise der Dialog mit den OPEC-Staaten sowie der EU-Russland Energiedialog, abgearbeitet. Kleinere Erfolge waren allerdings im Hinblick auf den „südlichen Gaskorridor“ zu verzeichnen. So konnte die EU gemeinsame Absichtserklärungen über künftige Gaslieferungen mit Aserbaidschan (13. Januar) und Irak (26. Mai) unterzeichnen. Damit wurde zwar eine weitere Hürde für das Vorzeigeprojekt Nabucco genommen, viele Schwierigkeiten bleiben allerdings weiterhin virulent.⁹ Am 8. Juni trafen sich die fünf Transitstaaten Bulgarien, Österreich, Rumänien, Türkei und Ungarn mit dem Nabucco-Konsortium und unterzeichneten im Beisein von Energie-Kommissar Oettinger „Projektunterstützungsabkommen“. Trotz dieser insgesamt positiven Bilanz im Hinblick auf die Realisierungschancen von Nabucco wird der tatsächliche Erfolg letztlich von einer Beteiligung Aserbaidschans und der Finanzierungsbereitschaft privater Investoren abhängen. Zu erwähnen ist hier, dass auch die Konkurrenzprojekte, wie etwa die von Gazprom forcierte South Stream und die Trans-Adriatic Pipeline (TAP), kaum weiter ausgereift sind.

Fukushima und Auswirkungen auf die EU

Die Reaktorkatastrophe von Fukushima war das weltweit prägende energiepolitische Ereignis des Berichtszeitraums. Auch in Brüssel äußerte Energiekommissar Oettinger sein Entsetzen über eine „Apokalypse“, die sich Japan ereignet habe.¹⁰ Während der nukleare Unfall in Deutschland einerseits zu einer Beschleunigung der Atomausstiegspolitik führte und andererseits die Einleitung einer „Energiewende“ vorantrieb, fielen die Reaktionen in anderen EU-Mitgliedstaaten verhaltener aus. Aufgrund der primärrechtlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihren Energiemix stellte sich die Frage eines europaweiten Atomausstiegs in der EU erst gar nicht. Stattdessen wurde vornehmlich über eine Revision gemeinsamer Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke in der EU diskutiert. Mit der Ankündigung, unabhängige Stresstests für alle 143 Reaktoren in der EU durchführen zu wollen, initiierte die Kommission eine Debatte, die nicht in allen Hauptstädten positiv aufgenommen wurde. Insbesondere die britische Regierung wehrte sich vehement gegen eine externe Überprüfung ihrer Anlagen. Erst auf dem Energieministertreffen am 10. Juni konnte eine Einigung über die Modalitäten der durchzuführenden Stresstests erreicht

9 Für einen Überblick zu den unterschiedlichen Pipeline-Projekten, siehe das Euractiv-Dossier: „Europe's southern gas corridor: The great pipeline race“, <http://www.euractiv.com/en/energy/europes-southern-gas-corridor-great-pipeline-race-links-dossier-498558?display=normal>.

10 Die Zeit: EU-Staaten planen Stresstest für Atomkraftwerke, 15. März 2011, Onlineausgabe, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/oettinger-stresstest-akw/seite-1>.

werden.¹¹ Der Europäische Rat hatte die Kommission zudem dazu aufgefordert, bis Ende 2011 eine Neuauflage der erst kürzlich beschlossenen Richtlinie für nukleare Sicherheit zu erarbeiten.¹²

Ausblick

Mit den Schlussfolgerungen des Energiesondergipfels im Februar 2011 wurden die wichtigsten Weichenstellungen für die europäische Energiepolitik der kommenden Jahre festgelegt. Offen bleiben jedoch weiterhin deren konkrete Umsetzung sowie die langfristige energiepolitische Planung über das Jahr 2020 hinaus. Hierfür wird insbesondere die für den Herbst 2011 vorgesehene Energie-Roadmap 2050 von strategischer Bedeutung sein. Die polnische Ratspräsidentschaft des zweiten Halbjahres 2011 lässt zudem erwarten, dass die Energiepolitik wieder eine hervorgehobene Rolle auf der europapolitischen Agenda einnimmt. So soll im zweiten Halbjahr eine Reihe konkreter Initiativen zur Umsetzung einer EU-Energieaußenpolitik vorgelegt werden. Auch die weitere Ausgestaltung der klimapolitischen Vorgaben, der Energieinfrastrukturprioritäten sowie der Umsetzung der Energieeffizienzpläne lassen eine Reihe von Grundsatzdebatten in diesem Politikfeld erwarten.

Weiterführende Literatur

- Baumann, Florian: Die Energiepolitik der EU. Wie sicher ist die Versorgung in Europa?, *Der Bürger im Staat – Themenheft Europa konkret* 3, 2010.
- Baumann, Florian: Europe's way to energy security. The outer dimension of energy security: From power politics to energy governance, *European Foreign Affairs Review* 1(15), 2010.
- Fischer, Severin: Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2011.
- Fischer, Severin: Nach Fukushima: Nukleare Sicherheit europäisieren, *SWP-Aktuell* 21, April 2011.
- Geden, Oliver / Fischer, Severin: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden 2008.

11 Rat der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie): 3097. Sitzung, Luxemburg, 10. Juni 2011, 11145/11, S. 10.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 25. März 2011, EUCO 10/11, S. 11.