Energiepolitik

Severin Fischer

Mit der Initiative zur Entwicklung einer europäischen Energieunion durch Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker avancierte die Energiepolitik zu einem der Top-Themen der Jahre 2014/15 in der Europäischen Union. Dieser Initiative war ein konfliktträchtiger Prozess zur Formulierung neuer energie- und klimapolitischer Ziele für das Jahr 2030 vorangegangen, den die Staats- und Regierungschefs im Oktober 2014 mit einem politischen Kompromiss gelöst hatten. Neben diesen wichtigen Strategiedebatten prägten die energiepolitischen Verwerfungen rund um die Ukraine-Krise, der Abbruch des Pipeline-Projekts South Stream und die Fortschritte bei der Integration des Strom- und Gasbinnenmarkts die Entwicklungen in der europäischen Energiepolitik.

Neue Ziele für 2030

Nachdem die Kommission bereits im Frühjahr 2013 Vorschläge für einen neuen energie- und klimapolitischen Rahmen bis 2030 unterbreitet hatte[1], folgte eine langwierige und kontroverse Debatte unter den Regierungen der 28 EU-Mitgliedstaaten über eine diesbezügliche Beschlussfassung. Im Mittelpunkt stand dabei nicht nur die grundsätzliche Frage, ob das Konzept quantitativer Richtwerte für die Bereiche Emissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz fortgesetzt werden sollte, sondern auch welche Höhe, welche Verbindlichkeit und auf welcher Ebene (national oder EU-weit) die Zielsetzungen formuliert werden sollten. Zentrale Akteure waren dabei die deutsche Bundesregierung, die sich für eine Fortsetzung verbindlicher Ziele mit nationalen Richtwerten einsetzte, die britische Regierung, die einen technologieneutralen Klimaschutz ohne Ziele für erneuerbare Energien oder Energieeffizienz präferierte, und die polnische Regierung, die für eine Prioritätenverschiebung von Nachhaltigkeitsfragen zu Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit eintrat.[2] Erst kurz vor und auf dem Gipfel des Europäischen Rates vom 23. und 24. Oktober 2014 konnte eine politische Einigung erreicht werden, die in weiten Teilen den Entwürfen der Kommission entsprach.[3] Diese wiederum hatte bei ihren Vorschlägen bereits eine veränderte Interessenlage unter den Mitgliedstaaten im Vergleich zum Verhandlungsprozess über den letzten Rahmen im Jahr 2007 berücksichtigt. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten zwar eine Fortsetzung der Zieltrias für Emissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, nahmen aber Veränderungen beim Grad der Verbindlichkeit sowie bei den Steuerungsebenen und -instrumenten vor. Während Steuerungsstruktur und Verbindlichkeit beim Emissionsminderungsziel beibehalten wurden (40 Prozent bis 2030 – zuvor 20 Prozent bis 2020 jeweils gegenüber 1990), finden

1 Florian Baumann/Severin Fischer: Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 195-200.

2 Oliver Geden/Severin Fischer: Moving Targets. Die Verhandlungen über die Energie- und Klimapolitik-Ziele der EU nach 2020, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 01/2014.

3 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (23./24. Oktober 2014) – Schlussfolgerungen, EUCO 169/14.

sich erhebliche Veränderungen in der Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienzpolitik. So soll der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch im Jahr 2030 verbindlich mindestens 27 Prozent betragen (bislang 20 Prozent bis 2020). Eine Übertragung auf nationale Zielsetzungen erfolgt jedoch nicht mehr. Gleiches gilt für die Energieeffizienz. Hier soll ebenfalls EU-weit eine Steigerung von mindestens 27 Prozent erreicht werden, ohne dass dies Einfluss auf nationale Zielsetzungen nimmt (bislang unverbindlich 20 Prozent bis 2020). Eine Gewährleistung der Umsetzung der EU-weiten Zielsetzungen soll durch einen Governance-Mechanismus erreicht werden, der jedoch die souveräne Entscheidung der Mitgliedstaaten über ihren Energiemix nicht beeinträchtigen darf. Ein weiterer Streitpunkt unter den Mitgliedstaaten betraf die Festlegung eines Interkonnektionsziels. So forderten insbesondere Mitgliedstaaten in Randlage, etwa aus dem Baltikum oder von der iberischen Halbinsel, dass ein Zielwert von 15 Prozent bis 2030 als Anteil der Verbindungskapazitäten für jeden Mitgliedstaat festgelegt werden sollte. Insbesondere Frankreich hatte diesbezüglich bis zuletzt Bedenken geäußert.

Obwohl es den Staats- und Regierungschefs gelang, einen neuen Rahmen für das zweite Jahrzehnt der Transformation des europäischen Energiesystems festzulegen, legen politische Analysen einen zunehmenden Prozess der Fragmentierung in energie- und klimapolitischen Fragen innerhalb der Europäischen Union nahe. Auch die Übertragung von Detailfragen auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs deutet auf erhebliche Konflikte zwischen den Regierungen hin.[4]

Die neue Kommission: Energiepolitik als Priorität

Kommissionspräsident Juncker ließ von Beginn an keinen Zweifel daran, dass Fortschritte in der Energiepolitik einen hohen Stellenwert auf seiner Agenda einnehmen werden. Die Entwicklung einer europäischen Energieunion stellt daher eine der fünf Prioritäten des neuen Kommissionspräsidenten dar. Der Bedeutungszuwachs für die Energiepolitik spiegelte sich auch im Organigramm der Kommission wider. Ein Vizepräsident ist nun für die Gestaltung der Energieunion zuständig, während die bislang getrennten Bereiche Klimaschutz und Energiepolitik unter einem Kommissar zusammengefasst worden sind. Bei der Aufstellung seines Kollegiums entschied sich Juncker für die ehemalige slowenische Ministerpräsidentin Alenka Bratušek als neue Vizepräsidentin für die Energieunion. Die Energie- und Klimapolitik auf Fachebene sollte der ehemalige spanische Landwirtschaftsminister Miguel Arias Cañete betreuen. In einer ersten Runde der Anhörungen sprach sich eine Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments aufgrund mangelnder fachlicher Eignung allerdings gegen die Ernennung von Bratušek aus und zwang Juncker zu einer Umbesetzung seines Kollegiums. Auch gegen Arias Cañete wurden aufgrund familiärer Verbindungen in die Energiewirtschaft und finanzieller Beteiligungen im Ölgeschäft Vorbehalte geäußert, die jedoch nicht zu einer Neubesetzung führten. Juncker benannte in der Folge den erfahrenen slowakischen Diplomaten und ehemaligen Kommissar Maroš Šefčovič als neuen Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten für die Energieunion, der eine breite Zustimmung durch das Europäische Parlament erhielt. In einem „Mission Letter“ machte Kommissionspräsident Juncker deutlich, dass Šefčovič nicht nur mit der

4 Severin Fischer: Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030: Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 73/2014.

Koordinierung der sieben beteiligten Kommissare, sondern auch mit der Strategieentwicklung und der Koordinierung der Mitgliedstaaten befasst sein soll.[5]

Das Projekt Energieunion

Die Entwicklung der Energieunion gehörte zu den zentralen Ereignissen auf der Agenda der Europäischen Union in den Jahren 2014 und 2015. Die Prominenz des Begriffs ist vor allem Kommissionspräsident Juncker zu verdanken, der ein Konzept des ehemaligen polnischen Ministerpräsidenten und heutigen Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, aufgriff. Tusk wiederum hatte sich im April 2014 im Zuge der Ukraine-Krise und der aufkommenden Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten über die Neugestaltung der Energie- und Klimapolitik bis 2030 eines Aufrufs von Jerzy Buzek und Jacques Delors[6] bedient und einen Strategiewechsel in der europäischen Energiepolitik gefordert.[7] Er hatte in erster Linie Sicherheitsfragen thematisiert, die aus seiner Sicht in den vergangenen Jahren nicht den notwendigen Stellenwert auf der Tagesordnung europäischer Energiepolitik erhalten hatten. Ein zentrales Vorhaben hätte in diesem Zusammenhang der gemeinschaftliche Einkauf von Gas durch mehrere Mitgliedstaaten sein sollen.

Kommissionspräsident Juncker nahm die Vorschläge Tusks auf und ergänzte sie um wesentliche Elemente der bestehenden Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union, die sich stärker an Nachhaltigkeitsfragen orientiert. Vizepräsident Šefčovič berief sich letztlich darauf, künftig eine „krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“ zu entwickeln. Anhand von fünf Dimensionen (Versorgungssicherheit, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Emissionsminderung sowie Forschung und Innovation) sollte ein gemeinsames vorausschauendes Handeln der Europäischen Union wieder in den Vordergrund gerückt werden. Gemeinsam mit einem ersten Strategiepapier legte Šefčovič im Februar 2015 auch einen Fahrplan mit 15 Maßnahmen vor, die im Verlauf der kommenden Jahre von Seiten der Kommission ergriffen werden sollen.[8] Der Europäische Rat vom 19. und 20. März 2015 begrüßte das erste Strategiepapier der Kommission und setzte zunächst Schwerpunkte bei den Themen Energieversorgungssicherheit und Weiterentwicklung des Energiebinnenmarktes.[9] Mit Beginn der zweiten Implementierungsphase der Energieunion sollen zunächst im Dialog mit den Mitgliedstaaten gemeinsame Lösungsansätze entwickelt und insbesondere Vorschläge für die Frage der Ausgestaltung des Governance-Mechanismus zur Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele für 2030 erarbeitet werden.

Energiebinnenmarkt

Die Weiterentwicklung und Vollendung des Energiebinnenmarkts für Strom und Gas steht weiterhin als oberste Priorität auf der energiepolitischen Agenda. Ursprünglich war eine

5 Jean-Claude Juncker (Präsident der Europäischen Kommission): Mission Letter. Maroš Šefčovič. Vice-President for Energy Union. Brüssel, 1. November 2014, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/sefcovic_en.pdf (letzter Zugriff: 16.7.2015).

6 Jerzy Buzek/Jacques Delors: Towards a new European Energy Community. Brüssel, 5. Mai 2010.

7 Donald Tusk: A United Europe can end Russia’s Energy Stranglehold, in: Financial Times, 21.4.2014.

8 Europäische Kommission: Paket zur Energieunion. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, COM (2015) 80.

9 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (19. und 20. März 2015) – Schlussfolgerungen, EUCO 11/15.

Vollendung des Binnenmarkts bis 2014 angestrebt worden, doch noch immer bestehen erhebliche Mängel bei der Durchsetzung gemeinsamer Regelungen und bei der Verknüpfung der nationalen Märkte.

Mit Blick auf den Strommarkt begann die Juncker-Kommission damit, eine Debatte über das Marktdesign, insbesondere über die erforderlichen Veränderungen für die Integration eines höheren Anteils erneuerbarer Energien mit variierender Einspeisung in das Stromsystem und die Auswirkungen der Einführung nationaler Kapazitätsmechanismen loszutreten. Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager leitete dazu am 29. April 2015 eine Sektoruntersuchung ein, die nationale Kapazitätsmechanismen und ihre Auswirkungen auf den Strommarkt im Detail analysieren soll. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Betrachtung des Strombinnenmarkts durch die Kommission zunehmend verändert. Flexibilität des Stromsystems, Verteilnetzebene, Nachfragemanagement und Digitalisierung sind die neuen Stichworte, denen sich die Kommission in den kommenden Jahren widmen möchte. Auch auf dem Gasmarkt hat der Liberalisierungs- und Marktbildungsprozess Spuren hinterlassen. Während der nordwesteuropäische Gasmarkt heute ein hohes Integrationsniveau aufweist, lassen sich noch immer Defizite in südost- und ostmitteleuropäischen Staaten feststellen.

Um eine weitere Integration der Märkte zu erreichen, wurden im Haushaltsrahmen 2014 bis 2020 rund 5,85 Mrd. Euro an EU-Zuschüssen in der Connecting Europe-Fazilität für den Energiebereich beschlossen. Insgesamt 248 Vorhaben wurden schon im Oktober 2013 in die Liste der Projects of Common Interest (PCI) aufgenommen. In einer Ausschreibung wurden im März 2015 nun 100 Mio. Euro für unterschiedliche Projekte zur Verfügung gestellt. Einen weiteren Schub erhoffen sich viele Akteure vom Investitionsplan, dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der im Rahmen des Amtsantritts von Kommissionspräsident Juncker vorgestellt wurde.

Eine Reihe regionaler Initiativen hat sich im Berichtszeitraum für spezifische Problemlösungen rund um ihre Märkte ausgesprochen. Die Länder der iberischen Halbinsel und Frankreich verhandeln über eine stärkere Vernetzung ihrer Märkte und haben zu diesem Zweck eine hochrangige Arbeitsgruppe eingesetzt.[10] Auch die deutsche Bundesregierung hat einen Konsultationsprozess mit seinen „elektrischen Nachbarn“[11] losgetreten, um gemeinsame Lösungen für das Funktionieren des Strommarkts zu finden. Die Initiativen werden von Seiten der Kommission unterstützt und stellen eine Stärkung der regionalen Dimension im Rahmen der Energieunion dar.

Energieversorgungssicherheit

Die Ukraine-Krise und das zunehmend konfliktbelastete Verhältnis der Europäischen Union mit Russland brachten einmal mehr das Thema Energieversorgungssicherheit auf

10 Am 4. März 2015 wurde von Kommissionspräsident Juncker, Spaniens und Portugals Ministerpräsidenten Rajoy und Coelho sowie Frankreichs Staatspräsident Hollande die Madrid Erklärung zur verstärkten Zusammenarbeit und zur Einrichtung einer hochrangigen Arbeitsgruppe unterzeichnet: François Hollande/Mariano Rajoy/Pedro Passos Coelho/Jean-Claude Juncker: Madrid Declaration. Energy Interconnections Links Summit. Spain-France-Portugal-European Commission-EIB. Madrid, 4. März 2015, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Madrid%20declaration.pdf (letzter Zugriff: 16.7.2015).

11 Dazu gehören alle neun physischen Nachbarstaaten Deutschlands sowie Norwegen und Schweden. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Pressemitteilung. Gabriel: Zeitenwende bei der Strom-Versorgungssicherheit - 12 Nachbarstaaten wollen Versorgungssicherheit künftig europäisch denken, 8. Juni 2015.

die politische Agenda. Dabei waren neue Entwicklungen auf unterschiedlichen Ebenen zu beobachten.

Im Rahmen des 2014 eingesetzten EU-Russland-Ukraine-Trialogs bemühte sich die Kommission um Energiekommissar Günther Oettinger im Verlauf von Sommer und Herbst 2014 um eine Lösung im Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine (beziehungsweise der russischen Gazprom und der ukrainischen Naftogaz). Ziel war es, eine Übergangsregelung für Gaslieferungen zwischen beiden Seiten zu finden, solange eine Lösung der gegenseitigen Rückzahlungsforderungen vor dem Schlichtungsgericht in Stockholm nicht absehbar ist. So einigten sich die Parteien nach mehreren Verhandlungsrunden am 30. Oktober 2014 darauf, ein sechsmonatiges Winterpaket mit einem festgelegten Abnahmepreis für die Ukraine zu vereinbaren. Noch vor Auslaufen des Pakets Ende März 2015 wurden zwar die Gespräche, diesmal mit Šefčovič, über eine Verlängerung fortgesetzt, sie kamen aber zu keinem Ergebnis. Über den Winter 2014/15 hinweg konnte die Ukraine erstmals auch in größerem Umfang mit Gas aus der Europäischen Union versorgt werden. Rückflusseinrichtungen aus Polen, der Slowakei und Ungarn ermöglichten eine Lieferung von insgesamt 5 Mrd. Kubikmetern über das gesamte Jahr 2014. Eine erhöhte Transparenz von Seiten des ukrainischen Gasnetzbetreibers gibt zudem seit Ende November 2014 einen täglichen Überblick über grenzüberschreitende Gasflüsse in alle Richtungen. Bislang sind die Lieferungen aus den EU-Mitgliedstaaten jedoch nicht ausreichend, um die Speicher der Ukraine so weit zu füllen, dass eine Versorgung ohne Russland kurzfristig möglich wäre. Im Herbst 2014 stellte die Kommission erstmals einen umfangreichen Stresstest für die Versorgungssicherheit der Europäischen Union im Gasbereich vor.[12] In diesem wurden länderspezifische Auswirkungen von Versorgungsengpässen aus Russland untersucht. In unterschiedlichen Szenarien wurden die Folgen bei kooperativem oder individuellem Handeln der Mitgliedstaaten betrachtet. Die Kommission stellte zwar insgesamt Verbesserungen seit der letzten größeren Versorgungsunterbrechung im Jahr 2009 fest, dennoch seien Defizite insbesondere in solchen Szenarien festzustellen, in denen keine enge Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten erfolge.

Pipeline-Projekte in Südosteuropa und dem südlichen Korridor

Nachdem die Planungen für das Pipelineprojekt Nabucco bereits 2013 gestoppt worden waren, folgte im Jahr 2014 der nächste Paukenschlag: Gazprom kündigte am 1. Dezember 2014 das Ende des Pipeline-Projekts South Stream durch das Schwarze Meer nach Bulgarien an. Russland führte als eine Ursache die Einflussnahme der Kommission auf die bulgarische Regierung an. Ebenfalls eine Rolle dürfte gespielt haben, dass zu diesem Zeitpunkt bereits eine wettbewerbsrechtliche Untersuchung gegen Gazprom lief, die nach der formellen Einleitung des Verfahrens durch die Kommission am 22. April 2015 mit einer Milliardengeldbuße enden könnte. Anfang Februar hatte Gazprom bereits erklärt, dass statt des South Stream nun das Pipeline-Projekt Turkish Stream mit einer Kapazität von 63 Mrd. Kubikmeter pro Jahr geplant werde, das Gas durch das Schwarze Meer in die Türkei schaffe und bis zur türkisch-griechischen Grenze weiterleite. Die Kommission und andere Akteure in der Europäischen Union sollten selbst für den Weitertransport ab diesem Zielpunkt Verantwortung übernehmen. Als potentielle Partner für das neue Projekt sieht die

12 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die kurzfristige Krisenfestigkeit des europäischen Gassystems. Vorkehrungen für den Fall einer Unterbrechung der Gaslieferungen aus dem Osten im Herbst und Winter 2014/2015, COM (2014) 654.

russische Führung insbesondere Griechenland und Ungarn.[13] Mittelfristiges Ziel der russischen Regierung sei es zudem, die Ukraine als Transitland ab 2019 nicht mehr zu benötigen. Zusätzlich plant Gazprom gemeinsam mit den Partnerunternehmen E.ON, Shell und OMV, die Ostseepipeline North Stream um zwei weitere Leitungsstränge zu erweitern.

Auch die Planungen für eine Anbindung des südlichen Korridors (dabei insbesondere Aserbaidschan) schreiten voran. Drei Pipelineprojekte – Südkaukasus-Pipeline (SCG), Transanatolische-Pipeline (TANAP) und Transadriatische-Pipeline (TAP) – sollen hierzu über die kommenden Jahre vollendet und miteinander verknüpft werden. Um eine Beschleunigung und Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen in Südosteuropa zu erreichen, wurde eine hochrangig besetzte Arbeitsgruppe zur Central Eastern and South-Eastern Europe Gas Connectivity (CESEC) einberufen, die erstmals am 9. Februar 2015 in Sofia tagte.[14] Ziel der Arbeitsgruppe ist es, den Infrastrukturausbau voranzutreiben und mittelfristig jeden Mitgliedstaat der Region aus drei unterschiedlichen Quellen mit Gas zu versorgen.

Ausblick

Nach den Strategieentscheidungen des Jahres 2014 und den ersten Schritten hin zu einer Energieunion dürften die kommenden Monate von der Ausarbeitung und Implementierung erster Maßnahmen geprägt sein. Die Agenda der Kommission sieht für die Jahre 2015 und 2016 eine Reihe von Legislativverfahren vor, die etwa die Bereiche Gassicherheit und Strommarktdesign betreffen. Eine wichtige Rolle wird auch die Gestaltung des neuen Governance-Mechanismus zur Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele spielen. In den Außenbeziehungen wird eine Neujustierung des Verhältnisses zu Russland von Bedeutung sein. Dabei stellt sich wie in vielen anderen Politikfeldern auch in der Energiepolitik die Frage nach der Geschlossenheit der Europäischen Union.

Weiterführende Literatur:

Severin Fischer: Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der EU, Baden-Baden 2011.

Severin Fischer: Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030: Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell A 73/2014.

Severin Fischer/Oliver Geden: Die Grenzen der „Energieunion“. Auch in absehbarer Zukunft werden lediglich pragmatische Fortschritte bei der Energiemarktregulierung im Zentrum der EU-Energie- und Klimapolitik stehen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell A 36/2015.

13 Neben Griechenland und Ungarn haben auch Mazedonien, Serbien und die Türkei offiziell Interesse an einer Beteiligung an diesem Projekt zu erkennen gegeben.

14 Der CESEC gehören Österreich, Bulgarien, Kroatien, Griechenland, Ungarn, Italien, Rumänien, die Slowakei und Slowenien an. Der Gruppe sitzt die Europäische Kommission vor.