

Energiepolitik

Severin Fischer

Die Gestaltung der Energieunion bleibt weiterhin das dominierende Thema in der Energiepolitik der Europäischen Union. Nachdem die zentralen Zielsetzungen für die Zeit bis 2030 und die Grundzüge der Energieunion im Oktober 2014 durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat beschlossen worden waren, konzentrierte sich die Arbeit der Europäischen Kommission 2015/16 auf die Veröffentlichung erster Gesetzgebungsvorschläge und die Vorbereitung weiterer Initiativen. Für die Gestaltung energiepolitischer Projekte verbesserten sich die Rahmenbedingungen zuletzt deutlich: Niedrige Öl- und Gaspreise stärkten die Stellung der Europäischen Union auf der Nachfrageseite und boten volkswirtschaftlichen Handlungsspielraum. Der erfolgreiche Abschluss der Pariser Klimakonferenz im November 2015 bestätigte den Kurs der Transformation hin zu einer Niedrigemissionswirtschaft. Für politische Kontroversen sorgte in erster Linie der angekündigte Bau der ‚Nord Stream 2‘-Pipeline zwischen Russland und Deutschland. Insbesondere die Frage nach dem richtigen Umgang mit Russland spaltet die Europäische Union in der Energiepolitik.

Weiterentwicklung des Rahmens für die Energieunion

Das Projekt ‚Energieunion‘ gehört zu den Kernvorhaben der Europäischen Kommission unter Jean-Claude Juncker. Mit dem bereits im Oktober 2014 ausformulierten Mandat zur Entwicklung einer ‚krisenfesten und wettbewerbsfähigen Energieunion mit einer vorausschauenden Klimapolitik‘ und den quantitativen Zielvorgaben für die Bereiche Emissionsminderung, erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Netzausbau gestaltete Juncker auch die Arbeitsstrukturen der Kommission um.¹ Die Ernennung von Maroš Šefčovič zum Vize-Präsidenten für die Energieunion und dem Fachkommissar Miguel Arias Cañete für die Bereiche Energie und Klima erforderte eine Neustrukturierung der Arbeitsabläufe, die sich nur langsam herauskristallisierte und zunächst halböffentlich ausgetragene Kompetenzstreitigkeiten der beiden Kommissare zutage beförderte.

Als Botschafter der Energieunion begann Šefčovič die Arbeit mit einem Besuch aller 28 Hauptstädte, um mit Regierungsvertretern und anderen nationalen Akteuren über Herausforderungen der Energieunion zu sprechen. In einer öffentlichen ‚State of the Energy Union‘-Rede erläuterte Šefčovič schließlich im November 2015 den derzeitigen Stand des Projekts und seine weiteren Vorhaben, insbesondere die umfangreichen Gesetzgebungsinitiativen in 2016, das somit zum ‚Year of Delivery‘ der Energieunion werden soll.² Daneben veröffentlichte die Kommission umfangreiches Datenmaterial über nationale Entwicklungstrends im Bereich der Energie- und Klimapolitik und den Status Quo der EU-Energiepolitik. Als weitere Projekte wurden die Vorlage des ‚Winterpakets‘ Gas (siehe

1 Severin Fischer: Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 181-186.

2 Europäische Kommission: Mitteilung: Bericht zur Lage der Energieunion 2015, KOM(2015) 572.

folgender Abschnitt) im Dezember 2015, die Neugestaltung des Emissionshandelssystems und eine politische Entscheidung über die Aufteilung des Klimaziels in den nicht vom Emissionshandel betroffenen Sektoren,³ die Neuauflage der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und ein neues Design für den Strommarkt angekündigt.

Eine besondere Rolle im Rahmen der Steuerung der Energieunion soll in Zukunft eine eigenständige Form der Governance einnehmen. Der Energieministerrat hatte hierzu am 26. November 2015 Schlussfolgerungen verabschiedet, die eine gleichrangige Rolle aller fünf Dimensionen der Energieunion (Energiesicherheit und -solidarität, ein funktionierender Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Dekarbonisierung, Forschung und Entwicklung) bei der neuen Gestaltung des Verhältnisses zwischen mitgliedstaatlichem Handeln und kommissionsseitiger Kontrolle und Steuerung vorsehen.⁴ Eine Herausforderung dürfte dies zukünftig insbesondere in den Bereichen darstellen, in denen zwar europäische Ziele, aber keine konkreten nationalstaatlichen Verpflichtungen vorgesehen sind, so etwa bei der Umsetzung des ‚27 Prozent‘-Ziels für den Ausbau der erneuerbaren Energien in der Europäischen Union.

Bislang treten die Kontroversen unter den Mitgliedstaaten über die Gestaltung der Energieunion noch nicht offen zutage, sodass weiterhin ein generell hohes Bekenntnis aller Akteure zu diesem Vorhaben der Kommission besteht. Dies ist in weiten Teilen jedoch der Vieldeutigkeit des Gesamtkonzepts und der bislang wenigen konkreten Gesetzgebungsvorhaben geschuldet. Dies dürfte sich aber mit Blick auf den weiteren Verlauf des Jahres 2016 und die Initiativen für das Jahr 2017 ändern. Hierzu zählen die Neuauflage der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, eine neu gestaltete Energieeffizienzrichtlinie, Entwürfe für ein neues Strommarktdesign und die Gestaltung der neuen Energieunion-Governance.

Das ‚Winterpaket‘ Gas: Bessere Koordinierung für mehr Versorgungssicherheit

Die Kommission präsentierte am 18. Februar 2016 das bislang weitreichendste Gesetzgebungspaket im Energiebereich dieser Legislaturperiode. Neben zwei unverbindlichen Mitteilungen zur Zukunft von Flüssiggas und Speichern in der Europäischen Union sowie zu einer Strategie für den Wärme- und Kältebereich beinhaltete der Vorschlag zwei zentrale Legislativakte, die starken Einfluss auf die Energieversorgungssicherheit der Europäischen Union, insbesondere im Umgang mit dem Energieträger Erdgas haben sollten.⁵ Zum einen wurde ein Entscheidungsentwurf veröffentlicht, welcher der Europäischen Kommission ausgeweitete ex-ante Informationsrechte beim Abschluss zwischenstaatlicher Verträge zwischen Regierungen von EU-Mitgliedstaaten und Staaten außerhalb der Europäischen Union zugestehen würde. Zum anderen, und sehr viel weitreichender, schlug die Kommission eine Revision der Gassicherheitsverordnung von 2010 vor. Die darin enthaltenen Neuregelungen betreffen in erster Linie gemeinsame Risikoanalysen der Mitgliedstaaten, die Umsetzung einer Solidaritätsklausel im Krisenfall und die erstmalige

3 Vgl. auch Gaby Umbach: Umwelt- und Klimapolitik in diesem Buch.

4 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 26. November 2015, Schlussfolgerungen, EUCO869/15.

5 Europäische Kommission: Mitteilung über eine Strategie für Flüssigerdgas (LNG) und Speicher, KOM(2016) 69; (dies.): Mitteilung über eine EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung, KOM(2016) 51; (dies.): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010, KOM(2016) 52; (dies.): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und nicht verbindliche Instrumente zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Energiebereich und zur Aufhebung des Beschlusses Nr.994/2012/EU, KOM(2016) 53.

Verpflichtung zur Entwicklung gegenseitiger Krisennotfallpläne in vorab definierten Regionen. Insbesondere die Zusammensetzung dieser Regionen sorgte für geteilte Meinungen unter den Mitgliedstaaten. Von deutscher Seite wurde die Gestaltung einer Deutschland, Polen, Tschechien und Slowakei umfassenden Gruppe kritisiert. Diese sei unter Marktgesichtspunkten wenig zielführend.

Ihre skeptische Haltung zum Kommissionspaket machten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich in einem gemeinsamen Non-Paper deutlich.⁶ Der Energieministerrat diskutierte die Vorlagen der Kommission am 6. Juni 2016 und erreichte zumindest für die Entscheidung zu intergouvernementalen Verträgen eine erste gemeinsame Position.⁷ Die Neugestaltung der Regulierung im Bereich Gasversorgungssicherheit wird das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union aller Voraussicht nach noch einige Zeit begleiten.

Integration des Energiebinnenmarkts und Infrastrukturentwicklung

Obwohl es im Zeitraum 2015/16 keine neuen binnenmarktbezogenen Gesetzgebungsinitiativen von Seiten der Kommission zu verzeichnen gab, gehört die Marktintegration mit dem dazugehörigen Infrastrukturausbau doch zu den dynamischsten Bereichen der europäischen Energiepolitik. Dies belegt auch die erstmalige Ausrichtung eines EU-Infrastrukturforums – analog zu den Foren für Strom, Erdgas und Erdöl – am 10./11. November 2015 unter Einbeziehung aller relevanten Akteure aus diesem Bereich. Die Annahme einer Liste von 195 Infrastrukturprojekten von gemeinsamem Interesse im Strom- und Gasbereich durch die Kommission, mit einem zur Verfügung stehenden Investitionsvolumen in Höhe von 5,35 Mrd. Euro bis 2020 zeigt einmal mehr die Bedeutung dieses Tätigkeitsbereichs.⁸ Neben diesen Themen zählen die Entwicklung regionaler Initiativen, der Baubeginn zentraler Lückenschlüsse und die Debatte über ein neues Strommarktdesign zu den wichtigsten Projekten im Energiebinnenmarkt.

Von besonderer Bedeutung für die Integration des Gasmarkts könnte sich die Gruppe von 15 mittel- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und Staaten der Energiegemeinschaft unter Beteiligung der Kommission erweisen. In einem gemeinsamen „Memorandum of Understanding“ wurden im Juli 2015 erste Grundzüge einer verstärkten Zusammenarbeit für Versorgungssicherheit im Gasmarkt festgehalten. In diesem Zusammenhang ist auch der Baubeginn der Transadriatischen-Pipeline (TAP) zu vermelden, über die in Zukunft Gas aus dem südlichen Korridor von Griechenland nach Italien befördert werden kann. Die lange erhoffte Anbindung der Gasquellen in Aserbaidschan könnte damit bald Wirklichkeit werden – wenn auch in deutlich geringerem Umfang als noch vor Jahren erwartet.

6 Ewa Krukowska: Five Western EU Countries Seek to Soften Gas Security Proposal, in: Bloomberg News, 8.4.2016.

7 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 6./7. Juni 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 9736/16.

8 Europäische Kommission: Kommission benennt zentrale Energieinfrastrukturvorhaben für die Integration der Energiemärkte und die Diversifizierung der Versorgungsquellen in Europa, Pressemitteilung IP/15/6107, 18. November 2015.

Auch im Strommarkt spielte die Intensivierung regionaler Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Zu nennen sind hier Übereinkommen zur engeren Kooperation zwischen Frankreich, Spanien und Portugal, eine Vereinbarung der Nordseeanrainer (ohne Beteiligung Großbritanniens) oder aber die Initiativen des Pentalateralen Forums sowie der von Deutschland initiierten Gruppe der elektrischen Nachbarn. Infrastrukturausbau, Marktintegration und Versorgungssicherheit stehen in allen Formaten im Vordergrund. Auch bei der Entwicklung der Stromnetze wurden Erfolge erzielt, so etwa durch die durch EU-Mittel kofinanzierte Anbindung der baltischen Staaten an das polnische Netz. Auf Seiten der Regulierung dominierte die Vorbereitung des neuen Strommarktdesigns die Debatten, mit dessen Vorlage durch die Kommission im Winter 2016 zu rechnen sein wird. Im Mittelpunkt dürften dabei die Weiterentwicklung des Marktes für Flexibilität, der gemeinsame Umgang mit Kapazitätsmärkten sowie die Kompetenzgestaltung bei der Regulierung rund um die Agentur zur Zusammenarbeit nationaler Regulierer (ACER) stehen. Einen kritischen Blick auf die nationalen Kapazitätsmärkte wirft derzeit die Generaldirektion Wettbewerb, wie sich im Rahmen einer Zwischenveröffentlichung ihrer Sektoruntersuchung bereits deutlich zeigte.

Ein weiteres kontroverses Thema im Bereich des europäischen Strombinnenmarkts ist die Debatte über die Trennung der deutsch-österreichischen Strompreiszone, die insbesondere aus mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten aufgrund zunehmender ‚Ringflüsse‘ deutschen Stroms durch ihr Netz vorangetrieben wird. Nachdem sich ACER positiv zu diesem Schritt geäußert hatte, könnte diese Maßnahme in absehbarer Zukunft umgesetzt werden.

Die inkrementelle Weiterentwicklung der Strom- und Gasmärkte ist eine Erfolgsgeschichte, auch wenn die dabei erzielten kleinen Fortschritte nur selten eine breitere Öffentlichkeit erreichen. Die künftigen Regeln für die Gestaltung des Strommarkts werden die Diskussionen in diesem Bereich in den kommenden Monaten mit Sicherheit prägen.

Ein neuer Konflikt: Die Ostseepipeline ‚Nord Stream 2‘

Die vermutlich größte Kontroverse der vergangenen Jahre in der EU-Energiepolitik rief die Bekanntgabe der Kapazitätserweiterung der Ostseepipeline ‚Nord Stream‘ von 55 Mrd. m³ auf 110 Mrd. m³ pro Jahr durch ein Konsortium aus fünf westeuropäischen Energieunternehmen und der russischen Gazprom hervor.⁹ Während die deutsche Bundesregierung das Projekt unterstützt und Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel bei einem Besuch in Moskau Ende 2015 eine aktive Rolle Deutschlands bei der Umsetzung des Baus der in Greifswald endenden Pipeline versprach, entwickelte sich in Brüssel und anderen Hauptstädten erheblicher Widerstand gegen das Vorhaben. Deutlich wurde dies anhand eines Briefs von sieben mittel- und osteuropäischen Regierungschefs und Staatspräsidenten an Kommissionspräsident Juncker, in dem dieser zu einem Einschreiten gegen den Bau der Pipeline aufgefordert wurde. Ähnlich äußerte sich auch Italiens Ministerpräsident Matteo Renzi, der beim Gipfel des Europäischen Rates im Dezember 2015 das Thema ‚Nord Stream 2‘ aufrief und Bundeskanzlerin Angela Merkel für ihre Haltung öffentlich kritisierte.

9 Severin Fischer: Nord Stream 2: Trust in Europe, CSS Policy Perspective, Vol. 4/4, März 2016.

Bei der Debatte über die Ostseepipeline lassen sich zahlreiche, teils miteinander verwobene Diskussionsstränge identifizieren, deren Bedeutung von Akteuren unterschiedlich gewichtet wird. Hierzu zählen der außenpolitische Umgang mit Russland nach der Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine ebenso wie die Frage nach der Rolle russischer Erdgaslieferungen bei der Gewährleistung von Versorgungssicherheit. Während Deutschland und andere Mitgliedstaaten mit einer Erhöhung der gemeinsamen europäischen Versorgungssicherheit durch neue Infrastruktur argumentieren, sieht die Gegenseite eine Verhinderung alternativer Lieferungen als zentrales Problem. Auch die Rolle der Ukraine als Transitland und langfristige klimapolitische Erwägungen werden im Kontext der Debatte über ‚Nord Stream 2‘ zunehmend thematisiert.

Die entscheidende Frage für die Realisierung des Projekts dürfte jedoch die rechtliche Bewertung der Pipeline vor dem Hintergrund des Dritten Energiebinnenmarktpakets darstellen. So wird es der Kommission nur dann möglich sein die Ausgestaltung des Vorhabens zu beeinflussen, wenn hierfür eine Handhabe aus dem europäischen Recht abgeleitet werden kann. Dies ist bis heute auch innerhalb der Kommission stark umstritten.

Die internationale Dimension der Energieunion

Energieaußenpolitik und Energiediplomatie spielten 2015/16 aus unterschiedlichen Gründen wie zu kaum einem anderen Zeitraum zuvor eine wichtige Rolle. Zum einen war die Europäische Kommission im Winter 2015 zum wiederholten Male als Vermittlerin in den Gasliefergesprächen zwischen Russland und der Ukraine gefragt. Diese Rolle hatte Kommissionsvizepräsident Šefčovič von seinem Vorgänger Günther Oettinger geerbt. Einmal mehr konnte ein einjähriges Übergangsabkommen ausgehandelt werden. Abseits der Bemühungen um konkrete Lösungen für die ukrainische Versorgungs- und Transitfrage sind die Kontakte zwischen der Kommission und der russischen Regierung im Energiebereich weitgehend eingefroren. Zum anderen geht es der Kommission in wachsendem Maße darum, ihre Vorstellungen von einer Energieunion in der Nachbarschaft der Europäischen Union zu erläutern und für verstärkte Kooperation zu werben. In diesem Zusammenhang sind in erster Linie Gespräche mit Norwegen, der Türkei und nordafrikanischen Staaten zu nennen. Aber auch im Dialog mit der indischen und chinesischen Regierung sowie dem im Frühjahr 2016 einmal mehr veranstalteten EU-US-Energierat wurden zentrale Herausforderungen für die Gewährleistung globaler Energiesicherheit und gemeinsamer Projekte im Bereich Technologieentwicklung und Klimaschutz angesprochen.

Die gestiegene Bedeutung internationaler Energiepolitik spiegelt sich auch in einem vom Rat der Europäischen Union verabschiedeten gemeinsamen Papier zur Energiediplomatie sowie der prominenten Integration des Themas ‚Energiesicherheit‘ in der neuen außen- und sicherheitspolitischen Strategie der Kommission wider.¹⁰

10 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 20. Juli 2015, Schlussfolgerungen, EUCO 10995/15; Federica Mogherini: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

Ausblick

Die Gestaltung der Energieunion bestimmt seit zwei Jahren die Diskussionen über die EU-Energiepolitik. Der komplizierte Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten über Detailfragen wird nun ab 2016 die zentrale Herausforderung sein. Bereits die Auseinandersetzung über die ‚Nord Stream 2‘-Pipeline macht deutlich, dass die Vorstellungen in diesem Bereich teilweise weit auseinander liegen. Weiter erschwert werden dürfte die Debatte in den kommenden Jahren durch den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union. Die Energie- und Klimapolitik verliert damit einen zentralen Akteur, der für die heutige Konstruktion des Politikfelds maßgeblich ist und sich aktiv für einen offenen Markt im Energiebereich sowie eine hervorgehobene Rolle der Europäischen Union in der Klimapolitik eingesetzt hat. Damit einher geht eine zeitaufwändige neue Ausbalancierung von Mehrheiten zu spezifischen Gestaltungsfragen. Die Erneuerbare-Energien-Politik könnte dadurch an Zustimmung gewinnen. Ehrgeizige klimapolitische Transformationsbemühungen dürften hingegen einen Rückschlag erleiden.

Weiterführende Literatur

Severin Fischer: Searching for an Energy Union, CSS Policy Perspective, Vol. 3/5, November 2015.

Severin Fischer: Nord Stream 2: Trust in Europe, CSS Policy Perspective, Vol. 4/4, März 2016.

Severin Fischer/Oliver Geden: Die Energie- und Klimapolitik der EU nach dem Brexit-Referendum, SWP-Aktuell 50/2016.