

Egenhofer, Christian; Goy, Georg C.

Article — Digitized Version

Europäische Energiepolitik vor der Regierungskonferenz 1996/97

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Egenhofer, Christian; Goy, Georg C. (1996) : Europäische Energiepolitik vor der Regierungskonferenz 1996/97, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 65, Iss. 3, pp. 369-380

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141142>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Europäische Energiepolitik vor der Regierungskonferenz 1996/97

Von Christian Egenhofer* und Georg C. Goy**

Zusammenfassung

Im Vertrag von Maastricht ist es nicht gelungen, die bereits vorhandenen Zuständigkeiten der Europäischen Union (EU) im Energiebereich aufeinander abzustimmen oder gar Energiepolitik als einen eigenständigen Handlungsbereich der Gemeinschaftspolitik zu etablieren. Mittlerweile hat der Energieministerrat zwar den Grundsätzen des von der Europäischen Kommission vorgelegten Weißbuchs zur Energiepolitik zugestimmt. Von der bevorstehenden Regierungskonferenz, die sich die Revision des EU-Vertrages zum Ziel gesetzt hat, ist jedoch kaum zu erwarten, daß sie sich bereits zu einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik (GEP) entschließen wird. Allenfalls dürfte nach einem Konsens für eine verbesserte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der EU bei Energiefragen gesucht werden, die dazu beitragen soll, die Kernpunkte einer Energiepolitik für Europa, nämlich Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Wahrung der Versorgungssicherheit und Verbesserungen im Umweltschutz, gemeinsam zu verwirklichen.

1. Einführung

Energiepolitik auf europäischer Ebene war in der Vergangenheit überwiegend sektoral ausgerichtet und bezog sich im wesentlichen auf den Kohlenbergbau und die Förderung der Kernenergie. Grundlage hierfür waren die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom). Außerhalb dieser beiden Bereiche gab es von der Gemeinschaft lediglich eine Reihe allgemein gehaltener sektorübergreifender Zielvorgaben wie die Verbesserung der Energieeffizienz und die Reduzierung der Importabhängigkeit der Gemeinschaft, die den Mitgliedstaaten als energiepolitische Orientierungen dienen sollten. Alle Versuche, ein umfassendes, eigenständiges Energiekapitel in den EWG- bzw. EG- und später auch in den EU-Vertrag aufzunehmen, scheiterten jedoch. So konnten sich die Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre auf keine allgemeinen energiepolitischen Kompetenzen für die Gemeinschaft einigen, die über diejenigen hinausgingen, die ihr vom EGKS- und Euratom-Vertrag ohnehin zugestanden wurden, obwohl zwei der drei Verträge, die ehemals die Europäische Gemeinschaft begründeten, speziell auf Teile des Energiesektors zugeschnitten waren.

2. Energiepolitische Vorgaben der EG-Verträge

Ziel des EGKS-Vertrags war es, durch vertragliche Abmachungen auf supranationaler Ebene die französi-

sche und deutsche Kohle- und Stahlindustrie miteinander zu verbinden; damit sollte sie praktisch der alleinigen nationalen Kontrolle entzogen werden, um durch die Kontrolle der Schwerindustrie dem Aufbau einer nationalen Rüstungswirtschaft und damit letztlich einem erneuten Krieg vorzubeugen. Der EGKS-Vertrag von 1952 gab der Gemeinschaft weitreichende Kompetenzen in der Ordnungspolitik sowie bei einigen sektorübergreifenden Maßnahmen auf Gebieten wie der Forschungs- und Technologieförderung sowie der Restrukturierung der Kohle- und Stahlindustrie in der Gemeinschaft¹. Nachdem die substantiellen Bestimmungen (vor allem im Bereich Restrukturierungshilfen) in den EU-Vertrag übernommen wurden, wird gegenwärtig diskutiert, ob der EGKS-Vertrag nach Ablauf seiner Gültigkeit im Jahre 2002 verlängert oder ganz abgeschafft werden soll, zumal der Vertrag inzwischen in wirtschaftlicher Hinsicht erheblich an Bedeutung eingebüßt hat.

Der Euratom-Vertrag brachte die friedliche Nutzung der Atomenergie 1958 unter das gemeinsame Dach der Staa-

* Research Fellow und Leiter des Energieprogramms am Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel.

** DIW, Berlin.

¹ Die Vorschriften des EGKS-Vertrages sind besonders weitreichend. So gibt z.B. Art. 50 der Hohen Behörde die Möglichkeit, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel sich durch die Erhebung von Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl zu verschaffen.

tengemeinschaft. Hier galt es nicht nur die drohende Gefahr der zunehmenden Abhängigkeit von Energieimporten abzuwenden, die als direkte Folge der Suezkrise ins Bewußtsein gelangte, sondern es sollte auch der Versuch unternommen werden, der militärischen (und politischen) Dominanz der Supermächte USA und Sowjetunion, die sich in der Suezkrise manifestierte, ein europäisches Gegengewicht entgegenzusetzen. Da die Mitgliedstaaten aus wirtschaftlichen Gründen und aus Gründen der Wahrung ihrer nationalen Souveränität darauf insistierten, die endgültige Kontrolle über ihre nationalen Atomprogramme zu behalten, wurden weitere Fortschritte auf diesem Gebiet verhindert.

Die Römischen Verträge, die 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschafts Gemeinschaft (EWG) führten, sahen kein eigenständiges Energiekapitel vor. Und dies, obwohl der Spaak-Bericht, der als der eigentliche Entwurf für den EWG-Vertrag angesehen werden kann, Energie als ein Gebiet mit dringendem Handlungsbedarf identifizierte. Die Mitgliedstaaten wollten sich jedoch ihre Autonomie bei der Gestaltung ihrer Energieversorgung nicht nehmen lassen.

In der Folgezeit gab es immer wieder Vorstöße, die Gemeinschaft mit eigenen energiepolitischen Kompetenzen auszustatten. Meist geschah dies in solchen Phasen, in denen der Versorgungssicherheit Gefahr drohte, wie bei den Ölpreiskrisen zu Beginn und am Ende der siebziger Jahre oder zuletzt bei der Golfkrise von 1991². Begnügte man sich in den siebziger Jahren damit, die Kohleforschung sowie die Explorationstätigkeit in der Nordsee zusätzlich zu den nationalen Programmen mit Gemeinschaftsmitteln zu fördern, so war es Mitte der achtziger Jahre die Definition gemeinsamer energiepolitischer Orientierungen³, von denen man sich in teilweise quantifizierter Form eine höhere Energieeffizienz, die Verringerung der Importabhängigkeit und letztlich eine allmähliche Annäherung (Konvergenz) der doch sehr unterschiedlichen nationalen Energieordnungssysteme erhoffte. Spätestens als Energie auf dem Weltmarkt wieder im Überfluß vorhanden war und preiswert zur Verfügung stand, zeigte sich sehr bald, daß diese Zielorientierungen ohne weitergehende Maßnahmen nicht erreicht werden konnten. Still-schweigend wurde von ihrer Erfüllung Abstand genommen. Spätestens hier zeigte sich, daß eine intergouvernementale Koordinierung nationaler Energiepolitiken nicht ausreichte, eine gemeinsame Energiepolitik zu begründen.

3. Stockende Integration der Energiemärkte

Die Schaffung eines gemeinsamen Energiebinnenmarktes war demzufolge weder im Weißbuch der Kommission zum Binnenmarkt noch bei der Abfassung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986⁴, mit der die Vollendung des europäischen Binnenmarktes eingeleitet wurde, explizit aufgenommen worden. Somit blieben die

Energiemärkte vorerst von der Vergemeinschaftung ausgenommen. Diese Position geriet jedoch bald ins Wanken, als sich das Ausmaß herausstellte, mit der sich die Schaffung des Binnenmarktes auf den Energiesektor auswirkte. Nunmehr regelungsbedürftige Bereiche wie insbesondere das öffentliche Beschaffungswesen, die aktive Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsvorschriften und die angestrebte Harmonisierung der Steuer- und Umweltvorschriften zwangen die Kommission weniger als zwei Jahre nach der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms auch eine Strategie zur Herbeiführung eines einheitlichen Energiebinnenmarktes zu entwickeln⁵. Kernpunkte waren hierbei vor allem die Schaffung eines gemeinsamen Elektrizitäts- und Gasbinnenmarktes sowie eine verstärkte Kontrolle der von den Mitgliedstaaten dem jeweiligen nationalen Kohlenbergbau gewährten Subventionen durch die Europäische Kommission. Es war nicht mehr zu übersehen, daß auch der Energiemarkt vom Integrationsschub, der von der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes ausging, tiefgreifend erfaßt wurde. Der Ölsektor galt ohnehin aufgrund seiner globalen Ausrichtung als ein weitgehend vom Wettbewerb beherrschter Markt, auf dem allerdings noch die Beseitigung einiger Hindernisse für den freien Warenverkehr anstand, die sich u.a. aus den unterschiedlichen Bestimmungen und technischen Normen vor allem für Kraftstoffe, den Unterschieden in den Qualitätsnormen für Mineralölzeugnisse einschließlich der gegenseitigen Anerkennung unterschiedlich strenger Umweltschutznormen und aus manchen Bestimmungen für zugelassene Monopole wie dem Exklusivrecht für Raffinage und dem daraus abgeleiteten Verbot grenzüberschreitender Lieferungen ergaben.

Vor diesem Hintergrund eröffnete die Kommission erneut die Diskussion um die Notwendigkeit einer gemeinsamen Energiepolitik der EU. Sie sah sich dazu veranlaßt durch die Vielzahl der auf sie übertragenen Kompetenzen in anderen Bereichen, die sich mittelbar auch auf den Energiesektor auswirkten, wie die Vollendung eines europäischen Binnenmarktes oder die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben in der Regional-, Forschungs- und Umweltpolitik. Aufgrund ihrer Außenhandelskompetenz und ihrer im Laufe der Zeit zunehmenden außenpolitischen Bedeutung spielte die Gemeinschaft auch eine aktive Rolle bei der Verbesserung der Beziehungen zu den Ölförderländern in der OPEC und in der GUS.

² Vgl. Arbeitspapier der Kommission, Security of supply, the internal energy market and energy policy, SEC (90) 1248.

³ Vgl. EntschlieÙung des Rates vom 16.9.1986, in der die neuen energiepolitischen Zielvorgaben der Gemeinschaft bis zum Jahr 1995 festgehalten wurden. Amtsblatt der EG Nr. C 241/1 vom 29.9.1986. Vgl. auch Ergebnisse der Überprüfung der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft für 1995, Mitteilung der Kommission an den Rat, KOM (88) 174 endg. Vol. I + II, vom 6.4.1988.

⁴ In Kraft getreten 1987.

⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Der Energiebinnenmarkt, KOM(88) 238 endg. vom 2.5.1988.

4. Die Verhandlungen von Maastricht

Im Vorfeld der Maastrichter Regierungskonferenz von 1992 befaßten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Revision der geltenden Verträge erneut mit der Frage, ob ein eigenständiges Energiekapitel in den „Vertrag über die Europäische Union“⁶ aufgenommen werden sollte. Im ursprünglichen Vertragsentwurf der Kommission von 1991 war dies noch vorgesehen. Doch schnell wurde deutlich, daß sich die EU-Staaten nicht zu einem solchen Energiekapitel durchringen würden. Luxemburg und die Niederlande, die entsprechende Vertragsentwürfe vorgelegt hatten, beharrten im Verlauf der Vorverhandlungen immer weniger auf einem solchen Energiekapitel, so daß es bei den abschließenden Verhandlungen in Maastricht selbst gar nicht mehr auf der Tagesordnung stand. Die Mitgliedstaaten einigten sich jedoch darauf, die Frage eines eigenständigen Energiekapitels bei der für 1996 vorgesehenen Regierungskonferenz auf der Grundlage eines Kommissionsberichts erneut zu diskutieren. Parallel dazu wurden Maßnahmen im Bereich Energie in Artikel 3(t) zur Liste der legitimen Gemeinschaftsaktivitäten hinzugefügt⁷. Daran, daß Maßnahmen im Bereich Energie auf der Basis der Generalermächtigung des Artikels 235 EU-Vertrag nach wie vor einstimmig beschlossen werden mußten, änderte sich nichts.

Die Mitgliedstaaten waren nicht bereit, weitere Einschränkungen ihrer Autonomie im Bereich ihrer an vorwiegend nationalen Interessen ausgerichteten Energiepolitik hinzunehmen⁸. Die Mitglieder, die auf eigene Energieresourcen zurückgreifen können, wie Großbritannien mit seinen reichen Kohle- und Ölvorkommen, die Niederlande als großer Gasproduzent und -exporteur und das kohlereiche Deutschland⁹ waren auf dem energiepolitischen Feld von jeher gegen einen Machtzuwachs für Brüssel. So konnten sich die „Energiehabeichtse“ unter den Mitgliedstaaten, die sich einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik (GEP) gegenüber eher aufgeschlossen zeigten wie Italien, Spanien, Belgien und Irland mit ihren Vorstellungen nicht durchsetzen. Erschwerend kommt hinzu, daß nicht nur grundverschiedene Strukturen die jeweiligen nationalen Energiesektoren kennzeichnen, sondern — vor allem im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger — auch sehr unterschiedliche ordnungspolitische Überzeugungen innerhalb der EU existieren. Als Protagonisten hierfür lassen sich zum einen Großbritannien, das dem Dogma von der allseitigen Wirksamkeit der Marktkräfte anhängt, und zum anderen Frankreich anführen, das vorzugsweise auf die Wirksamkeit staatlicher Regulierung vertraut. Auch daß sich die südeuropäischen Länder in ihren Wünschen zur energiewirtschaftlichen Zusammenarbeit stärker zum Mittelmeergebiet (Algerien, Libyen) hin orientieren, während die nordeuropäischen Mitgliedstaaten mehr auf die Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas setzen, erleichtert nicht gerade den Einigungsprozeß. Schließlich gibt es auch große Unterschiede hinsichtlich der Umweltgesetzgebung. Während Dänemark, die Niederlande oder

Deutschland auf Setzung immer höherer Umweltstandards bestehen, haben die Kohäsionsländer¹⁰ — mit Ausnahme von Irland — schon große Mühe, die gegenwärtig gültigen Normen und Standards einzuhalten und die dafür notwendigen Mittel aufzubringen.

Vor diesem Hintergrund war es für die Kommission von vornherein schwer, die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit eines erneuten Anlaufs zur Formulierung einer gemeinsamen Energiepolitik zu überzeugen. Das Ergebnis von Maastricht war aber nur zum Teil die Folge widerstreitender Interessen der Mitgliedstaaten. Eine wichtige Rolle spielte sicherlich auch, daß sich die Kommission nicht entschieden genug für die Einfügung eines Energiekapitels eingesetzt hatte. Aus Sicht der Kommission gab es wichtigere Themen, die bei der Konferenz durchgesetzt werden sollten, als gerade ein solches Kapitel. Es galt als offenes Geheimnis, daß der damalige Kommissionspräsident, Jacques Delors, wenig Interesse an Energiefragen zeigte. Ein übriges tat die „Bulldozer“-Taktik des damaligen Energiekommissars, Cardoso e Cunha, der mit oftmals als weit überzogen geltenden Vorschlägen im Energiebereich gleichermaßen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Industrie — traditionell eigentlich der Kommission nahestehend — vor den Kopf gestoßen hatte.

5. Hat eine gemeinsame europäische Energiepolitik noch eine Chance ?

Aus heutiger Sicht ist klar, daß mit dem Vertrag von Maastricht eine Chance vertan wurde, die bereits vorhandenen Kompetenzen der EU auf dem Energiesektor aufeinander abzustimmen oder gar die Grundzüge einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik (GEP) in einem gesonderten Energiekapitel zusammenzufassen.

⁶ Vgl. Amtsblatt der EG Nr. C 191 vom 29.7.1992.

⁷ Die 1. Erklärung der Schlußakte zu den Bereichen Katastrophenschutz, Energie und Fremdenverkehr sagt aus, „...daß die Frage der Einführung von Titeln über die in Artikel 3 Buchstabe t des Vertrags ... genannten Bereiche ... anhand eines Berichts geprüft wird, den die Kommission dem Rat bis spätestens 1996 vorlegen wird.“ Ferner erklärt die Kommission, „daß die Gemeinschaft ihre Tätigkeit in diesen Bereichen auf der Grundlage der bisherigen Bestimmungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften fortsetzen wird.“ Vgl. Erklärung zu den Bereichen Katastrophenschutz, Energie und Fremdenverkehr. In: Vertrag über die Europäische Union, Brüssel/Luxemburg, 1992.

⁸ Eine gute Zusammenfassung der unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten zur Energiepolitik bietet: Paul K. Lyons, Energy policies of the European Union, EC Inform, London 1994.

⁹ Auch die deutschen Bundesländer, die bei Maastricht zum ersten Mal maßgeblich an der Gestaltung des EU-Vertrags beteiligt waren, lehnten ein EU-Energiekapitel ab, weil sie nicht die „Katze im Sack“ kaufen wollten, d.h. nur dann einem solchen Kapitel zustimmen wollten, wenn die damit verbundene politische Strategie offengelegt würde.

¹⁰ Dies sind Spanien, Portugal, Griechenland, Irland, so benannt, da sie Mittel aus dem in Maastricht beschlossenen Kohäsionsfonds erhalten.

Angesichts der Auseinandersetzungen im Rahmen der Ratifizierungsdebatten in den Mitgliedstaaten zum Maastrichter Vertrag und dem darin zum Ausdruck gekommenen Mißtrauen gegenüber zusätzlichen Kompetenzen für die Union, sind die Chancen für die Aufnahme eines eigenständigen Energiekapitels in einen revidierten Unionsvertrag jetzt aber eher noch schlechter.

Außerdem ist zu erwarten, daß wegen der mangelnden Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten — hier vor allem Großbritannien — die Integration innerhalb der EU zu vertiefen, das Ergebnis der bevorstehenden Verhandlungen eher durch Minimallösungen gekennzeichnet sein wird. Von daher wird kein Raum sein, die Verhandlungen mit dem Streit um die Einfügung eines Energiekapitels zusätzlich zu belasten. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich die Mitgliedstaaten auf die Schwerpunkte der kommenden Regierungskonferenz,

- Ausbau der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP),
- Vertiefung der Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit,
- Verbesserung der Bürgernähe sowie
- institutionelle Reform

konzentrieren und — vielleicht mit Ausnahme eines Kapitels zur Beschäftigungspolitik — der EU keine neuen Kompetenzen einräumen werden.

Offen ist die Frage, inwieweit die Debatte um die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren im Rahmen der institutionellen Reform eine erneute Diskussion des Energiethemas aufgrund des Konsolidierungsbedarfs bei der Neuordnung der Kompetenzen aus den EGKS- und Euratom-Verträgen ausklammern kann.

5.1 Stand der Diskussion zur Regierungskonferenz 1996/97

Eine Analyse der Vorbereitungsdokumente zur Regierungskonferenz bestätigt, daß sich bislang die verschiedenen Institutionen der EU eher zurückhaltend zur Einfügung eines Energiekapitels geäußert haben¹¹. Auch die sogenannte Reflektions- oder Westendorp-Gruppe, die von den Mitgliedstaaten mit der Vorbereitung der Regierungskonferenz beauftragt wurde¹², konnte sich nicht dazu durchringen, die Einfügung eines Energiekapitels vorzuschlagen. Sie kam mehrheitlich zu dem Ergebnis, daß kein Bedarf an einem solchen Kapitel bestehe. Sie trat vielmehr dafür ein, die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten auf energiepolitischem Gebiet zu verstärken.

Unter den Mitgliedstaaten wird die Einfügung eines Energiekapitels vor allem vom Neumitglied Finnland gefordert, das sich hiervon eine schnellere Öffnung der monopolisierten Märkte für leitungsgebundene Energieträger in Westeuropa verspricht. Folgerichtig möchte die finnische Regierung die Harmonisierung und die Deregulierung sowie den Reziprozitätsanspruch¹³ auch für die Energie-

märkte im neuen Vertrag festschreiben. Für eine GEP setzen sich darüber hinaus Belgien, Italien, Griechenland und Spanien ein, Länder also, die weitgehend nicht auf eigene Energieressourcen zurückgreifen können. Sie erhoffen sich von einer gemeinsamen Energiepolitik eine erhöhte Versorgungssicherheit durch mehr Solidarität und größere Flexibilität im Binnenmarkt sowie bessere Beziehungen mit den Förderländern, sofern die Außenbeziehungen zu diesen Ländern durch die EU gestaltet werden.

Von den einflußreichen EU-Staaten setzt sich vor allem Frankreich für die Einfügung eines Energiekapitels ein. Erhofft man sich doch hier im Rahmen eines solchen Energiekapitels die in Frankreich besonders stark ausgeprägte Auffassung von den Aufgaben der Energieversorgungsunternehmen (EVU) als Daseinsvorsorge („Service Public“) im revidierten Vertrag zu verankern. Da nämlich nach dem geltenden EU-Recht auch die EVU wie alle anderen Unternehmen den EU-Wettbewerbsregeln unterliegen, können nur in begründeten Fällen Ausnahmen hiervon zugelassen werden. Angesichts der erwarteten Fortschritte bei der Durchsetzung des Energiebinnenmarktes möchte die französische Regierung ihre nationalen Strom- und Gasmonopole durch eine Schutzklausel für den „Service Public“ von den Wettbewerbsregeln ausgenommen wissen. In dem Maße, wie die Verankerung einer solchen Schutzklausel im Vertrag unwahrscheinlicher wird, dürfte dann auch Frankreich das Interesse an einem eigenständigen Energiekapitel verlieren.

Das Europäische Parlament (EP) schließlich hatte sich bisher als stärkster Verfechter eines solchen Energiekapitels erwiesen. In mehreren Resolutionen forderte es die energiepolitischen Intentionen des im Jahre 2002 auslaufenden EGKS-Vertrages zusammen mit den energierelevanten Aspekten aus anderen Kompetenzbereichen der EU unter den beiden Schwerpunkten Umweltvorsorge und Versorgungssicherheit in ein neues Energiekapitel zu integrieren¹⁴. Hintergrund hierfür dürfte einmal der Wunsch des EP sein, auch in Energiefragen erweiterte Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsrechte zu erlangen¹⁵. Zum anderen soll — nach Auffassung des EP — „die Kom-

¹¹ Vgl. European Commission, Intergovernmental Conference 1996: Commission Report for the Reflection Group, May 1995.

¹² Die Reflexionsgruppe bestand aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie zwei Vertretern des EP, nämlich dem Deutschen Elmar Brok und der Französin Elisabeth Guigou. Den Vorsitz führte der frühere spanische Außenminister Carlos Westendorp, nach dem die Gruppe auch benannt wird.

¹³ Der Anspruch nach wechselseitiger Öffnung der Märkte soll verhindern, daß der Zugang zu den bereits weitgehend geöffneten Elektrizitäts- und Gasmärkten in Finnland, Schweden und Großbritannien nur einseitig zu Lasten dieser Länder erfolgt.

¹⁴ Vgl. EP-Resolutionen vom 17.5.1995, 14.12.1995, 13.3.1996 und 19.6.1996.

¹⁵ Aus historischen Gründen ist das EP bisher von der Einflußnahme auf den EGKS- und den Euratom-Vertrag ausgeschaltet und kann z.B. über den nichtnuklearen Teil des Forschungsprogramms mitbestimmen, beim nuklearen Teil hingegen muß es formal nicht einmal angehört werden.

mission einen Auftrag von Verfassungsrang erhalten, energiepolitische Rahmendaten zu setzen, die eine innen- und außenpolitische Orientierung in Fragen wie der Versorgungssicherheit, des Klimaschutzes oder der nuklearen Sicherheit erlauben¹⁶.

Im Unterschied zum EP legt die Kommission¹⁷ Wert darauf, keine neuen Kompetenzen für sich zu fordern. Stattdessen sollen die geltenden Befugnisse aus dem EGKS-, dem Euratom- und dem Unions-Vertrag gestrafft und besser aufeinander abgestimmt werden, um die Kohärenz energiebezogener Entscheidungen zu verbessern. Die Kommission legt sich nicht fest, sondern schlägt zwei alternative Vorgehensweisen vor: Entweder sollte die Anwendung der Bestimmungen aus den drei Verträgen miteinander verbunden, auf Unstimmigkeiten hin abgeglichen und das Ergebnis dann in einem zusammenhängenden Abschnitt dargestellt werden (Stichwort: „Konsolidierung der Verträge“), oder man könne sich zu der Alternative durchringen, ein eigenständiges Energiekapitel in den Vertrag einzufügen, in dem die Ziele einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik sowie die entsprechenden Instrumente und Verfahren definiert werden (Stichwort: „Energiekapitel“). Als Ziele einer solchen Energiepolitik, die dann alle Energieträger umfassen sollte, könne man sich die Vollendung des Energie-Binnenmarktes, den Schutz der Umwelt und die Verpflichtung, einen Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssicherheit zu leisten, vorstellen.

Der Ministerrat hat die Vorschläge der Kommission „zur Kenntnis genommen“¹⁸, was im EU-Sprachgebrauch einer mehr oder minder deutlichen Ablehnung gleichkommt. Damit rückt ein Energiekapitel zwar in weite Ferne, aufgrund des Auslaufens des EGKS-Vertrags dürfte jedoch die von der Kommission vorgeschlagene Konsolidierungsvariante dennoch einige Chancen haben, aufgegriffen zu werden. So ist nicht auszuschließen, daß im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen die Diskussion um die Ziele einer gemeinsamen Energiepolitik der EU wiederbelebt wird.

5.2 Stand der Debatte zur Einbindung der Energieversorgungsunternehmen

Im Hintergrund der Diskussion um die Einfügung eines eigenständigen Energiekapitels in den EU-Vertrag stand letztlich die vehement geführte, langwierige Debatte um die Zukunft der Versorgungsunternehmen in einem gemeinsamen Binnenmarkt. Die grundverschiedenen Standpunkte in dieser ordnungspolitischen Debatte lassen sich auf die beiden Fragen zuspitzen: Sollen die Versorgungsunternehmen den Regeln des — entstehenden — Energiebinnenmarktes und damit dem europäischen Wettbewerbsrecht unterworfen werden, wie es im EU-Vertrag angelegt ist und wie es auch der Auffassung der Mehrheit der Mitgliedstaaten entspricht? Oder soll es den Mitgliedstaaten prinzipiell überlassen bleiben, Dienstleistungen wie die Versorgung mit den leitungsgebundenen Energie-

trägern Gas und Elektrizität vom EU-Vertrag auszunehmen, wie dies von der französischen Regierung gefordert wurde?

Mitte Februar 1993 forderte eine Gruppe öffentlicher Unternehmen aus Frankreich und Belgien, maßgeblich unterstützt von der damaligen sozialistischen Regierung in Paris, der Idee einer „Charta der Öffentlichen Dienstleistungen“ näherzutreten. Unbestrittenes Ziel dieser Aktion war es, die französische Auffassung vom „Service Public“ zu sanktionieren. Die Idee wurde vom damaligen Kommissionspräsidenten, dem französischen Sozialisten Jacques Delors, positiv aufgenommen. Sah er doch darin eine Möglichkeit, durch die staatlich verbürgte Sicherung von öffentlichen Dienstleistungsaufgaben die Bürger stärker an den Gedanken eines gemeinsamen Europa heranzuführen. Innerhalb der Kommission blieb diese Idee allerdings bis heute umstritten. Unterstützt wurde die Charta von der sozialistischen Fraktion im EP, während im Rat diese Idee im wesentlichen nur von der französischen Regierung unterstützt wurde.

Zentrales Element des französischen Verständnisses vom „Service Public“ ist die Bereitstellung von bestimmten Gütern und Dienstleistungen wie Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Post, Eisenbahn, Telekommunikation und früher auch Luftverkehrsdienste als öffentliche Aufgaben im Sinne der Daseinsvorsorge, die vorzugsweise von vertikal integrierten Staatsmonopolen wahrzunehmen sind. Dazu gehört auch, daß diese Monopole als Teil der Staatsverwaltung neben der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen eine Reihe anderer Aufgaben vor allem im sozialpolitischen und industriepolitischen Bereich, also quasi politische Aufgaben, wahrzunehmen haben¹⁹. So wird beispielsweise darauf geachtet, daß die Stromtarife für Haushalte in ganz Frankreich unter Ein-schluß der Überseegebiete aus sozialpolitischen Gründen nicht zu sehr voneinander abweichen. Staatlich subventionierte und von Staatsmonopolen erbrachte öffentliche Dienstleistungen zählen im Verständnis der Franzosen zu den „Grundrechten“, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit von einer starken Linken als Pfand für die Sicherung

¹⁶ Vgl. Rolf Linkohr: Vom niedrigen Profil der europäischen Energiepolitik. In: Energie-Dialog, 2-1995.

¹⁷ Bericht der Kommission an den Rat Über Katastrophenschutz, Fremdenverkehr und Energie SEK (96) 496 endg. vom 3.4.1996.

¹⁸ Vgl. Presseverlautbarung der Ratssitzung vom 7. Mai 1996, in der der für Energie zuständige Kommissar Papoutsis den Kommissionsvorschlag vortrug.

¹⁹ So ist es gesetzlich vorgeschrieben, daß ca. 1 vH des Gesamtumsatzes (etwa 50 Mrd. DM) von der EDF an die Arbeitnehmervertreter in Form von Beiträgen zur CCAS (Caisse centrale d'action sociale) gehen. Für die kommunistisch ausgerichtete CGT, die die dominierende Gewerkschaft bei EDF ist, stellt dieser Beitrag eine sehr wesentliche Einnahmequelle dar. Ein etwa ähnlich hoher Betrag wird für soziale Belange einschließlich der leitenden Mitarbeiter ausgegeben.

wohlfahrtstaatlicher Elemente dem prinzipiell marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem abgetrotzt wurden. Damit war der „Service Public“ ein elementarer Bestandteil des sozialen Kompromisses in Frankreich und trug wesentlich zur Integration divergierender Interessen innerhalb der französischen Gesellschaft bei. Demzufolge wird jede Form von Deregulierung im Bereich „Service Public“ als Aufkündigung des sozialen Kompromisses verstanden, wobei es in den Augen der Angestelltenschaft und weiten Teilen der Linken gleichgültig ist, ob derartige Bestrebungen von außen, z. B. von der „Brüsseler Bürokratie“, an die französische Gesellschaft herangetragen werden oder auf die zunehmende Globalisierung der Märkte und die damit verbundenen technologischen Erfordernisse wie bei der Telekommunikation zurückzuführen sind²⁰.

Zur Lösung dieses drohenden Konflikts wurden zwei Vorschläge unterbreitet. Ein Vorschlag stammt von der Sozialistischen Fraktion im EP vom April 1994, wonach zur Sicherung der Chancengleichheit in der Union der Zugang ihrer Bürger zum Gesundheits-, Ausbildungs- und Kommunikationswesen sowie das Recht auf Mobilität als „Menschenrechte“ garantiert und zur Sicherung einer vernünftigen Lebensqualität auch der Zugang u. a. zur Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung in Form einer Charta hoheitlich abgesichert werden soll. Ein wesentlich konkreterer Vorschlag lief darauf hinaus, eine Änderung des EU-Vertrages, und zwar im wesentlichen von Artikel 90 EGV, vorzunehmen. In diesem Artikel ist festgelegt, daß im Grundsatz alle Vertragsbestimmungen auch auf öffentliche Unternehmen anzuwenden sind, und nur in einigen eng begrenzten Fällen Ausnahmen zulässig sind²¹. Die vorgeschlagene Modifizierung dieses Artikels würde es den Mitgliedstaaten anheimstellen, „aus Gründen des öffentlichen Interesses“ die Wettbewerbsregeln des EU-Vertrages für bestimmte Bereiche der nationalen Daseinsvorsorge außer Kraft zu setzen, was allerdings die angestrebte Vollendung des Binnenmarktes in Frage stellen würde.

Damit war die Verbindung zur bevorstehenden Regierungskonferenz geschaffen, sodaß die Frage einer eventuellen Modifizierung von Artikel 90 EGV in den meisten Vorbereitungsdokumenten zur Regierungskonferenz — wenn auch kontrovers — diskutiert wurde, so auch im Westendorp-Bericht.

Als Ergebnis dieser Debatte läßt sich zunächst festhalten, daß die Frage nach der Einfügung eines eigenständigen Energiekapitels in den EGV von der Frage nach einer angemessenen Berücksichtigung des „Service Public“ im angestrebten Energiebinnenmarkt verdrängt wurde. Auch wenn aus heutiger Sicht kaum mit einer Änderung des Artikels 90 EGV zu rechnen ist, hat schon die Diskussion im Vorfeld der Regierungskonferenz gezeigt, daß ein enger Zusammenhang besteht zwischen den Liberalisierungsbestrebungen für den Strom- und Gasmarkt und der Formulierung einer GEP.

Einen ersten Vorgeschmack auf den hiermit in Gang gesetzten politischen Prozeß konnte man bei der Demon-

stration von EDF-Bediensteten in Brüssel aus Anlaß der Ratssitzung vom 20. Juni 1996 gewinnen, auf der die Stromrichtlinie verabschiedet wurde. Unter dem Eindruck dieser Kundgebung hat der Berichterstatter des EP, Claude Desama, mit Blick auf die Liberalisierung des Strom-Binnenmarktes nochmals bestätigt, daß das EP in dieser Frage zwar kompromißbereit sei, sich aber gegen ein zu ausuferndes Konzept vom „Service Public“ wenden werde, um die Liberalisierungsbestrebungen in ihrem Grundbestand nicht zu gefährden. Dennoch dürfte es für das (sozialistisch dominierte) EP zunehmend schwieriger werden, sich dem Druck, der von solchen Kundgebungen ausgeht, zu entziehen.

Unbestritten ist, daß bei einer Ausweitung der unter dem Schlagwort „Service Public“ zusammengefaßten Ausnahmereiche und der damit verbundenen Einschränkung der Liberalisierung der Energiemärkte in Europa eine eigenständige Energiekompetenz der EU an Attraktivität verlieren wird. So ist es nur schwer vorstellbar, daß Länder mit bereits weitgehend deregulierten Energiemärkten, wie Finnland, Schweden und Großbritannien, dann noch an einer bei der EU zentralisierten Kompetenz in Energiefragen interessiert sein könnten. Eine gemeinsame Energiepolitik der EU hat also nur dann eine Chance, wenn sie sich auf weitgehend liberalisierte Energiemärkte stützen kann, deren Randbedingungen in allen Mitgliedstaaten annähernd vergleichbar (harmonisiert) wären und deren Vorteile auch allen Staaten in etwa gleichem Umfang zugute kämen.

5.3 Erste Schritte zur Liberalisierung des Strommarktes

Entscheidend dafür, ob es doch noch zur Formulierung einer GEP kommt, dürfte der weitere Fortgang der Liberalisierungsbemühungen bei den leitungsgebundenen Energieträgern sein. Mit der Einigung über die Strom-Binnenmarktrichtlinie durch den Energie-Ministerrat der EU am 20. Juni 1996 in Luxemburg²² wurde damit — immerhin

²⁰ Daß die Deregulierungsdebatte den sozialen Kompromiß in Frankreich in Frage stellte, zeigten auch die Streiks der Beschäftigten aus öffentlichen Unternehmen in Frankreich vom Dezember 1995.

²¹ Die detaillierteste Studie hierzu stammt vom CEEP, dem europäischen Verband der öffentlichen Wirtschaft, Europe, competition and public service, CEEP-Bericht vom Juni 1995; vgl. auch I.S.U.P.E., *Modifier le Traité, Etudes ISUPE*, Paris 1996; diese französische Lobby-Gruppe hat wohl die weitestgehenden Vorschläge zur Vertragsänderung gemacht. Eine ausführliche Analyse und Bewertung dieser Debatte findet sich in: Jacques Pelkmans/Ole Jess Olsen, *Towards A Single Market for Utilities*. CEPS Working Party Report No.14, Brüssel 1996.

²² Nach der förmlichen Verabschiedung als Gemeinsamer Standpunkt „betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts-Binnenmarkt“ am 25. Juli 1996 bedarf es jetzt noch der Zustimmung des EP, damit die Richtlinie zum Ende des Jahres inkrafttreten kann. Für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht wird den Mitgliedstaaten ein Zeitraum von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten eingeräumt.

neun Jahre nach Formulierung der Binnenmarktpolitik — ein Kompromiß gefunden, der auch den europäischen Elektrizitätsmarkt in die Liberalisierungsbestrebungen einbezieht. Entsprechende Überlegungen für den Gasmarkt befinden sich noch in der Orientierungsphase.

Kernpunkt der Richtlinie ist die schrittweise Liberalisierung des europäischen Strommarktes, die in der Endstufe bis zu 33 vH des Marktvolumens erfassen soll. Nach Ablauf einer Neunjahresfrist sollen die eingeleiteten Maßnahmen einer Überprüfung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit unterzogen werden, und erst dann sollen gegebenenfalls weitere Maßnahmen beschlossen werden²³.

Von seiten der deutschen Elektrizitätswirtschaft wurde diesem Kompromiß Halbherzigkeit vorgeworfen, da man Zweifel habe, ob die Ratsentscheidung aufgrund ihrer Modifikationen auch zu einer tatsächlichen Öffnung des französischen Strommarktes für ausländische Anbieter führen wird.

So ist die Entscheidung vom 20. Juni eher als der Beginn eines Prozesses, denn als sein Endpunkt aufzufassen. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß hiermit der Liberalisierungsprozeß ein entscheidendes Stück vorangebracht wurde und eine — allerdings schwer abzuschätzende — Eigendynamik entfalten dürfte. Vor allem dürften hierdurch auch die Liberalisierungsbestrebungen für die Gasmärkte beschleunigt werden. Die Kommission geht davon aus, daß die Energieminister auf ihrer Sitzung im Dezember 1996 zur Liberalisierung des Gasmarktes bereits Entscheidungen treffen werden. Angesichts des rapiden Wachstums der Gasmärkte dürften sich hier Wettbewerbsbedingungen ohnehin schneller durchsetzen lassen als auf den Märkten für Elektrizität, bei denen es sich um weitgehend schon gesättigte Märkte handelt.

Die Bestrebungen zur Liberalisierung der leitungsgebundenen Energieträger werden dazu beitragen, die Diskussion um die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik nicht verstummen zu lassen. Liberalisierte Energiemärkte werden nicht nur zu einer stärkeren Konvergenz der nationalen Energiemärkte und -sektoren innerhalb der EU führen, sondern die auf supranationaler Ebene immer noch notwendigen Überwachungs- und Steuerungsaufgaben werden dann in zunehmendem Maße der EU zufallen. Folge dieser Entwicklung wäre eine Verschiebung der Gewichte zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union zugunsten der Europäischen Kommission, die dann neben ihren bisherigen Aufgaben bei der Überwachung des Binnenmarktes (z.B. Normenfestsetzung, Steuerharmonisierung, Abbau nichttarifärer Hemmnisse) und bei der Umweltgesetzgebung (z.B. Festsetzung einheitlicher Emissionsgrenzwerte) zusätzliche Aufgaben bei der (Re-)Regulierung des Marktzugangs im Bereich leitungsgebundener Energieträger erhalten könnte²⁴. In ihrer Rolle als oberste Regulierungsbehörde gestärkt, könnte die Kommission sodann Aspekte der Versorgungssicherheit und des Umweltschutzes bei ihren energiepolitischen Entscheidungen stärker berücksichtigen und ent-

sprechende Vorgaben für die Energiepolitik der Mitgliedstaaten machen. Erste Vorschläge der Kommission zur Sicherung der Gasversorgung²⁵ und zur „Integrierten Ressourcenplanung“²⁶ wurden bereits vorgelegt.

5.4 Das Weißbuch zur Energiepolitik der EU

Parallel zur Diskussion um die Einfügung eines Energiekapitels verfolgt die Kommission mit Nachdruck die Strategie, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, einen formellen Koordinationsmechanismus zur besseren Zusammenarbeit mit der Kommission zu akzeptieren. Angesichts des bisherigen Desinteresses der Mitgliedstaaten an einem eigenständigen Energiekapitel möchte sich die Kommission nicht mehr alleine auf deren „Goodwill“ verlassen.

Nach ausführlichen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und den europäischen Industrieverbänden hatte die Kommission im Dezember 1995 ihr Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ vorgelegt²⁷. Darin versucht die Kommission den Nachweis zu erbringen, daß es dem Vertrag von Maastricht aufgrund der Zersplitterung der vielfältigen Rechtsgrundlagen, die Bezug zum Energiethema haben, an Kohärenz fehle. So sollten

²³ Der Strommarkt soll in einer ersten Stufe zunächst nur für Verbraucher mit einem Jahresstromverbrauch von mindestens 40 Gigawattstunden (GWh) geöffnet werden. Diese Verbraucher können Stromlieferverträge mit Dritten abschließen und anschließend mit den Leitungsbesitzern über die Durchleitung verhandeln. Dies entspräche einer Marktöffnung von 23 vH. Nach drei Jahren soll der Schwellenwert dann auf 20 GWh und nach sechs Jahren schließlich auf 9 GWh gesenkt werden, was einer Marktöffnung von 33 vH entspräche. Verteilerunternehmen sollen in dem Umfang in die Marktöffnung einbezogen werden, der ihrer Lieferung an zugelassene Kunden entspricht, wobei die Mitgliedstaaten selbst bestimmen dürfen, wer als zugelassener Kunde anzusehen ist. Öffentliche Dienstleistungspflichten stehen weiterhin unter dem besonderen Schutz des EU-Vertrages (Art. 90 EGV), wobei eine Schutzklausel sicherstellen soll, daß es bei grenzüberschreitenden Stromlieferungen nicht zu einem Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten kommt. Vgl. Conseil de l'Union européenne, Communication à la presse 8081/96 (Presse 174) sowie COM(91) 548, modifiziert durch COM(93) 281, wiederum modifiziert durch die Italienische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1996 sowie die Einfügung des „Single-Buyer“-Konzepts als Zugeständnis an Frankreich.

²⁴ Hierbei muß es sich nicht notwendigerweise um eine neue europäische Regulierungsbehörde für den Strom- und Gasmarkt handeln. Vielmehr sollen im Zusammenspiel von bestehenden nationalen Regulierungsbehörden und den zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission Streitfälle beim Marktzugang soweit wie möglich vermieden oder geschlichtet werden, wobei der EuGH das letzte Wort hat.

²⁵ Vgl. European Commission, European Community Gas Supply And Prospects. COM(95) 478.

²⁶ Vgl. European Commission, Proposal for a Council Directive to introduce rational planning techniques in the electricity and gas distribution sectors. COM(95) 369.

²⁷ Vgl. Europäische Kommission, Eine Energiepolitik für die Europäische Union. KOM(95) 682 vom 15. Dezember 1995.

die gegenwärtig geltenden Rechtsgrundlagen (z.B. in den Bereichen Regulierung und Wettbewerb, Umweltschutz und Außenpolitik) besser gebündelt und nach Möglichkeit an klar definierten energiepolitischen Zielen ausgerichtet werden. Insbesondere weist die Kommission darauf hin, daß es innerhalb der EU keine übergeordnete Zuständigkeit für die Wahrung der Versorgungssicherheit gebe, immerhin wohl das bedeutendste Ziel jeglicher Energiepolitik. Die Energiepolitik laufe deshalb Gefahr, von anderen Politikbereichen wie der Umweltpolitik dominiert zu werden, wobei die spezifischen Belange der Energiepolitik zwangsläufig zu kurz kämen. Ein abgestimmter Koordinierungsmechanismus könne hier Abhilfe schaffen und die energiebezogenen Aktivitäten und Programme der Kommission besser zusammenführen sowie durch die Ausnutzung von Synergieeffekten ihre Wirksamkeit erhöhen.

Ein weiteres Ziel des Weißbuchs war die Formulierung grundlegender Ziele einer für möglich gehaltenen gemeinsamen europäischen Energiepolitik (GEP). Damit sollte nicht nur einem breiten Konsens zwischen den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den Industrie- und Verbraucherverbänden der Boden bereitet werden, sondern vor allem auch denjenigen entgegengetreten werden, die eine eigenständige Energiepolitik der EU alleine deshalb ablehnten, weil sie ohne Offenlegung der ihr zugrundeliegenden strategischen Ziele nicht bereit waren, einer GEP ihre Zustimmung zu geben. Um Unterstützung für ihre Vorstellungen bemühte sich die Kommission vor allem bei den europäischen Industrieverbänden (Versorgungsunternehmen, Ölindustrie und industrielle Großverbraucher), ohne deren Zustimmung zumindest aber ohne deren Duldung man sich angesichts des inhaltenden Widerstandes der Mitgliedstaaten keine Chancen für die Verwirklichung der eigenen Vorstellungen ausrechnete.

Die Energiepolitik der Gemeinschaft soll — laut Weißbuch — auf den drei Pfeilern Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz ruhen. Die hierfür geeigneten Instrumente seien

- Marktintegration durch Stärkung des Wettbewerbs und Vollendung des Binnenmarktes,
- abgestimmtes Management der Außenbeziehungen zur Verminderung der externen Abhängigkeit,
- Unterstützung umweltverträglicher, nachhaltiger Entwicklungsprozesse sowie
- gezielte Forschungsförderung.

Die Schlüsselinstrumente sind hierbei Deregulierung, durch die eine höhere Marktintegration erreicht werden soll, und die Verbesserung des Managements der Außenbeziehungen der EU. Eine größere Diversifizierung der Energiebezugsquellen, die Stärkung wettbewerblicher Elemente in der Energiewirtschaft der Gemeinschaft, die Verbesserung der Energieeffizienz sowie die Förderung erneuerbarer Energiequellen innerhalb der EU sollen letztlich dazu dienen, die externen Abhängigkeiten der EU zu vermindern. Auch der Entwicklung der Nettoimporte müsse verstärkt Beachtung geschenkt werden, wobei

besonderes Augenmerk auf den Energiebedarf der Länder außerhalb der EU (sog. „Drittländer“, z.B. China) gelegt werden soll, da ein hoher Energieverbrauchszuwachs, z.B. in Asien, die Energieversorgung Europas erschweren oder zumindest stark verteuern könnte. Daher sei eine verstärkte Kooperation mit Drittländern erforderlich, um die vergleichsweise geringe Energieeffizienz in diesen Ländern zu steigern und somit nicht nur die globale Umweltsituation zu verbessern, sondern letztlich auch um die eigene Versorgung auf lange Sicht besser abzusichern. Diese Aufgabe falle dann aufgrund ihrer zunehmenden Rolle in Fragen der Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik zwangsläufig den EU-Institutionen zu. Darüber hinaus soll die Forschungsförderung der EU noch gezielter auf die Belange der Energiewirtschaft abgestimmt werden, während Umweltaspekte durch die schrittweise Internalisierung externer Kosten des Energiesystems Berücksichtigung finden könnten.

In der Vorbereitungsdiskussion zum Weißbuch hatte die Industrie bemängelt, daß die Kommission offenbar versuche, den künftigen Marktanteil einzelner Primärenergieträger festzuschreiben oder ihn mit interventionistischen Mitteln in seiner Entwicklung zumindest zu beeinflussen²⁸. Und in der Tat ging die Kommission lange Zeit davon aus, daß es anstrebenswert sei, den Erdgaseinsatz innerhalb der EU auch auf Kosten anderer Energieträger zu fördern, da es aufgrund seiner großen Verfügbarkeit und seiner relativen Umweltfreundlichkeit erhebliche Vorteile aufweise. In der endgültigen Fassung des Weißbuchs wurde dieser Ansatz weitgehend fallengelassen; er ist einer größeren Neutralität gegenüber allen Primärenergieträgern gewichen. So wird jetzt der Grundsatz anerkannt, daß alle Energieträger — einschließlich Kohle und Kernenergie — gleichermaßen eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Energieversorgung zu spielen haben. Widerstand hat auch die starke umweltpolitische Ausrichtung des damaligen Papiers hervorgerufen, nicht zuletzt die vorgeschlagene Energie/CO₂-Steuer.

Dagegen hat das EP stets auf einer stark ausgeprägten Umweltkomponente bestanden und Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen am Primärenergieverbrauch der EU von gegenwärtig 6 vH auf 15 vH im Jahre 2010 gefordert²⁹. Dies zu erreichen dürfte aus

²⁸ Dem Weißbuch, das sich als Strategiepapier versteht, war zunächst ein Grünbuch (COM(94) 659 vom 11.1.95), das im Falle einer Politikneuorientierung verschiedene Optionen zur Diskussion stellt, sowie ein Diskussionspapier zum Grünbuch, in dem sich die Ergebnisse der eingehenden Beratungen mit der Industrie niedergeschlagen hatten, vorausgegangen. Die Entstehung des Weißbuchs war neben der Beratung mit den Mitgliedstaaten schon im Vorfeld durch sehr intensive Konsultationen mit der Industrie gekennzeichnet. Vgl. Relaunching the Debate on EC Energy Policy, CEPS White-Paper, Oktober 1993.

²⁹ Vgl. Mombaur-Bericht (PE 216.788 vom 4.6.96), der allerdings noch nicht vom Plenum des EP verabschiedet wurde. Im ALTERNER-Programm der EU zur Förderung erneuerbarer Energiequellen wurde noch ein Anteil von 8 vH am Gesamtenergieverbrauch auf Basis EU-12, später dann auf Basis EU-15 von 9-10 vH bis zum Jahre 2005 für möglich gehalten.

heutiger Sicht jedoch nur dann möglich sein, wenn die übrigen Energieträger (z.B. durch Energiesteuern) verteuert und/oder die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen durch geeignete Subventionsmaßnahmen an die Wettbewerbsfähigkeit herangebracht werden.

In seiner Resolution vom 7. Mai 1996 hat der Ministerrat die generelle Ausrichtung des Weißbuchs gutgeheißen, wobei er allerdings die darin enthaltenen Maßnahmen zur Marktöffnung hervorhebt. Unterstützung erfuhr die Kommission vom Rat ferner in der Absicht, eine Vorlage für einen formalisierten Kooperationsmechanismus zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu erarbeiten³⁰. Ratsresolutionen geben in der Regel allerdings nur die generelle Richtung einer einzuschlagenden Politik an. Die Zustimmung zu eher allgemein gehaltenen Zielen wie Wettbewerb, Umweltschutz und Versorgungssicherheit ist jedoch etwas anderes als konkrete Rechtsvorschläge und womöglich quantitative Zielvorgaben zu akzeptieren. Dies gilt zumal dann, wenn bestimmte Aufgaben, die bislang von den Mitgliedstaaten wahrgenommen wurden, in Verbindung damit auch noch auf Institutionen der EU übertragen werden sollen. Ein wichtiger Test dafür, ob sich die Gemeinschaft doch noch auf eine gemeinsame Energiepolitik zubewegt, könnte frühestens im Dezember 1996 stattfinden, wenn der Vorschlag der Kommission zum Kooperationsmechanismus im Energieministerrat diskutiert werden soll.

Von seiten des Europäischen Parlaments könnten weniger in der Sache als aufgrund prozessoraler Versäumnisse noch Schwierigkeiten auftauchen. Das EP unterstützt nach wie vor eine gemeinsame europäische Energiepolitik und dürfte mit dem Kommissionsvorschlag leben können. Der Van-Velzen-Bericht³¹ vom September 1995 unterstützt sowohl die weitere Deregulierung der Energiemärkte als auch den Ansatz der Kommission, starke umweltbezogene Komponenten in ihre energiepolitische Strategie aufzunehmen. Ein Konflikt zwischen den Institutionen der EU könnte sich allerdings dann ergeben, wenn sich die Abgeordneten durch die Vorlage des Kommissionsvorschlages zum Kooperationsmechanismus im Rat übergangen fühlen könnten, bevor sie Gelegenheit hatten, hierzu ihre Stellungnahme abzugeben. Gerade angesichts der bevorstehenden Vertragsrevision, bei der u.a. auch die Rolle des Parlaments zur Debatte steht, ist das EP gegenüber mangelnder Konsultation sehr empfindlich³².

Aus heutiger Sicht kann es bereits als energiepolitischer Fortschritt gelten, daß künftige Gesetzesvorlagen auf diesem Gebiet kaum noch an den strategischen Vorgaben des Weißbuchs vorbeigehen können, sondern sie zumindest als Orientierungsleitlinien im Auge behalten müssen.

5.5 Der Energiecharta-Vertrag und die EU-Mittelmeerpartnerschaft

Bei der Diskussion um die GEP spielt der Energiecharta-Vertrag eine nicht zu unterschätzende Rolle. Mit diesem

Vertrag wird nicht nur die kollektive Komponente beim Streben nach größerer Versorgungssicherheit anerkannt, sondern im Grundsatz ebenso — wenn auch zunächst nur indirekt — die Kompetenz der Europäischen Kommission in Fragen der Energieversorgungssicherheit. In dem Maße, wie die außen- und sicherheitspolitische Identität der EU zunimmt, dürfte sich diese Tendenz noch verstärken. Da die neue EU-Mittelmeerpartnerschaft zudem eine ausgeprägte Energiekomponente enthält, ist auch von dieser Seite ein positiver Einfluß auf den GEP-Gedanken zu erwarten.

Seit dem Vorschlag von Ruud Lubbers zur Schaffung einer Europäischen Energiecharta war die Europäische Kommission die treibende Kraft bei der Formulierung dieser Erklärung und des daraus abgeleiteten Energiecharta-Vertrages. Die Idee, die wirtschaftliche Erholung der ost- und mitteleuropäischen Staaten und vor allem der (damaligen) Sowjetunion und später der GUS-Staaten durch verstärkte und beschleunigte Energiekooperation zu erleichtern, war ursprünglich vom damaligen niederländischen Premierminister Lubbers auf der Ratssitzung der Regierungschefs im Juni 1990 verkündet worden. Die Kommission wurde daraufhin beauftragt, einen entsprechenden Vorschlag auszuarbeiten; im Februar 1991 unterbreitete sie ihren Vorschlag für eine Europäische Energiecharta. Die — rechtlich weitgehend unverbindliche — Charta wurde auf der Konferenz am 16./17. Dezember 1991 in Den Haag von den beteiligten Staaten angenommen. Genau drei Jahre danach, am 17. Dezember 1994, wurde in Lissabon der rechtlich verbindliche Chartavertrag von bislang 49 Staaten unterzeichnet³³. Der Energiecharta-Vertrag ist in seiner Form als multilateraler Vertrag einzigartig, indem er die Rechte und Pflichten der Partnerstaaten bei gegenseitigen Investitionsvorhaben, beim Handelsaustausch und in anderen Bereichen von gegenseitigem Interesse genau festlegt. Insbesondere beinhaltet der Vertrag konkrete Verfahrensregeln für die Umsetzung der Vertragsinhalte³⁴, am ehesten noch vergleichbar mit dem NAFTA-Vertrag. Erste Befürchtungen, daß Rußland das Interesse an diesem Vertrag verlieren könnte, haben sich nicht bestätigt.

³⁰ Conseil de l'Union Européenne, Communication à la Presse 6803/96 (Presse 123) zur Ratssitzung am 7. Mai 1996.

³¹ Vgl. Committee on Research, Technological Development and Energy. Report on the Green Paper, "For a European Union energy policy" vom 21. September 1995. Berichterstatter: Wim G. Van Velzen (EVP) PE 212.872 vom 21.9.95.

³² Da eine Stellungnahme des EP zum Weißbuch nicht vor Dezember 1996 erwartet wird, ist es vorstellbar, daß der Rat den Kommissionsvorschlag nicht vor der Stellungnahme des EP behandeln möchte. Damit würde der Kommissionsvorschlag nicht vor Mai 1997 zum ersten Mal im Ministerrat beraten werden.

³³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 380/24 vom 31. Dezember 1994. Der Chartavertrag wurde von den meisten Staaten der OECD (ohne USA und Kanada) sowie den Ländern Ost- und Mitteleuropas und der GUS unterzeichnet.

³⁴ Vgl. Craig S. Bamberger, An Overview of the Energy Charter Treaty. In: Thomas W. Wälde, The Energy Charter Treaty, London 1996.

Der Gewinn für die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik durch den Energiecharta-Vertrag besteht nicht zuletzt darin, daß mit der Übernahme der Rolle des Verhandlungsführers durch die Kommission die Mitgliedstaaten die Bedeutung der EU-Institutionen bei der langfristigen Sicherung der Energieversorgung zumindest stillschweigend anerkannt haben. Die Anerkennung der kollektiven Komponente bei der Sicherung der Energieversorgung wird sich zudem positiv auf den Einfluß der EU in Energiefragen auswirken. In dem Maße, wie internationale Handelsbarrieren im Energiebereich fallen, wird sich die Kompetenz der europäischen Institutionen auch beim Außenhandel der EU mit Energieträgern erweitern. Zudem wird das Ringen um die langsam entstehende außen- und sicherheitspolitische Identität der EU, die bei der bevorstehenden Regierungskonferenz zentraler Diskussionsgegenstand sein wird, zu einer weiteren Aufwertung der EU und ihrer Institutionen führen.

Mit der Verabschiedung des Programms zur EU-Mittelmeerpartnerschaft auf der Konferenz von Barcelona im November 1995 ist ohnehin mit der Unterstützung einer stärkeren Vergemeinschaftung der Energiepolitik durch die Mittelmeerländer Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und auch Frankreich zu rechnen. Diese Länder, die ihre Energieimporte traditionell aus dem Süden beziehen, haben praktisch von Beginn an die Bevorzugung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten bei den Integrationsbemühungen der EU kritisiert. Unabhängig davon hat die Kommission bereits eine Reihe von energiepolitischen Vorschlägen unterbreitet, die im Geiste der Energiecharta eine enge Kopplung zwischen der Verbesserung der kollektiven Sicherheit und einer verstärkten Kooperation auf dem Energiesektor vorsehen und auf internationaler bis hinab zur regionalen Ebene die Förderung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit empfehlen³⁵.

6. Perspektiven der EU-Aufgaben mit energiepolitischer Relevanz

Stellt man sich die Frage, wie sich die Aufgaben der EU, die eine energiepolitische Komponente haben, in der Zukunft entwickeln werden, so sind hier vor allem die Bereiche Umwelt-, Regional- und Forschungspolitik angesprochen.

Daß Umweltpolitik weiterhin eine bedeutende Rolle im Energiebereich spielen wird, verrät bereits ein Blick auf das Arbeitsprogramm im Weißbuch zur Energiepolitik. Eine Vielzahl von umweltpolitischen Initiativen sind hier geplant, die formal unabhängig sind von energiepolitischen Erwägungen. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um die Harmonisierung von Normen, von Standards und von Steuern als Konsequenz aus der Entwicklung zum Binnenmarkt. Im Umweltkapitel des Maastricht-Vertrages ist zudem festgelegt worden, daß Umweltpolitik von einem hohen Schutzniveau auszugehen hat. Rückenwind dürfte die Kommission hierbei vor allem von den drei neuen Mit-

gliedstaaten erhalten, die sich vehement für die Anhebung der geltenden Umweltnormen einsetzen.

In der Vergangenheit nahm die EU eine Reihe von Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik wahr, die auch einen Energiebezug aufwiesen; z.B. Beihilfen für Kohlegebiete im Rahmen des KONVER-Programms oder Anpassungshilfen aus dem Sozialfonds³⁶ sowie die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen in Grenzgebieten zunächst innerhalb des REGEN- und später im Rahmen des INTERREG-Programms. Diese Aufgaben hängen zudem eng mit der Schaffung des Binnenmarktes zusammen, da erst eine auch im Energiebereich leistungsfähige Infrastruktur Voraussetzung ist für das Funktionieren des Binnenmarktes und für die Teilhabe wirtschaftlich schwächerer Mitglieder an den Effizienzgewinnen des Binnenmarktes.

Mit der ins Auge gefaßten Osterweiterung und der EU-Mittelmeerpartnerschaft werden diese Aufgaben noch an Dringlichkeit gewinnen und die Gewichte zu den Drittländern oder zumindest an die Außengrenzen der EU verschieben. Während hierbei die notwendigen Mittel weitgehend aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden müssen, sollen entsprechende Maßnahmen innerhalb der Union, die sich aus dem Titel XII zu den Trans-Europäischen-Netzen (TEN)³⁷ ergeben, verstärkt auf private Investitionen zurückgreifen³⁸.

Angesichts der Bedeutung des Energiesektors im Hinblick auf die durch ihn verursachten Belastungen und — umgekehrt — auf sein Potential, nachhaltige Beiträge zum Schutz der Umwelt zu leisten sowie im Hinblick auf die Versorgungssicherheit wird die Förderung von fortschrittlichen Energietechnologien³⁹ auch weiterhin ein wichtiger Bestandteil der Forschungsförderung der Gemeinschaft sein.

7. Fazit

Die bisherige Diskussion um das Für und Wider einer gemeinsamen Energiepolitik der Union hat gezeigt, daß die Europäische Kommission faktisch zwar immer schon eine Reihe von energiepolitischen Aufgaben wahrgenom-

³⁵ Vgl. Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership, COM(94) 427, sowie den Bericht zur Implementierung COM(95) 72; The Euro-Mediterranean Partnership in the Energy Sector, COM(96) 149 vom 3.4.96.

³⁶ Vgl. Pelkmans, Jacques und Christian Egenhofer, Defizite in Politikfeldern der EG-Integration. In: Jakobeit und Yenal, Gesamteuropa. Opladen 1993.

³⁷ Artikel 129 b Absatz 2 EWG-Vertrag besagt, daß „die Tätigkeit der Gemeinschaft ... im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen ab[zielt]“.

³⁸ Vgl. TEN Annual Report to the Council and the EP, COM(95) 571.

³⁹ Hier sind vor allem die Programme THERMIE, JOULE, SAVE und ALTENER zu nennen.

men hat, sei es direkt im Bereich des Kohlenbergbaus oder der Förderung der Kernenergienutzung, sei es indirekt im Zusammenhang mit der Binnenmarkt- oder Umweltschutzpolitik. Gleichwohl schreckten die Mitgliedstaaten aus Furcht, auch noch die Reste ihrer nationalstaatlichen Autonomie im Energiebereich zu verlieren, bislang davor zurück, eine gemeinsame europäische Energiepolitik zu formulieren. Der direkte Weg hierzu, der letztlich auf die Einfügung eines eigenständigen Energiekapitels in den revidierten EU-Vertrag hinauslief, dürfte auch der Diskussion auf der Regierungskonferenz 1996/97 verschlossen bleiben. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die Diskussion um die angemessene Berücksichtigung des „Service Public“ die Diskussion um das Energiethema überlagern wird. In dem Maße, wie sich die Energiediskussion von einer marktorientierten Lösung entfernt, schwinden auch die Chancen, daß dieses Thema überhaupt behandelt wird. Grundsätzlich gilt für die EU, daß sich die Mitgliedstaaten eher auf einzelne Liberalisierungsmaßnahmen als auf eine kohärente gemeinsame Energiepolitik verständigen können.

Größere Erfolgchancen werden dagegen den Bestrebungen eingeräumt, die auf eine Konsolidierung bestehender Vorschriften aus den Euratom- und EGKS-Verträgen abzielen. Das gleiche gilt für die Akzeptanz eines formalisierten Kooperationsmodells zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, das in seinem Mechanismus den wechselnden Verhältnissen dynamisch angepaßt werden kann, und es der EU erlaubt, auf künftige Herausforderungen flexibel zu reagieren.

Die Dringlichkeit zur Reform der EU-Institutionen und ihrer Entscheidungsverfahren ergibt sich zum einen aus der künftig zu erwartenden Aufwertung ihrer Rolle beim Interessenausgleich sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen der EU und den Drittländern. Zur Aufwertung ihrer Rolle trägt bei, daß

- weitere Fortschritte bei der Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energieträger innerhalb der EU zu erwarten sind,

- die Bedeutung der handelspolitischen Kompetenz der EU, die sich aus der Liberalisierung der Weltenergiemärkte ergibt, zunehmen wird,
- der Einfluß der EU auf die Gestaltung der Beziehungen zu den Förderländern, der mit der Zunahme der außen- und sicherheitspolitischen Identität der EU verbunden ist, wachsen wird,
- die Implikationen des Energiecharta-Vertrages sowie
- die mit der Euro-Mittelmeer-Partnerschaft eingegangenen Verpflichtungen

ein stärkeres Engagement der EU auch auf energiepolitischem Gebiet hervorrufen wird.

Dabei werden die Politikbereiche, in denen energiepolitische Belange bislang schon eine wichtige Rolle spielten, wie in der Umwelt-, Regional- und Forschungspolitik, nicht abgewertet werden, sondern — bei allerdings veränderter Schwerpunktsetzung — eher noch an Bedeutung zunehmen. Für die Energiepolitik der Gemeinschaft wäre es schon ein Gewinn, wenn ihre spezifischen Belange in aufeinander abgestimmter und konsolidierter Form innerhalb und außerhalb der EU zur Geltung gebracht würden und mit einem Mehr an Transparenz hinsichtlich der energiepolitischen Entscheidungsprozesse verbunden wären.

Aus heutiger Sicht ist nicht zu erwarten, daß auf der bevorstehenden Regierungskonferenz explizit eine gemeinsame europäische Energiepolitik formuliert und als eigenständiges Kapitel in den revidierten EU-Vertrag eingefügt wird. Dennoch könnten der Zwang zur Konsolidierung im Rahmen der bestehenden Verträge sowie der zu erwartende Beschluß über ein formalisiertes Kooperationsmodell zwischen den Mitgliedstaaten und der EU dazu führen, daß erste Konturen einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik sichtbar werden. Ein tragfähiges Konzept für die konkrete Ausgestaltung einer solchen gemeinsamen Politik steht jedoch noch aus.

Literaturverzeichnis

- Bamberger, Craig S.* (1996): An Overview of the Energy Charter Treaty. In: Wälde, Thomas W., *The Energy Charter Treaty*, London.
- Europäische Kommission* (1995): Für eine Energiepolitik der Europäischen Union — Grünbuch. Dokument KOM(95) 659 endg. vom 11. Januar 1995, Luxemburg.
- Europäische Kommission* (1995): Eine Energiepolitik für die Europäische Union — Weißbuch. Dokument KOM(95) 682 endg. 1996, Luxemburg.
- Europäische Kommission* (1995): Regierungskonferenz 1996 — Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Luxemburg.
- Europäische Kommission* (1995): Regierungskonferenz 1996 — Stellungnahme der Kommission — Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1988): Der Energiebinnenmarkt, KOM(88) 238 endg. vom 2.5.1988.
- Lyons, Paul K.* (1994): *Energy policies of the European Union*, EC Inform, London.
- Pelkmans, Jacques, Ole Jess Olsen* (1996): *Towards A Single Market for Utilities*. CEPS Working Party Report No.14, Brüssel.
- Pelkmans, Jacques, Christian Egenhofer* (1993): Defizite in Politikfeldern der EG-Integration. In: Jakobeit und Yenal (Hrsg.), *Gesamteuropa*, Opladen.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften, Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992): *Vertrag über die Europäische Union*. EGKS-EWG-EAG, Brüssel-Luxemburg. Vgl. auch *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 191 vom 29.7.1992.
- Slot, Piet Jan, Christian Egenhofer* (1993): *Relaunching the Debate on EC Energy Policy*. CEPS White Paper, Brüssel.

Summary

European Energy Policy before the Intergovernmental Conference 1996/1997

The Maastricht Treaty succeeded neither in streamlining the existing competencies of the European Union in the energy field nor in establishing an independent energy chapter as a basis for a common policy. In the mean time, the Council of Ministers has agreed to the principles of the European Commission's White Paper for a European Union energy policy. It cannot be expected that the forthcoming Intergovernmental Conference, revising the EU Treaty, will decide to embark on a formal common energy policy. However, Member States might agree to introduce a formalised cooperation mechanism in the field of energy policy between the European Commission and national ministries. Such a mechanism would be expected to improve the competitiveness of European industry, to increase the security of supply, and to protect the environment, the essential three elements for the future European energy strategy.