

Geden, Oliver; Noetzel, Timo

**Research Report**

## Europas Energiestrategie: Die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energiepolitik?

SWP-Aktuell, No. 5/2007

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Geden, Oliver; Noetzel, Timo (2007) : Europas Energiestrategie: Die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energiepolitik?, SWP-Aktuell, No. 5/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254655>

**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.*

## Europas Energiestrategie

Die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energiepolitik?

*Oliver Geden / Timo Noetzel*

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar ihren lange erwarteten Bericht zur EU-Energiestrategie vorgelegt. Diese »Strategy Review« wird den Ausgangspunkt für die energiepolitische Debatte unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bilden. Schon im März 2007 soll auf dem Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs ein »Energieaktionsplan« verabschiedet werden. Welche Bedeutung hat das vorgelegte Strategiepapier für die Entwicklung einer gemeinsamen Energiepolitik? Wie kann es der EU gelingen, in diesem Politikfeld ihre strategische Handlungsfähigkeit auszubauen?

Eine der Prioritäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist es, eine gemeinsame europäische Energiepolitik voranzubringen. Zwar herrscht innerhalb der EU weitgehend Einigkeit darüber, dass eine entsprechende Politik vor der dreifachen Herausforderung steht, eine zugleich nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energieversorgung zu erreichen. Unklar bleibt jedoch nicht nur, welchem dieser Langfristziele Vorrang einzuräumen wäre, sondern auch, mit welchen konkreten politischen Maßnahmen die EU ihre ambitionierten Ziele erreichen will.

Die »Strategy Review« der Kommission ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik, deren Aufmerksamkeit gleichermaßen auf Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit gerichtet ist. Sie schließt den öffentlichen Konsultationsprozess zu dem Energie-

Grünbuch vom März 2006 ab, mit dem die Kommission erstmals seit 1996 (Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag) ein energiepolitisches Gesamtkonzept skizziert und zur Diskussion gestellt hatte. Das nun vorgelegte Strategiepapier enthält anders als das Grünbuch eine vorsichtige Präzisierung der energiepolitischen Ziele und Maßnahmen und stellt dabei den Klimaschutz in den Mittelpunkt. Auf der Basis dieses Dokuments werden nun das Europäische Parlament und die zuständigen Fachformationen des Ministerrats (Verkehr, Telekommunikation und Energie; Wettbewerbsfähigkeit; Wirtschaft und Finanzen; Umwelt) über die Grundlinien einer gemeinsamen Energiepolitik diskutieren. Am 8./9. März 2007 schließlich soll der Europäische Rat einen Grundsatzbeschluss fassen, an dem sich die Kommission bei der Ausarbeitung von konkreten Gesetzesvorhaben orientieren wird.

## Die Notwendigkeit eines strategischen Ansatzes

Die Orientierung am sogenannten Zieldreieck einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und sicheren Energieversorgung muss als langfristige, gleichwohl aber vorrangig zu behandelnde Aufgabe betrachtet werden. Zum einen lässt sich bereits jetzt prognostizieren, dass der Problemdruck in den kommenden Dekaden zunehmen wird, etwa wegen des fortschreitenden Klimawandels und der wachsenden globalen Konkurrenz um fossile Energieträger. Zum anderen werden sich die gewünschten Wirkungen selbst bei einem entschlossenen Gegensteuern erst mittel- bis langfristig einstellen. Dies gilt sowohl für Investitionen in die Infrastrukturen als auch für die Erforschung und Entwicklung innovativer Verfahren der Energieerzeugung und der Senkung des Energieverbrauchs. Selbst eine schnelle und deutliche Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen würde den Temperaturanstieg im 21. Jahrhundert allenfalls begrenzen können.

Will man über eine angesichts der großen Herausforderungen nur unzureichende »Energiepolitik der kleinen Schritte« hinausgelangen, so ist ein strategisch ausgerichtetes Politikkonzept vonnöten, das sich nicht darin erschöpfen darf, wohlklingende Langfristziele zu formulieren. Es muss auch politisch umsetzbare Wege aufzeigen, wie diese erreicht werden können. Eine erfolgversprechende Strategie sollte deshalb erstens potentielle Konflikte zwischen verschiedenen Zielen thematisieren und dabei eindeutige Prioritäten setzen. Sie sollte zweitens Ziele und politische Maßnahmen miteinander in Einklang bringen und darf sich dabei nicht nur an wünschenswerten Endzuständen orientieren, sondern muss auch mit einbeziehen, mit welchen Ressourcen die entscheidenden Akteure ausgestattet sind und welche Interessen sie haben.

Bei einer Bewertung des Potentials der Kommissionsstrategie für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik sind insbesondere drei Aspekte ins Blickfeld zu rücken:

- ▶ Wie werden die Langfristziele Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit zueinander ins Verhältnis gesetzt?
- ▶ Eignen sich die vorgeschlagenen Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen?
- ▶ Inwieweit deckt sich die Strategy Review der Kommission mit den Interessen der Mitgliedstaaten?

## Ziele und Prioritäten einer europäischen Energiepolitik

In ihrer Strategy Review hält die Kommission grundsätzlich an dem in der europäischen Energiedebatte seit 2005/06 bereits allseits befürworteten Zieldreieck fest. Die Kommission will den Klimawandel bekämpfen, zugleich die »externe Verwundbarkeit« der EU dämpfen, die durch die hohe Importabhängigkeit bei fossilen Brennstoffen gegeben ist, und mittels einer wettbewerbsfähigen Energieversorgung Wachstum und Beschäftigung fördern. Ausdrücklich hält sie an der fragwürdigen Annahme fest, dass alle diese Herausforderungen gleichzeitig gemeistert werden können. Das zwischen diesen Langfristzielen durchaus bestehende Konfliktpotential wird in der Energiestrategie nicht thematisiert, auch Prioritäten werden nicht gesetzt. Stattdessen ist das Kommissionspapier von der sehr optimistischen Prämisse durchzogen, dass sich die drei Zielbereiche und die darauf ausgerichteten Maßnahmenbündel gegenseitig stützen. Allerdings legt sich der Bericht an so gut wie keiner Stelle fest, welche Kriterien jeweils erfüllt sein müssten, um ein Langfristziel als erreicht ansehen zu können – was eine spätere Evaluierung der europäischen Energiepolitik von vorneherein enorm erschwert.

Jenseits der postulierten Gleichgewichtigkeit der Ziele lässt sich in der Strategy Review dennoch eine vorsichtige Privilegierung der Nachhaltigkeitsdimension ausmachen. Denn schließlich enthält das Kommissionspapier nur ein einziges explizit formuliertes »strategisches Ziel«, an dem sich die EU-Energiepolitik in den kommen-

den Jahren vorrangig orientieren soll: die spürbare Senkung von klimaschädlichen Emissionen. Die Kommission schlägt hierzu vor, dass sich die EU im Alleingang verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent (gegenüber dem Stand von 1990) zu verringern. Sollten die Industrieländer außerhalb der EU mitziehen, ist sogar eine Reduktion um 30 Prozent vorgesehen.

Die Kommission empfiehlt, diese Reduktionsverpflichtungen ins Zentrum einer europäischen Energiepolitik zu stellen, da sie keineswegs nur der Bekämpfung des Klimawandels dienen. Die in diesem Zusammenhang zentralen Maßnahmen, vor allem der Ausbau der Nutzung regenerativer Energiequellen und die Steigerung der Energieeffizienz, verringerten nicht nur die zunehmend riskante Abhängigkeit von Energieimporten, sie erhöhten auch die Innovationskraft und Beschäftigungswirksamkeit der europäischen Energiewirtschaft.

### **Eine »neue industrielle Revolution«?**

Die Kommission fordert in ihrer Strategy Review nicht weniger als die Einleitung einer »neuen industriellen Revolution«, nicht nur im europäischen, sondern im globalen Maßstab. Das zentrale Klimaschutzziel sei, wenn man gleichzeitig auch nach Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit strebe, realistisch nur dann zu erreichen, wenn konsequent der Pfad eines energieeffizienten und CO<sub>2</sub>-armen Wachstums beschritten werde. Zu diesem Zweck müsse die europäische Energieversorgung einem radikalen Wandel unterzogen werden, der sich weit über 2020 hinaus hinziehen werde.

Energiekommissar Piebalgs und die Kommission gehen völlig zu Recht davon aus, dass die Herausforderungen, denen sich eine europäische Energiepolitik zukünftig zu stellen hat, nur mit einem kohärenten Ansatz zu bewältigen sein werden. Die Kommission will deshalb die dazu erforderlichen Einzelmaßnahmen, die auf

unterschiedlichen Rechtsgrundlagen gründen und auf unterschiedlichen politischen Handlungsebenen beschlossen werden müssen, miteinander verknüpfen. In einem in das Strategiepapier integrierten Aktionsplan schlägt sie zu diesem Zweck ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen vor, die von einer deutlichen Steigerung des Anteils regenerativer Energieträger über die Schaffung eines funktionierenden Energiebinnenmarktes bis hin zur Etablierung einer Energieaußenpolitik reichen.

### **Die »Strategiefähigkeit« der Akteure**

Der notwendigerweise hohe Komplexitätsgrad einer strategiegeleiteten Energiepolitik verweist zugleich auf die zentrale Schwäche des Kommissionspapiers. Wesentlich relevanter als die Formulierung langfristiger angelegter Ziele ist doch, ob die dazu geeigneten Maßnahmen tatsächlich implementiert werden. Im Institutionengefüge der EU verfügt einzig der Europäische Rat über ein genügendes Maß an »Strategiefähigkeit«, also einen ausreichenden Einfluss darauf, welche der von der Kommission vorgeschlagenen energiepolitischen Entscheidungen umgesetzt werden sollten. Auf Seiten der Europäischen Kommission ist die Fähigkeit zu strategiegeleitetem Handeln in energiepolitischen Belangen nur sehr beschränkt. Da das Politikfeld als solches nicht »vergemeinschaftet« ist (die energiepolitischen Zuständigkeiten sind gegenwärtig in Artikel 175 EG-Vertrag »versteckt«, der sich auf die Umweltpolitik der EU bezieht), steht der Kommission vor allem im Rahmen der Forschungs- und Technologie- sowie der Wettbewerbspolitik ein Instrumentarium zur Verfügung, das auch in energiepolitischen Angelegenheiten einsetzbar ist. In den energiepolitischen Außenbeziehungen hingegen verfügt der gesamte Kollektivakteur EU bislang über nur geringe Handlungsspielräume. Zwar herrscht Einigkeit darüber, dass die Union hier »mit einer Stimme« sprechen muss, um ihren Anliegen Nachdruck zu verschaffen. Jedoch verfügt bislang noch jeder

Mitgliedstaat über die Möglichkeit, eine gemeinsame Positionierung der EU per Veto zu verhindern. Konkret legt Artikel 175 Absatz 2c fest, dass der Rat »Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren«, nur einstimmig beschließen kann. Das Europäische Parlament, die bisherige Triebfeder einer integrierten Energiepolitik, bleibt weitestgehend außen vor, da es lediglich über ein Anhörungsrecht, nicht aber über gesetzgebende Mitentscheidungsrechte verfügt.

In Bezug auf die Implementierung der von ihr erarbeiteten Energiestrategie muss sich die Kommission somit darauf beschränken, den Europäischen Rat explizit aufzufordern, sich das zentrale Klimaschutzziel zu Eigen zu machen und ein aufeinander abgestimmtes Maßnahmenbündel zu beschließen. Die in den Mitgliedstaaten geführten Debatten über eine europäische Energiepolitik lassen indes erkennen, dass der Europäische Rat die Schwerpunktsetzungen der Kommission nicht gänzlich teilen wird. Im Vordergrund der Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten dürften nicht in erster Linie der von der Kommission ins Zentrum gestellte Klimaschutz und damit der Aspekt der Nachhaltigkeit stehen, sondern Fragen der Energieversorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit.

### **Regenerative Energien und Energieeffizienz**

Das Ziel einer mindestens 20-prozentigen Senkung der Treibhausgase bis 2020 muss als sehr ehrgeizig gelten, denn bislang sind signifikante Erfolge in diesem Bereich ausgeblieben. Um zukünftig deutliche Fortschritte zu erreichen, möchte die Kommission neben einer verbesserten Gestaltung des Emissionsrechtehandels vor allem den Energieverbrauch senken und regenerative Energieträger fördern. Sie weiß in diesen Fragen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Dänemark und das Vereinigte Königreich

hinter sich, und auch das Europäische Parlament unterstützt diesen Kurs.

Nach den Vorstellungen der Kommission soll der Anteil regenerativer Energien am EU-Gesamtenergiemix kontinuierlich steigen und im Jahr 2020 verbindlich 20 Prozent betragen. Mit einer Ausweitung von Energieeffizienzmaßnahmen sollen zudem im gleichen Zeitraum bis zu 20 Prozent des europäischen Energieverbrauchs eingespart werden. Um dies zu ermöglichen, sollen auch die Forschungsausgaben im Bereich der Energietechnologie drastisch erhöht werden.

### **Atomenergie als »low carbon technology«?**

Da die Kommission in ihrem Energiepapier die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsdimension mit dem Kampf gegen den Klimawandel gleichsetzt und das Erreichen einer 20-prozentigen Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 zum zentralen strategischen Ziel erhebt, ist es aus ihrer Sicht nur folgerichtig, dass sie die einzelnen Quellen der Energieversorgung primär nach ihrem CO<sub>2</sub>-Gehalt beurteilt. Im Hinblick auf die beiden anderen Langfristziele Wettbewerbsfähigkeit und Energieversorgungssicherheit ist es nach dieser Logik allenfalls noch sinnvoll, dabei die Faktoren Preis und Importabhängigkeit zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Kommission die Atomenergie als »low carbon technology« identifiziert hat, die zudem den Vorteil habe, im Vergleich zu anderen CO<sub>2</sub>-armen Technologien auch relativ preisgünstig zu sein. Dies bedeutet eine enorme Aufwertung einer in vielen Mitgliedstaaten äußerst umstrittenen Form der Energieerzeugung, die nur dadurch möglich wird, dass Fragen der Betriebssicherheit von Kernkraftwerken und der Lagerung von Atommüll im Kommissionspapier in einem einzigen Nebensatz abgehandelt werden. Die Kommission will den Umgang mit der Atomenergie ausdrücklich den Mitgliedstaaten überlassen, weist die ausstiegswilli-

gen Länder jedoch darauf hin, dass Atomenergie ausschließlich durch CO<sub>2</sub>-arme Technologien ersetzt werden darf, wenn das Erreichen der EU-Klimaschutzziele nicht gefährdet werden soll.

### **Der Energiebinnenmarkt**

In den vergangenen 15 Jahren hat die EU den am stärksten integrierten Binnenmarkt der Welt geschaffen. Doch an den Handelsgütern Strom und Gas ist diese Entwicklung bislang weitgehend vorbeigegangen, trotz zahlreicher Interventionsversuche seitens der Kommission. Unter den in der Strategy Review vorgeschlagenen Maßnahmenbündeln wird der Schaffung eines »echten« Energiebinnenmarkts am meisten Raum eingeräumt. Dieses Vorhaben gilt der Kommission als wesentliche Voraussetzung für die Etablierung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen und sicheren Energieversorgung. Im Zentrum ihrer Überlegungen steht hierbei die radikale Trennung der Energieerzeugung/-versorgung von der Verfügung über die Strom- und Gasnetze. Diese Entflechtung ist in einigen Mitgliedstaaten bereits verwirklicht, nicht jedoch in Frankreich oder Deutschland, wo die Strom- und Gasmärkte von einigen wenigen Unternehmen dominiert werden, die über nationale bzw. regionale Quasi-Monopole verfügen. Die Kommission will dafür sorgen, dass alle Energieerzeuger europaweit einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzen haben und zugleich auch die Verbraucher ihren Anbieter frei wählen können. Dies soll nicht nur einen echten Wettbewerb ermöglichen, sondern auch Anreize für bedarfsgerechte Kapazitätsausweitungen liefern.

Zu diesem Zweck will die Kommission die Energiekonzerne zum Verkauf ihrer Netze zwingen. Als zweite, weniger radikale Option, stellt sie die Bewirtschaftung der weiterhin im Besitz der Versorger verbleibenden Strom- und Gasnetze durch unabhängige Netzbetreiber zur Diskussion.

Um darüber hinaus zu gewährleisten, dass Wettbewerbsfähigkeit und Versor-

gungssicherheit nicht durch mangelhafte Energieinfrastrukturen gefährdet werden (etwa aufgrund der derzeit noch mangelhaften Netzverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten) regt die Kommission auch eine Stärkung der europäischen Netzregulierung an, entweder durch eine verbindlichere Koordination der nationalen Regulierungsbehörden oder durch die Schaffung einer Regulierungsinstanz auf europäischer Ebene.

### **Einseitige Abhängigkeit von Russland?**

Fast zeitgleich mit der Präsentation der Energiestrategie eskalierte der Ölstreit zwischen Weißrussland und Russland. Zwar war die zeitweilige Sperrung der *Druschba*-Pipeline aufgrund der vorhandenen, für mehrere Monate ausreichenden Ölreserven in den EU-Staaten weit davon entfernt, eine akute Versorgungskrise auszulösen. Sie heizte jedoch europaweit wieder einmal die Debatte über die Energiebeziehungen der EU zu Russland an. Dabei wurden nicht nur erneut Zweifel an der Verlässlichkeit Russlands als Energielieferant laut, sondern auch die Gefahren einer zunehmenden Importabhängigkeit bei zentralen Energieträgern problematisiert. In der EU-27 liegt die Importabhängigkeit bei Öl bereits jetzt bei 82 Prozent und könnte bis 2030 auf über 90 Prozent steigen, bei Gas von derzeit 57 auf über 80 Prozent. Der Anteil russischer Lieferungen am EU-Gesamtverbrauch an Öl und Gas beträgt gegenwärtig (nur) zwischen 25 und 30 Prozent, in vielen der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ist er jedoch weit größer.

Auch wenn in den aufgeregten Debatten über Russlands Verlässlichkeit häufig übersehen wird, dass die Energieexporte in die EU gegenwärtig einen bedeutenden Teil des russischen Staatshaushalts ausmachen und Russland kaum ein Interesse daran haben kann, sich mit der EU zu überwerfen, so ist es zur Erhöhung der Versorgungssicherheit dennoch notwendig, bei den Energieimporten zu einer stärkeren Diversifizierung zu

kommen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Herkunfts- und die Transitländer als auch auf die Art des Transports. Das Strategiepapier empfiehlt in diesem Zusammenhang, über Investitionen in weitere Pipelines und Seeterminals für per Schiff transportiertes Flüssigerdgas neue Transportwege zu erschließen. Zudem sollten die Bemühungen um enge Energiebeziehungen mit den Gasproduzenten Norwegen und Algerien und nicht zuletzt auch um den Aufbau einer belastbaren Energiepartnerschaft mit Russland verstärkt werden. Darüber hinaus plädiert die Kommission dafür, effektive Solidaritätsmechanismen zu etablieren, um das Risiko des einzelnen Mitgliedstaats, unverschuldet mit Lieferengpässen bei Öl, Gas und Strom konfrontiert zu werden, zu minimieren.

### **Nationale Souveränität im Energiemix?**

Schon die Diskussionen der vergangenen Monate haben gezeigt, dass die Positionen zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten stark davon geprägt sind, über welchen nationalen Energiemix diese jeweils verfügen. Nicht nur die Verteilung der genutzten Primärenergieträger unterscheidet sich von Land zu Land bisweilen beträchtlich, sondern auch der Grad der Importabhängigkeit. So liegt der Anteil der Atomenergie an der Energieproduktion in Frankreich bei über 40 Prozent, der von Kohle nur bei 5 Prozent. In Polen wiederum kommt die Kohle auf einen Anteil von 60 Prozent. Großbritanniens Energiemix zeichnet sich durch einen vergleichsweise hohen Anteil von Öl und Gas aus (35 bzw. 37%), der derzeit noch größtenteils aus heimischer Förderung gedeckt wird. Frankreich, Deutschland oder Polen sind bei diesen Energieträgern hingegen zu 70 bis 95 Prozent auf Importe angewiesen. Die Erwartungen, welche Prioritäten eine europäische Energiepolitik setzen sollte, fallen in den einzelnen Mitgliedstaaten infolgedessen unterschiedlich aus. Dementspre-

chend haben die Staats- und Regierungschefs schon im Herbst 2005 beim EU-Gipfel in Hampton Court deutlich gemacht, dass die Entscheidung über die Gewichtung der Primärenergieträger auch in Zukunft den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben müsse.

Zwar nimmt die Kommission in ihrer Energiestrategie auf diese Festlegung Bezug, ihre Empfehlungen für eine gemeinsame Energiepolitik laufen jedoch im Gegenteil darauf hinaus, die nationale Souveränität in der Wahl des Energiemixes mittel- bis langfristig spürbar einzuschränken. Indem sie etwa vorschlägt, einen 20-Prozent-Anteil für erneuerbare Energieträger bis 2020 verbindlich festzuschreiben, lässt die Kommission den Mitgliedstaaten zwar die Freiheit zu entscheiden, auf welche Weise sie diese Marke konkret erreichen wollen – zumal sie weitgehend darauf verzichtet hat, sektorenspezifische Zielmarken (Stromerzeugung, Kraftstoffe, Heizung/Kühlung) vorzugeben –, selbstverständlich aber würde auch schon die mit dem Gesamtziel verbundene Begrenzung des Einsatzes konventioneller Energieträger eine Einschränkung der nationalen Souveränität in der Wahl des Energiemixes bedeuten.

Auch die innere Logik des noch herzustellenden Energiebinnenmarkts spricht dafür, dass es künftig zu einer Relativierung der nationalen Souveränität in energiepolitischen Fragen kommen wird. Wenn das Kommissionsziel, jedem Anbieter einen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Energiemarkt zu eröffnen, erreicht würde, könnte ein Mitgliedstaat zwar noch stark darauf Einfluss nehmen, wie sich die Energieproduktion auf seinem Territorium gestaltet (etwa durch den Vollzug des Ausstiegs aus der Atomenergie oder deren Ausbau, wie etwa in Finnland), aber zunehmend weniger darauf, auf welche Energieträger sich der heimische *Verbrauch* stützt.

### **Kriterien eines strategiegeleiteten Aktionsplans**

Am 8./9. März 2007 soll der Europäische Rat über die in der Energiestrategie vorgeschla-

genen Ziele und Maßnahmenbündel beraten. Mit der Verabschiedung eines Energieaktionsplans werden die Staats- und Regierungschefs der Kommission signalisieren, welche Zielvorstellungen die Mitgliedstaaten verfolgen und welche Maßnahmen sie dafür für notwendig halten.

Ganz gleich, welche Richtung die Beratungen der zuständigen Fachministerräte und der Staats- und Regierungschefs in den kommenden Wochen einschlagen werden, sie sollten in jedem Fall von dem Bemühen getragen sein, die strategische Handlungsfähigkeit der EU im Bereich der Energiepolitik auszubauen. Anders als etwa bei der »Lissabon-Strategie« müssen die wichtigsten Zielmarken der gemeinsamen Energiepolitik in einer Weise konkretisiert werden, die es erlaubt, den Grad ihrer Erfüllung zu überprüfen. Im Unterschied zur »offenen Methode der Koordinierung« sollten die wichtigsten Ziele und Teilziele daher als verbindliche Schwellenwerte festgeschrieben werden, deren Verfehlen durch einzelne Mitgliedstaaten auch wirksam sanktioniert werden kann (z.B. durch Einfrieren zugesagter Fördergelder). Zudem wäre es zur Optimierung der strategischen Steuerung einer europäischen Energiepolitik unbedingt erforderlich, dass der Europäische Rat seine Prioritäten gegenüber der Kommission deutlicher kommuniziert, mindestens in Bezug auf die seiner Ansicht nach notwendigen Maßnahmenbündel, möglicherweise aber auch im Hinblick auf das Verhältnis der Langfristziele zueinander. Denn auch wenn sich die Formel von der Gleichwertigkeit des Zieldreiecks aus Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit in der europäischen Energiedebatte bislang als ungemein konsensfähig erwiesen hat, sollte die EU nicht länger die Illusion nähren, alle energiepolitischen Problemlagen gleichermaßen adressieren zu können.

Aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten ist eine explizitere Prioritätensetzung durch den Europäischen Rat derzeit jedoch recht unwahrscheinlich, da hierzu Einstimmigkeit unter den Staats-

und Regierungschefs herzustellen wäre. Falls sich der Ratsbeschluss aus diesem Grund im Wesentlichen an der Strategy Review orientieren sollte, würde der Ball lediglich an die Kommission zurückgespielt. Diese hätte im nächsten Schritt konkrete Gesetzesvorhaben vorzulegen, gegenüber denen sich die Mitgliedstaaten dann im Einzelnen positionieren müssten. Dies wiederum hätte zum einen zur Folge, dass wichtige Richtungsentscheidungen zunächst vertagt werden würden, zum anderen bestünde die Gefahr, dass die dann jeweils beschlossenen Maßnahmen – anders als in der Energiestrategie der Kommission gefordert – kaum noch aufeinander abgestimmt wären.

### **Die Fortentwicklung des institutionellen Gefüges**

Der Ausbau und die Effektivierung einer gemeinsamen Energiepolitik wird die EU nicht nur während der deutschen Ratspräsidentschaft beschäftigen, sondern weit darüber hinaus. Die Strategy Review der Kommission und die Verabschiedung eines Aktionsplans durch den Europäischen Rat sind lediglich erste Schritte auf einem noch langen Weg.

Schon bei der Diskussion über die legislative »Übersetzung« und operative Umsetzung der programmatischen Ansagen der Staats- und Regierungschefs dürfte offenkundig werden, wie sehr eine kohärente EU-Energiepolitik durch den Umstand erschwert wird, dass die Kompetenzen für energiepolitische Aktivitäten der Union in den Europäischen Verträgen nicht explizit geklärt sind. Wenn sie ihre gemeinsame Energiepolitik – sowohl in der internen Dimension als auch in den Energieaußenbeziehungen – effektiver machen will, sollte die EU deshalb auch eine Neujustierung des primärrechtlichen Rahmens ins Auge fassen. Dies könnte entweder über eine entsprechende Ergänzung der bestehenden Verträge geleistet werden oder durch die Schaffung eigenständiger Vertragsgrundlagen, etwa durch den Umbau



des EURATOM-Vertrags zu einem »Europäischen Energie- und Klimaschutzvertrag«.

Auch wenn die Etablierung einer wirkungsvollen gemeinschaftlichen Energiepolitik gelingen sollte, so können die zentralen energiepolitischen Herausforderungen von der EU selbstredend nicht im Alleingang gemeistert werden. Die Union muss auch darüber nachdenken, wie die bestehenden globalen Institutionen weiterentwickeln wären. Dies betrifft keineswegs nur das bislang nicht einmal in Ansätzen erkennbare Post-Kyoto-Regime im Bereich des Klimaschutzes. Auch auf dem Gebiet der Energiesicherheit muss eine neues kooperatives System des internationalen Interessenausgleichs entwickelt werden. Dieses müsste jedoch – anders als etwa im polnischen Konzept einer »Energie-NATO« angelegt – über eine bloße Allianz westlicher Verbraucherländer hinausgehen und neben den maßgeblichen Energieproduzenten auch Transitstaaten und konkurrierende Großnachfrager wie Indien und China einbinden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364