

Geden, Oliver

Research Report

Die Implementierung des EU-Energieaktionsplans: Europäische Energie- und Klimapolitik im Spannungsfeld von Sorgfalt und Zeitdruck

SWP-Aktuell, No. 25/2008

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Geden, Oliver (2008) : Die Implementierung des EU-Energieaktionsplans: Europäische Energie- und Klimapolitik im Spannungsfeld von Sorgfalt und Zeitdruck, SWP-Aktuell, No. 25/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254743>

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.

Die Implementierung des EU-Energieaktionsplans

Europäische Energie- und Klimapolitik im Spannungsfeld von Sorgfalt und Zeitdruck

Oliver Geden

Die europäische Energie- und Klimapolitik durchläuft eine Phase, in der die ehrgeizigen Ziele, die der Europäische Rat im März 2007 in seinem Energieaktionsplan beschlossen hat, über Gesetzgebungsverfahren in eine rechtsverbindliche Form gebracht werden müssen. Die Vorreiterrolle der EU wird sich nicht mehr allzu lange nur auf Ankündigungen stützen können. Ihre Glaubwürdigkeit wird zunehmend an den tatsächlich eingeleiteten Maßnahmen und den damit erzielten Effekten bemessen werden. Die Implementierung des Energieaktionsplans leidet nicht nur unter der Fülle der in Ministerrat und Europäischem Parlament zu beratenden Legislativprojekte, sondern auch an Folgewirkungen mangelnder Prioritätensetzung in der EU-Energiestrategie.

Als die 27 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) im März 2007 ehrgeizige energie- und klimapolitische Zielmarken vereinbarten, ernteten sie weltweit sehr großen Zuspruch. Das Auftreten der EU beim G-8-Gipfel in Heiligendamm sowie bei der Klimakonferenz auf Bali trug ihr endgültig eine globale Vorreiterrolle ein. Doch so sehr sich die EU in dieser Rolle offenkundig auch gefällt, das Streben nach einer »kohärenten Energie- und Klimapolitik« hat seit der Verabschiedung des EU-Energieaktionsplans vor gut einem Jahr noch kaum zu fassbaren Ergebnissen geführt. Neue Rechtsakte sind seither nicht erlassen worden. Neben dem Engagement in internationalen Verhandlungsprozessen und Dialogformaten manifestiert sich die

europäische Energie- und Klimapolitik derzeit hauptsächlich in zwölf einschlägigen Gesetzgebungsverfahren. Ob diese Verfahren tatsächlich wie geplant bis Anfang 2009 abgeschlossen sein werden, ist mehr als ungewiss. Mindestens ebenso fraglich ist, ob sich Ministerrat und Parlament bei allen Gesetzesvorhaben auf eine zielkonforme Implementierung des Energieaktionsplans werden verständigen können.

Konstruktionsfehler in der Energiestrategie

Will man die Entwicklungsperspektiven einer europäischen Energie- und Klimapolitik angemessen beurteilen, ist es hilfreich, sich deren Ausgangspunkt zu ver-

gegenwärtigen. Im Herbst 2005 beschloss der informelle EU-Gipfel von Hampton Court den Aufbau einer europäischen Energiepolitik, die einem umfassenden Ansatz verpflichtet ist. Auf Basis von Vorarbeiten der Kommission und einem mehr als einjährigen Diskussionsprozess verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs im März 2007 erstmals eine EU-Energiestrategie. Diese stellt drei Ziele für die europäische Energieversorgung gleichgewichtig ins Zentrum: Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit. Die dabei auf der Hand liegenden Zielkonflikte blendet die Energiestrategie jedoch weitgehend aus. Entsprechend setzt sie auch keinerlei Prioritäten. Dies gilt ebenfalls für den aus der Strategie abgeleiteten Energieaktionsplan, der für den Zeitraum 2007–2009 lediglich eine Fülle von Einzelmaßnahmen auflistet, ohne erkennbare Schwerpunkte zu setzen.

Dieser Konstruktionsfehler in Strategie und Aktionsplan musste jedoch in Kauf genommen werden, um einen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, denn deren energiepolitische Präferenzen liegen weit auseinander. Während in der EU-15 die Eindämmung des Klimawandels ganz oben auf der Agenda steht, herrscht in den mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten bestenfalls freundliches Desinteresse an diesem Thema. Hier steht die Energieversorgungssicherheit deutlich im Vordergrund, insbesondere das Verhältnis zu Russland, dem wichtigsten Öl- und Gaslieferanten der Neumitglieder. Das Ziel einer wettbewerbsfähigen – sprich: relativ preisgünstigen – Energieversorgung wird zwar von allen Regierungen grundsätzlich befürwortet. Das für eine Steigerung der Wettbewerbsdynamik zentrale Projekt der Schaffung eines funktionierenden europäischen Energiebinnenmarkts wird jedoch nur von denjenigen Mitgliedstaaten mit Nachdruck gefordert, in denen – wie in Großbritannien, den Niederlanden oder Schweden – bereits weitgehend liberalisierte Energiemärkte etabliert sind.

Die Struktur des »energiepolitischen Dreiecks« weist einen unbestreitbaren Vorteil auf: Alle am Aufbau der europäischen Energiepolitik beteiligten Akteursgruppen fanden ihre Präferenzen angemessen repräsentiert. Der auf diese Weise vermiedene Streit über die richtigen Prioritätensetzungen wurde damit jedoch in die Gesetzgebungsverfahren verlagert – mit dem Effekt, dass deren Verlauf für alle Beteiligten nur noch in sehr eingeschränktem Maße kalkulierbar ist.

Nachhaltigkeit als latente Priorität

Betrachtet man die nur wenigen quantifizierten Teilziele, für die laut Energiestrategie und Energieaktionsplan ein rechtsverbindlicher Charakter anzustreben ist, lässt sich eine deutliche Schlagseite zugunsten des Nachhaltigkeitsziels erkennen. Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 um 20% gesenkt, der Anteil der erneuerbaren Energieträger gleichzeitig auf 20% des Endenergieverbrauchs gesteigert werden. Da diese Zielmarken bislang auch im Mittelpunkt der Kommunikationsbemühungen der EU stehen, werden die europäischen Gesetzgebungsorgane daran keine Abstriche vornehmen können, ohne einen massiven Ansehensverlust zu riskieren. Harte Auseinandersetzungen werden jedoch darüber geführt, auf welchen Wegen diese Ziele erreicht werden können. Dies betrifft zum einen die Verteilung der Belastungen auf die verschiedenen Energieverbrauchssektoren, zum anderen den Grad, in dem die Vorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten differenziert werden sollen.

Derzeit werden in Ministerrat und Parlament nicht weniger als sieben Legislativprojekte beraten, bei denen der Nachhaltigkeitsaspekt im Mittelpunkt steht. Besonderes Augenmerk richtet sich dabei auf die fortlaufende Verbesserung des Handelssystems für Emissionszertifikate (ETS). Relativ fortgeschritten sind die Verhandlungen über die Einbeziehung des Luftverkehrs ab 2011/12, bei denen das Parlament jedoch

strengere Regeln favorisiert als der Ministerrat. Nach einem von der Kommission im Januar 2008 vorgelegten Richtlinienentwurf soll das ETS zudem einer Gesamtrevision unterzogen werden. So ist etwa vorgesehen, dass in der Dritten Handelsperiode (2013–2020) das Gros der Zertifikate versteigert wird, statt wie bisher weitgehend kostenlos verteilt zu werden. Während Stromproduzenten bereits von 2013 an alle notwendigen Zertifikate zukaufen müssten, könnten energieintensive Industriezweige zunächst mit Ausnahmeregeln rechnen, die grundsätzlich jedoch nur bis zum Ende der Handelsperiode gelten sollen.

Besondere Schutzmechanismen sind für solche Branchen vorgesehen, die weitreichende Nachteile im internationalen Wettbewerb erleiden würden, falls es im Rahmen eines Post-Kyoto-Abkommens nicht gelänge, Staaten wie China, Indien oder die USA zu signifikanten Emissionsbegrenzungen zu verpflichten. Damit soll auch verhindert werden, dass energieintensive Industriezweige aus der EU abwandern, ohne in der Folge einen Beitrag zur Senkung der weltweiten Gesamtemissionsmenge zu leisten. Diskutiert wird in der EU etwa das Erheben von Einfuhrzöllen auf Waren aus Ländern, die sich einem internationalen Klimaschutzregime verweigern. Da solche »Klimazölle« aber kaum WTO-konform sein dürften, bliebe wohl nur eine dauerhaft kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten. Da die Kommission die internationalen Klimaverhandlungen nicht durch ein gesetzgeberisch bereits vorweggenommenes Scheitern erschweren will, sieht ihr Richtlinienentwurf vor, dass über die Auswahl der betreffenden Industriebranchen sowie die anzustrebenden Maßnahmen erst nach der wegweisenden Weltklimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 entschieden wird. Gegen eine solche späte Entscheidung opponieren Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich oder Österreich mit dem Argument, dass die potenziell betroffenen Betriebe nicht bis 2010 im Ungewissen darüber gelassen werden dürften,

ob bzw. welche Ausnahmeregeln für sie ab 2013 in Kraft treten.

Der zweite wesentliche Bruch mit dem bisherigen System läge in der Festlegung einer EU-weiten Emissionsobergrenze. Anders als in den ersten beiden Handelsperioden müsste das ETS die volkswirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr berücksichtigen. Dies würde nicht nur zu einer Harmonisierung der Zuteilungskriterien führen, sondern auch die Europäisierung der energiepolitischen Handlungsorientierungen voranbringen. Die bisherige Praxis der Genehmigung Nationaler Allokationspläne durch die Kommission löste in fast allen Mitgliedstaaten den Impuls zur Verteidigung nationaler Interessen gegen die »Brüsseler Zumutungen« aus. Schon gegen die Zuteilungspläne für die Zweite Handelsperiode (2008–2012) haben mehrere mittelosteuropäische Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Kommission eingereicht, weil sie sich in ihrer ökonomischen Entwicklung über Gebühr beeinträchtigt sehen, wenn sie an den gleichen Kriterien gemessen werden wie die alten Mitgliedstaaten. Mit demselben Argument wenden sie sich auch gegen die EU-weit harmonisierte Ausgabe von Emissionsrechten.

Für die nicht vom ETS erfassten Sektoren (Privathaushalte, Straßenverkehr, Gewerbe), die derzeit für knapp 60% des CO₂-Ausstoßes verantwortlich sind, soll es nach den Plänen der Kommission beim Prinzip mitgliedstaatlich differenzierter Zielvorgaben bleiben. Dieses Prinzip soll auch beim Ausbau der erneuerbaren Energieträger angewandt werden. Es kann nicht verwundern, dass sich eine Vielzahl von Mitgliedstaaten durch die von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel benachteiligt sieht und in den Gesetzgebungsverfahren vorteilhafte Anpassungen zu erreichen versucht. Ähnliche Verhaltensweisen sind auch in den Verhandlungen über eine Verordnung zur Begrenzung der CO₂-Emissionen bei PKWs zu beobachten, die erforderlich geworden ist,

weil die europäischen Autohersteller ihrer Selbstverpflichtung zu deutlichen Emissionsreduktionen nicht nachgekommen sind. Die deutsche Bundesregierung bestritt zwar nicht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, wertet den im Dezember 2007 vorgelegten Kommissionsentwurf jedoch als unzulässige Bevorzugung der französischen und italienischen Kleinwagenproduzenten. Sollte das Vorhaben eines deutsch-französischen Kompromissvorschlags scheitern, ist nicht ausgeschlossen, dass sich eine Gruppe von Mitgliedstaaten unter deutscher Beteiligung zusammenschließen wird, um im Ministerrat eine Sperrminorität zur etwaigen Blockierung des Vorhabens zu bilden.

Wettbewerbsfähigkeit ohne Wettbewerb?

Während das Ziel einer umweltverträglichen Energieversorgung im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht und quantifizierte Teilziele einer kritischen Evaluierung sehr leicht zugänglich sind, ist es um die Herausforderung einer wettbewerbsfähigen Energieversorgungsstruktur weitaus komplizierter bestellt. Fortschritte sind in diesem Bereich ungleich schwerer zu messen, zumal positive Preiseffekte gegenwärtig nur noch in Form einer Dämpfung fast unvermeidlicher Preisanstiege ablesbar sind. Der Grad der Wettbewerbswirksamkeit neuer Richtlinien lässt sich aufgrund der Komplexität der europäischen Energiemärkte nur sehr eingeschränkt vorhersagen. Vor allem das für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zentrale Projekt der Schaffung eines funktionierenden Binnenmarkts für die leitungsgebundenen Energieträger Strom und Gas kam in den letzten 15 Jahren nur schleppend voran. Einzig die Kommission betrieb die Vollendung des Energiebinnenmarkts mit dem nötigen Nachdruck. Viele Mitgliedstaaten lassen sich in Fragen der Energieversorgung bis heute primär vom Prinzip der nationalen Souveränität leiten und schotten ihre Märkte soweit wie mög-

lich nach außen ab. Veränderungswille dokumentiert sich meist nur in Gipfelkommunikés des Europäischen Rats. Richtlinienvorschläge der Kommission wurden in der Vergangenheit regelmäßig abgeschwächt oder man sorgte bei der Umsetzung in nationales Recht für zahlreiche Schlupflöcher.

Inzwischen setzt die Kommission auf die Radikallösung der eigentumsrechtlichen Entflechtung von Energieproduktion und Energienetzen. Zugleich nutzt sie ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen, um integrierte Energiekonzerne wie die deutsche E.ON zum Verkauf der Übertragungsnetze zu nötigen. Die Debatte im Ministerrat über fünf von der Kommission im September 2007 vorgelegte Richtlinien- bzw. Verordnungsvorschläge (*Binnenmarktpaket*) hat sich fast gänzlich auf das Für und Wider einzelner Entflechtungsmodelle verengt, spätestens seit der Vorlage einer Alternativoption durch Deutschland und Frankreich. Die Positionen der liberalisierungsfreundlichen und liberalisierungsskeptischen Mitgliedstaaten liegen noch derart weit auseinander, dass die bis zum Energieministerrat im Juni vorgesehene Einigung als eher unwahrscheinlich gelten muss. Unsicher ist zudem, ob im nächsten Schritt auch eine rasche Einigung mit dem Europäischen Parlament möglich sein wird.

Zweifelhaft scheint dies schon deshalb, weil die französische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 angesichts ihrer betont liberalisierungsskeptischen Haltung nur eingeschränkt in der Lage sein wird, im Verfahren der interinstitutionellen Kompromissfindung die Rolle des neutralen Vermittlers auszufüllen. Außerdem deutet sich an, dass die Diskussion über das Binnenmarktpaket im Parlament einen anderen Verlauf nehmen könnte als im Ministerrat. Bei den Parlamentariern reifte in den Anhörungen zum Binnenmarktpaket die Erkenntnis heran, dass es nicht allein eigentumsrechtliche Fragen sind, die der Schaffung eines diskriminierungsfreien europäischen Marktes entgegenstehen, sondern mindestens ebenso sehr auch regulato-

rische. Die Entwicklung auf den europäischen Energiemärkten seit Ende der neunziger Jahre hat gezeigt, dass Liberalisierungsschritte alleine nicht automatisch die gewünschten Effekte herbeiführen. Diese können nur dann erreicht werden, wenn Regulierungsbehörden in der Lage sind, bei nicht-intendierten Fehlentwicklungen wirksam nachzusteuern. Insofern ist nicht ausgeschlossen, dass im Parlament eine Mehrheit für eine deutliche Stärkung der europäischen Energiemarktregulierung zustande kommt, die weit über eine reine Koordination der nationalen Regulierungsbehörden hinausgeht, wie sie der Kommissionsvorschlag vorsieht. Hier könnte im Laufe der interinstitutionellen Verhandlungen über das Binnenmarktpaket das größte Konfliktfeld entstehen. Denn die Mitgliedstaaten lehnen bislang eine Ausweitung der gemeinschaftlichen Regulierungsbefugnisse strikt ab.

Einseitige Energiesicherheitsdebatte

Im dritten Zielkorridor europäischer Energiepolitik, der Gewährleistung von Versorgungssicherheit, sind bislang mit Abstand die geringsten Fortschritte zu verzeichnen. Insbesondere das Vorhaben einer gemeinsamen Energieaußenpolitik kommt kaum über bloße Absichtserklärungen hinaus. Der EU ist es bisher nicht gelungen, das immer wieder betonte Prinzip des »Sprechens mit einer Stimme« im Umgang mit Öl- und Gaslieferländern auch in die Praxis umzusetzen. Sichtbarstes Indiz dafür sind die Widersprüche zwischen bilateralen Projekten und gemeinschaftlich beschlossenen Prioritätensetzungen. Aktuellstes Beispiel ist die »South Stream«-Pipeline, mit der sich Italien und Ungarn die Zufuhr von russischem Gas sichern, damit zugleich aber die mittelfristige Realisierung des europäischen Vorzeigeprojekts »Nabucco« gefährden, das unter Umgehung Russlands Gas vom Kaspischen Meer nach Mitteleuropa leiten soll. Das Verhalten vor allem Ungarns ist angesichts der bislang nur unzulänglichen Lieferzusagen für die

Nabucco-Pipeline zwar nachvollziehbar. Für den mangelnden Verbindlichkeitsgrad der EU-Energieaußenpolitik ist gleichwohl bezeichnend, dass die Bekanntgabe entsprechender Vereinbarungen mit Gazprom nur wenige Wochen nach einem von Italien und Ungarn mitgetragenen Konsensbeschluss des Europäischen Rats erfolgte, bei dem Nabucco zum wichtigsten Gaspipeline-Projekt der EU erklärt wurde. Dieser Widerspruch zwischen gemeinschaftlichen Beschlüssen und nationalstaatlichem Handeln tritt auch unter umgekehrten Vorzeichen zutage. Obwohl etwa die »North Stream«-Pipeline von Russland nach Deutschland im EU-Programm »Transeuropäische Netze« als prioritäres Projekt eingestuft wird, sind einige Ostseeanrainerstaaten offenkundig bestrebt, eine Realisierung zumindest zu verzögern.

Dass in der Energieaußenpolitik nach wie vor nationalstaatliches Denken dominiert, kann angesichts der großen Divergenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Energieversorgungsstrukturen kaum überraschen. Die 27 Energiemärkte unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres Energieträgermix deutlich voneinander, sondern auch in Bezug auf den jeweiligen Grad an Importabhängigkeit oder auf die Herkunft der Rohstofflieferungen. Dementsprechend haben etwa Spanien und Portugal völlig andere Interessen als etwa Polen und die baltischen Staaten. Eine Annäherung der energieaußenpolitischen Orientierungen ist erst dann realistisch, wenn die externe Energiesicherheitspolitik auch von einer internen Dimension flankiert wird. Grundvoraussetzung ist nicht nur ein funktionierender Energiebinnenmarkt, der die Kapazitäten zur Übertragung zwischen den mitgliedstaatlichen Netzen deutlich erhöht. Insbesondere im Gassektor werden auch Bevorratungspflichten und Krisenreaktionsmechanismen benötigt. Die Etablierung von Maßnahmen zur Stärkung der energiepolitischen Solidarität unter den Mitgliedstaaten wird noch nicht diskutiert. Dies wird sich erst mit Ratifizierung des Ver-

trags von Lissabon ändern, der erstmals Klauseln zur Energiesolidarität enthält.

Doch selbst bei optimalen Voraussetzungen darf das Potenzial einer gemeinsamen Energieaußenpolitik keineswegs überschätzt werden. Zum einen stehen die Interessen der eigentlichen Marktakteure, der europäischen Energieimportunternehmen, nicht immer im Einklang mit jenen der europäischen Politik. Zum anderen ist die Verhandlungsmacht gegenüber Lieferländern beim gegenwärtigen Preisniveau nur sehr begrenzt. Dies wird sich auch bei den bevorstehenden Verhandlungen über energiepolitische Aspekte des neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland zeigen.

Warum eigentlich Biokraftstoffe?

Dass sich die im Zuge der Festlegung der Energiestrategie unterbliebene Prioritätensetzung zwischen den Hauptzielen Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit nun in die Legislativverfahren verlagert und dort zu Verzögerungen sowie ursprünglich nicht-intendierten Effekten führen kann, lässt sich anschaulich am Beispiel der Diskussion über Biokraftstoffe zeigen. Als Teilziel im Rahmen der angestrebten verstärkten Nutzung erneuerbarer Energieträger wurde im Energieaktionsplan festgeschrieben, dass der Anteil der Biokraftstoffe im Verkehrssektor im Jahr 2020 bei mindestens 10% liegen soll. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass das Ziel kosteneffizient erreichbar sei und die Treibstoffe umweltfreundlich produziert werden. Damit antizipierte der Europäische Rat die wenig später anschwellende Kritik an den derzeit den Markt dominierenden Biokraftstoffen der ersten Generation, deren Umweltbilanz zumeist mäßig ausfällt und deren Förderung zum weltweiten Anstieg der Nahrungsmittelpreise beiträgt. Der Streit über die Qualität der auszuarbeitenden Nachhaltigkeitskriterien begleitete schon die Erarbeitung des Entwurfs einer Richtlinie zum Ausbau erneuerbarer Energien, den

die Kommission schließlich im Januar 2008 vorlegte. Der weitverbreiteten Kritik, die im Entwurf aufgeführten Nachhaltigkeitskriterien seien nicht ausreichend, hielten Energiekommissar Piebalgs und Kommissionspräsident Barroso unter Berufung auf die EU-Energiestrategie entgegen, dass die Förderung von Biokraftstoffen nicht nur aus Gründen des Klimaschutzes erfolge, sondern in gleichem Maße auch zur Erhöhung der Versorgungssicherheit diene.

Der Streit über den Stellenwert von Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit bei der Förderung von Biokraftstoffen hat sich unterdessen in ein bereits seit Anfang 2007 laufendes Gesetzgebungsverfahren verlagert, das auf die Verbesserung der Qualität von Treibstoffen zielt. In den bereits kurz vor dem Abschluss stehenden Beratungen setzte eine Gruppe von 22 Mitgliedstaaten durch, dass die Kriterien für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen bereits im Rahmen dieser Richtlinie festgelegt werden sollen und nicht erst in den Verhandlungen über die Erneuerbare-Energien-Richtlinie. Leitend für dieses auch vom zuständigen Parlamentsausschuss unterstützte Vorgehen ist nicht nur die Befürchtung, zumindest vorübergehend Anreize für eine wenig umweltverträgliche Produktion von Biokraftstoffen zu schaffen und damit der öffentlichen Kritik an der europäischen Förderpolitik neue Nahrung zu geben. Hier spiegelt sich auch der Grundkonflikt zwischen Umwelt- und Energiepolitik wider. Während die Richtlinie zur Treibstoffqualität im Umweltministerrat beraten wird, fiel die Festlegung von Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in die Zuständigkeit des Rates der Energieminister und des Industriausschusses des Parlaments, die den Aspekt der Versorgungssicherheit bei weitem höher gewichten würden.

Vernachlässigter Faktor Energieeffizienz

Im energiepolitischen Diskurs der EU spielt neben den Zielen einer Reduktion der Treib-

hausgasemissionen und einer Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren auch die Steigerung der Energieeffizienz eine Hauptrolle. Auch in der europäischen Energiestrategie steht die Energieeffizienz im Zentrum. Jedoch findet dies bislang keine Entsprechung in der energiepolitischen Praxis der EU – und das obwohl kein anderer Maßnahmenbereich besser geeignet wäre, gleichermaßen zu Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit der europäischen Energieversorgung beizutragen.

Hinsichtlich der Zielbestimmung bleibt schon der Energieaktionsplan recht vage, wenn er ankündigt, dass »die Energieeffizienz in der EU erhöht werden muss, damit [...] das Ziel, 20% des EU-Energieverbrauchs gemessen an den Prognosen für 2020 einzusparen, erreicht wird«. Dies bedeutet, dass – anders als von der EU permanent kommuniziert – der Europäische Rat keine zwanzigprozentige Reduktion des absoluten Energieverbrauchs vereinbart hat, sondern lediglich eine Dämpfung des prognostizierten Anstiegs. Zudem wird darauf verzichtet, eine überprüfbare Zielmarke für die EU-weite Steigerung der Energieeffizienz festzulegen. Der Verweis auf die laufenden Bemühungen im Rahmen geltender Energieeffizienzrichtlinien ist schon deshalb unbefriedigend, weil die Mitgliedstaaten bei Beschluss und Umsetzung dieser Richtlinien stets nur zögerlich agiert haben. Gegen den Willen des Parlaments setzte der Ministerrat durch, dass die in den Richtlinien genannten Effizienzsteigerungsziele keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, ein Verfehlen der Ziele demnach auch nicht sanktioniert werden kann. Folgerichtig räumen die Mitgliedstaaten der gemeinschaftlichen Energieeffizienzpolitik bisher nur einen geringen Stellenwert ein. So sah sich die Kommission im September 2007 gezwungen, gegen zwölf Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, da diese ihre Aktionspläne zur Umsetzung der Endenergieeffizienz-Richtlinie lange nach Ablauf der vorgesehenen Frist noch immer

nicht eingereicht hatten. Bei der kürzlich erfolgten Evaluierung der nationalen Effizienzaktionspläne monierte die Kommission, dass die ambitionierten Planungen vieler Mitgliedstaaten von einer adäquaten Umsetzung in die Praxis zumeist noch weit entfernt seien.

Zwischen Sorgfalt und Zeitdruck

Der Anspruch der EU, eine kohärente Energie- und Klimapolitik zu entwickeln, ist angesichts der großen Zukunftsherausforderungen nachdrücklich zu begrüßen. Eine Realisierung dieses Anspruchs ist aber nur dann zu erwarten, wenn die EU ihre Handlungskapazitäten nicht überschätzt und der Öffentlichkeit nicht mehr verspricht, als sie zu halten in der Lage sein dürfte. Die Vielzahl der Ziele, die Fülle der Gesetzgebungsverfahren und der internationalen Verhandlungsformate bergen die Gefahr unintendierter Nebenfolgen. In Zukunft wird es deshalb notwendig sein, dass sich die EU in der Energie- und Klimapolitik auf eine klare Prioritätensetzung besinnt. Das Ziel einer zugleich nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und sicheren Energieversorgung kann allenfalls im Sinne einer sehr langfristigen Vision fungieren, nicht jedoch als Vorgabe im Rahmen eines politischen Steuerungsprozesses. Für Zeiträume von etwa fünf bis zehn Jahren wäre daher nicht nur klar zu benennen, welches der drei Teilziele bei etwaigen Zielkonflikten Vorrang haben soll. Erforderlich wären auch Formen von Zieldefinitionen, mit denen sich Erfolge der europäischen Energie- und Klimapolitik messen ließen.

Ins Zentrum zu stellen wären vor allem solche Maßnahmenbereiche, die gleichermaßen zu mehr Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit beitragen, allen voran also die Steigerung der Energieeffizienz. Vieles spricht dafür, bis 2015 oder 2020 zunächst dem Nachhaltigkeitsziel Priorität einzuräumen, da vor allem die langfristigen Auswirkungen des Klimawandels noch kaum verlässlich einzuschätzen sind, ein kurzfristiges

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
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

Umsteuern aber nicht möglich sein wird. Was die Versorgungssicherheit betrifft, wäre sehr viel genauer zu definieren, welchen konkreten Soll-Zustand die EU anstrebt. Auf diese Weise ließen sich auch die Effekte einzelner Maßnahmen gegeneinander abwägen. Bislang dominiert hier eine Fokussierung auf die Energieaußenpolitik und darin insbesondere auf die Diversifizierung der Gasversorgung. Möglicherweise könnte man ähnlich große Versorgungssicherheitseffekte aber auch mit dem Aufbau eines solidarischen Krisenreaktionsmechanismus erreichen. Den geeigneten Rahmen für eine Festlegung von Prioritäten und eine exaktere Definition gewünschter Politikeffekte wird die anstehende Diskussion über eine Neufassung der europäischen Energiestrategie bilden. Die Kommission plant, bis Ende 2008 einen ersten Entwurf vorzulegen, der auch als Grundlage für die Ausarbeitung eines von 2010 an geltenden Energieaktionsplans dienen wird. Dieser Prozess sollte über eine bloße Fortschreibung der bisherigen Papiere deutlich hinausgehen und auch die bis dahin bei der Implementierung aufgetretenen Probleme mitreflektieren.

Ob tatsächlich schon alle derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren bis zu der für den Frühjahrsgipfel 2009 geplanten Annahme einer modifizierten Energiestrategie abgeschlossen sein werden, ist indes mehr als fraglich. Möglicherweise kann es gelingen, bis Ende 2008 alle kritischen Fragen zwischen den Mitgliedstaaten zu klären. In ausnahmslos allen Verfahren aber auch schnelle Einigungen mit dem Europäischen Parlament zu erwarten hieße jedoch, dessen energie- und klimapolitische Expertise und das daraus resultierende Selbstbewusstsein zu unterschätzen. Ohnehin sollte Schnelligkeit nicht zur Hauptmaxime von Legislativverfahren erhoben werden. Auch wenn es für den Verlauf der Weltklimaverhandlungen hilfreich sein dürfte, dass die EU sich frühzeitig darauf einigt, ihre ambitionierten Zielvorgaben auch rechtsverbindlich umzusetzen, wäre es dennoch fatal, wenn sie dies um den Preis

nur unzureichend ausgearbeiteter Richtlinien und Verordnungen täte. Mittel- bis langfristig würde es die globale Führungsrolle der EU erheblich unterminieren, wenn sie mit ihren Gesetzen ehrgeizige Ziele vorgibt, die sich mit den beschlossenen Maßnahmen aber nicht erreichen lassen, etwa weil es keine geeigneten Mechanismen gibt, um das mitgliedstaatliche Verfehlen von Zwischenmarken schon lange vor 2020 zu sanktionieren.

Ein zugleich zügiger wie handwerklich solider Abschluss der anhängigen Dossiers wird nur dann gelingen können, wenn sich mit Frankreich und Tschechien auch die beiden folgenden Ratspräsidentschaften in der Lage zeigen, im Gesetzgebungsprozess als neutrale und glaubwürdige Vermittler aufzutreten. Vor allem bei Dossiers, in denen vitale nationale Interessen der jeweiligen Ratspräsidentschaft auf dem Spiel stehen, ist es geboten, weitere Mitgliedstaaten aktiv in die Vermittlungsbemühungen einzubeziehen. In vielen dieser Legislativverfahren böte sich dafür die deutsche Bundesregierung an, da sie während ihrer letzten Ratspräsidentschaft maßgeblich an der Formulierung des Energieaktionsplans beteiligt war und sich durch ihr ambitioniertes klimapolitisches Handeln auf nationaler Ebene auch ein hohes Maß an internationaler Glaubwürdigkeit erworben hat. Diese Glaubwürdigkeit wird sich aber nur dann bewahren lassen, wenn die Bundesregierung auch in für sie heiklen Dossiers – allen voran beim Binnenmarktpaket und der Emissionsreduktion bei PKWs – die Bereitschaft zeigt, substanzielle Zugeständnisse zu machen.