

Energiesolidarität im EU-Reformvertrag

Ein zentraler Baustein der europäischen Energiepolitik

Oliver Geden

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit hat der EU-Gipfel Ende Juni auch Beschlüsse zur Neufassung der europäischen Energiepolitik getroffen. Die Einigung der Staats- und Regierungschefs sieht vor, dass die Bekämpfung des Klimawandels im EU-Reformvertrag explizit erwähnt wird. Auch die Einfügung mehrerer neuer Vertragsnormen zur Energiesolidarität wurde vereinbart. Vor allem letzteres könnte die Europäisierung der Energiepolitik deutlich voranbringen. Damit dies aber auch tatsächlich geschieht, darf man in den nächsten Monaten nicht bei einer bloßen Ergänzung des EU-Primärrechts stehenbleiben. Vielmehr sollten Kommission, Europäisches Parlament und Mitgliedstaaten bereits parallel zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz versuchen, sich auf die Eckpunkte konkreter Gesetzesvorhaben zu einigen.

Die Staats- und Regierungschefs haben am 23. Juni 2007 beschlossen, bei der nun anstehenden Überarbeitung des EU- sowie des EG-Vertrags Ergänzungen auch in der Energie- und Klimapolitik vorzunehmen. Dass es in diesem Politikfeld zu primärrechtlichen Anpassungen kommen würde, war seit den weitreichenden Beschlüssen des Frühjahrsgipfels im März 2007 absehbar. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil ein gemeinschaftliches Vorgehen in der Energie- und Klimapolitik bei Bürgern und Medien auf große Zustimmung stößt. Es liegt deshalb nahe, das Nachfolgeprojekt des Verfassungsvertrags (VVE) mit neuen klima- und energiepolitischen Akzenten zu versehen.

Die im Mandat der nun beginnenden Regierungskonferenz verabredete Ergänzung im Bereich der Klimapolitik hat pri-

mär symbolischen Charakter. Da die EU schon jetzt umfassende klimapolitische Befugnisse besitzt, wird die geplante Erweiterung des bisherigen Umweltpolitik-Artikels 174 des EG-Vertrags (EGV) kaum praktische Auswirkungen haben. Eine Einfügung in die Präambel oder die Zielbestimmungen des EU-Vertrags würde hingegen den Politikprozess in der EU weitaus stärker beeinflussen können, da die Platzierung an diesen Vertragsstellen zu Güterabwägungen führen und sich das Klimaziel daher unmittelbarer vertreten ließe. Dass das Ziel einer »Bekämpfung des Klimawandels« durch die entsprechende Ergänzung von Art. 174 erstmalig eine explizite Erwähnung im Primärrecht findet, dürfte vor allem in der künftigen Kommunikationsstrategie der EU eine zentrale Rolle spielen,

weil dies zur öffentlichen Akzeptanz des EU-Reformvertrags beitragen kann.

Anders verhält es sich bei den Beschlüssen zur Energiesolidarität. Da in diesem Bereich auf europäischer Ebene bislang kaum ambitionierte politische Initiativen zu registrieren waren, würden die verabredeten Ergänzungen im Reformvertrag allein nur wenig überzeugend wirken. Die neuen Spielräume, die sich durch die Aufnahme des Solidaritätsprinzips in Energiefragen (in Art. 100 EGV sowie Art. 256 VVE) und der Förderung der grenzüberschreitenden Verknüpfung der Energienetze durch »Interkonnektoren« (ebenfalls in Art. 256 VVE) ergeben, sollten bereits parallel zur Regierungskonferenz mit politischen Initiativen ausgefüllt werden. Dies wäre nicht nur in kommunikationspolitischer Hinsicht sinnvoll (»Europa der Ergebnisse«). Entsprechende Schritte sind auch zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit dringend geboten.

Notwendigkeit eines effizienten Risikomanagements

Die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ist eines der drei Ziele der EU-Energiestrategie. Im Mittelpunkt stehen die Primärenergieträger Öl und Gas, die mit stetig steigenden Anteilen von außerhalb der EU importiert werden müssen. Der Erfolg einer Vielzahl der in diesem Bereich diskutierten Maßnahmen ist primär von den Präferenzen der weitaus verhandlungsmächtigeren Produzentenländer abhängig, beim Bau von Pipelines zudem auch von jenen der Transitstaaten. Ein weitaus höheres Maß an Planbarkeit bietet sich für die Verbraucherländer bei rein nachfrage-seitigen Maßnahmen, deren Effizienz nicht von Verhandlungserfolgen mit Dritten abhängt. Dies gilt etwa für die Bevorratung von Öl und Gas, zudem für die Ausarbeitung von Mechanismen, die eine gegenseitige Unterstützung der Verbraucherländer im Krisenfall regelt. Solche Maßnahmen vermindern die Risiken von Lieferausfällen beträchtlich. Ein funktionierendes Risiko-

management auf EU-Ebene würde deshalb auch die in vielen osteuropäischen Staaten bestehende Furcht vor politisch motivierten Lieferstopps (vor allem bei Gaslieferungen aus Russland) obsolet machen. Eine entsprechende Motivation vorausgesetzt, wäre es einem Produzentenland nicht mehr möglich, entsprechende Maßnahmen gezielt gegen einzelne Verbraucherländer zu verhängen, da diese im Krisenfall durch ihre Partner solidarisch mitversorgt würden.

Systeme der Risikominimierung sind ohne regulatorische Flankierung jedoch nicht denkbar. Die EU-Mitgliedstaaten können sich beim Risikomanagement nicht allein auf die heimischen Energieimporteure verlassen. Bei zentralen Fragen und konkreten Projekten zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit verfolgen Staaten und – häufig international operierende – Energieunternehmen bisweilen sehr unterschiedliche Interessen. Dies gilt nicht nur für die Notwendigkeit einer Diversifizierung der Herkunftsländer und Transportrouten bei Öl und Gas. Ähnlich verhält es sich auch bei der Ausgestaltung kostenträchtiger Bevorratungsregeln und Krisenreaktionsmechanismen.

Mit den Ergänzungen im Reformvertrag wird der Rechtsrahmen der EU in Fragen der Energiesolidarität deutlich ausgeweitet. Welche Veränderungen dadurch in welchem Zeithorizont angestoßen werden können, hängt indes nicht allein vom politischen Willen der EU-Institutionen ab. Es genügt nicht, lediglich erweiterte Richtlinien für die Bevorratung von Öl und Gas sowie einen Krisenreaktionsmechanismus zu entwerfen. Soll das Solidaritätsprinzip zu einem wirksamen Baustein der europäischen Energiepolitik werden, sind auch massive Investitionen in die Energieinfrastrukturen notwendig.

Bevorratungspflichten und Krisenreaktionsmechanismen

Zwei der vereinbarten Vertragsergänzungen verweisen fast wortgleich darauf, dass

die Energiepolitik »im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« zu vollziehen sei. Dass diese Formulierung auch in den bestehenden Artikel 100 EGV eingefügt werden soll, lässt Rückschlüsse auf den Charakter künftiger politische Initiativen zu. Der Artikel ermöglicht den Beschluss präventiver Lenkungsmaßnahmen, um ein Funktionieren des Binnenmarkts auch im Krisenfall zu gewährleisten. Auf dieser Basis wurden in den letzten Jahren zwei Richtlinien für eine Neuregelung der Bevorratungskriterien und Freigabemechanismen bei Öl und Gas verabschiedet. Die ursprünglichen Initiativen der Kommission zielten auf eine Harmonisierung des Rechtsrahmens auf Gemeinschaftsebene. Entsprechende Ansätze wurden jedoch im Gesetzgebungsverfahren stark verwässert.

Bei Rohöl und Mineralölprodukten gilt für die EU-Mitgliedstaaten derzeit eine Bevorratungspflicht in Höhe ihres jeweiligen 90-Tage-Bedarfs. Jedoch existiert – anders als bei der Internationalen Energieagentur, der lediglich 17 der 27 EU-Mitgliedstaaten angehören – keinerlei »grenzüberschreitender« Mechanismus für eine solidarische Unterstützung in Not geratener Partner. Für den unter Versorgungssicherheitsaspekten sehr viel heikleren Gassektor fehlt es nicht nur an einem solchen Gemeinschaftsmechanismus. Hier besteht auch keine Bevorratungspflicht. Im Ergebnis differieren die entsprechenden Kapazitäten der Mitgliedstaaten sehr stark, bei einigen tendieren sie gar gegen Null.

Neu zu erlassende Richtlinien müssten sowohl an den Bevorratungspflichten als auch an den Krisenreaktionsmechanismen ansetzen. Der Beitritt der osteuropäischen Mitglieder und die Erfahrungen mit den »Öl- und Gaskrisen« zwischen Russland und der Ukraine bzw. Weißrussland lassen erwarten, dass die Bereitschaft zu einer EU-weiten Harmonisierung mittlerweile deutlich größer sein dürfte als noch vor einigen Jahren. Während bei den Ölbevorratungspflichten kaum Veränderungen nötig sind, wirft der Gassektor viele komplizierte Fragen auf. Die Speicherung

größerer Mengen von Erdgas ist relativ kostspielig und zum Teil an spezifische geologische Voraussetzungen gebunden, die nicht in allen Mitgliedstaaten gegeben sind. Hier wäre über ein faires System des Ausgleichs zwischen stark und weniger stark bevorratenden Mitgliedstaaten nachzudenken, ebenso an ein Verfahren, das die Gasversorgungsunternehmen nicht übermäßig belastet. Da eine Pflicht zur Gasbevorratung im Umfang eines 90-Tage-Bedarfs unverhältnismäßig hohe Infrastrukturinvestitionen erfordern würde, kommt dem Aufbau eines grenzüberschreitenden Solidaritätsmechanismus umso größere Bedeutung zu. Hier wäre nicht nur festzulegen, wem die rechtliche Kompetenz zur Feststellung einer fremdverschuldeten Notlage zufällt (Kommission, Parlament oder Ministerrat), sondern auch, nach welchen Kriterien und zu welchen Konditionen solidarische Unterstützungsleistungen gewährt werden.

Ausbau der »Interkonnektoren«

Sollen sich solidarische Krisenreaktionsmechanismen in der Praxis bewähren, setzt dies nicht nur Vorratsbestände in allen Mitgliedstaaten voraus. Ohne ausreichende Transportinfrastrukturen kann der Fall eintreten, dass die bei den Partnern durchaus vorhandenen Vorräte nicht oder nicht rechtzeitig mobilisierbar sind. Derartige Kapazitätsprobleme existieren weniger im Rohölsektor, wo der größte Teil des Transportvolumens per Schiff abgewickelt wird, Pipelines für den direkten Transport in Verbraucherländer jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen. Umgekehrt verhält es sich beim Erdgas, wo bislang nur ein geringer Anteil des Handelsvolumens als Flüssiggas per Schiff transportiert wird, der Großteil hingegen leitungsgebunden. Die Gastransportinfrastrukturen der EU-Staaten sind jedoch primär durch die Hauptverbindungsachsen mit den großen Lieferländern (Russland, Norwegen und Algerien) geprägt. Die Netze der einzelnen Mitgliedstaaten sind hingegen nur unzureichend mitein-

ander verbunden, da deren Verknüpfung für die im Gassektor tätigen Unternehmen in ökonomischer Hinsicht nur bedingt interessant ist. Der Aufbau eines wirksamen Solidaritätsmechanismus wird dadurch erheblich behindert.

Das Mandat der Regierungskonferenz sieht vor, den Artikel 256 VVE (Energiepolitik) um eine Klausel zu ergänzen, die die »Interkonnektion der Energienetze« als Zielbestimmung der europäischen Energiepolitik festschreibt. Zwar ist es der EU auch jetzt schon möglich, den Auf- und Ausbau grenzüberschreitender Netzverbindungen (neben Pipelines etwa auch Flüssiggas-Terminals) finanziell zu fördern. Die zu diesem Zweck im Förderprogramm »Trans-europäische Netze« (TEN) für die Energieinfrastruktur (TEN-E) bereitgestellten Mittel sind jedoch verschwindend gering, vor allem im Vergleich zu den Fördergeldern für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (TEN-V). Während TEN-E-Projekte derzeit zu maximal 10% aus Gemeinschaftsmitteln finanziert werden dürfen, beträgt die Obergrenze für Verkehrsprojekte 30%.

Wenn die EU es nicht bei der Aufnahme einer neuen Zielbestimmung in den Reformvertrag belassen, sondern den Ausbau der grenzüberschreitenden Netzverbindungen bei Gas und Strom tatsächlich beschleunigen will, wird sie nicht nur die Fördergrenze für Energieinfrastrukturprojekte deutlich anheben müssen, sondern vor allem auch den Umfang der bereitgestellten Mittel. Dazu bietet sich nicht nur das TEN-Programm an, sondern auch der Struktur- und der Kohäsionsfonds. Die Europäische Investitionsbank sollte ebenfalls verstärkt im Energiesektor tätig werden. Bei entsprechendem politischem Willen wären auch zweckgebundene Sonderzuweisungen durch die Mitgliedstaaten denkbar.

Zentraler Baustein der EU-Energiepolitik

Den massiven Ausbau der Netzverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten kann die EU nicht im Alleingang bewerkstelligen, sie

kann ihn lediglich beschleunigen. Dazu bedarf es keineswegs nur finanzieller Impulse. Infolge der derzeit unter dem Stichwort »Entflechtung« diskutierten Veränderungen des Binnenmarkt-Rechtsrahmens wird sich die Eigenmotivation der Energie-netzbetreiber, in Auf- und Ausbau von Interkonnektoren zu investieren, zukünftig wohl deutlich steigern lassen. Der Ausbau der Netzverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten würde nicht nur das Funktionieren solidarischer Krisenreaktionsmechanismen ermöglichen, sondern auch den Wettbewerb auf den häufig noch abgeschotteten nationalen Energiemärkten fördern.

Eine gemeinsame EU-Energiepolitik kann nur gelingen, wenn die Mitgliedstaaten auch ein Höchstmaß gemeinsamer Interessen hegen. Ohne funktionierenden Energiebinnenmarkt und ohne wirksame Solidaritätsgarantien ist jeder Mitgliedstaat in seiner Versorgungssicherheitspolitik letztlich auf sich allein gestellt. Für ein Land wie Portugal, das nahezu 100% seiner Gasimporte aus Algerien bezieht, ist die hohe Abhängigkeit der osteuropäischen Mitglieder von russischem Gas derzeit nicht von Belang, weil Portugal von Lieferunterbrechungen seitens Russlands allenfalls indirekt betroffen wäre. Ein funktionierender Solidaritätsmechanismus würde hingegen das Augenmerk automatisch über den nationalstaatlichen Rahmen hinausdringen lassen und die Energieversorgungsstruktur der gesamten EU in den Mittelpunkt politischen Handelns rücken. Die Existenz eines solidarischen Energiebinnenmarkts würde somit entscheidend dazu beitragen, die in der EU-Energiepolitik so heikle Frage der nationalen Souveränität bei Versorgungsstruktur und Energiemix zu entschärfen. Gerade in der Energieaußenpolitik müsste dann nicht mehr permanent (und häufig vergeblich) an die Mitgliedstaaten appelliert werden, sie sollten gegenüber Dritten doch möglichst »mit einer Stimme sprechen«. Auf Basis einer gemeinsamen Interessenlage in der Versorgungssicherheitspolitik dürfte sich dieser Effekt zumeist ganz von selbst einstellen.

© 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