

EU-Binnenstrategie für Energie und Klima

Claudia Kemfert

Europa hat einen Handlungskatalog für mehr Klimaschutz und Energiesicherheit erarbeitet. Klimaschutz, die Reduktion der Energieimportabhängigkeiten durch die Stärkung heimischer Energieträger, vor allem erneuerbarer Energien, die Diversifikation von Energieanbieterländern, die Verbesserung der Energieeffizienz, die Forschung und Innovation im Bereich CO₂-freie Energietechniken sind die wichtigsten Themen künftiger Klimaschutz- und Energiepolitik. Zudem ist es ein wichtiges Anliegen der Europäischen Kommission, den Wettbewerb im Strom- und Gassektor zu verbessern. 1996 und 2003 hat die EU-Kommission mit Direktiven die einzelnen Länder angewiesen, ihre Energiemärkte zu öffnen. Es wurden jedoch weder einheitliche europäische Umsetzungsstandards – zur eigentumsrechtlichen Trennung von Netz und Erzeugung oder zum Ausbau der nationalen und grenzüberschreitenden Infrastruktur – festgelegt noch eine notwendige europäische Regulierungsbehörde geschaffen, die Entwicklungen überprüft und bei Bedarf lenkt.

EU-Binnenmarkt für Strom

Die EU-Kommission hat in ihren jährlichen Berichten wiederholt festgestellt, dass in Europa zu wenig Wettbewerb auf dem Strom- und Gasmarkt besteht. Mittlerweile haben fast alle europäischen Ländern ihre Märkte – insbesondere im Stromsektor – geöffnet.

Musterschüler in Sachen Liberalisierung sind die skandinavischen Länder und England. Sie haben schon früh ihre Energiemärkte liberalisiert, die eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Erzeugung erwirkt und eine Regulierungsbehörde mit der Überwachung beauftragt. Ein deutlicher Indikator für den funktionierenden Wettbewerb in diesen Ländern ist, dass die Kunden sehr häufig ihren Energieanbieter wechseln. In England ist der Marktanteil des größten Energieanbieters sehr gering.

Im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern – wie Frankreich und einigen süd- und osteuropäischen Ländern – hat Deutschland zwar den Strommarkt auch schon 1998 vollständig liberalisiert – von Wettbewerb kann hierzulande aber kaum die Rede sein. Die unterschiedlichen Marktöffnungsgrade schmälern nach wie vor die Vorteile des Wettbewerbs für die Kunden und führen zu starken Preissteigerungen. Ferner fördern sie Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Energiegesellschaften, da sie Quersubventionierungen zulassen, während sich die Unternehmen zu gesamteuropäischen Lieferanten umstrukturieren.

Diese Unterschiede bei den Marktöffnungen können zu Verzerrungen führen, indem die Marktteilnehmer (etwa in Spanien und Frankreich) strategisch versuchen, ihre eigenen Märkte abzuschotten. Fehlende Transparenz aufgrund der unzureichenden Entflechtung und ineffizienten Regulierung ermöglicht es einzelnen Netzbetreibern, hohe Zugangsentgelte zu fordern. Außerdem behindert die un-

zureichende Infrastruktur für den Stromverbund zwischen den Mitgliedsstaaten den Wettbewerb, zumal es auch mangelhafte Methoden bei der Zuweisung begrenzter Kapazitäten im Falle von Engpässen gibt.

Aufgrund der Wettbewerbsbeschränkungen in Europa können die Kunden in den einzelnen Ländern denn auch nur teilweise von sinkenden Strompreisen profitieren. Wegen geringer Preisrückgänge haben bisher nur wenige Kunden ihren Energieanbieter gewechselt.

Die Europäische Kommission hat nach dem Motto »ownership unbundling« vorgeschlagen, dass in Deutschland die Stromkonzerne den Netzbetrieb an vollständig eigenständige Unternehmensgesellschaften abgeben. Zudem soll die Integration des europäischen Strommarkts durch den Ausbau der Netze verbessert werden. Ein einheitlicher Strommarkt hätte zur Folge, dass es kaum Unterschiede in den Strompreisen (vor Steuern) in Europa gibt und damit die Verbraucher bei Preisvorteilen den Energieanbieter aus ganz Europa frei wählen können. Durch ausreichende Netz- und Erzeugungskapazitäten würde ein freier, diskriminierungsfreier Stromhandel ermöglicht. Demnach müsste genügend Wettbewerb zwischen einer möglichst hohen Anzahl von Anbietern ohne Marktmacht vorherrschen. Dies alles ist bisher jedoch nur ein frommer Wunsch, keine Wirklichkeit.

Einer der Hauptschwachpunkte des europäischen Energiemarkts ist immer noch die fehlende Integration der nationalen Energiemärkte, insbesondere der Strommärkte. Insgesamt ist der grenzüberschreitende Handel von 2000 bis 2004 nur um zwei Prozent gestiegen (von acht auf zehn Prozent des Verbrauchs). Ein Grund ist die fehlende Netzkapazität, diese sollte zumindest einen Handel von mindestens zehn Prozent des Verbrauchs ermöglichen.

Die wenigsten europäischen Länder erlauben einen europaweiten Handel. Derzeit gibt es 25 Einzelmärkte in Europa, und keinen einheitlichen Markt für Strom und Gas. Unter diesen Bedingungen stellt sich die Frage, ob die Marktkonzentration, die durch diverse Übernahmen insbesondere im Stromsektor stark zunimmt, nicht dem Wettbewerbsgedanken zuwiderläuft.

In Deutschland kommt hinzu, dass ein verstärkter Ausbau des inländischen Stromnetzes notwendig ist, da ein hoher Anteil von Windenergie, gerade in Norddeutschland, in das Netz eingespeist werden muss. Zudem wird befürchtet, dass die Unternehmen, die gleichzeitig Strom produzieren, die Netze weitestgehend kontrollieren, Marktmacht ausüben und den Zugang verhindern könnten.

Die eigentumsrechtliche Trennung von Produktion und Netz soll einen derartigen Machtmissbrauch verhindern. Sie kann indes kein Allheilmittel sein und muss auch nicht notwendigerweise zu mehr Wettbewerb führen. Denn auch unabhängige Systembetreiber, so genannte Independent System Operators (ISO) oder unabhängige Unternehmen können Marktmacht ausnutzen und Zugang behindern. Jedes Energieunternehmen hätte ein durchaus berechtigtes Interesse, strategisch den Marktzutritt von konkurrierenden Unternehmen zu beeinflussen.

Sollten Kapitalfondsgesellschaften das Eigentum an den Netzen erwerben, bestünde die Gefahr, dass nicht die Qualität der Netze, sondern eine möglichst hohe Rendite im Zentrum des Interesses steht. Eine Anreizregulierung, die hohe Renditen unmöglich macht, würde hingegen dazu führen, dass Energienetze

insgesamt für Kapitalfonds unattraktiv werden. Ohnehin wäre das Eigentum an Netzen – aufgrund geringer Renditen – für ausschließlich gewinnorientierte Energie- oder Kapitalunternehmen äußerst unattraktiv.

Daher wäre es folgerichtig, dass es eine sinnvolle Anreizregulierung gibt, die auf europäischer Ebene Folgendes sicherstellt: diskriminierungsfreien Netzzugang, Wettbewerb durch einheitliche Großhandelspreise anstelle von regionalen Preisen, kartellrechtliche Eingriffsmöglichkeiten bei Machtmissbrauch (zum Beispiel bei diskriminierendem Verhalten durch Eintrittsbarrieren oder willkürlicher Preisgestaltung), die Qualität der Netze sowie die notwendige europäische Infrastruktur.

EU-Binnenmarkt für Gas

Die EU-Kommission forderte auch aus zwei Gründen mehr Wettbewerb auf dem Gasmarkt: Wegen der kleinen Zahl großer Gasanbieterunternehmen entsteht eine marktbeherrschende Stellung. Zudem haben zu wenig neue Marktteilnehmer die Möglichkeit, Gas anzubieten, in erster Linie mangels Liquidität und aufgrund der langfristigen Lieferverträge zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen. Die Lieferverbindungen zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen werden durch langfristige Verträge – mit bis zu 20 Jahren Vertragsdauer – geregelt.

Allerdings ist Wettbewerb kein Garant für niedrige Preise. Verstärkter Wettbewerb kann auch dazu führen, dass aufgrund von Kostensenkungspotenzialen die Nachfrage und damit der Gaspreis steigt.

EU-Binnenstrategie für Klimaschutz und Versorgungssicherheit

Europa hat sehr konkrete Klimaschutzziele formuliert: Zum einen sollen die Emissionen bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gesenkt werden, zum anderen soll der Anteil erneuerbarer Energien an der Energieversorgung auf 20 Prozent im gleichen Zeitraum erhöht werden.¹

Die einzelnen EU-Länder sind in unterschiedlichem Maße von den Zielen der EU entfernt (siehe Abbildung 1 und Tabelle 1). Deutschland hat beide nationalen Ziele nahezu erfüllt, da die Emissionen bereits um 21 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 vermindert wurden und der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung schon heute bei über zwölf Prozent liegt. England hat zwar die Emissionsminderungsziele schon übererfüllt, liegt aber bei der Umsetzung der Ziele des Ausbaus erneuerbarer Energien im unteren Mittelfeld.

Die unterschiedlichen Entwicklungen können auf die verschiedenen politischen Maßnahmen zurückgeführt werden, die in den einzelnen EU-Ländern zum Klimaschutz und zum Ausbau erneuerbarer Energien ergriffen wurden. In den meisten Ländern wird wie in Deutschland die Einspeisung erneuerbarer Energien nach einem fest gestaffelten System vergütet. Andere Länder, wie die Niederlande und Italien, haben ein Quotenmodell, ein so genanntes »green certificate« eingeführt. Es ist auffällig, dass die Länder mit einem Einspeisevergütungssystem

1 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, Eine Energiepolitik für Europa, Brüssel, 10.1.2007.

Tabelle 1: Europäische Ziele und Zielerreichung erneuerbarer Energien

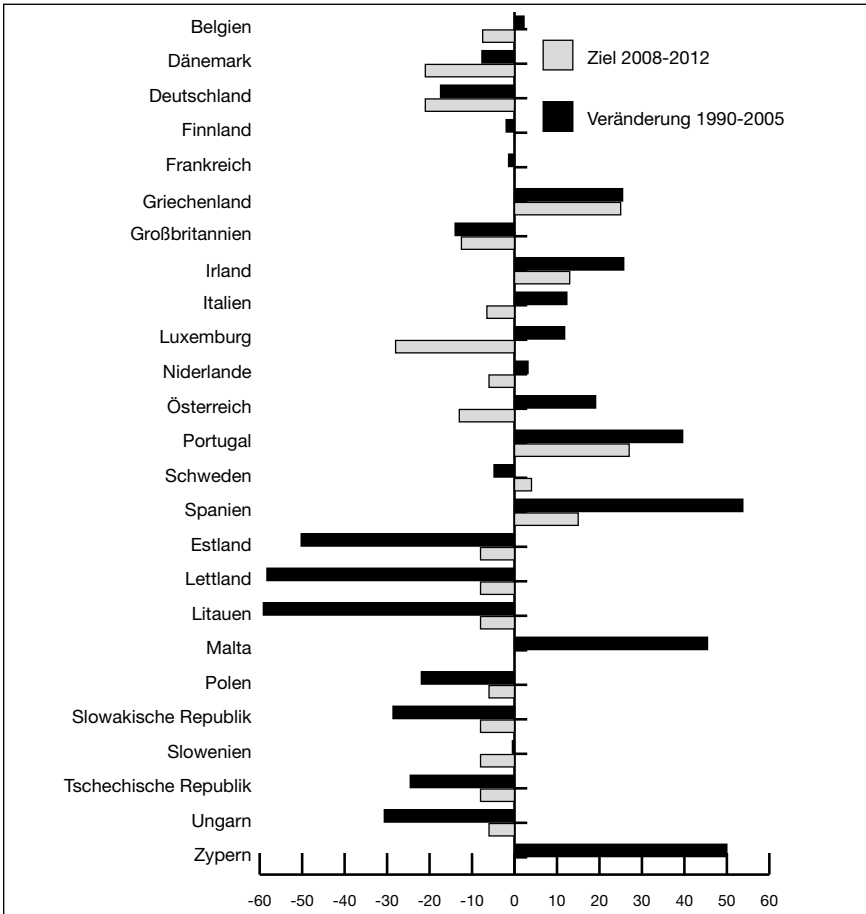
	Referenzjahr (1997 oder 2000)	Stand 2004/2005	Ziel 2004/2005	Ziel 2010	Zielerfüllung
Dänemark	8,7	25,8 (2005)	27,3 (2005)	29,0	😊😊
Deutschland	4,5	10,4 (2005)	10,8 (2005)	12,5	😊😊
Ungarn	0,7	4,4 (2005)	4,0(2005)	3,6	😊😊
Finnland	24,7	25,0 (2005)	25,4(2005)	31,5	😊
Irland	3,6	6,1(2005)	8,0 (2005)	13,2	😊
Luxemburg	2,1	3,6 (2005)	4,0 (2005)	5,7	😊
Spanien	19,9	17,2 (2005)	21,6 (2005)	29,4	😊
Schweden	49,1	53,2 (2005)	52,0 (2005)	55,2	😊
Niederlande	3,5	6,9 (2005)	6,5 (2005)	9,0	😊
Tschechische Republik	3,8	4,8 (2005)	4,0 (2005)	8	😊
Litauen	3,3	3,7 (2004)	3,3 (2004)	7	😊
Polen	1,6	2,8 (2005)	3,2 (2005)	7,5	😊
Slowenien	29,9	29,1 (2004)	29,4 (2004)	33,6	😊
Vereinigtes Königreich	1,7	4,1 (2005)	4,2 (2005)	10,0	😊
Belgien	1,1	1,8 (2005)	1,9 (2005)	6,0	😞
Griechenland	8,6	9,1 (2005)	7,7 (2005)	20,1	😞
Portugal	38,5	14,8 (2005)	28,8 (2005)	39,0	😞
Österreich	70,0	54,9 (2005)	57,5 (2005)	78,1	😞😞
Zypern	0,0	0,0 (2004)	0,0 (2004)	6,0	😞😞
Estland	0,2	0,7 (2004)	0,7 (2004)	5,1	😞😞
Frankreich	15,0	11,0 (2005)	14,2 (2005)	21,0	😞😞
Italien	16,0	15,3 (2005)	16,0 (2005)	25,0	😞😞
Lettland	42,4	47,1 (2004)	43,9 (2004)	49,3	😞😞
Malta	0,0	0,0 (2004)	0,0 (2004)	5,0	😞😞
Slowakische Republik	17,9	15,4 (2005)	14,9 (2005)	31,0	😞😞
EU-25	12,9	13,7 (2004)	14,5 (2004)	21,0	

Quelle: European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Green Paper Follow-up Action, Report on Progress in Renewable Electricity, Brüssel, 10.1.2007.

deutlich näher an der Zielerfüllung im Jahr 2010 heranreichen als die Länder mit einem Quotensystem (siehe Tabelle 1). Die Länder mit einer Quotenlösung weisen fallende Anteile erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung im Zeitraum

von 1997 bis 2003 auf. Das Einspeisevergütungssystem gibt deutlich mehr Planungssicherheit über einen für Kraftwerksentscheidungen wichtigen langen Zeitraum. Mit einem Quotensystem können nur dann die Ziele erreicht werden, wenn sowohl die Quote selbst als auch die Strafe bei Nichterfüllung entsprechend hoch sind.

Abbildung 1: Emissionsminderungsziele und Veränderung 1990–2005 der europäischen Länder



Quelle: European Environmental Agency (EEA), Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990–2005 and Inventory Report 2007.

Im Bereich Klimaschutz wird zudem das Emissionsrechtehandelssystem weiter ausgebaut und verbessert werden. Zwar wurden bei der Einführung zu viele Emissionsrechte verteilt, der Markt funktioniert nicht, der Preis ist nahezu null. Doch in Zukunft werden derartige Fehler vermieden werden. Damit wird auch der Emissionsrechtehandel ein wichtiges Instrument für den Klimaschutz in Europa sein.

Im Bereich Versorgungssicherheit wird Europa zudem verstärkt eine Diversifizierung der Energieanbieterländer voranbringen, unter anderem durch den Ausbau weiterer Pipelines und den Bau von Flüssiggasterminals.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Europa hat sich vor mehr als zehn Jahren ein wichtiges Ziel gesetzt: einen einheitlichen und zuverlässigen EU-Binnenmarkt für Strom und Gas sicherzustellen. Demnach sollte ein zuverlässiges Energieangebot Versorgungssicherheit gewährleisten und marktwirtschaftliche Preise garantieren. Doch dieser Wunsch ist noch lange nicht Wirklichkeit.

Zwar ist Europa mit den Klimazielen und den Vorschlägen zur Verbesserung der Versorgungssicherheit auf dem richtigen Weg. Bei der Verbesserung des Wettbewerbs auf dem Strom- und Gasmarkt übersieht Brüssel jedoch, dass die bestehenden Strukturen mit den bisherigen Mitteln nur schwer aufzubrechen sind: Da die Struktur der Energieanbieterstaaten oligopolistisch ist, wäre eine europäische Regulierungsbehörde notwendig.

Es ist noch ein langer Weg hin zu einer wirklich gemeinsamen Energiepolitik. Einzelne EU-Länder setzen unterschiedlichste Instrumente zum Ausbau der erneuerbaren Energien ein und tragen mehr oder weniger zum Klimaschutz bei. Europa muss auch hier ein Monitoring- und Bestrafungssystem bei Nichteinhaltung erarbeiten und umsetzen. Zum Ausbau der erneuerbaren Energien wäre es wünschenswert, dass möglichst viele Länder ein festes Einspeisevergütungssystem einsetzen, welches dann in allen Ländern in ein marktwirtschaftliches Instrumentarium münden sollte. Eine EU-Binnenstrategie für eine nachhaltige Energieversorgung und mehr Klimaschutz muss die politischen Instrumente und Maßnahmen harmonisieren, damit die Zielsetzung gemeinschaftlich erreicht werden kann.