

Die »Energy Roadmap 2050« der EU: Ziele ohne Steuerung

Severin Fischer / Oliver Geden

Mit der Vorlage der »Energy Roadmap 2050« hat die Europäische Kommission im Dezember 2011 die Debatte über die zukünftige Gestaltung des europäischen Energiesystems eröffnet. Zwei zentrale innereuropäische Konfliktlinien schmälern jedoch die Relevanz dieses Planungsinstruments für den weiteren politischen Prozess. Zum einen dürfte der in der EU seit 2007 bestehende Konsens, die Energiepolitik primär aus klimapolitischen Vorgaben abzuleiten, in den kommenden Jahren brüchig werden. Zum anderen suggeriert die Formulierung von europäischen Zielen für 2050 ein Ausmaß an politischer Steuerungsfähigkeit auf EU-Ebene, das bislang nicht gegeben ist, da die europarechtlichen Bestimmungen den Mitgliedstaaten die entscheidende Rolle bei der Gestaltung des Energiemixes zuweisen. Wenn die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten den langfristigen Planungsansatz eines EU-Energie-Fahrplans tatsächlich ernst nehmen, werden sie eine deutliche Einschränkung nationaler Souveränitätsansprüche in der Energiepolitik akzeptieren müssen.

Nur wenige Wochen vor dem spektakulär gescheiterten Klimagipfel von Kopenhagen 2009 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten, die energie- und klimapolitische Langfristplanung für Europa voranzutreiben. Insbesondere die in Aussicht gestellte Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 80 Prozent zwischen 1990 und 2050 sollte einer eingehenden Folgenabschätzung unterzogen werden. Daraufhin begann die Kommission mit der Ausarbeitung einer Reihe von Szenarien, in denen Bedingungen und Folgen einer ambitionierten europäischen Dekarbonisie-

rungspolitik konkretisiert werden. Zunächst legte EU-Klima-Kommissarin Connie Hedegaard im März 2011 mit der »Low Carbon Roadmap« eine Analyse für den Fall der Umsetzung eines sektorübergreifenden Reduktionsziels von 80 Prozent bis zum Jahr 2050 vor. Daran anknüpfend folgten detaillierte Szenarien für zwei der klimapolitisch wichtigsten Sektoren: Verkehr und Energie. Ebenfalls im März skizzierte der für Verkehr zuständige Kommissar Siim Kallas die zukünftige Entwicklung in seinem Arbeitsbereich. Abgeschlossen wurde der Zyklus entsprechender Kommissions-Mitteilungen acht Monate später mit

der Vorlage des Energie-Fahrplans durch Kommissar Günther Oettinger. Nun ist es an den Regierungen der Mitgliedstaaten, Schlussfolgerungen aus den Kommissions-Analysen zu ziehen.

Strategische Grundsatzfragen – und dazu zählt die Festlegung mittel- bis langfristiger Ziele in der Energie- und Klimapolitik zweifellos – werden in der EU von den 27 Staats- und Regierungschefs entschieden. Dem geht in der Regel eine Beratung in den Fachformationen des Rates voraus. Das Europäische Parlament tritt allenfalls in beratender Funktion auf. Bislang ist es den Fachministern der Mitgliedstaaten nicht gelungen, sich mit der notwendigen Einstimmigkeit auf Schlussfolgerungen aus den beiden Roadmaps zu einigen, die schon im März 2011 vorgelegt wurden. Beim Klima-Fahrplan scheiterte eine gemeinsame Bewertung am Widerstand der polnischen Regierung. Bei der Transport-Roadmap erscheint die Konsensfindung noch weit komplexer, obwohl hier nur ein Emissionsreduktionsziel von 60 Prozent bis 2050 vorgesehen ist.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Beratungen zur Energie-Roadmap wesentlich konfliktfreier verlaufen werden. Dagegen spricht zum einen die Bedeutung des Sektors für die angestrebte Transformation zu einer *low carbon economy*. Das sektorspezifische Reduktionsziel soll mit immerhin 85 Prozent überdurchschnittlich hoch ausfallen. Im politisch sensiblen Bereich der Stromerzeugung wird gar eine Emissionsminderung von mindestens 95 Prozent angestrebt. Zum anderen sind einige der Technologieoptionen, die die Kommission in den Mittelpunkt ihrer Dekarbonisierungsszenarien stellt, politisch wie gesellschaftlich heftig umstritten. Dies betrifft insbesondere die zukünftige Rolle der Atomenergie, der erneuerbaren Energien sowie der Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (CCS). Selbst unter der Annahme, dass der Europäische Rat in seinen Deklarationen an dem Ziel einer Emissionsreduktion von mindestens 80 Prozent bis 2050 in den kommenden Jahrzeh-

ten festhalten wird, müssen die maßgeblichen Akteure aus der Energiewirtschaft vorläufig unter höchst unbestimmten Rahmenbedingungen agieren. Ein Mindestmaß an Investitionssicherheit wäre erst dann hergestellt, wenn sich die Mitgliedstaaten zu einer Entscheidung darüber durchringen könnten, welchen der im Energie-Fahrplan der Kommission vorgeschlagenen Pfade die EU zukünftig beschreiten soll.

Planungsinstrument »Roadmap«

Mit der Vorlage von drei Klimaschutzinduzierten Fahrplänen bis zum Jahr 2050 hat die EU-Kommission ein Planungsinstrument eingeführt, das in Zukunft häufiger zum Einsatz kommen dürfte, insbesondere bei wirtschaftspolitisch relevanten Fragestellungen. Auf ökonomischer Modellierung basierende Roadmaps ermöglichen es der Kommission, die Struktur von Debatten über die langfristige Entwicklung einzelner Sektoren frühzeitig in ihrem Sinne zu prägen, nicht zuletzt durch die Vorauswahl der zu analysierenden Szenarien. Allerdings lässt die inhaltliche Ausrichtung einer Roadmap noch keine Rückschlüsse auf die strategischen Entscheidungen zu, die letztlich der Europäische Rat zu treffen hat.

Eine besondere Konstellation ergibt sich bei der Langfristplanung für den Energiesektor. Während die Klima-Roadmap mit der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen ist, widerspricht die Aufstellung eines Fahrplans zur Restrukturierung des Energiesektors den europarechtlichen Vorgaben für die Energiepolitik, wie sie in Artikel 194, Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgehalten sind. Der Energiemix der Mitgliedstaaten wird ebenso wie die Stromerzeugungsstruktur auf nationalstaatlicher Ebene bzw. auf der Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen von Unternehmen festgelegt und nicht durch eine Vorgabe aus Brüssel. Lediglich klimapolitische Zielfestlegungen liegen im Zuständigkeitsbereich der EU. In Anbetracht

dieses auf mitgliedstaatliche Souveränität bedachten *bottom-up*-Charakters der EU-Energiepolitik erscheint die *top-down*-Logik der Roadmap zunächst fragwürdig. Auch ist die Neigung, politisch und rechtlich bindende Festlegungen für die nächsten Jahrzehnte zu treffen, bei den Mitgliedstaaten eher gering ausgeprägt. Die Umsetzung eines europäischen Energie-Fahrplans bis 2050 würde ein Maß an Steuerungsfähigkeit erfordern, das auf EU-Ebene bislang nicht existiert.

Die Relevanz der Energie-Roadmap für die zukünftige europäische Energiepolitik hängt deshalb nicht allein von der inhaltlichen Bewertung der darin präsentierten Szenarien ab, sondern mindestens ebenso sehr von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich auf eine weitergehende Europäisierung der Energiepolitik einzulassen. Für die weitere Behandlung des Energie-Fahrplans sind grundsätzlich drei Optionen denkbar.

Option 1: Festlegung von mittelfristigen Zielen

Infolge der Beschlüsse des Europäischen Rates in Hampton Court 2005 sowie der daraus resultierenden Initiativen der Kommission haben die EU-Staats- und -Regierungschefs unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft 2007 verbindliche Ziele für den Klimaschutz und den Ausbau der erneuerbaren Energien festgelegt. Bis 2020 soll der Ausstoß von Treibhausgasen um 20 Prozent reduziert werden, bei Abschluss eines globalen Klimaschutz-Abkommens gar um 30 Prozent. Der Anteil der Erneuerbaren soll im gleichen Zeitraum auf 20 Prozent steigen.

Auf Basis der Energie-Roadmap ließe sich nun – wie von der Kommission selbst bereits vorgeschlagen – ein vergleichbarer Prozess für die Entscheidung über Zielwerte für die Jahre 2025 und 2030 initiieren. Mit Blick auf das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 Prozent zu vermindern, gibt die Roadmap Aufschluss über die Kostenstrukturen verschiedener energie-

politischer Transformationspfade. Die Grundsatzentscheidung darüber, welches Klimaschutzziel bis zum Jahr 2030 erreicht werden soll und wie hoch der Anteil erneuerbarer Energien ausfallen muss, obliegt in letzter Instanz den Staats- und Regierungschefs. Der Einfluss von Kommission und Parlament beschränkt sich im Wesentlichen auf die Phase der Umsetzung der Zielfestlegungen in Form von Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen.

Nimmt man den seit Jahren schwelenden Konflikt über eine Anhebung der EU-Klimazielmarke für 2020 zum Maßstab, erscheint eine schnelle Einigung auf verbindliche Klimaziele für 2025 oder 2030 kaum vorstellbar. Zwar ist der vom Europäischen Rat formulierte Anspruch, die EU-weiten Emissionen um mindestens 80 Prozent bis 2050 zu senken, politisch noch unbestritten. Viele ost- und südeuropäische Mitgliedstaaten werden in den kommenden Jahren aber kaum bereit sein, verbindliche Zielmarken für die Dekade nach 2020 zu akzeptieren. Demgegenüber werden ambitioniertere Mitgliedstaaten wie Deutschland, Großbritannien oder Dänemark jeden Anschein vermeiden wollen, dass die EU während der kritischen Phase der internationalen Klimaverhandlungen bis 2015 Abstriche beim Klimaschutz plant.

Option 2: Koordinierung der Erzeugungsstrukturen

Die Vorlage der EU-Energie-Roadmap hat bereits eine Debatte über einen gesamt-europäischen Energiemix oder eine von der EU gesteuerte Stromerzeugungsstruktur angestoßen. Der Europäischen Union kommt jedoch keinerlei Zuständigkeit für den Energie- oder Strommix in den Mitgliedstaaten zu. Insofern ist auch die aufgeregte Diskussion über das vermeintliche Vorhaben von Kommissar Oettinger verfehlt, die Atomenergie in Europa massiv auszubauen. Weder der deutsche Atomausstieg noch die Planungen für neue Kernkraftwerke in Großbritannien und einigen osteuropäischen Staaten sind vorab im EU-

Rahmen abgestimmt worden. Die Entscheidung über den eigenen Energiemix liegt allein in der Hoheit der Mitgliedstaaten. Jeder Versuch der EU, direkt steuernd einzugreifen, würde von den Regierungen als Angriff auf die nationale Souveränität gewertet.

Die politische Unterstützung eines mit ehrgeizigen Zielen versehenen EU-Energiefahrplans bis 2050 würde jedoch unweigerlich eine Debatte darüber nach sich ziehen, ob der primärrechtliche Status Quo in der Energiepolitik nicht mittel- bis langfristig aufgegeben werden muss. Bleibt es bei einem weitgehend unkoordinierten Nebeneinander von 27 nationalen Energiestrategien, wird die EU nicht in der Lage sein, bis zum Jahr 2050 die gewünschten Emissionsreduktionen zu erzielen, ohne Einbußen bei der Versorgungssicherheit oder der Kosteneffizienz der Energieversorgung hinnehmen zu müssen. Wenn das Klimaschutzziel erreicht werden soll, müsste zudem der Beitrag erneuerbarer Energieträger derart groß ausfallen, dass die nationale Souveränität bei der Festlegung des Energiemixes sukzessive ohnehin ausgehöhlt würde.

Die Energie-Roadmap 2050 könnte allerdings durchaus auch als Chance begriffen und genutzt werden, das bisher tabuisierte Thema einer europäischen Koordinierung der nationalen Energiepolitiken auf die Agenda zu setzen. Dies würde insbesondere im Stromsektor einer seit längerem zu beobachtenden Tendenz zur Europäisierung entsprechen. Sowohl beim Netzausbau als auch bei der Energiemarktregulierung sind in den letzten Jahren deutliche Schritte zu einer Vergemeinschaftung der Steuerung zu beobachten. Die mit dem Dritten Binnenmarktpaket von 2009 geschaffene Verpflichtung der Netzbetreiber, europäische Netzentwicklungspläne aufzustellen, oder die Gründung der Agentur zur Koordinierung der nationalen Energieregulierungsbehörden waren lediglich die sichtbarsten Zeichen einer schon seit längerem wirksamen Integrationsdynamik im Energiesektor. Es wäre nur folgerichtig, wenn mit der Koordinierung der Strom-

erzeugungsstrukturen der letzte noch in nationaler Hoheit verbliebene Regelungsbereich zum Gegenstand gemeinschaftlicher Politik würde. Während viele Energieversorger einer solchen Entwicklung offen gegenüberstehen, ist unter den Regierungen der Mitgliedstaaten keine entsprechende Bereitschaft zu erkennen.

Option 3: »Auf Wiedervorlage«

Weitaus plausibler als die beiden erstgenannten Optionen scheint die vorläufige Vertagung ernsthafter Verhandlungen über neue Zwischenziele und eine Kooperation bei den Erzeugungsstrukturen. Sowohl die Klima- als auch die Verkehrs-Roadmap wurden nach kurzer öffentlicher Debatte von den Regierungen beiseite gelegt. Lediglich einzelne Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitute berufen sich bei tagesaktuellen Ereignissen auf Details der Fahrpläne, ohne dass sich daraus jedoch Konsequenzen für den politischen Entscheidungsprozess ergeben hätten.

Bedauerlicherweise kristallisiert sich bereits heraus, dass die Schlussfolgerungen der Fachministerräte zur Klima- sowie zur Transport-Roadmap nicht über altbekannte Konsensformeln hinausgehen werden. Ähnliches ist für den Energie-Fahrplan zu erwarten. Da die EU für die Gestaltung des Energiemixes nicht zuständig ist und zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche energie- und klimapolitische Differenzen bestehen, ist es sehr unwahrscheinlich, dass der Europäische Rat im Jahr 2012 zu wegweisenden Richtungsentscheidungen kommen wird. Naheliegender ist die Erteilung neuer Prüfaufträge an die Kommission. Die Energie-Roadmap 2050 würde vorläufig wieder in den Schubladen der Administration verschwinden, mit der Option auf Wiedervorlage in aktualisierter Form. Die Vorschläge der Kommission hätte damit dasselbe Schicksal ereilt wie zahlreiche Strategiepapiere zuvor: Sie zeigen mögliche Wege auf, ohne in der politischen Realität für Bewegung zu sorgen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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