

047369/EU XXIV.GP
Eingelangt am 10/03/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.3.2011
KOM(2011) 105 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**gemäß Artikel 7 des Beschlusses 2006/500/EG
(Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 7 des Beschlusses 2006/500/EG (Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft)

Dieser Bericht wird gemäß dem Beschluss 2006/500/EG des Rates vom 29. Mai 2006 über den Abschluss des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft durch die Europäische Gemeinschaft erstellt, in dem es wie folgt heißt: „Drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Beschlusses legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die bei Durchführung dieses Beschlusses gemachten Erfahrungen, gegebenenfalls zusammen mit einem Vorschlag für weitere Maßnahmen, vor.“ In dem Bericht wird ein Überblick über die Leistungen der Energiegemeinschaft und ihre wichtigsten künftigen Herausforderungen gegeben.

1. Einleitung – Von der Desintegration zur Zusammenarbeit

Die Energiegemeinschaft beruht auf einem Vertrag, der zwischen der Europäischen Union¹ einerseits und den folgenden neun Vertragsparteien andererseits unterzeichnet wurde: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Montenegro, Serbien, Ukraine und Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für das Kosovo (UNMIK).² Vierzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben darüber hinaus eine besondere Verbindung zu dieser Organisation, die sich in ihrem Status als „Teilnehmer“ am Prozess widerspiegelt (Österreich, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, die Niederlande, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Vereinigtes Königreich). Bislang haben Georgien, Norwegen und die Türkei den Status von Beobachtern.

Bei der Energiegemeinschaft geht es um Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung, Energieversorgungssicherheit und soziale Stabilität, aber mehr noch um Solidarität, gegenseitiges Vertrauen und Frieden. Die Existenz der Energiegemeinschaft nur zehn Jahre nach dem Ende des Balkankonflikts ist an sich bereits ein Erfolg, da es sich bei ihr um das erste gemeinsame institutionelle Projekt südosteuropäischer Länder, die nicht der Europäischen Union angehören, handelt.

Die Energiegemeinschaft verfolgt Ziele auf drei Ebenen: auf regionaler, nationaler und EU-Ebene. Kurzfristig zielt sie auf die Schaffung offener und transparenter nationaler Energiemärkte, denen stabile rechtliche und marktbezogene Rahmenbedingungen zugrunde liegen und die in der Lage sind, Investitionen im Bereich der Stromerzeugung und der Netze anzuziehen (die Energieversorgungssicherheit ist für die wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Stabilität von entscheidender Bedeutung). Mittelfristig sollte ein integrierter Energiemarkt in der Region geschaffen werden, der einen grenzüberschreitenden Energiehandel ermöglicht, die Energieversorgung gewährleistet und klimaschutzpolitische

¹ Der Vertrag wurde ursprünglich von der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet, deren Nachfolgerin inzwischen die Europäische Union ist.

² In dieser Aufzählung sind die aktuellen Vertragsparteien nach der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2007 und nach der jüngsten Weiterentwicklung dieser Organisation genannt.

sowie soziale Aspekte berücksichtigt. Langfristig sollte der regionale Markt vollständig in den Energiebinnenmarkt der Europäischen Union integriert werden.

Zur Erreichung dieser Ziele sind im Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft geeignete Vorgehensweisen der Vertragsparteien entweder unilateral oder zusammen mit einigen EU-Mitgliedstaaten oder aber mit der gesamten Europäischen Union vorgesehen. Mit dem Beitritt zur Energiegemeinschaft haben sich die Vertragsparteien zur Durchführung der relevanten EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Energie, Umwelt und Wettbewerb verpflichtet. Darüber hinaus sieht der Vertrag Instrumente für die Verabschiedung eines „Ad-hoc“-Regelungsrahmens, der das grenzüberschreitende Funktionieren der Energiemärkte in der Region erleichtert, sowie für die Schaffung eines Energiebinnenmarkts vor.

Die Energiegemeinschaft verfügt über ihren eigenen institutionellen Rahmen. Das Sekretariat der Energiegemeinschaft mit Sitz in Wien, das eng mit den Dienststellen der Kommission zusammenarbeitet, ist der zentrale Verwaltungsakteur. Das Sekretariat sorgt für die notwendige Koordinierung und unterstützt die Arbeit der anderen Organe: ständige hochrangige Gruppe, Ministerrat, Regulierungsausschuss der Energiegemeinschaft und Foren³. Das Sekretariat ist auch für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Erfüllung der den Vertragsparteien aus dem Vertrag erwachsenden Pflichten zuständig und legt dem Ministerrat jährliche Fortschrittsberichte vor. Insofern fungiert das Sekretariat als „Hüter des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft“. Der Europäischen Kommission kommt nach diesem Vertrag eine allgemeine koordinierende Rolle zu.

Das Budget der Energiegemeinschaft für 2011 beträgt 3 380 000 EUR und wird zu 98 % von der Europäischen Union finanziert (3 312 400 EUR). Seit 2009 wird der Beitrag der Europäischen Union aus einem „Ad-hoc“-IPA-Regionalprogramm bezahlt. Das Budget dient im Wesentlichen dazu, folgendes zu finanzieren: 1.) den Betrieb des Sekretariats, 2.) die Organisation von +/- 60 institutionellen Sitzungen und Veranstaltungen pro Jahr und die Beteiligung der Vertragsparteien und Beobachter an diesen Veranstaltungen, 3.) Studien. Das Zweijahresbudget (2012-2013) für eine erweiterte Energiegemeinschaft sollte 2011 erstellt und verabschiedet werden.

Die Energiegemeinschaft wurde für einen Zeitraum von 10 Jahren geschaffen. Dieser Zeitraum endet im Juli 2016 und kann durch einstimmigen Beschluss des Ministerrats der Energiegemeinschaft verlängert werden.

Obwohl der Vertrag seit Juli 2006 in Kraft ist, nahm die Energiegemeinschaft faktisch erst im Jahr 2007 ihre Arbeit uneingeschränkt auf, als das Sekretariat eingerichtet wurde. Wenngleich die Energiegemeinschaft ursprünglich als Heranführungsinstrument der Europäischen Union konzipiert war, steht die Mitgliedschaft in dieser Gemeinschaft inzwischen auch Ländern im Gebiet der europäischen Nachbarschaftspolitik (das erste neue Mitglied war seit dem 1. Mai 2010 Moldau, danach trat die Ukraine mit Wirkung vom 1. Februar 2011 bei) und darüber hinaus offen (Armenien hat den Beobachterstatus beantragt). Seit der Unterzeichnung des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft hat die Bedeutung der Stärkung der Außendimension des EU-Energiemarkts beginnend mit der zweiten Überprüfung der Energiestrategie der Kommission im Jahr 2008 an Bedeutung gewonnen. In der jüngsten Mitteilung „Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere

³ Vier Foren, die sich mit Strom, Gas, Öl und sozialen Aspekten befassen, führen alle interessierten Akteure der Industrie, Regulierungsbehörden, Industrie- und Verbraucherverbände zusammen.

Energie“ wird das Konzept der Energiegemeinschaft als zentrale Komponente einer starken internationalen Partnerschaft mit den EU-Nachbarn herausgestellt.

2. Eine „Erfolgsgeschichte“

In ihrem vierjährigen Bestehen hat sich die Energiegemeinschaft zu einer reifen Organisation entwickelt, die einen soliden institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit, die gegenseitige Unterstützung und den Erfahrungsaustausch bietet und daher als Modell für die regionale Zusammenarbeit in Energieangelegenheiten dient.

Mit der Unterzeichnung des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft haben sich die Vertragsparteien auf ein ehrgeiziges Projekt verpflichtet, das enorme Anstrengungen nicht nur hinsichtlich der legislativen Arbeit, administrativen Kapazitäten und Ressourcen, sondern auch in Bezug auf die politische und gesellschaftliche Wahrnehmung erforderte. Diese Verpflichtung wird bei jeder Sitzung der Organe der Energiegemeinschaft erneuert und kommt überdies im Alltagsgeschäft der verschiedenen Arbeitsgruppen und Task Forces auf der Fachebene zum Ausdruck.

Im Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft sind EU-Rechtsvorschriften genannt, zu deren Umsetzung innerhalb einer bestimmten Frist sich die Vertragsparteien verpflichteten und die im Wesentlichen das zweite Paket gemeinsamer Vorschriften für den Elektrizitäts- und den Erdgasbinnenmarkt, ausgewählte Richtlinien zum Umweltschutz und wichtige Kartellvorschriften sowie Vorschriften über staatliche Beihilfen umfassen. Außerdem verpflichteten sich die Vertragsparteien, Pläne für die Umsetzung der Richtlinien zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erstellen.

Im Jahr 2007 wurde der „Acquis“ der Energiegemeinschaft auf die EU-Richtlinien über die sichere Elektrizitäts- und Erdgasversorgung ausgeweitet.

Seit 2010 umfasst der „Acquis“ auch die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Energieeffizienz, insbesondere die Richtlinien für die Energieeffizienz von Gebäuden, die Energieetikettierung, die Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen. Diese Rechtsvorschriften müssen generell von den Vertragsparteien bis Ende 2011 umgesetzt werden.

Die Vertragsparteien haben ferner auf Empfehlungen des Ministerrats hin vereinbart, in einer ersten Phase und auf freiwilliger Basis mit der Umsetzung von Teilen der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und des „dritten Pakets“ zum Strom- und Erdgasbinnenmarkt zu beginnen.

Die Aktivitäten der Energiegemeinschaft sind immer mehr auf andere Bereiche ausgedehnt worden. Ausgehend von der *Absichtserklärung über die soziale Dimension* haben alle Vertragsparteien – bis auf Moldau und die Ukraine als neue Mitglieder – soziale Aktionspläne erstellt und begonnen, Maßnahmen zu ergreifen, um Lösungen für die mit der Durchführung des Vertrags zusammenhängenden sozialen Folgen zu finden. In diesem Bereich wurden einige Fortschritte erzielt. Dennoch scheint dieser Prozess wegen des nichtverbindlichen Charakters der Absichtserklärung und/oder des geringen Engagements für soziale Angelegenheiten relativ langsam und ungleich zu verlaufen. Es wird damit gerechnet, dass Moldau und die Ukraine die Absichtserklärung unverzüglich unterzeichnen.

Hinsichtlich der „ölspezifischen Dimension“ werden Vorarbeiten im Hinblick auf eine baldige Verabschiedung der Richtlinie über Erdölvorräte aus dem Jahr 2009 durchgeführt.

Darüber hinaus gibt es Bemühungen, die Vertragsparteien bei der Harmonisierung ihrer Energiestatistiken anhand der Methode und der Anforderungen an die Berichterstattung von Eurostat zu unterstützen. Grundlage hierfür ist ein ausführlicher Fahrplan für den Zeitraum 2010-2012.

Die Ausdehnung der Aktivitäten der Energiegemeinschaft auf andere Bereiche ist nicht nur Ausdruck der Verpflichtung der Vertragsparteien, eine Angleichung an die EU-Normen vorzunehmen, sondern zeigt auch die dynamische Vorgehensweise dieser Organisation und die Flexibilität ihrer Entscheidungsfindungsmechanismen.

Die Entwicklung des Rechtsrahmens der Energiegemeinschaft spiegelt sich im Umsetzungsbericht 2010 des Sekretariats der Energiegemeinschaft wieder. Schwerpunkt des Berichts ist die Umsetzung des „Acquis“ gemäß dem Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, wobei die Fortschritte der einzelnen Vertragsparteien beschrieben werden und die Gesamtsituation bewertet wird. In dem Bericht⁴ des Sekretariats werden die legislativen Anstrengungen der Vertragsparteien bestätigt, denen es gelungen ist, ihren Regelungsrahmen im Energiebereich innerhalb relativ kurzer Zeit anzupassen (einige der Vertragsparteien fingen „bei Null“ an). In dem Bericht wird auch vor der größer werdenden Kluft zwischen dem formalen Erlass der Rechtsvorschriften und der echten Durchführung gewarnt und auf Hindernisse hingewiesen, die die tatsächliche Öffnung der Energiemärkte verhindern und Investitionen verlangsamen.

Das Interesse an der Energiegemeinschaft nimmt in der gesamten Region zu. Die erste Erweiterung der Energiegemeinschaft erfolgte 2010 mit dem Beitritt der Republik Moldau. Mit dem Beitritt der Ukraine hat sich die Größe des potenziellen regionalen Markts fast verdreifacht (von ungefähr 26 Mio. Einwohner auf ca. 73 Millionen). Verhandlungen mit der Türkei wurden im September 2009 aufgenommen. Georgien zieht die Beantragung der Mitgliedschaft in Betracht, und Armenien hat den Beobachterstatus beantragt. Der Schwerpunkt dieses Projekts, das sich von einer starken EU-Heranzuführungskomponente leiten ließ, beginnt daher, sich nach Osten zu verlagern.

3. Größte Herausforderungen

Die Kommission anerkennt die großen Anstrengungen, die die Energiegemeinschaft bislang, vor allem aus der institutionellen Perspektive, unternommen hat, dennoch ist sie der Ansicht, dass es zwei zentrale Bereiche gibt, in denen Verbesserungen möglich sind.

a) Von der Theorie zur Praxis. Trotz intensiver legislativer Arbeit ist das erste Ziel – offene, transparente und wettbewerbsfähige nationale Energiemärkte in den Ländern aller Vertragsparteien - noch nicht erreicht worden. Was die Schaffung eines regionalen Markts betrifft, so sind die fehlenden Fortschritte bei der Gründung eines Büros für koordinierte Stromauktionen in der 8. Region (Südosteuropa) ein Beispiel für die systemischen Schwierigkeiten, mit denen das Projekt trotz der aufgewandten beträchtlichen finanziellen und personellen Ressourcen konfrontiert ist. Regionale Initiativen werden vielfach wegen unversöhnlicher Grundsatzpositionen blockiert, die auf politische, ethnische und religiöse Diskrepanzen zurückgehen, die ein Erbe der Vergangenheit sind. Fortgesetzte Behinderungen der vollständigen Beteiligung des Kosovo⁵ an regionalen Mechanismen durch mehrere

⁴ Der vollständige Wortlaut des Berichts kann abgerufen werden unter: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/722178.PDF>.

⁵ Im Sinne der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats.

Parteien sind besonders schädlich. Unter diesen Umständen scheint das Endziel – die Integration in den Energiebinnenmarkt der EU – einstweilen nur ein langfristiges Ziel zu sein.

Die Schließung der Kluft zwischen Theorie (politische Zusagen) und Praxis (vollständige Umsetzung des „Acquis“ der Energiegemeinschaft und Durchsetzung der erlassenen Rechtsvorschriften) stellt weiterhin die Hauptherausforderung dar, wobei die Schlüsselfrage die ist, wie die Vertragsparteien in der Region zur Anwendung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften bewegt werden sollen.

Die Festlegung realistischer Ziele und realistischer Termine wird dazu beitragen, Situationen zu vermeiden, in denen die fehlende Einhaltung der Rechtsvorschriften festgestellt wird. Einen Beitrag dazu werden auch geeignete flankierende Bestimmungen leisten, die das Profil und die Erfordernisse der Vertragsparteien gebührend berücksichtigen, wie es in Artikel 24 des Vertrags ausdrücklich heißt.

Die formale Umsetzung des „Acquis“ der Energiegemeinschaft“ darf kein Selbstzweck sein, sondern muss der Erreichung der Ziele der Rechtsvorschriften dienen. Ziel ist es, einen echten Energiemarkt zu schaffen, wobei mit der Reformierung des bestehenden Systems regulierter Preise und pauschaler Subventionen begonnen werden muss. Eine wirkliche Öffnung der nationalen Energiemärkte, ganz zu schweigen von einer Integration des regionalen Markts, wird sich daher nicht erreichen lassen, solange obsoleete Marktstrukturen vorhanden sind, die den Wettbewerb und Investitionen behindern und auf öffentlichen Versorgern beruhen, die mit etablierten heimischen Stromerzeugern verbunden sind, die regulierte Preise anwenden, die der Rechtssprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁶ nicht entsprechen (die Preise müssen klar festgelegt, vorübergehender Art, transparent, nichtdiskriminierend (auch zwischen Versorgern) und überprüfbar sein und dürfen den Wettbewerb nicht behindern). Der Erlass nationaler Gesetze, die die EU-Rechtsvorschriften lediglich in nationale Rechtsakte „übersetzen“, reicht nicht aus, wenn diese nicht durch die erforderlichen sekundären Rechtsvorschriften, durch administrative Kapazitäten, Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen flankiert werden. Benötigt werden starke Energieregulierungsbehörden, deren Befugnisse, Ressourcen und Unabhängigkeit ausreichen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen und Nichtdiskriminierung, wirksamen Wettbewerb und den effizienten Betrieb des Energiemarkts gewährleisten zu können.

Der im Vertrag vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus hat sich in Fällen, in denen die Parteien für das Aushandeln einer gütlichen Lösung offen waren, als effizient erwiesen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die endgültige Streitbeilegung über die strikte Auslegung des „Acquis“ der Energiegemeinschaft hinausgehen und komplexe Fragen des öffentlichen internationalen Rechts betreffen kann. Angesichts der begrenzten Zahl von Verfahren, die bislang eingeleitet wurden (nur sechs Fälle, die im Wesentlichen auf Beschwerden zurückgingen), und des Fehlens einer systematischen Vorgehensweise für die gleichzeitige Behandlung ähnlicher Verstöße mehrerer Vertragsparteien, ist es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, geeignete Schlussfolgerungen zur Effizienz des im Vertrag festgelegten Vertragsverletzungsverfahrens zu ziehen. Die Kommission ist der Ansicht, dass alle Parteien

⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 20. April 2010, Federutility und andere gegen Autorità per l'energia elettrica e il gas, Rechtssache C-265/08 (Sammlung der Rechtsprechung 2010 Seite 00000).

Bestehende Lücken werden in dem von der Weltbank im Juni 2010 veröffentlichten Bericht analysiert: „South East Europe Wholesale market opening“, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/594181.PDF>.

ihre Bemühungen um die Gewährleistung der Einhaltung der relevanten Rechtsvorschriften intensivieren müssen.

b) Wie können Investitionen gefördert werden? Die Energiegemeinschaft steht vor bekannten Investitionsherausforderungen⁷ wie jenen, die aus der Modernisierung der Stromübertragungs- und -verteilernetze und Verbindungsleitungen, aus Anforderungen und Maßnahmen der EU im Zusammenhang mit Energieeffizienz oder aus der Durchführung der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie, aus der Richtlinie über Schwefel in Brennstoffen und aus Emissionsnormen der Europäischen Union, die die Sanierung bestehender Kraftwerke oder die Stilllegung und den möglichen Austausch einiger Kraftwerke bis zum Dezember 2017 erfordern, resultieren.

Der Energiegemeinschaft ist es gelungen, einige vorrangige Vorhaben von strategischer Bedeutung für die Region zu ermitteln, die vom Ministerrat im Jahr 2010 gebilligt wurden. Demnach sollen Projekte, die den grenzüberschreitenden Energiehandel erleichtern, Vorrang haben. Die derzeit unzureichende Verbindungskapazität ist in der Tat ein Hindernis für die Entwicklung regionaler Märkte. Die Förderung regionsweiter Energiesysteme und des regionsweiten Energiehandels wird nicht nur für die Region, sondern auch für die Versorgungssicherheit der EU hilfreich sein. Ausgehend von dem „Gasring-Konzept“, das in der Studie „South East Europe Gasification Study“ (von der Weltbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW] gefördert und unter dem Titel „The future of the natural gas market in Southeast Europe“ veröffentlicht)⁸ entwickelt wurde, sind bereits erste Maßnahmen eingeleitet worden; außerdem wurden auf institutioneller Ebene erhebliche Anstrengungen zur Unterstützung und Förderung der ermittelten vorrangigen Projekte unternommen.

Darüber hinaus hat die Energiegemeinschaft den Vertragsparteien geholfen, in erheblichem Umfang öffentliche Gelder anzuziehen, sei es von bilateralen Gebern (z. B. KfW oder USAid) oder von internationalen Finanzinstitutionen (z. B. EIB, Weltbank oder EBWE).

Trotz der umfangreichen Finanzmittel internationaler Finanzinstitutionen in der Region sind die privaten Investitionen nach wie vor relativ niedrig. Zu den Gründen hierfür gehören die unzuverlässige Umsetzung des Regelungsrahmens (die Rechtsvorschriften werden nicht umgesetzt und/oder nicht korrekt angewandt) und die geringe Größe der nationalen Märkte (das sind die gleichen Gründe, die das Konzept der Energiegemeinschaft im Jahr 2005 entstehen ließen).

Die größte Herausforderung scheint jedoch noch darin zu liegen, dass die Regierungen die regulierten Endnutzerpreise und die dazugehörigen impliziten und expliziten Subventionen auf allen Energiemärkten nicht umstrukturiert haben. Diese unterschiedslos vergebenen Subventionen halten insbesondere den Großhandelsstrompreis unter dem für den Ersatz der Infrastruktur erforderlichen Niveau und wirken auf Energieeinsparungen und Investitionen in Energieeffizienz entmutigend. Das Ergebnis ist die anhaltende Nutzung einer alternden, ineffizienten und nicht umweltfreundlichen Infrastruktur, die nicht die Energieversorgungssicherheit bieten kann, die die Bevölkerung in den Ländern der Vertragsparteien der Energiegemeinschaft verdient, und eine Verdrängung von Investitionen

⁷ Siehe z. B. den Bericht der Weltbank „Lights out?: the outlook for energy in Eastern Europe and the former Soviet Union“ unter http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1268240913359/Full_report.pdf

⁸ Der Bericht kann abgerufen werden unter: <http://go.worldbank.org/ZM7XE8RM10>.

jeglicher Art, d. h. von öffentlichen und privaten Investitionen wie auch von Investitionen internationaler Finanzinstitutionen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Verbesserung der Investitionsbedingungen eine Priorität der nächsten Maßnahmen der Energiegemeinschaft sein muss, und wird zusammen mit dem Sekretariat und der Gebergemeinschaft daran arbeiten, diese Zusage einzulösen.

4. Welche Zukunft soll die Energiegemeinschaft haben?

Ausgehend von den oben dargelegten Schlussfolgerungen ist die Kommission der Ansicht, dass die Zukunft dieser internationalen Organisation unter Berücksichtigung von drei Hauptzielen konzipiert werden sollte: Die Energiegemeinschaft muss sich auf die Durchsetzung der Rechtsvorschriften konzentrieren und sie muss das dritte Binnenmarktpaket und die Erneuerbare-Energien-Richtlinie verabschieden; außerdem muss eine koordinierte Investitionsstrategie entwickelt werden. Die Einbeziehung weiterer Teile des „Acquis“ sollten in Betracht gezogen werden, insbesondere um die Verringerung der CO₂-Emissionen im Energiesektor zu fördern.

(1) Schwerpunkt auf der Umsetzung

Anders als bei anderen bestehenden regionalen Initiativen beruht die Energiegemeinschaft auf einem internationalen Vertrag, der einen Rahmen rechtlich durchsetzbarer Regeln schafft.

- Mit dem Beitritt zur Energiegemeinschaft haben sich die Vertragsparteien rechtlich dazu verpflichtet, die relevanten EU-Rechtsvorschriften nicht nur formal zu erlassen, sondern diese auch in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

- Die Organe der Energiegemeinschaft gewährleisten eine ständige, unabhängige Beobachtung der relevanten Märkte durch das Sekretariat, das die Vertragsparteien bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften unterstützt und die formale Einhaltung der nationalen Umsetzungsvorschriften (selbst vor deren Verabschiedung) und ihre Anwendung in der Praxis u. a. durch Länderbesuche überprüft.

- Der Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft enthält einen Streitbeilegungsmechanismus, der es ermöglicht, nach einer Beschwerde oder auf Initiative des Sekretariats hin Verstöße gegen relevante Rechtsvorschriften festzustellen und dagegen vorzugehen, auch wenn dieser Mechanismus bislang nicht systematisch angewandt wurde.

Die mangelnden Fortschritte bei der Reformierung und Öffnung der Energiemärkte in der Praxis legen jedoch nahe, dass die Durchsetzung des „Acquis“ im Energiebereich bisher unzureichend war. Zur Verbesserung der Durchsetzung sollten die Vertragsparteien starke und unabhängige Energieregulierungs- und Wettbewerbsbehörden schaffen, die über die vollen Befugnisse und Mittel verfügen, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu beobachten und bei Verstößen wirksame Sanktionen zu verhängen. Nationale Gerichte und mit Investitionen befasste Gerichte spielen bei der Durchsetzung der erlassenen Rechtsvorschriften und bei der Gewährung angemessener Rechtsbehelfe bei Verstößen ebenfalls eine entscheidende Rolle. Schließlich muss das Sekretariat seiner Rolle als Hüter des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft uneingeschränkt gerecht werden und dabei auf seine Unabhängigkeit und sein Fachwissen zurückgreifen.

Die Kommission tritt dafür ein, die Rechtsvorschriften der Energiegemeinschaft wie folgt weiter umzusetzen und aktiv durchzusetzen:

a) Bei Vertragsparteien, die den Status von EU-Beitrittskandidaten oder potenziellen Kandidaten erreicht haben, wird der Grad der nationalen Umsetzung und Durchsetzung des relevanten „Acquis“ der Energiegemeinschaft bei den Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union als entscheidend betrachtet werden. Die fehlende Durchsetzung wird in den Fortschrittsberichten der Kommission negativ gewertet werden und könnte dazu führen, dass das Energiekapitel der Beitrittsverhandlungen wieder geöffnet wird. Umgekehrt gilt Dasselbe: Kandidatenländer dürften damit rechnen, dass ihre Beitrittsgespräche zum Energiekapitel besser vorankommen, wenn der „Acquis“ des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft umgesetzt wurde.

b) Die Europäische Kommission wird auf der Grundlage transparenter Regeln und Verfahren und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit prüfen, wie die bilaterale finanzielle Unterstützung besser mit der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft verknüpft werden kann, vor allem im Falle eines fortgesetzten Verstoßes einer Vertragspartei. Dies entspricht den Empfehlungen, die das Europäische Parlament in seiner Entschließung „Auf dem Weg zu einer neuen Energiestrategie für Europa 2011-2020“ vom 25. November 2010 formuliert hat. Nach Auffassung der Kommission sollte die Einhaltung des „Acquis“ durch die Vertragsparteien nicht nur anhand der Umsetzung des „Acquis“ in nationales Recht bewertet werden, sondern auch anhand der effektiven Durchführung und Durchsetzung, die wiederum bei der Vergabe zusätzlicher finanzieller Mittel eine positive Rolle spielen sollten.

Als Koordinatorin der Gebergemeinschaft wird die Kommission überdies in Erwägung ziehen, andere internationale Finanzierungsinstitutionen und bilaterale Geber dazu aufzufordern, dieselbe Politik zu verfolgen und die Finanzierung von der Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften abhängig zu machen.

c) Ferner werden strengere Durchsetzungsmechanismen auch eine Bedingung dafür sein, dass die Vertragsparteien in den Genuss der die Zusammenarbeit betreffenden Bestimmungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, insbesondere deren Bestimmungen über statistische Transfers zwischen Mitgliedstaaten, kommen können.

d) Die Kommission wird Maßnahmen unterstützen, die durch eine stärkere administrative Zusammenarbeit und Partnerschaft darauf zielen, die Umsetzung zu erleichtern und Verstöße zu vermeiden. Ferner wird sie die engere Beteiligung von Teilnehmern aus EU-Mitgliedstaaten an den Fachsitzungen der Energiegemeinschaft fördern, damit die Vertragsparteien von ihren jeweiligen Erfahrungen und besten Praktiken profitieren können.

e) Die Kommission wird den systematischen Rückgriff auf den Streitbeilegungsmechanismus fördern, bei dem die Gleichbehandlung der Vertragsparteien gebühlich gewahrt wird, und die Einleitung der relevanten Verfahren auf Initiative des Sekretariats hin unterstützen. Nach Ansicht der Kommission sollte die Europäische Union bei gravierenden oder wiederholten Verstößen gegen die Rechtsvorschriften ihr Recht nach Artikel 90 des Vertrags geltend machen und in Erwägung ziehen, den Ministerrat direkt mit dem Fall zu befassen.

f) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der Beitritt zur Energiegemeinschaft nur Ländern offen stehen sollte, die die Bereitschaft und die Fähigkeit zeigen, den relevanten „Acquis“ der Energiegemeinschaft innerhalb einer angemessenen Frist vor dem Beitritt und entsprechend der von den anderen Vertragsparteien geforderten Glaubwürdigkeit in ihre Rechtsvorschriften aufzunehmen.

(2) Umsetzung des dritten Binnenmarktpakets sowie der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienz-Richtlinie als Mittel zur Beschleunigung der Integration der Region in den europäischen Energiebinnenmarkt

Die Kommission ist der Ansicht, dass die wirksame Durchführung der vereinbarten Regeln eine zentrale Voraussetzung für die künftige Annahme und Umsetzung des dritten Binnenmarktpakets und für die Beteiligung der Vertragsparteien an der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) oder an dem Europäischen Verbund der Übertragungsnetzbetreiber und dem Europäischen Verbund der Fernleitungsnetzbetreiber ist.

Die Kommission wird die Ausdehnung des „Acquis“ der Energiegemeinschaft auf die Richtlinien und Verordnungen des „dritten Energiebinnenmarktpakets“ fördern. Durch die Verabschiedung und Umsetzung des dritten Energiepakets könnten die Vertragsparteien ihre Energiemärkte schneller und gründlicher reformieren und so den Weg für die vollständige Integration in die EU-Märkte bereiten und den Unternehmen sowie Verbrauchern in den Ländern der Vertragsparteien die Möglichkeit bieten, von reibungslos funktionierenden Märkten zu profitieren.

Um sicherzustellen, dass die Umsetzung der Rechtsvorschriften mit echten Marktreformen einhergeht, will die Kommission in Abstimmung mit dem Sekretariat der Energiegemeinschaft den Vertragsparteien eine spezielle Beratung zu den Umsetzungsprogrammen, zu den Prioritäten und möglicherweise zur allmählichen Übernahme des „Acquis“ bieten. Natürlich wird diese Beratung fester Bestandteil der Beratung zur Marktreform sein, die die Grundlage für die Investitionsförderung ist.

Ferner wird die Kommission die Verabschiedung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie durch die Energiegemeinschaft fördern. Die Vertragsparteien verfügen im Bereich der erneuerbaren Energien über ein ungenutztes Potenzial, das es ihnen ermöglichen würde, einen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels zu leisten, die Energieversorgungssicherheit Europas zu verbessern und lokale Umwelt- und Gesundheitsanliegen anzugehen.

Im Bereich der Energieeffizienz ist die wirksame Anwendung der relevanten EU-Rechtsvorschriften in den Ländern der Vertragsparteien wichtig, um sicherzustellen, dass sie so bald wie möglich zur Erreichung der Energieeinspar- und Energieeffizienzziele und zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Energiesektor beitragen. Zu den wesentlichen damit verbundenen Vorteilen gehören Einsparungen bei den Energiepreisen für die Staatsangehörigen der Länder der Vertragsparteien sowie Chancen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Möglichkeit, erhebliche Einsparungen als Folge einer gesteigerten Energieeffizienz in der Region zu erzielen, wurde in einem jüngeren Bericht der Weltbank analysiert⁹.

Diese Rechtsvorschriften bilden bereits den Bezugspunkt für bilaterale Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vertragsparteien der Energiegemeinschaft (entweder für den Beitritt zur Europäischen Union oder im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik).

⁹ „Status of Energy Efficiency in the Western Balkans, Stocktaking report“ unter: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/664179.PDF>.

Die Kommission wird daher den möglichst baldigen Erlass der relevanten Richtlinien und Verordnungen durch die Energiegemeinschaft unter Berücksichtigung des institutionellen Rahmens der Energiegemeinschaft und der besonderen Situation der Vertragsparteien fördern.

(3) Koordinierte Investitionsstrategie

Die Energiegemeinschaft muss ausgehend von einer koordinierten Investitionsstrategie ein attraktives Investitionsumfeld schaffen. Die Vertragsparteien bieten eine gute geografische Basis, um Zugang zu einem umfassenderen europäischen Energiemarkt zu erhalten, und haben das Potenzial, ihre objektiven Vorteile, z. B. umfangreiche regenerative Wasserkraftressourcen, in Exportchancen zu verwandeln. Dennoch gibt es zugegebenermaßen Probleme wie Engpässe beim grenzüberschreitenden Handel, instabile Planungssysteme und sehr eng gefasste, bescheidene Ziele.

Die erste Bedingung für neue Investitionen ist die Durchführung einer Preis-/Subventionsreform. Das derzeitige Preis- und Tarifniveau, das häufig unter den Gesteungskosten liegt, verzerrt den Markt und behindert politische Konzepte zur Förderung der Nachfragesteuerung und der Energieeffizienz. Dies in Verbindung mit Strombezug, für den nicht oder nur wenig gezahlt wird, gefährdet die finanzielle Existenzfähigkeit einiger Stromversorgungsbetriebe, weshalb teure staatliche Subventionen als Gegenmaßnahme eingesetzt werden. Besondere Anstrengungen müssen daher hinsichtlich der Preis- und Tarifreform unternommen werden unter gebührender Berücksichtigung schutzbedürftiger Verbraucher, der Beseitigung administrativer Hindernisse und der Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde, die für Markttransparenz und die nichtdiskriminierende Behandlung der Marktteilnehmer sorgt. Die Kommission anerkennt, dass eine Reform realistischerweise kaum erwartet werden kann, wenn kein alternativer Plan für Investitionen, für eine Neustrukturierung der Preise und für einen gezielten Schutz schutzbedürftiger Verbraucher angeboten wird. Die Kommission beabsichtigt, in diesem Bereich die Führung zu übernehmen, indem sie eine besondere Beratung zu strukturellen Reformen anbietet.

Die Betonung wird auf den sozialen Folgen der Reformen liegen. Die Vertragsparteien müssen effiziente Energiewohlfahrtsysteme und Systeme für gezielte Subventionen entwickeln. Der deutlichste Effizienzzuwachs würde durch eine Verbesserung der Zahlungsbasis erreicht werden (d. h. durch eine Verringerung der Zahl der Personen, die Energie beziehen, jedoch nicht für diese bezahlen). Eine weitere Effizienzmaßnahme, die in Betracht gezogen werden muss, ist die Abschaffung pauschaler Subventionen und die gezielte Ausrichtung der Subventionen auf Arme und Schutzbedürftige. Die Vertragsparteien müssen sich darüber im Klaren sein, welche Kosten mit der Nichtdurchführung von Reformen im Hinblick auf eine größere Energieintensität, Wohlstandsverluste, Ausfälle beim Wirtschaftswachstum, Umweltschäden und Folgen für die Gesundheit verbunden sind¹⁰.

Eine zweite Bedingung ist die, dass die Vertragsparteien über ihre Grenzen blicken und die Skaleneffekte, die regionale Investitionspläne bieten, erkennen müssen. Dies erfordert den politischen Willen, sich auf Nachbarn zu verlassen, und dafür muss die Europäische Union

¹⁰ Die Einhaltung ökologischer Kriterien sollte bei der Strategie eine zentrale Rolle spielen. Der derzeitige Brennstoffmix in der Region, vor allem die Nutzung von Braunkohle in den Kraftwerken und die Verwendung fester Brennstoffe in Haushalten (Braunkohle, Holz, Kohle) trägt den Umweltkosten und den damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten nicht ausreichend Rechnung, wie dies der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen bereits 2004 dokumentiert hat (siehe http://www.undp.org/energy/docs/Stuck_in_the_Past.pdf).

bei jeder Gelegenheit ein direktes und hochrangiges Interesse an der Energiegemeinschaft zeigen.

Drittens wird die Kommission den Umwelt- und Klimaschutzkriterien in der Energiedebatte in den Ländern der Vertragsparteien mehr Gewicht beimessen. Die Notwendigkeit, in neue Erzeugungskapazität zu investieren, um alte, ineffiziente und umweltverschmutzende Kraftwerke zu ersetzen, ist in Anbetracht der EU-Umweltrechtsvorschriften umso dringlicher. Die Kommission wird auch der Fähigkeit der Vertragsparteien, die Anforderungen der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung (in der geänderten Fassung) sowie die Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten zu erfüllen, besondere Beachtung schenken.

Der Mehrwert der Energiegemeinschaft sollte gewahrt und eine Duplizierung der Arbeit anderer regionaler Initiativen im Energiebereich vermieden werden (Europäische Nachbarschaftspolitik und Östliche Partnerschaft, Regionaler Kooperationsrat, europäische Strategie für den Donauraum und Baku-Initiative). Eine Koordinierung all dieser Initiativen ist von grundlegender Bedeutung, um Überschneidungen bei den Maßnahmen und eine Doppelfinanzierung zu vermeiden.

Die Europäische Kommission beabsichtigt, in ihrer allgemeinen Funktion als Koordinatorin der Aktivitäten der Energiegemeinschaft und aufbauend auf ihren privilegierten Beziehungen zu den Gebern, bei der Schaffung des Investitionsumfelds die Führung zu übernehmen.

Auf der Grundlage der Energiestrategie 2020 der Europäischen Union sollten Infrastrukturprojekte, die (z. B. durch neue Verbindungsleitungen an den Grenzen) zur Verbesserung der Versorgungssicherheit der Europäischen Union beitragen, dieselbe Aufmerksamkeit erfahren wie Intra-EU-Projekte, und es sollten für sie dieselben politischen Konzepte gelten. In der von der Kommission am 17. November 2010 verabschiedeten Mitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“ werden Stromverbindungsleitungen in Mittel- und Südosteuropa zusammen mit dem Nord-Süd-Erdgaskorridor in Mittel- und Südosteuropa als zwei der vorrangigen Korridore ausgewiesen. Diese Korridore wurden unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Energiegemeinschaft zu integrieren, konzipiert. Sofern die Vertragsparteien sich auf gemeinsame Investitionsprojekte einigen, könnten diese als „Vorhaben von europäischem Interesse“ deklariert werden.

Vorrang sollte außerdem die Vollendung regionaler Projekte haben, etwa die Gründung des Büros für koordinierte Stromauktionen, der Bau eines „Gasrings“ mit Zubringer-Pipelines und möglicherweise die Schaffung einer zentralen Stelle für Erdölvorräte für die Region, die die Flaggshipprojekte der Energiegemeinschaft werden sollen.

Die Kommission wird dafür sorgen, dass die für Energievorhaben im Gebiet der Energiegemeinschaft verfügbaren EU-Mittel optimiert und, sofern der regionale Charakter der Projekte dies rechtfertigt, ggf. aufgestockt werden.

5. Das weitere Vorgehen

Die Kommission ist der Ansicht, dass die bisherigen Fortschritte und die Dynamik der durchgeführten Arbeit (die eng an den Entwicklungen im Energiebereich auf Ebene der Europäischen Union angelehnt sind) darauf hindeuten, dass die Energiegemeinschaft über das Jahr 2016 hinaus bestehen sollte.

Die Energiegemeinschaft hat deutlich gezeigt, welche Vorteile ein regionaler Ansatz gegenüber den traditionellen bilateralen Beziehungen zur Europäischen Union für die Vertragsparteien hat. Sie hat bewiesen, dass die Vertragsparteien unabhängig von der Aussicht auf einen künftigen Beitritt zur Europäischen Union bereits auf kurze Sicht von den Vorteilen des EU-Energiebinnenmarkts profitieren können.

Das Modell der Energiegemeinschaft hat sich als effizienter Rahmen für die Zusammenarbeit im Energiebereich mit den Nachbarn der EU erwiesen, der möglicherweise auf andere Länder und geografische Gebiete ausgedehnt werden könnte.

Die regionale Zusammenarbeit ist entscheidend, wobei die vollständige Integration der Energiegemeinschaft in den gesamteuropäischen Energiemarkt vom politischen Engagement der einzelnen Vertragsparteien und ihrer Fähigkeit abhängt, zur Schaffung eines regionalen Markts in der Energiegemeinschaft und zu deren Erfolg beizutragen.

Ausgehend vom Inhalt dieses Berichts beabsichtigt die Kommission, zur Erreichung der Ziele der Energiegemeinschaft wie folgt beizutragen:

- Sie wird Änderungen bei den Arbeitsmethoden der Organe und Gremien der Energiegemeinschaft fördern, einschließlich der Veranstaltung von „Ad-hoc“-Sitzungen auf Ministerebene zu speziellen Prioritäten im Zusammenhang mit dem Erreichen der Ziele der Energiegemeinschaft.
- Sie wird die Umsetzung und effektive Durchsetzung der Rechtsvorschriften proaktiv fördern.
- Sie wird die Umsetzung des dritten Energiebinnenmarktpakets sowie der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienz-Richtlinie als Mittel zur Beschleunigung der vollständigen Integration der Energiegemeinschaft in den europäischen Energiebinnenmarkt fördern und die Einbeziehung weiterer Teile des „Acquis“ in Betracht ziehen, insbesondere um die Verringerung der CO₂-Emissionen im Energiesektor voranzubringen.
- Sie wird geeignete Investitionen in der Region durch die Verabschiedung einer kohärenten Investitionsstrategie fördern, die vor allem den Infrastrukturbedarf des Energiesektors, die notwendige Senkung der CO₂-Emissionen bei der Energieversorgung, die Auswirkungen von Energieeinsparungen und das Potenzial des Ausbaus erneuerbarer Energiequellen berücksichtigt.
- Ferner wird sie die Umsetzung der Absichtserklärung über die soziale Dimension fördern.