

## **Expertenworkshop**

# **Regionale Kooperation im Kommissionsvorschlag zur neuen Energie-Governance: Überlegungen zu Ausgestaltungsoptionen am Beispiel von Strom- Infrastruktur-Maßnahmen**

## **Bericht**

Dr. Camilla Bausch, Christine Lucha, Lena Donat

30 April 2014

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Hintergrund .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Leitfragen .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Diskussionsergebnisse.....</b>	<b>3</b>
4.1	<b>Politischer Kontext der Governance-Diskussion.....</b>	<b>4</b>
4.2	<b>Ist eine neue Governance sinnvoll für Strominfrastrukturmaßnahmen?   .....</b>	<b>4</b>
4.3	<b>Gestaltungsoptionen für eine neue Governance .....</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Ausblick.....</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Annex 1: Auswahl von Workshop-Präsentationen.....</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Annex II: Programm.....</b>	<b>8</b>

# I Zusammenfassung

Am 30. April 2014 lud das Ecologic Institut zu einem Experten-Workshop ein, um die Bedeutung des Kommissionsvorschlages zur neuen Energiegovernance zu diskutieren. Dabei lag der Fokus auf Ausgestaltungsoptionen und Implikationen für Strominfrastrukturmaßnahmen. Aufbauend auf Leitfragen und Impulsvorträgen diskutierten die 21 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft mögliche Anforderungen und Ansätze sowie deren Auswirkungen.

## Wichtige Diskussionsergebnisse

*Die nachfolgenden Ausführungen spiegeln Meinungen und Überlegungen einzelner oder mehrerer Expertinnen und Experten, nicht aber eine Ansicht der Gruppe als Ganzes wider.*

Die Governance-Vorschläge der EU-Kommission reflektieren aus Sicht verschiedener Teilnehmer den Unwillen auf Mitgliedsstaatenebene, im Bereich der Energieversorgung europäisch zu denken und entsprechend Kompetenzen und Freiräume ab- bzw. aufzugeben. Mangels Unterstützung der Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission in ihrem Klima- und Energiepaket für 2030 keine nationalen Ausbauziele für Erneuerbare Energien (EE) vorgeschlagen. Stattdessen hat sie ein europäisches Ziel definiert, gekoppelt mit der EU-Governance.

Infrastrukturmaßnahmen sind derzeit nicht im Fokus der 2030-Diskussion, obwohl sie essentiell für die Funktionsfähigkeit des zukünftigen Handlungsrahmens sind. Infrastruktur und Erzeugung sollten stets zusammen gedacht werden, wobei Infrastruktur dabei kein Ziel an sich ist, sondern den Trends in Erzeugung und Markt folgt. Durch die Zielsetzung eines EU-Binnenmarktes für Energie und des Ausbaus von Strom aus erneuerbaren Quellen entstehen für Ausbau und Betrieb nationaler und grenzüberschreitender Stromnetze neue Anforderungen.

Eine neue Governance könnte die Chance bieten, nationale Infrastrukturpläne regional zusammen zu denken und so Interessenskonflikte bei grenzüberschreitenden Maßnahmen zu mindern oder zu lösen. Auch könnte größere Transparenz und Investitionssicherheit für Projekte geschaffen werden. Letzteres sei zusammen mit zügigen Genehmigungsprozessen und der Akzeptanz in der Bevölkerung wichtige Voraussetzung für die effiziente Implementierung von Infrastrukturprojekten.

Angesichts der Langfristigkeit von Infrastrukturprojekten sei es sinnvoll, die Bedingungen für diese so zu verbessern, dass die Maßnahmen in Vorbereitung sich wandelnder Erzeugungsstrukturen zeitgerecht durchgeführt werden können. Erste positive – wenn auch noch verbesserungsfähige – Ansätze für europäische Strukturen seien dabei z.B. die Project of Common Interests (PCIs). Auch bei eher technischen Kooperationsforen wie ENTSO-E konnten positive Erfahrungen mit europäischer Kooperation gesammelt werden. Diese Strukturen unterstützten Beteiligte, gemeinsam grenzüberschreitend zu denken. Bei der Entwicklung einer neuen Governance sollten bestehende Foren – wie etwa auch NSCOGI – und deren Mitglieder einbezogen werden, um aus Erfahrungen zu lernen, Bestehendes zu nutzen und so die Akzeptanz sowie Qualität einer zukünftigen Governance zu verbessern.

Jedenfalls erschien es Teilnehmern sinnvoll, im Sinne effizienter Verwaltung und Implementierung auf Bestehendem (z.B. Foren, Berichtssystemen) aufzubauen und diese ggf. zu konsolidieren und nicht unnötig neue Strukturen und Formate zu schaffen.

Doch auch wenn eine neue Governance bei entsprechender Ausgestaltung positive Potenziale habe, könne sie auch zu erheblichem zusätzlichem Koordinationsaufwand führen, mehr Verwaltung als Nutzen bringen und im politischen Verhandlungsprozess ebenso wie bei der Implementierung Konfliktpotentiale mit sich bringen. Denn die Grundproblematiken für Verzögerungen z.B. bei integrierten und grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten – wie etwa spezifische nationalstaatliches Interesse statt europäischer Visionen bzw. Zweifel an letzteren – würden auch durch eine neue Governance nicht automatisch überwunden. Es müsse deutlich werden, welche Vorteile aus ihr konkret erwachsen.

Zusätzlich sahen Teilnehmer die Gefahr, dass die EU-Kommission versucht, über die „Hintertür“ der neuen Governance ihre Kompetenzen im Energiebereich auszuweiten. Dies würde bei Mitgliedstaaten voraussichtlich zu Widerstand führen. Außerdem sei die Governance aufgrund solcher Bedenken, aber auch aufgrund ihrer Unausgereiftheit gegenwärtig nicht im politischen Fokus. Daher bestehe die Gefahr, dass sie im Rahmen der Kompromissfindung zum 2030-Paket „geopfert“ werde.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erschien es einigen Teilnehmern sinnvoll, sich politisch dafür einzusetzen, Kernprinzipien für eine neue Governance festzuhalten und Negativpositionierungen auf politischer Ebene zu verhindern. Am Ende könne aber erst, wenn die Governance weiter konkretisiert ist, beurteilt werden, welchen Beitrag sie leisten könne, und ob der durch diesen Vorschlag initiierte politische Prozess ggf. genutzt werden könne, um bestehende Foren und Monitoring-Systeme zu reformieren, zu integrieren oder zu ergänzen.

## 2 Hintergrund

Anfang des Jahres hat die EU-Kommission Vorschläge veröffentlicht, wie ein künftiges Klima- und Energiepaket für den Zeitraum bis 2030 aussehen könnte. Teil des Pakets ist ein Ausbauziel für Erneuerbare Energien (EE) auf EU-Ebene, das verbunden wird mit einem Vorschlag für eine neue „Governance“. Gemäß letzterer sollen Mitgliedsstaaten, basierend auf Leitlinien der EU-Kommission, nationale Energiepläne in Konsultation mit ihren Nachbarstaaten erstellen. Die Pläne sollen dabei auch Infrastrukturvorhaben, wie etwa neue Interkonnektoren, umfassen. Darüber hinaus wird im Rahmen der neuen Governance die Stärkung regionaler Ansätze gefordert, etwa durch gemeinsame Entscheidungen zum Bau von Interkonnektoren. Die grenzüberschreitende Kooperation soll Kosteneffizienz und Netzstabilität erhöhen.

Im März 2014 hat der Europäische Rat angekündigt, den Politikrahmen für das zukünftige Klima- und Energiepaket bis spätestens Oktober 2014 zu beschließen. In Vorbereitung eines solchen Beschlusses steht das Thema im Juni wieder auf der Rats-Agenda. Offen bleibt, welche Rolle die neue Governance dabei spielen soll. Deutlich wird aber die Bedeutung, die dem Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur zugemessen wird. So soll die EU-Kommission z.B. bis Juni spezifische Ziele vorschlagen, mit denen ein Verbundgrad von mindestens 10% der vorhandenen Stromerzeugungskapazitäten je Mitgliedstaat erreicht werden kann.

## 3 Leitfragen

Der Workshop widmete sich den folgenden Leitfragen zur Bedeutung der Governance für grenzüberschreitende Infrastrukturmaßnahmen im Stromsektor:

- Welche Chancen und Risiken könnten sich – je nach Ausgestaltung – durch eine neue Governance ergeben?
- Welche (neuen) Kooperationsmodelle sind denkbar und welche Folgen hätten diese für bestehende Foren?
- Wie positionieren sich deutsche Akteure zu den Vorschlägen der EU-Kommission?

## 4 Diskussionsergebnisse

Da der Workshop unter der Chatham-House-Regel durchgeführt wurde, werden die Ergebnisse hier nur überblicksartig zusammengefasst. Die Ausführungen spiegeln Meinungen und Überlegungen einzelner oder mehrerer Teilnehmerinnen und Teilnehmer wider, nicht aber die Ansicht der Gruppe als Ganzes.

## 4.1 Politischer Kontext der Governance-Diskussion

Der Vorschlag der EU-Kommission zu einer neuen Governance kam für viele Beteiligte überraschend. Dass der Vorschlag nicht in der Folgenabschätzung reflektiert ist, könne ein Anzeichen dafür sein, dass die Kommission selbst ihn als Reaktion auf die starke Politisierung und Nationalisierung der Debatten über den Energiemix begreife. Der Vorschlag spiegele, so einige Teilnehmer, auch die institutionelle Krise der EU. Mitgliedsstaaten agierten derzeit eher auf nationaler denn auf europäischer Ebene.

Nach Einschätzung einiger Teilnehmer ist der Governance-Vorschlag bewusst vage formuliert, um den Mitgliedsstaaten Spielraum zu geben und konkretere Gestaltungsoptionen zu entwerfen. Allerdings habe der weit gefasste Vorschlag der Kommission, der auch Themen wie Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit integriert, Befürchtungen unter Mitgliedsstaaten geschürt, dass die EU versuche, weitreichende Kompetenzen an sich zu ziehen. Der Umfang der Governance sowie die Grenzen eines legitimen Eingriffs der EU in Fragen des nationalen Energiemixes seien somit wichtige Diskussionspunkte bei der weiteren Detaillierung der Governance.

Teilnehmer warfen die Frage auf, ob der Vorschlag der Kommission zur Weiterentwicklung regionaler Kooperation bedeute, dass die europäische Einigung über Erneuerbare Energien gescheitert sei. Dabei könne die Governance als Ersatz für einen europäischen Ansatz, der europäische wie nationale Ziele festlegt, verstanden werden.

Es wurde darauf hingewiesen, dass regionale Kooperation Risiken und Chancen für eine Vertiefung der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene berge: So könne regionale Kooperation durch eine Verfestigung regionaler Ansätze und Perspektiven eine gesamteuropäische Harmonisierung später erschweren. Gleichzeitig könnten sich aus regionalen Kooperationen auch spill-over Effekte ergeben – örtlich und inhaltlich – und so Integrationsprozesse voranbringen zu Zeiten, da die EU als Ganzes (noch) nicht einigungsfähig ist.

Auf den kommenden EU-Gipfeln würde der Fokus aller Voraussicht nach auf der dem Emissionsreduktionsziel und der entsprechenden Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten sowie ggf. noch auf der Reform des Emissionshandelssystems liegen. Es wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass das 2030-Paket, auf das sich die Staats- und Regierungschefs schließlich einigen würden, am Ende weder verbindliche nationale Erneuerbaren-Ziele noch Regelungen zu einer Governance enthalten würde. Dies wäre im Hinblick auf die Investitions- und Planungssicherheit auch für Infrastrukturmaßnahmen nicht erstrebenswert.

## 4.2 Ist eine neue Governance sinnvoll für Strominfrastrukturmaßnahmen?

Die Netzinfrasturktur stehe derzeit nicht im Fokus der 2030-Diskussion, ist aber essentiell für die Funktionsfähigkeit des zukünftigen Energiemarktes. So könnten Erneuerbaren-Ziele nur effizient erreicht werden, wenn zeitgerecht geeignete Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt werden. Dabei ist etwa für Übertragungsnetzbetreiber Kooperation wichtig, um die wachsende Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen zu integrieren. Des Weiteren sei ein stabiler 2030-Rahmen für Energie- und Klimapolitik aus Planungssicherheitsgründen sinnvoll.

Es bestand unter den Teilnehmern keine Einigkeit darüber, ob eine neue Governance einen Mehrwert für Strominfrastrukturmaßnahmen bringen könnte:

Einige Teilnehmer hoben hervor, dass eine neue Governance die Chance bieten könnte, nationale Infrastrukturpläne zusammen zu denken, um Interessenskonflikte bei grenzüberschreitenden Maßnahmen zu lösen, zu vermeiden oder zumindest zu mindern. Dadurch könne die Erreichung der europäischen und nationalen EE-Ausbau-Ziele erleichtert werden. Auch könne durch eine neue Governance größere Transparenz und Investitionssicherheit für Projekte geschaffen werden. Einige Teilnehmer hoben hervor, dass eine neue Governance die Chance bieten könne, bestehende Monitoringsysteme zu reformieren, zu integrieren oder zu ergänzen.

Andererseits wiesen Teilnehmer darauf hin, dass die Governance auch einen erheblichen Koordinationsaufwand bedeuten und Konfliktpotential mit sich bringen könne. Gerade in Anbetracht des derzeit herrschenden politischen Klimas könne es eine große Herausforderung sein, zu versuchen, nationale Energiepolitiken miteinander in Einklang zu bringen. Diesbezügliche innerstaatliche und zwischenstaatliche Verhandlungen könnten sehr langwierig sein und damit die Erreichung von Zielen verzögern.

Auch wurde darauf hingewiesen, dass es schon eine Vielzahl von regionalen und europäischen Kooperationsforen für Marktintegration, Systembetrieb und Infrastruktur gebe. Statt eine neue Governance zu schaffen, wäre es möglicherweise sinnvoller, auf die bestehenden Kooperationsforen zurückzugreifen und diese gegebenenfalls zu verbessern. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Projects of Common Interest (PCI) sei positiv und die Kooperation in europäischen Foren wie ENTSO-E laufe weitestgehend zufriedenstellend. Die größten Hindernisse für Infrastrukturprojekte seien gegenwärtig langsame Genehmigungsprozesse und wachsender Widerstand in der Bevölkerung, welche oft die Sinnhaftigkeit oder Notwendigkeit der Maßnahmen nicht erfasse.

### 4.3 Gestaltungsoptionen für eine neue Governance

Weitgehende Einigkeit bestand unter den Teilnehmern darüber, dass eine neue Governance einfach und schlank sein sollte. Mögliche Governance-Modelle bewegten sich dabei auf einer Achse zwischen top-down (stark reguliert, gemeinsame europäische Projekte schrittweise angehen) und bottom-up (grobe gemeinsame Ziele) sowie auf einer Achse zwischen einem klar regionalem Modell (wie z.B. die Ostseekooperation) und einem „Blaupausemodell“ für die EU mit spill-over Potenzial (wie z.B. Schengen, Euro).

In einem bottom-up Ansatz könnten etwa durch die Governance gewisse Grundregeln zum Austausch zwischen Mitgliedsstaaten vorgegeben werden. Es müsse jedoch gleichzeitig genug Flexibilität ermöglicht werden für eine ad hoc Ausgestaltung der Kooperation. Mitgliedsstaaten könnten sich z.B. thematisch oder regional zusammenfinden, wenn gemeinsame Interessen identifiziert werden. Dabei stelle sich aber die Frage, wie kompatibel diese unterschiedlichen Kooperationsprojekte untereinander wären. Eine andere Möglichkeit wäre ein flexibler top-down Ansatz, bei dem es den Mitgliedsstaaten frei stehen würde, mitzuwirken oder nicht (optionales opt-in).

In der Diskussion kam immer wieder die Frage auf, wie bei den politischen Verhandlungen und auch allgemein Ziele und eine Governance miteinander in Beziehung stehen: Wie kann eine Governance sinnvoll gestaltet werden, wenn es (noch) keine Ziele gibt? Oder können Ziele im Rahmen der Governance erarbeitet werden? Oder kann die Governance,

verstanden als umfassendes, stringentes Indikatoren- und Monitoringsystem, als Ersatz für bindende nationale Ziele dienen? Wie ist das Wechselverhältnis der Verhandlungen zu Zielen und Governance? Teilnehmer schlugen vor, dass die neue Governance auch als iterativer Prozess verstanden werden könne, in dem die Governance basierend auf den gemachten Erfahrungen immer wieder verbessert und ggf. an veränderte Ziele angepasst werden könne.

Verschiedene Teilnehmer betonten, dass eine neue Governance sinnvoll integriert werden müsse in das bestehende Netz von Institutionen. Es müsse verhindert werden, dass sich verschiedene Akteure und Foren in die Quere kommen. Ein Vorschlag war, der EU die Koordinierung der allgemeinen Ziele zu überlassen, jedoch ENTSO-E und die Übertragungsnetzbetreiber eng einzubinden beim langfristigen Design des Strommarktes.

Auch wurde darauf hingewiesen, dass Infrastruktur und Erzeugung stets zusammen gedacht werden müssten und Infrastruktur somit kein Ziel in sich sei. Dabei wäre 2030 eigentlich ein zu kurzer Zeithorizont. Es sei wichtig, sinnvolle Indikatoren und Ziele zu entwerfen, die auch praktisch umsetzbar sind.

Da Strominfrastrukturmaßnahmen derzeit vor allem an mangelnder Akzeptanz und langsamen Genehmigungsprozessen scheiterten, müsse hier Unterstützung geleistet werden. Dafür müsse man europäisch denken aber auf lokaler Ebene ansetzen, so einige Teilnehmer.

## 5 Ausblick

Während des Workshops wurde deutlich, dass Netzinfrasturktur essentiell für die Funktionsfähigkeit des zukünftigen Handlungsrahmens bei der Energieversorgung ist, aber in der politischen Diskussion zum 2030-Klima- und Energiepaket bisher wenig reflektiert wird. Auch viele Übertragungsnetzbetreiber haben sich noch nicht vertieft mit der derzeitigen Debatte über eine neue Governance beschäftigt. Bisher scheinen Raum und Forum für eine politische Diskussion über Strominfrastruktur und 2030-Paket zu fehlen.

Ideen zu möglichen Gestaltungsoptionen für die neue Governance sind noch vage. Umso sinnvoller erscheint es, die Chancen und Risiken einer neuen Governance für Strominfrastrukturmaßnahmen frühzeitig im Gestaltungsprozess zu berücksichtigen. Insbesondere eine Diskussion über die mögliche Rolle und Integration bestehender Foren und Monitoringsysteme könnte diesen Prozess bereichern.



## 6 Annex I: Auswahl von Workshop-Präsentationen

- Präsentation von Ingmar Jürgens: "A few early considerations about Governance 2030", im Internet abrufbar unter [www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430\\_juergens\\_governance\\_2030.pdf](http://www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430_juergens_governance_2030.pdf)
- Präsentation von Matthias Duwe: „2030 Governance Framework - Ein neuer Rahmen für die EU Klima- und Energiepolitik“, im Internet abrufbar unter [www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430\\_duwe\\_ecologic\\_institute\\_nsgws2\\_0.pdf](http://www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430_duwe_ecologic_institute_nsgws2_0.pdf)
- Präsentation von Antina Sander: „Mögliche Bedeutung für grenzüberschreitende Strominfrastruktur-Maßnahmen und bestehende regionale Kooperationsforen“, im Internet abrufbar unter [www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430\\_sander\\_renewables-grid-initiative\\_nsgws2\\_0.pdf](http://www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430_sander_renewables-grid-initiative_nsgws2_0.pdf)
- Präsentation von Olaf Ziemann: "Regional Cooperation – Infrastructure Development and Operation“, im Internet abrufbar unter [www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430\\_ziemann\\_entso-e\\_nsgws2\\_0.pdf](http://www.ecologic.eu/sites/files/event/2014/140430_ziemann_entso-e_nsgws2_0.pdf)

## 7 Annex II: Programm

Expertenworkshop

### **Regionale Kooperation im Kommissionsvorschlag zur neuen Energie-Governance: Überlegungen zu Ausgestaltungsoptionen am Beispiel von Strom-Infrastruktur-Maßnahmen**

30. April 2014

Ecologic Institut, Berlin

#### Leitfragen

Was ist das Ziel des neuen Governance-Ansatzes? Welche Chancen und Risiken könnten sich – je nach Ausgestaltung – durch eine neue Governance ergeben?

Was sind potentielle Vor- und Nachteile neuer Vorgaben zur regionalen Kooperation? Welche (neuen) Kooperationsmodelle sind denkbar und welche Folgen hätten diese für bestehende Foren?

Wie reagieren deutsche Stakeholder auf die Vorschläge der EU-Kommission? Wie positionieren sich deutsche Akteure zu den Vorschlägen der EU-Kommission?

Welches sind die nächsten Schritte im politischen Prozess?

## Programm

---

09.00 – 09.30	Ankunft der Teilnehmer/innen, Kaffee
09.30 – 09.45	<b>Begrüßung, Projekthintergrund</b>
09:45 – 10.30	<b>Koordination &amp; Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten – Inhalt und Ausgestaltungsoptionen des Vorschlags zur neuen Energie-Governance der EU Kommission</b>  Input: Ingmar Jürgens, Senior Advisor, Europäische Kommission   Vertretung in Deutschland, Berlin  Input: Matthias Duwe, Head Climate, Ecologic Institut  Diskussion
10:30 – 11.30	<b>Mögliche Bedeutung für grenzüberschreitende Strominfrastruktur-Maßnahmen und bestehende regionale Kooperationsforen (z.B. NSCOGI, NEED, ENTSO-E)</b>  Input: Antina Sander, stv. Geschäftsführerin, Renewables Grid Initiative (RGI)  Input: Olaf Ziemann, European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E)  Diskussion
11:30-11:45	<b>Pause</b>
11:45 -13:00	<b>Überlegungen deutscher Akteure zur Ausgestaltung und praktischen Bedeutung der neuen Governance</b>  Input: Matthias Buck, Referat III A 3 – EU-Koordinierung (Energiepolitik), Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  Input: Katharina Klein, Geschäftsbereich Strategie und Politik, BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft  Input: Severin Fischer, Forschungsgruppe: EU Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)  Diskussion
13.00 – 14.00	Mittagessen/Empfang

---