

Energiepolitik im Baltikum — Die Umsetzung des 3. Energiemarktliberalisierungspakets

- *Aus welchen Gründen wurde das Dritte EU-Liberalisierungspaket für den Gasmarkt in Lettland und Litauen unterschiedlich umgesetzt?*

1 Die Gasmärkte in Lettland und Litauen

Sowohl Litauen als auch Lettland verfügen über keine eigenen Erdgasreserven und müssen ihren Bedarf aus dem Ausland importieren. Historisch bedingt existieren im Moment lediglich Pipelines aus Russland, bzw. zu russischen Förderstätten in Westsibirien. Der Energieträger Erdgas wird in den baltischen einerseits für die Wärme (Hier liegt der Anteil von Gas als Primärenergie bei über 60 %) gebraucht, als auch für die Stromerzeugung. Seit 2010 hat sich der Erdgasverbrauch in Litauen stark erhöht, da nach der Abschaltung des Atomkraftwerkes Ignalina, welche Bedingung für den Beitritt zur Europäischen Union war, die nunmehr fehlende Strommenge durch Gaskraftwerke erzeugt werden muss¹. Darüber hinaus ist das Land gezwungen, Elektrizität aus dem Ausland zu importieren, auch hier zu einem beträchtlichen Teil aus Russland.

Die baltischen Länder befinden sich als einzige Mitglieder der Europäischen Union in einer Inselposition, was Energie betrifft. Dies bedeutet, dass sie bisher an keines der Energienetze der anderen Mitgliedsstaaten angeschlossen sind und somit auch nicht von dort Energie in Form von Öl, Erdgas und/oder Strom beziehen können. Ein gespanntes politisches Verhältnis zu Russland zusammen mit in "politischen Kreisen" weit geteilten Ansicht (Beispiel: Nationales Strategie zur Energieunabhängigkeit der Republik Litauens), dass Russland seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion versucht, Energielieferungen als Druckmittel gegenüber den vormaligen Sowjetrepubliken einzusetzen, erzeugt im Baltikum einen starken Wunsch sich in Energiefragen unabhängig von Moskau zu machen.

Der russischen Erdgaskonzern *Gazprom* wird als Handlanger des Kremls angesehen, eine nicht unbestrittene Perspektive, für die es jedoch einige² Anzeichen gibt, wie etwa personelle Kontinuitäten zwischen dem Unternehmensmanagement und der politischen Führungsspitze Russlands um nur ein Beispiel zu nennen.

Es gibt bereits Beispiele, dass aus augenscheinlich politischen Motiven, die Versorgung mit Erdgas für die baltischen Ländern aus "technischen Gründen" kurzfristig unterbrochen wurde, nachdem dort für russischen Interessen ungünstige Entscheidungen getroffen wurden. Am bekanntesten sind die wiederkehrenden Streitigkeiten zwischen der Ukraine und Russland, aber es sind auch "Komplikationen" bei der Gas- bzw. Stromversorgung in Litauen und Estland aufgetreten als im ersten Fall ein Erdölraffinerie nicht an russische Investoren verkauft wurde, bzw. im letzten als dort ein Denkmal eines Rotarmisten aus dem Zentrum Tallinns an den Stadtrand versetzt wurde. Entsprechend befürchten viele Politiker, Journalisten, Analysten und sonstige "Möchtegern-Experten" Thinktanks, dass im Falle einer politischen Krise/Konfrontation zwischen Moskau und Lettland bzw. Litauen wieder ein solche Versorgungsunterbrechung oder Störung des Gasmarktes mittels *Gazprom* angestoßen werden könnte.

Auf die vielfältigen Ursachen der historisch belasteten Beziehungen werde ich in meiner Arbeit nicht ausführlich eingehen können, sie sollten jedoch erwähnt werden

¹Im Jahre 2010 war in Lettland 65 % des Gasverbrauchs auf die Stromerzeugung zurückzuführen, für Litauen lag dieser Anteil bei 55 %. *Aktuellere Daten sind noch zu recherchieren!*

²Eine wissenschaftlich anständige Untersuchung der Verhältnisse zwischen dem Erdgaskonzern und der politischen Führung Russlands kann ich in meiner Arbeit leider nicht leisten, dies soll ja auch nicht der Fokus der Diplomarbeit sein. Allerdings werde ich wahrscheinlich etwas ausführlicher begründen müssen, weshalb eine solche Sichtweise, wie sie von vielen Politikern (Und vor allem Wählern) in den baltischen Staaten geteilt wird, nicht einfach von der Hand zu weisen ist, bzw. von welchem Wahrheitsgehalt auszugehen ist, um meine eigene Fragestellung bearbeiten zu können. Auch wenn es durchaus begründete Zweifel geben mag, *Gazprom* als ein vom Kreml gesteuertes Machtmittel zu betrachten, ohne eigene Interessen ganz im Dienste der russischen Politik, so ist doch für meine Arbeit ausschlaggebend, dass der Konzern im konstruktivistischen Sinne als eine solches (Machtmittel) gesehen wird, und Energiepolitik im Baltikum dementsprechend agiert.

2 Das Dritte Liberalisierungspaket der Europäischen Union für den Gasmarkt

Die als *Drittes Liberalisierungspaket* bekannte Richtlinie **2009/73/EG** vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt sieht unter anderem vor, die Aktivitäten der Förderung (Erdgas) und Endverteilung an Verbraucher von der Übertragung (Pipelines) zu trennen. Die Europäische Kommission, bzw. die EU, da ja die Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament der Richtlinie zustimmen mussten, räumt den Nationalstaaten drei unterschiedliche stringente Umsetzungsmöglichkeiten dieser Entflechtung ein.

Ownership Unbundling Erste Option, das sog. **Ownership Unbundling**, ist eine vollständigen Trennung der Geschäftsaktivitäten Energiegewinnung/-förderung und Vertrieb vom Netz, die eine Veräußerung der entsprechenden Unternehmenssparten beinhaltet. Die Mitgliedsstaaten müssen danach zunächst sicherstellen, dass die Netze auf der einen sowie die Wettbewerbsbereiche Stromerzeugung bzw. Gasgewinnung und Vertrieb auf der anderen Seite nicht in einer Hand liegen. Die rechtlich erzwungen Veräußerung des Wettbewerbsbereichs der Übertragung kommt de facto einer Enteignung gleich und bedeutet für die betroffenen Unternehmen einen deutlichen Einfluss an Marktmacht, da Konkurrenten nicht über Beschränkungen des Zugangs zum Netz behindert werden können.

Independent System Operator Eine alternative Umsetzung der Liberalisierungsrichtlinie ist das Modell des sog. **Independent System Operators – ISO**. Hiernach können die Mitgliedsstaaten durch eine nationale Regulierungsbehörde einen Unabhängigen Betreiber der Energienetze benennen, der aber nicht Eigentümer der Infrastruktur ist. Dieser *Independent System Operator* oder ISO muss organisatorisch unabhängig von den Segmenten Erzeugung, bzw. Förderung und Endvertrieb sein. In Form einer von der öffentlichen Hand ausgesprochenen Bestellung hat der ISO die Aufgaben, zuverlässig leistungsfähige Übertragungsnetze, sprich Pipelines zu betreiben, sie zu warten und dem Bedarf gemäß auszubauen. Für diese Aktivitäten kann der Unabhängige Netzbetreiber Entgelte einfordern.

Diese Lösung war allerdings erfolglos, da eigentumsrechtliche Konflikte und Unsicherheiten entstanden zwischen eigentlichen Eigentümern der Netzinfrastruktur und dem ISO. Erstere konnten über ihren Besitz nicht mehr frei entscheiden und wurden somit de facto enteignet, während letzter für die Umsetzung seines Bestellauftrages auf die Kooperation der Infrastruktureigentümer angewiesen war, diese aber erst einmal keinen Anreiz für Zusammenarbeit hatten.

Independent Transmission Operator Als dritte Option besteht für die Mitgliedsstaaten die Möglichkeiten einen **Independent Transmission Operators – ITO** einzuführen. Dieses Modell unterscheidet sich vom Ownership Unbundling dadurch, dass die Netzinfrastruktur weiterhin beim bisher vertikal integrierten Energieunternehmen verbleibt. Im Gegensatz zum *Independent System Operator* wird eine de facto Enteignung vermieden, da Besitz und Eigentum des Netzes organisatorisch nicht getrennt werden. Der Bereich Übertragung verbleibt im Konzernverbund soll jedoch anhand strikter Regulierung Autonomie genießen, wodurch diskriminierungsfreier Zugang zu Infrastruktur für Konkurrenten gewährleistet werden soll und somit für Wettbewerb auf dem Energiemarkt gesorgt sein soll.

3 Forschungsfrage & Forschungsdesign

Das russische Unternehmen *Gazprom* ist in den baltischen Ländern in allen Segmenten des Gasmarktes direkt oder indirekt durch Beteiligungen an anderen Unternehmen vertreten. Der Erdgaskonzern hält zusammen mit einem anderen russischen Unternehmen, Itera Latvija, 50 % der Anteile am lettischen Gasversorger Latvias Gāze³. Langfristige Lieferverträge zwischen Latvias

³Latvija Gāze ist ein vertikal integriertes Energieunternehmen, das heißt, dass es in allen drei Wettbewerbsbereichen Förderung (In diesem Fall der Bezug von Erdgas aus ausländischen Quellen), Netzinfrastruktur und

Gāze und Gazprom schließen gegenwärtig Wettbewerb im Bereich der Erdgaslieferungen aus. Hierüber hinaus hat Gazprom potentiell Einfluss auf den bisher einzigen Erdgasspeicher im Baltikum, welcher im Besitz einer Tochterfirma des lettischen Gasversorgers ist.

Eine ähnliche Situation ist in Litauen vorzufinden. Hier ist Gazprom mit 39 % der Anteile an Lietuvos Dujos, wie Latvijas Gāze ein vertikale integriertes Unternehmen, der zweitgrößte Teilhaber am nationalen Gasunternehmen, neben E.ON (39 %) , dem litauischen Staat (16 %) und privaten Investoren (6 %). Diese Marktstruktur mit einer unabwiesbaren Marktmacht von Gazprom führt in Litauen und Lettland zu dem Wunsch, den Gasmarkt im Sinne einer vertikalen Entflechtung zu liberalisieren⁴.

In beiden zu untersuchenden baltischen Ländern wird die Umsetzung des Dritten Liberalisierungspakets der EU als ein Mittel zur Reduzierung der Marktmacht Gazproms gesehen, was vielerorts im Sinne des Strebens nach energetisch und somit auch politischer Unabhängigkeit von Russland begrüßt wird. Allerdings haben die beiden Staaten ein unterschiedliches Entflechtungsmodell gewählt, was im Fall Lettland mit der in der Diplomarbeit unterstellten Absicht, Gazproms Einfluss zu verringern, weniger zu vereinbaren ist.

Litauen hat sich für das stringenteste Entflechtungsmodell des *Ownership Unbundling* entschieden, wonach Lietuvos Dujos sein Gasnetz veräußern muss und dieses zudem in den Besitz des litauischen Staates übergeht. Lettland hingegen hat wie auch sein nördliches Nachbarland Estland von einer Ausnahmeregelung der EU-Richtlinie gebraucht gemacht, die Mitgliedern in einer energetischen Insellage⁵ eingeräumt wurde. Demnach konnte die Umsetzung der Liberalisierungsrichtlinie bis 2014 aufgeschoben werden. Des Weiteren plant die lettische Regierung das *Independent Transmission Operator*-Modell zu übernehmen, was bedeuten würde, dass Gazprom seine Netzinfrastruktur behalten und unter rechtlich getrennt sowie separatem Management betreiben darf, wenn auch unter strenger regulatorischer Aufsicht. Das lettische Energieministerium führte als Argument für diese Entscheidung an, eine vollständige Trennung der Geschäftsaktivitäten würde gegeben den kleinen und speziellen Gasmarkt Lettlands in eine unerwünschte Fragmentation der Akteure münden.

Wieso wurden nun in Litauen und Lettland unterschiedliche Entflechtungsmodelle für den Gasmarkt gewählt? Wie angeführt wird in beiden Ländern die Marktposition Gazproms als Problem der nationalen Sicherheit angesehen und beide konnten auf Unterstützung durch die Europäische Kommission beim absehbaren Konflikt mit dem russischen Erdgaskonzern zählen, der einen solchen Schritt kategorisch ablehnte. Die litauische Entscheidung, Lietuvos Dujos zu zwingen, seinen Wettbewerbsbereich Netz an den Staat zu veräußern, stieß bei Gazprom, welches wie angeführt zu erheblichen Teilen am litauischen Gasunternehmen beteiligt ist, auf heftigen Widerstand. Der Konzern klagte vor dem internationalen Schiedsgericht der Stockholmer Handelskammer und auch der russische Präsident Wladimir Putin nahm auf Seiten Gazproms Stellung. Lettland hingegen zögerte die Umsetzung der Liberalisierungsrichtlinie hinaus und wählte ein Entflechtungsmodell, welches den Interessen Gazprom entgegen kam und beließ die Netzinfrastruktur beim lettischen Gasunternehmen Latvijas Gāze.

Zuerst einmal ist in beiden baltischen Ländern ähnliche Ausgangssituation festzustellen: 1. Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland; 2. Gazprom als bedeutender Akteur auf dem nationalen Gasmarkt; 3. gespanntes Verhältnis zu Russland \Rightarrow *Gazprom wird als außenpolitisches Instrument des Kremls gesehen, \Rightarrow Versorgungsunterbrechungen bei Gaslieferungen wie sie die Ukraine aber auch Litauen und Estland erlebt vermitteln ein aggressives Bild Moskauer Außenpolitik gegenüber dem 'Nahen Ausland'*; 4. Unabhängigkeit von Russland auch in der Energiepolitik hat hohe Bedeutung

Folgende innenpolitische Faktoren könnten das unterschiedliche Ergebnis der Gasmarktentflechtung erklären helfen: 1. Russland und seine Energieaußenpolitik wird in unterschiedlichem Maße

Hiermit soll nicht impliziert werden, dass dies gleichbedeutend ist mit Einfluss der russischen Politik auf das nationale Marktgeschehen

Hier ist definitiv Quellenarbeit zu leisten!

Vertrieb tätig ist, teilweise exklusiv, wie im Bereich Netz.

⁴Die Begriffe Liberalisierung und Entflechtung werde ich genau definieren bzw. von einander trennen müssen. Es geht hier um die Trennung der drei Aktivitäten 'Förderung', 'Übertragung/Netz' und 'Vertrieb'. Privatisierung und De-Regulierung/Re-Regulierung des Gasmarktes sollen nicht das Thema sein.

⁵Insellage im Energiebereich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein Mitgliedsland nicht an europäische Energienetze angeschlossen ist, sprich von dort keine Energielieferungen erhalten kann. Lediglich die drei baltischen Ländern befinden sich in einer solchen Situation, da sich nicht mit ihren EU-Nachbarn, sondern nur mit Russland, bzw. Belarus verbunden sind.

als Bedrohung für die nationalen Sicherheit (Versorgungssicherheit wird in dieser Hinsicht als fester Bestandteil der nationalen Sicherheit angesehen) wahrgenommen \Rightarrow *Entflechtung hat mehr oder weniger Bedeutung als Mittel zur Reduzierung der Marktmacht Gazproms auf dem nationalen Gasmarkt*; 2. Gazprom verfügt über mehr oder weniger Lobby-Einfluss auf nationale Energiepolitik in Litauen und Lettland⁶; 3. auch nationale Lobby-Gruppen aus der Energiebranche hatten ein Interesse die Entflechtung in ihrem Sinne zu beeinflussen⁷; 4. politische Ausrichtung der betreffenden Regierung, sprich war/ist die Regierung Liberalisierung gegenüber eingestellt; 5. **Faktoren, an die ich nicht gedacht habe**

Weitere Ursachen sind möglicherweise im Einfluss der EU-Institution auf politische Entscheidungsprozesse in Litauen und Lettland zu suchen. Hier ist einerseits der Frage nachzugehen, welche Druckmittel zum Beispiel die Europäische Kommission besitzt und im gegebenen Anwendungsfall eingesetzt hat, um das von ihr präferierte Modell des *Ownership Unbundling* in den baltischen Mitgliedsstaaten umgesetzt zu sehen. Auch Robert Putnams Ansatz des 'Two-Level Games' könnte einen Erklärungsansatz für das unterschiedliche Entflechtungsmodell liefern, je nachdem, ob und inwieweit litauische & lettische Politiker die Vorgaben der EU als Verhandlungsmittel eingesetzt haben, um die Richtlinie gegen innenpolitische Widerstände durchzusetzen.

Mängel im Forschungsdesign

- *Bisher fehlt klar das grundsätzliche theoretische Fundament der Diplomarbeit – Putnams Ansatz des Two-Level Games, um die Interaktion von Entscheidungsprozessen auf verschiedenen Ebenen zu erklären steht da bisher allein*
- *Die Informationsbeschaffung für die Frage nach dem Einfluss von Lobby-Gruppen auf politische Entscheidungsprozess in Lettland und Litauen wird voraussichtlich schwierig werden*

⁶Dieser Aspekt dürfte sehr schwierig zu überprüfen sein, hier werde ich wohl auf Interviews zurückgreifen müssen und kann diese 'erklärende Variable' auch nicht zu Bedeutung zumessen

⁷Nicht nur Gazprom sah/sieht seine Geschäftsinteressen durch eine vollständige Entflechtung bedroht