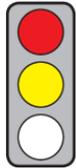


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Gewährleistung der Versorgung mit Erdgas

Betroffene: Erdgasunternehmen, private und gewerbliche Erdgasverbraucher



Pro: Alle Mitgliedstaaten werden zu einem Mindestmaß an Vorsorge verpflichtet.

Contra: (1) Die vorgeschlagene Ausdehnung der Befugnisse der Kommission verletzt das Subsidiaritätsprinzip.

(2) Der Wechsel der Handlungsform von der Richtlinie zur Verordnung verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

(3) Die Aufteilung der Kosten ist nicht sachgerecht geregelt.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur **Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung** und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG

Kurzdarstellung

► Ziel und Hintergrund

- Die Sicherheit der Erdgasversorgung soll gewährleistet werden, „damit der Erdgasbinnenmarkt reibungslos und ununterbrochen funktioniert“ (Art. 1).
- Erdgas wird hauptsächlich zur Strom- und Wärmeerzeugung genutzt. In der EU deckt es 25% der Primärenergieversorgung. Es wird zu 58% importiert, wobei 42% der Importe aus Russland stammen.
- Die Nachfrage der EU nach Erdgas, ihre Abhängigkeit von Erdgasimporten sowie die Risiken bei der Erdgaslieferung und dem Transit durch Drittländer nehmen stark zu.
- Nach Meinung der Kommission zeigt die Störung der Erdgaslieferungen von Russland in die EU durch die russisch-ukrainische Gaskrise im Januar 2009, dass die geltende Richtlinie 2004/67/EG vom 26. April 2004 zur Gewährleistung der Erdgasversorgungssicherheit unzureichend ist und ersetzt werden muss.

► Versorgungsstandard für „geschützte Verbraucher“

- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die „geschützten Verbraucher“ mindestens sechzig Tage lang mit Erdgas versorgt werden (Art. 7 Abs. 2).
- „Geschützte Verbraucher“ sind alle Privatkunden, die bereits an ein Erdgasverteilernetz angeschlossen sind. Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass hierzu auch kleine und mittlere Unternehmen, Schulen oder Krankenhäuser zählen. (Art. 2 Abs. 1)
- Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die Versorgung „geschützter Verbraucher“ durch die Erdgasunternehmen in folgenden Fällen gewährleistet ist:
 - An sieben aufeinanderfolgenden Tagen herrschen „extrem kalte Temperaturen mit Spitzenlast“, wie dies statistisch nur alle zwanzig Jahre vorkommt (Art. 7 Abs. 1 lit. a).
 - Über einen Zeitraum von sechzig Tagen besteht ein „außergewöhnlich hoher Gasverbrauch“ bei einer „extremen Kaltwetterperiode“, wie sie statistisch nur alle zwanzig Jahre vorkommt (Art. 7 Abs. 1 lit. b).

► Infrastrukturstandard („n-1-Standard“)

- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass selbst bei Ausfall der „größten Infrastruktur“ zur Erdgasversorgung (z. B. einer Produktionsanlage) in einem bestimmten Gebiet die verbleibende Infrastruktur („n-1“) eine „außerordentlich hohe“ Nachfrage befriedigen kann. Maßstab hierfür ist eine Nachfrage, wie sie bei einer sechzig Tage andauernden „extremen Kaltwetterperiode“ herrscht, die statistisch einmal in zwanzig Jahren auftritt (Art. 6 Abs. 1).
 - Um zu ermitteln, ob die Infrastruktur in einem bestimmten Gebiet den „n-1-Standard“ einhalten kann, ist eine EU-weit einheitliche Methodik anzuwenden, die den Netzaufbau, die Lastflüsse sowie die Produktions- und Speicherkapazitäten berücksichtigt (Art. 6 Abs. 3, Anlage I).
 - Mehrere Mitgliedstaaten können ihre Verpflichtung zur Einhaltung des „n-1-Standards“ gemeinsam erfüllen (Art. 6 Abs. 2).
- Die Fernleitungsnetzbetreiber müssen sicherstellen, dass Fernleitungen an allen Grenzkuppelstellen Erdgas in beide Richtungen transportieren können („bidirektionaler Lastfluss“, Art. 6 Abs. 5).
- Entstehen für die Erfüllung des „n-1-Standards“ Kosten in mehr als einem Mitgliedstaat, so entscheiden die Regulierungsbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam über die Kostenaufteilung (Art. 6 Abs. 7).

► Risikobewertung

Die Mitgliedstaaten müssen alle zwei Jahre eine „vollständige Bewertung der Risiken“ durchführen, die die Sicherheit der Erdgasversorgung gefährden (Art. 8).

► Präventionsplan

- Die Mitgliedstaaten müssen einen „Präventionsplan“ mit Maßnahmen zur Eindämmung der Risiken für die sichere Erdgasversorgung (Art. 4 Abs. 1 lit. a, Art. 5) erstellen.
- Der Präventionsplan regelt insbesondere (Art. 5 Abs. 1)
 - die Maßnahmen zur Erfüllung des Versorgungsstandards (Art. 7) und des Infrastrukturstandards (Art. 6),
 - die Risikobewertung (Art. 8) und
 - die Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken.
- Die Kommission kann die Mitgliedstaaten zur Überarbeitung eines Präventionsplans verpflichten, wenn dieser ihrer Meinung nach die festgestellten Risiken (Art. 8) nicht eindämmen kann (Art. 4 Abs. 6).

► Notfallplan

- Die Mitgliedstaaten müssen einen „Notfallplan“ mit Maßnahmen zur Eindämmung der Folgen einer Versorgungsstörung (Art. 4 Abs. 1 lit. b, Art. 9) erstellen.
- Der Notfallplan regelt insbesondere (Art. 9 Abs. 1)
 - die Aufgaben der für die Sicherung der Erdgasversorgung in einem Mitgliedstaat „zuständigen Behörde“ (Art. 2 Abs. 2) und
 - die Aufgaben der Erdgasunternehmen und gewerblichen Verbraucher sowie ihre Zusammenarbeit mit der „zuständigen Behörde“.
- Der Notfallplan legt Verfahren insbesondere für die „Notfallstufe“ fest. Diese liegt vor, wenn die „ernst zu nehmende Gefahr“ besteht, dass der Versorgungsstandard für geschützte Verbraucher (Art. 7) nicht mehr allein mit „marktgerechten Instrumenten“ (z. B. Diversifizierung von Anbietern und Lieferwegen, Anhang II), sondern nur noch durch „nicht marktgerechte Instrumente“ (z. B. Nutzung strategischer Gasspeicher, Anhang III) gehalten werden kann. (Art. 9 Abs. 2)
- Die Kommission kann die Mitgliedstaaten zur Überarbeitung eines Notfallplans verpflichten, wenn dieser ihrer Meinung nach die festgestellten Risiken (Art. 8) nicht eindämmen kann (Art. 4 Abs. 6).

► Ausrufung des „Notfalls“ durch einen Mitgliedstaat

- Ruft ein Mitgliedstaat den „Notfall“ aus, muss er die Kommission „unverzüglich“ über die geplanten Maßnahmen unterrichten (Art. 9 Abs. 4).
- Die Kommission kann den Mitgliedstaat „ersuchen“,
 - Maßnahmen zu ändern, die Erdgasunternehmen „unverhältnismäßig belasten“, und
 - die Ausrufung des Notfalls zurückzunehmen, falls ihr dies nicht gerechtfertigt erscheint (Art. 9 Abs. 6).

► Ausrufung des „gemeinschaftsweiten Notfalls“ durch die Kommission

- Die Kommission kann einen „gemeinschaftsweiten Notfall“ ausrufen, wenn
 - dies ein Mitgliedstaat beantragt,
 - der Europäische Verbund der Erdgasfernleitungsnetzbetreiber „ENTSO (Gas)“ einen Ausfall von über 10% der täglichen EU-Erdgasimporte feststellt,
 - mehr als ein Mitgliedstaat den Notfall ausgerufen hat oder
 - die Kommission dies für eine „besonders betroffene geografische Region“, die sich über mehr als einen Mitgliedstaat erstreckt, für erforderlich hält. (Art. 10 Abs. 1)
- Die Kommission koordiniert die nationalen, regionalen und EU-weiten Maßnahmen (Art. 10 Abs. 3).
- Die Kommission wird von der „Koordinierungsgruppe Erdgas“ unterstützt (Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 lit. f). Sie besteht aus Vertretern der „zuständigen Behörden“, der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), des ENTSO (Gas) sowie der Interessenverbände der Erdgasindustrie und der Verbraucher (Art. 11 Abs. 1).
- Die Kommission kann ein „Krisenmanagementteam“ bilden, das sich aus Vertretern der Erdgasbranche und der betroffenen Mitgliedstaaten zusammensetzt (Art. 10 Abs. 3).
- Meint die Kommission, dass eine von einem Mitgliedstaat oder Erdgasunternehmen getroffene Maßnahme „unangemessen“ ist oder einen anderen Mitgliedstaat „ernsthaft gefährdet“, müssen jene der Aufforderung der Kommission zur Änderung der Maßnahme „unverzüglich Folge leisten“ (Art. 10 Abs. 4).
- Die Mitgliedstaaten oder die Erdgasunternehmen dürfen zu keinem Zeitpunkt die Lastflüsse innerhalb des Binnenmarkts einschränken (Art. 10 Abs. 5).
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der grenzüberschreitende Zugang zu Speicheranlagen aufrechterhalten wird (Art. 10 Abs. 6).

Änderung zum Status quo

- Bislang hat der EU-Rechtsakt über Maßnahmen zur Gewährleistung einer sicheren Erdgasversorgung die Form einer Richtlinie (2004/67/EG). Nun soll diese durch eine Verordnung abgelöst werden.
- Bisher wird die Richtlinie „insbesondere“ auf Art. 100 EGV gestützt, wonach der Rat bei „gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung bestimmter Waren“ tätig werden kann. Die vorgeschlagene Verordnung soll ausschließlich auf Basis der Binnenmarktcompetenz des Art. 95 EGV erlassen werden.

- ▶ Bislang gibt es keine Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur für die Erdgasversorgung. Jetzt sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, einen Infrastrukturstandard („n-1“) sicherzustellen.
- ▶ Bislang wird eine „größere Versorgungsunterbrechung“ angenommen, wenn über 20% der Gasversorgung der EU aus Drittländern ausfällt und Engpässe innerhalb der EU mit nationalen Maßnahmen nicht überwunden werden können. Nun soll die Kommission einen „gemeinschaftsweiten Notfall“ bereits ausrufen können, wenn über 10% der täglichen EU-Erdgasimporte ausfallen.
- ▶ Bislang unterstützt die „Koordinierungsgruppe Erdgas“ unter Vorsitz der Kommission die Mitgliedstaaten bei der „Bewältigung größerer Versorgungsunterbrechungen“ und „gegebenenfalls“ bei der Abstimmung nationaler Maßnahmen („Gemeinschaftsmechanismus“). Jetzt soll die Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und Erdgasunternehmen koordinieren, wobei sie diesen Anweisungen erteilen kann.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission meint, dass sie im Notfall „bestens positioniert“ ist, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Sicherung der Erdgasversorgung zu koordinieren. Angesichts der „enormen“ Bedeutung einer sicheren Erdgasversorgung für die EU ist die stärkere Einbeziehung von EU-Organen „gerechtfertigt“.

Politischer Kontext

Die mit dem dritten Energiebinnenmarktpakets vom 13. Juli 2009 erlassene Verordnung (EG) Nr. 713/2009 zur Gründung der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden [Vorschlag KOM(2007) 530, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)], die Richtlinie 2009/73/EG zum Erdgasbinnenmarkt [Vorschlag KOM(2007) 529, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] sowie die Verordnung (EG) Nr. 715/2009 über Erdgasfernleitungsnetze [Vorschlag KOM(2007) 532, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] sollen die Versorgungssicherheit verbessern.

Stand der Gesetzgebung

16.07.09 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter Alejo Vidal-Quadras (EVP-Fraktion, ES); Wirtschaft und Währung; Umweltfragen, Volksgesundheit, Lebensmittelsicherheit; Binnenmarkt und Verbraucherschutz
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 95 EGV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Da die Mitgliedstaaten und Erdgasunternehmen im Krisenfall zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet sind, ist es zu begrüßen, dass sie auch zu einem Mindestmaß an eigener Vorsorge verpflichtet werden sollen.

Eine erhöhte Sicherheit der Gasversorgung ist mit erheblichen Kosten, u.a. für die Bevorratung, und Investitionen in zusätzliche Infrastruktur verbunden. Es muss sichergestellt sein, dass die Nutznießer der erhöhten Versorgungssicherheit die anfallenden Kosten tragen, damit keine Anreize zum „Trittbrettfahren“ entstehen. Der Vorschlag sieht hierzu lediglich vor, dass Kosten dann zwischen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, wenn sie in mehr als einem Mitgliedstaat anfallen. Es kann aber insbesondere bei der Einrichtung bidirektionaler Lastflüsse durchaus der Fall eintreten, dass Investitionen in einem Mitgliedstaat ausschließlich die Versorgungssicherheit in einem anderen Mitgliedstaat erhöhen. **Sachgerecht wäre es daher, dass die Kosten immer dann aufgeteilt werden, wenn Kosten und Nutzen sich auf unterschiedliche Mitgliedstaaten verteilen.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Schwelle für die Ausrufung eines gemeinschaftsweiten Notfalls ist mit einem Ausfall von über 10% der täglichen EU-Erdgasimporte zu niedrig bemessen. Die Erfahrung mit den vergangenen Krisen hat gezeigt, dass bei einem solchen Ausfall die Unternehmen in der Lage sind, eine Versorgung sicherzustellen. **Es sollte daher bei der bestehenden Schwelle von über 20% bleiben.**

Die Verpflichtung, dass Fernleitungen an allen Grenzkuppelstellen Erdgas in beide Richtungen transportieren können müssen, ist zu weitreichend. Sachgerecht ist diese Forderung nur für solche Grenzkuppelstellen, an denen durch einen bidirektionalen Lastfluss die Versorgungssicherheit auch tatsächlich erhöht wird.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Unproblematisch.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine sichere Erdgasversorgung wirkt positiv auf die Standortqualität insbesondere der gefährdeten Länder. Überflüssige Investitionen und eine unsachgemäße Kostenaufteilung erhöhen jedoch die Kosten der Gasversorgung und wirken negativ auf die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Zu Unrecht stützt die Kommission ihren Verordnungsvorschlag auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EGV. Selbst wenn ihre Behauptung zuträfe, dass z. B. der Ausbau der Infrastruktur „auch“ dem Funktionieren des Erdgasbinnenmarktes dient, liegt der Schwerpunkt in der Sicherstellung der Erdgasversorgung in Krisensituationen. Für derartige „Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren“ ist der bisher herangezogene Art. 100 Abs. 1 EGV der sachnähere Kompetenztitel. Die geplanten Änderungen im Vergleich zur bestehenden Richtlinie rechtfertigen einen Austausch der Kompetenzgrundlage nicht.

Subsidiarität

Die vorgesehenen Befugnisse der Kommission, die bis hin zum Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedstaaten bei der Koordinierung von Maßnahmen im „gemeinschaftswiten Notfall“ reichen, **verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip**. Die Kommission kann keine sachlichen Gründe nennen, die eine derartige Kompetenzerfülle rechtfertigen würde. Zudem zeigt die bisherige Arbeit der „Koordinierungsgruppe Erdgas“, dass sie in ihrer Zusammensetzung aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Interessenverbände der Gasindustrie und der Verbraucher unter Vorsitz der Kommission das angemessene Koordinierungsforum ist.

Verhältnismäßigkeit

Der Wechsel der Handlungsform von der Richtlinie **zur** unmittelbar geltenden **Verordnung verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip**. Die Kommission nennt keine Gründe, die eine derartige Intensivierung der Eingriffstiefe rechtfertigen. Sie betont jedoch zutreffend, dass der Vorschlag den Mitgliedstaaten Spielräume bei der Regelung von Detailfragen lässt. Daher wäre eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel zur Zielverwirklichung lässt, ausreichend und als milderes Mittel der Verordnung vorzuziehen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die vorgeschlagene Verordnung müsste durch Anpassungen des deutschen Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die §§ 15 bis 16a (Aufgaben der Betreiber von Fernleitungs- und Gasverteilnetzen) sowie §§ 49 bis 53a (Sicherheit und Zuverlässigkeit der Energieversorgung).

Alternatives Vorgehen

Anstelle einer Verordnung sollte die Kommission eine Richtlinie vorschlagen. Diese ist auf Art. 100 Abs. 1 EGV zu stützen. Die Koordinierungsgruppe Erdgas sollte im Fall des gemeinschaftswiten Notfalls federführend sein. Die Schwelle für die Ausrufung des gemeinschaftswiten Notfalls sollte bei einem Ausfall von über 20% der täglichen EU-Erdgasimporte liegen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Zwar ist durchaus zu begrüßen, dass alle Mitgliedstaaten zu einem Mindestmaß an Vorsorge verpflichtet werden sollen. Die vorgeschlagene Ausdehnung der Befugnisse der Kommission, insbesondere die Weisungsrechte, verletzen jedoch das Subsidiaritätsprinzip. Der Wechsel der Handlungsform von der Richtlinie zur Verordnung verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Aufteilung der Kosten ist nicht sachgerecht geregelt. Der Schwellenwert der Importstörung für die Ausrufung eines gemeinschaftswiten Notfalls ist mit 10% zu niedrig angesetzt und sollte bei dem bisherigen Wert von über 20% bleiben. Die Verordnung sollte zurückgenommen werden.