

cep**Studie**

Sichere Erdgasversorgung

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

von

Dr. Götz Reichert, LL.M & Jan S. Voßwinkel
Wissenschaftliche Referenten Umwelt & Energie

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Überblick | 3 |
| I. Hintergrund und Ziele | 4 |
| II. Versorgungsstandard für „geschützte Verbraucher“ | 6 |
| III. Infrastrukturstandard („n-1-Standard“) | 7 |
| IV. Risikobewertung | 9 |
| V. Präventions- und Notfallpläne | 10 |
| VI. Ausrufung des „Notfalls“ | 10 |
| VII. Rechtliche Aspekte | 12 |
| 1. Handlungsform: Richtlinie oder Verordnung? | 12 |
| 2. Rechtsgrundlage: Artikel 95 EGV oder Artikel 100 EGV? | 13 |
| 3. Subsidiaritätsprinzip | 14 |
| Resümee | 15 |
| Anhang | 16 |

Überblick

Die EU-Kommission hat am 16. Juli einen Vorschlag für eine Verordnung zur Gewährleistung einer sicheren Erdgasversorgung vorgelegt [KOM(2009) 363].

Mit der vorgeschlagenen Verordnung soll die derzeit geltende Richtlinie zur Gewährleistung der Erdgasversorgungssicherheit 2004/67/EG aufgehoben und ersetzt werden.

Die Kommission ist nach den Erfahrungen der jüngsten Gaskrise im Januar 2009 der Auffassung, dass die bestehende Richtlinie nicht ausreicht, um eine sichere Erdgasversorgung zu gewährleisten.

Die vorgeschlagene Verordnung definiert Pflichten an die Mitgliedstaaten, dass in bestimmten wetterbedingten Extremszenarien die Versorgung von Privatkunden sichergestellt sein muss. Darüber hinaus legt die Verordnung Anforderung an die Erdgasinfrastruktur fest. Diese muss auch bei Ausfall eines Teils der Infrastruktur in der Lage sein, eine außerordentlich hohe Nachfrage in extremen Wetterszenarien zu befriedigen. Um in Krisenfällen flexibel reagieren zu können, sollen Fernleitungen an allen Grenzkuppelstellen grundsätzlich in der Lage sein, Erdgas in beide Richtungen zu transportieren.

Damit die Mitgliedstaaten auf Krisensituationen vorbereitet sind, macht die vorgeschlagene Verordnung ihnen detaillierte Vorschriften hinsichtlich der Risikobewertung sowie der Erstellung von Präventions- und Notfallplänen. Die Kommission soll die Mitgliedstaaten verpflichten können, ihre Präventions- und Notfallpläne zu überarbeiten, wenn es ihr angemessen erscheint.

Gemäß der vorgeschlagenen Verordnung kann die Kommission einen „gemeinschaftsweiten Notfall“ ausrufen, wenn ein Ausfall von über 10% der täglichen Erdgasimporte festgestellt wird. Bislang liegt diese Schwelle bei 20%. Im Fall des gemeinschaftsweiten Notfalls koordiniert die Kommission die nationalen, regionalen und EU-weiten Maßnahmen. Meint die Kommission, dass eine von einem Mitgliedstaat oder Erdgasunternehmen getroffene Maßnahme unangemessen ist, müssen jene der Aufforderung der Kommission zur Änderung der Maßnahme unverzüglich Folge leisten.

Die von der Kommission vorgeschlagene Ausweitung ihrer eigenen Kompetenzen würde das Subsidiaritätsprinzip verletzen. Der Wechsel der Handlungsform von der Richtlinie zur Verordnung verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, da die Kommission keine Gründe anführt, die eine derartige Intensivierung der Eingriffstiefe rechtfertigen.

Die Aufteilung der zur Erfüllung der Infrastrukturanforderungen entstehenden Kosten ist nicht sachgerecht geregelt, weil nicht gewährleistet ist, dass die Kosten immer von den Nutznießern der erhöhten Versorgungssicherheit getragen werden. Auch das Herabsetzen des Schwellenwerts der Importstörung für die Ausrufung eines gemeinschaftsweiten Notfalls ist mit 10% zu niedrig angesetzt und sollte bei dem bisherigen Wert von 20% bleiben.

Der Verordnungsvorschlag sollte zurückgenommen werden. Die von der Kommission zu Recht angesprochenen Probleme lassen sich durch eine Änderung der bestehenden Richtlinie 2004/67/EG lösen.

I. Hintergrund und Ziele

Erdgas ist eine wesentliche Komponente in der Energieversorgung der Europäischen Union (EU). Es dient hauptsächlich der Strom- und Wärmeerzeugung, deckt 25% des Primärenergiebedarfs der EU und wird zu 58% importiert, wobei 42% der Erdgasimporte aus Russland stammen. In den vergangenen Jahren haben die Nachfrage der Mitgliedstaaten der EU nach Erdgas, deren Abhängigkeit von Erdgasimporten sowie die Risiken bei der Erdgaslieferung und dem Transit durch Drittländer deutlich zugenommen.

Allerdings sind nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen von diesen Risiken betroffen. Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Rolle des Erdgases am Gesamtenergiemix voneinander als auch hinsichtlich ihrer Abhängigkeit von bestimmten Lieferwegen.¹ So beträgt etwa der Anteil des Erdgases am Gesamtenergiemix in Schweden nur etwa 2%, wohingegen er in Ungarn, den Niederlanden und Italien jeweils rund 40% ausmacht. Schweden importiert seine vergleichsweise geringen Mengen zu 100% aus Dänemark, Ungarn importiert 60% seines Gases aus Russland und produziert 19% selbst, die Niederlande versorgen sich zu 75% selbst und importieren 21% aus Deutschland, Italien versorgt sich mit Erdgas aus vielen Staaten, darunter 28% aus Algerien, 27% aus Russland und 12% aus heimischer Produktion. In ihren Erdgaslieferungen sind folgende Mitgliedstaaten zu 100% von Russland abhängig: Estland, Finnland, Lettland und Litauen. Die Slowakei bezieht 98% ihres Erdgases aus Russland, Bulgarien 92%, die Tschechische Republik 77% und Griechenland 76 %.

Der Anteil des Erdgases am Energiemix und die Abhängigkeit von bestimmten Lieferwegen gibt Aufschluss über das Risiko von Lieferunterbrechungen. Die unterschiedliche Verwendung von Erdgas in den Mitgliedstaaten zeigt das Risiko, das für bestimmte Verbraucher bei einer Lieferunterbrechung besteht. So wird beispielsweise in Bulgarien nur 1% des Erdgases von privaten Haushalten genutzt und 7% für Fernwärme, in Deutschland hingegen 37% von privaten Haushalten und 1% Fernwärme, in Estland 6% und 39%. Das Vereinigte Königreich nutzt Erdgas nur zu 14% in der Industrie, Slowenien zu 74%.

Die folgende **Tabelle 1** gibt Auskunft über die unterschiedliche Verwendung von Erdgas in den Mitgliedstaaten:

¹ Vgl. für die statistischen Angaben das Arbeitsdokument der EU-Kommission SEC(2009) 978 vom 16. Juli 2009.

Tabelle 1:

Verbrauch von Erdgas für die Mitgliedstaaten 2007
nach Sektoren und Anteil des Erdgases am primären Energieträgermix²

| | Erdgasanteil am primären Energieträgermix | davon für ... | | | | | |
|----------------------|---|------------------|-------------|-------------|------------------|------------|------------|
| | | Energieerzeugung | Haushalte | Industrie | Dienstleistungen | Fernwärme | Anderes |
| Belgien | 26 % | 29 % | 22 % | 39 % | 10 % | 0 % | 0 % |
| Bulgarien | 15 % | 26 % | 1 % | 46 % | 3 % | 7 % | 5 % |
| Dänemark | 20 % | 39 % | 15 % | 18 % | 7 % | 3 % | 16 % |
| Deutschland | 23 % | 23 % | 37 % | 27 % | 14 % | 1 % | 0 % |
| Estland | 13 % | 12 % | 6 % | 36 % | 6 % | 39 % | 1 % |
| Finnland | 10 % | 55 % | 1 % | 27 % | 1 % | 8 % | 9 % |
| Frankreich | 14 % | 15 % | 34 % | 28 % | 21 % | 0 % | 2 % |
| Griechenland | 10 % | 73 % | 5 % | 16 % | 3 % | 0 % | 2 % |
| Irland | 27 % | 64 % | 14 % | 15 % | 8 % | 0 % | -1 % |
| Italien | 38 % | 40 % | 23 % | 24 % | 10 % | 0 % | 3 % |
| Lettland | 29 % | 46 % | 8 % | 21 % | 10 % | 15 % | 1 % |
| Litauen | 32 % | 31 % | 5 % | 49 % | 4 % | 10 % | 1 % |
| Luxemburg | 26 % | 41 % | 26 % | 34 % | 0 % | 0 % | 0 % |
| Niederlande | 40 % | 33 % | 20 % | 23 % | 19 % | 1 % | 4 % |
| Österreich | 21 % | 29 % | 18 % | 37 % | 7 % | 2 % | 7 % |
| Polen | 13 % | 8 % | 26 % | 40 % | 13 % | 2 % | 12 % |
| Portugal | 15 % | 59 % | 6 % | 27 % | 5 % | 0 % | 4 % |
| Rumänien | 32 % | 28 % | 16 % | 32 % | 9 % | 4 % | 11 % |
| Schweden | 2 % | 31 % | 4 % | 40 % | 13 % | 1 % | 12 % |
| Slowakei | 28 % | 9 % | 22 % | 26 % | 19 % | 9 % | 16 % |
| Slowenien | 12 % | 10 % | 9 % | 74 % | 1 % | 5 % | 0 % |
| Spanien | 22 % | 44 % | 12 % | 30 % | 9 % | 0 % | 5 % |
| Tschechische Rep. | 15 % | 6 % | 28 % | 35 % | 18 % | 7 % | 5 % |
| Ungarn | 40 % | 32 % | 30 % | 15 % | 16 % | 4 % | 3 % |
| Vereinigtes Königri. | 37 % | 33 % | 33 % | 14 % | 9 % | 2 % | 8 % |
| EU 27 | 24 % | 31 % | 26 % | 25 % | 12 % | 1 % | 4 % |

Mit der Richtlinie 2004/67/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung³ wurde 2004 auf EU-Ebene erstmals ein Rechtsrahmen geschaffen, der die Versorgung mit Erdgas gewährleisten und zudem dazu beizutragen soll, dass der Erdgasbinnenmarkt auch bei einer Versorgungsstörung reibungslos funktioniert. Auf Basis der Richtlinie 2004/67/EG wurde insbesondere die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ geschaffen, die im Krisenfall den Informationsaustausch und die Festlegung gemeinsamer Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission, der Erdgasindustrie und den Verbrauchern ermöglichen soll.

Als Reaktion auf die russisch-ukrainische Gaskrise im Januar 2009, die zu einer Störung der durch die Ukraine geleiteten Erdgaslieferungen in die EU führte, haben der Europäische Rat und das Europäische Parlament eine beschleunigte Überprüfung der Richtlinie 2004/67/EG gefordert. Die Europäische Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 2004/67/EG zur Gewährleistung der Erdgasversorgungssicherheit unzureichend sei. Vor diesem Hintergrund veröffentlichte sie am 16. Juli 2009 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung⁴, die die geltende Richtlinie

² Vgl. Arbeitsdokument der EU-Kommission SEC(2009) 979 vom 16. Juli 2009, S. 4 f.

³ Richtlinie 2004/67/EG des Rates vom 29. April 2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 127, S. 92 ff.

⁴ Vorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009 für eine Verordnung über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG.

2004/67/EG ersetzen soll. Demnach ist die Kommission der Auffassung, dass die auf EU-Ebene bereits getroffenen Maßnahmen zur Sicherung der Erdgasversorgung den Mitgliedstaaten einen zu großen Ermessensspielraum hinsichtlich der Wahl ihrer Maßnahmen ließen. Im Falle einer Gefährdung der Versorgungssicherheit eines Mitgliedstaates bestünde „zweifelsfrei die Gefahr, dass einseitig von diesem Mitgliedstaat beschlossene Maßnahmen das reibungslose Funktionieren des Erdgasbinnenmarkts gefährden“⁵. Damit der Erdgasbinnenmarkt auch bei Lieferengpässen funktioniert, gelte es, sowohl die Prävention von als auch die Reaktion auf konkrete Versorgungskrisen besser zu koordinieren. Die Krise im Januar 2009 habe insbesondere gezeigt, dass die Erdgaswirtschaft, die Mitgliedstaaten und die Organe der EU ihre jeweilige Rolle genauer definieren müssten, um Versorgungsstörungen kurzfristig bewältigen zu können und um langfristig die notwendige Infrastruktur vorzuhalten. Mit der vorgeschlagenen Verordnung sollen daher „Maßnahmen zur Gewährleistung einer sicheren Erdgasversorgung“ erlassen werden, „damit der Erdgasbinnenmarkt reibungslos und ununterbrochen funktioniert“ (Artikel 1). Zu diesem Zweck sollen eine klare Bestimmung der Zuständigkeiten sowie eine Koordinierung der Reaktion auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU erfolgen.

II. Versorgungsstandard für „geschützte Verbraucher“

Nach Auffassung der Kommission ist entscheidend, dass die Erdgasversorgung insbesondere für geschützte Verbraucher aufrechterhalten wird, wenn der Markt hierzu nicht mehr in der Lage ist. Nach dem Verordnungsvorschlag sind „geschützte Verbraucher“ alle Privatkunden, die bereits an ein Erdgasverteilernetz angeschlossen sind. Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass hierzu auch kleine und mittlere Unternehmen, Schulen oder Krankenhäuser zählen. (Artikel 2 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die „geschützten Verbraucher“ mindestens sechzig Tage lang (Artikel 7 Abs. 2) sowie in folgenden Fallkonstellationen mit Erdgas versorgt werden: (1) an sieben aufeinanderfolgenden Tagen herrschen „extrem kalte Temperaturen mit Spitzenlast“, wie dies statistisch nur alle zwanzig Jahre vorkommt (Artikel 7 Abs. 1 lit. a) oder (2) über einen Zeitraum von sechzig Tagen besteht ein „außergewöhnlich hoher Gasverbrauch“ bei einer „extremen Kaltwetterperiode“, wie sie statistisch nur alle zwanzig Jahre vorkommt (Artikel 7 Abs. 1 lit. b).

Bislang gibt es in der Richtlinie keinen einheitlichen Zeitraum, für den die Versorgung „geschützter Verbraucher“ in den genannten Extremszenarien gewährleistet sein muss. Da die ökonomischen Bedingungen, die zur Verfügung stehenden Bezugsquellen sowie die Nutzung von Erdgas in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind und die Gewährleistung eines einheitlichen Versorgungszeitraumes unter verschiedenen Bedingungen unterschiedliche Kosten verursacht, wäre es eigentlich sachgerecht, die Entscheidung über den Zeitraum, für den die Versorgung „geschützter Verbraucher“ zu gewährleisten ist, weiterhin den Mitgliedstaaten zu überlassen. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass dies die Gefahr eines „Trittbrettfahrerverhaltens“ mit sich bringt. Mitgliedstaaten, die selbst nur für einen sehr kurzen Zeitraum Vorsorge leisten, wären im Falle einer längeren Versorgungskrise durch eines der beiden eben beschriebenen Extremszenarien auf die solidarische Unterstützung anderer Mitgliedstaaten angewiesen. Es ist unwahrscheinlich, dass ihnen eine solche Hilfe verwehrt würde. Um ein solches „Trittbrettfahrerverhalten“ zu vermeiden und die Bereitschaft zur Solidarität aufrechtzuerhalten, ist ein verpflichtender Mindeststandard für alle Mitgliedstaaten durchaus gerechtfertigt.

⁵ Vorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009, Begründungserwägung Nr. 4.

III. Infrastrukturstandard („n-1-Standard“)

Nach Meinung der Kommission kommt es für einen gut funktionierenden Erdgasbinnenmarkt mit Blick auf mögliche Versorgungsstörungen darauf an, dass die Erdgasunternehmen rechtzeitig die notwendigen Investitionen in die eigene Produktion und Infrastruktur (z. B. in Verbindungsleitungen oder Speichereinrichtungen) tätigen. Während die geltende Richtlinie 2004/67/EG keine Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur für die Erdgasversorgung festlegt, sollen zukünftig die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, einen „Infrastrukturstandard“ („n-1-Standard“) sicherzustellen.

Nach dem „n-1-Standard“ müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass bei Ausfall der größten Infrastruktur die verbleibende Infrastruktur („n-1“) in der Lage ist, die Gasmenge zu liefern, die zur Befriedigung der Gesamtnachfrage nach Erdgas unter der Annahme benötigt wird, dass in einem bestimmten Gebiet für die Dauer von sechzig Tagen infolge einer extremen Kaltwetterperiode, wie sie statistisch gesehen einmal in zwanzig Jahren auftritt, eine außerordentlich hohe Nachfrage herrscht (Artikel 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 (Artikel 6 Abs. 3, Anlage I). Die Einhaltung des „n-1-Standards“ wird durch einen Indikator gemessen, der die bei Ausfall der größten Infrastruktur zur Verfügung stehende Gasmenge der täglichen Gasnachfrage im Krisenfall gegenüberstellt (vgl. Anhang).

Die Kommission hat eine vorläufige Berechnung des Erfüllungsindikators für die 27 Mitgliedstaaten vorgenommen.⁶

⁶ Vgl. Arbeitsdokument der EU-Kommission SEC(2009) 979 vom 16. Juli 2009, S. 19–22 und S. 32–35. Die Kommission betont, dass es sich um eine vorläufige Berechnung handelt, die vorrangig illustrativen Zwecken dient. Den berechneten Werten liegt eine vereinfachte Berechnung des Indikators zugrunde (vgl. ebenda, Annex 1).

Tabelle 2:Vorkalkulation zur Erfüllung des n-1 Standards in den Mitgliedstaaten (gerundete Angaben)⁷

| <i>Mio m³ pro Tag</i> | Produktionsentnahmekapazität | Maximalverbrauch | Speicherentnahmekapazität | LNG Abgabekapazität | Eingangskapazität der Pipelines | Kapazität der größten Infrastruktur | n-1-Erfüllungsgrad |
|----------------------------------|------------------------------|------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Belgien | 0 | 139 | 23 | 25 | 322 | 94 | 197 % |
| Bulgarien | 0 | 16 | 4 | 0 | 72 | 72 | 29 % |
| Dänemark | 30 | 26 | 19 | 0 | 0 | 30 | 73 % |
| Deutschland | 45 | 400 | 463 | 0 | 579 | 106 | 245 % |
| Estland | 0 | 4 | 0 | 0 | 23 | 17 | 144 % |
| Finnland | 0 | 1 | 0 | 0 | 21 | 21 | 0 % |
| Frankreich | 2 | 370 | 231 | 42 | 156 | 50 | 103 % |
| Griechenland | 0 | 14 | 0 | 14 | 38 | 19 | 235 % |
| Irland | 1 | 20 | 3 | 0 | 30 | 30 | 18 % |
| Italien | 24 | 425 | 296 | 35 | 285 | 115 | 124 % |
| Lettland | 0 | 9 | 15 | 0 | 25 | 25 | 163 % |
| Litauen | 0 | 16 | 0 | 0 | 39 | 30 | 57 % |
| Luxemburg | 0 | 6 | 0 | 0 | 11 | 5 | 107 % |
| Malta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - |
| Niederlande | 440 | 235 | 153 | 0 | 96 | 300 | 165 % |
| Österreich | 12 | 49 | 48 | 0 | 138 | 126 | 145 % |
| Polen | 6 | 60 | 34 | 0 | 148 | 108 | 134 % |
| Portugal | 0 | 19 | 7 | 14 | 13 | 14 | 105 % |
| Rumänien | 34 | 75 | 26 | 0 | 113 | 102 | 95 % |
| Schweden | 0 | 6 | 1 | 0 | 8 | 8 | 10 % |
| Slowakei | 0 | 30 | 35 | 0 | 301 | 301 | 118 % |
| Slowenien | 0 | 6 | 0 | 0 | 15 | 10 | 76 % |
| Spanien | 0 | 160 | 10 | 161 | 67 | 40 | 124 % |
| Tschechische Rep. | 0 | 68 | 55 | 0 | 186 | 142 | 147 % |
| Ungarn | 9 | 93 | 48 | 0 | 58 | 40 | 81 % |
| Vereinigtes Königr. | 231 | 536 | 127 | 85 | 241 | 74 | 114 % |
| Zypern | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 % |

Man erkennt, dass die meisten Mitgliedstaaten die Anforderungen bereits jetzt erfüllen, teilweise sogar deutlich übererfüllen. Legt man den Berechnungen neben den bereits bestehenden Kapazitäten zusätzlich bereits geplante Kapazitäten zugrunde, dann fallen auch Dänemark, Ungarn, Rumänien und Schweden aus der Gruppe der untererfüllenden Staaten heraus.⁸

Mehrere Mitgliedstaaten können ihre Verpflichtung zur Einhaltung des „n-1-Standards“ gemeinsam erfüllen (Artikel 6 Abs. 2). 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 (Artikel 6 Abs. 7). In Bezug auf die Infrastruktur müssen die Fernleitungsnetzbetreiber sicherstellen, dass Fernleitungen an allen Grenzkuppelstellen Erdgas in beide Richtungen transportieren können („bidirektionaler Lastfluss“, Artikel 6 Abs. 5). Zudem haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass jede neue Fernleitungsinfrastruktur durch eine ausreichende Anzahl von Ein- und Ausspeisepunkten die Versorgungssicherheit gewährleistet und zur Entwicklung einer gut vernetzten Infrastruktur beiträgt (Artikel 6 Abs. 6).

⁷ Vgl. ebenda, S. 32 f.

⁸ Vgl. ebenda, S. 19–22.

Die Kommission weist in ihrem Vorschlag darauf hin, dass Mitgliedstaaten für die Finanzierung der nötigen Infrastruktur und Produktionsanlagen Unterstützung insbesondere durch Darlehen und Garantien der Europäischen Investitionsbank oder Finanzmittel aus den Regional-, Struktur- oder Kohäsionsfonds erhalten können. Darüber hinaus können Maßnahmen in Drittländern über die Europäische Investitionsbank und Instrumente der Gemeinschaft für Außenhilfe wie das „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ (ENPI), das „Instrument für Heranführungshilfe“ (IPA) und das „Instrument für Entwicklungszusammenarbeit“ (DCI) unterstützt werden.⁹ Ob eine solche Mischfinanzierung sachgerecht ist, muss im Rahmen der genannten Förderungsinstrumente geprüft werden. Diese Unterstützung ist nicht Teil der vorgeschlagenen Verordnung und wird daher hier nicht eingehender bewertet. Es besteht aber die Gefahr, dass eine zu starke Mischfinanzierung das Prinzip schwächen kann, dass derjenige, der mehr Sicherheit will, diese auch bezahlen muss.

Die Kosten, die für die Erfüllung des „n-1“-Standards sowie für die Einrichtung und Vorhaltung der geforderten bidirektionalen Grenzkuppelstellen entstehen, müssen nach dem Kommissionsvorschlag von den nationalen Regulierungsbehörden bei der Tarifgenehmigung „berücksichtigt“ (Artikel 6 Abs. 7) werden. Dies ist grundsätzlich sachgerecht, allerdings wäre die Klarstellung wünschenswert, dass diese Berücksichtigung eine volle Anerkennung bedeutet.

Damit ist das Problem der Kostenaufteilung jedoch noch nicht vollständig gelöst. Durch die Möglichkeit zur Flussumkehr durch bidirektionale Grenzkuppelstellen entstehen im Regelfall Kosten in einem Mitgliedstaat, um eine erhöhte Versorgungssicherheit der Erdgasnutzer in einem anderen Mitgliedstaat zu erreichen. Daher sollten die begünstigten Mitgliedstaaten an den Kosten entsprechend beteiligt werden. Die Aufteilung der Kosten bei grenzüberschreitenden Effekten ist im Vorschlag der Kommission jedoch nicht sachgerecht geregelt. So sieht der Vorschlag lediglich vor, dass Kosten dann zwischen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, wenn sie in mehr als einem Mitgliedstaat anfallen. Sachgerecht wäre es aber, dass die Kosten immer dann aufgeteilt werden, wenn Kosten und Nutzen sich auf unterschiedliche Mitgliedstaaten verteilen.

Insgesamt ist die Verpflichtung, dass Fernleitungen an *allen* Grenzkuppelstellen Erdgas in beide Richtungen transportieren können müssen, zu weitreichend. Sachgerecht ist diese Forderung nur für solche Grenzkuppelstellen, an denen durch einen bidirektionalen Lastfluss die Versorgungssicherheit auch tatsächlich erhöht wird und die dadurch entstehenden Kosten in einem akzeptablen Verhältnis zu der dadurch gesteigerten Versorgungssicherheit stehen. Eine vorgeschaltete Prüfung dieses Sachverhalts wäre daher zu begrüßen.

IV. Risikobewertung

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre eine „vollständige Bewertung der Risiken“ durchführen müssen, die die Sicherheit der Erdgasversorgung gefährden (Artikel 8). Dabei haben sie den Infrastrukturstandard (Artikel 6) und den Versorgungsstandard (Artikel 7), „alle relevanten nationalen und regionalen Gegebenheiten“, verschiedene Szenarien bei einer „außergewöhnlich hohen Nachfrage“ und einer „Versorgungsstörung“ (z. B. Ausfall der wichtigsten Fernleitungsinfrastrukturen oder Störungen von Lieferungen aus einem Drittland) sowie die „Interaktion und Risikokorrelation“ mit anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

⁹ Vorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009, Begründungserwägung Nr. 11.

V. Präventions- und Notfallpläne

Nach dem Verordnungsvorschlag (Artikel 4 Abs. 1) erstellen die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Erdgasunternehmen sowie der Organisationen zur Vertretung der Interessen von privaten oder gewerblichen Verbrauchern einen „Präventionsplan“ (Artikel 5) mit den für die Risikoeindämmung notwendigen Maßnahmen und einen „Notfallplan“ (Artikel 9) mit Maßnahmen zur Eindämmung der Folgen einer Störung der Erdgasversorgung. Mehrere Mitgliedstaaten können sich auch dafür entscheiden, anstelle von oder zusätzlich zu nationalen Plänen gemeinsame regionale Präventions- oder Notfallpläne aufzustellen (Artikel 4 Abs. 4). Die Kommission kann einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung eines Plans verpflichten, wenn der Plan ihrer Meinung nach die in der Risikobewertung (Artikel 8) genannten Risiken nicht eindämmen kann, mit den Risikoszenarien oder den Plänen anderer Mitgliedstaaten nicht vereinbar ist oder dem EU-Recht nicht genügt (Artikel 4 Abs. 6).

Der von den Mitgliedstaaten zu erstellende „Präventionsplan“ umfasst Maßnahmen zur Eindämmung der Risiken für die sichere Erdgasversorgung (Artikel 4 Abs. 1 lit. a, Artikel 5). Er regelt insbesondere die Maßnahmen zur Erfüllung des Versorgungsstandards (Artikel 7) und des Infrastrukturstandards (Artikel 6), die Risikobewertung (Artikel 8) und die Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken.

Zudem müssen die Mitgliedstaaten einen „Notfallplan“ mit Maßnahmen zur Eindämmung der Folgen einer Versorgungsstörung (Artikel 4 Abs. 1 lit. b, Artikel 9) erstellen. Er regelt insbesondere die Aufgaben der für die Sicherung der Erdgasversorgung in einem Mitgliedstaat „zuständigen Behörde“ (Artikel 2 Abs. 2) und die Aufgaben der Erdgasunternehmen und gewerblichen Verbraucher sowie ihre Zusammenarbeit mit der „zuständigen Behörde“. Zudem hat der Notfallplan Verfahren für drei Krisenstufen festzulegen (Artikel 9 Abs. 2): (1) Bei der „Frühwarnstufe“ liegen „konkrete, ernst zu nehmende und zuverlässige Hinweise“ vor, dass die Versorgungslage beeinträchtigt werden kann. (2) Die „Alarmstufe“ ist bei einer „außergewöhnlich hohen Nachfrage“ oder einer „Versorgungsstörung“ auszulösen, die aber der Markt noch ohne Eingriff der „zuständigen Behörde“ bewältigen kann. (3) Bei der „Notfallstufe“ besteht die „ernst zu nehmende Gefahr“, dass der Versorgungsstandard für geschützte Verbraucher (Artikel 7) nicht mehr allein mit „marktgerechten Instrumenten“ (z. B. Diversifizierung von Anbietern und Lieferwegen, Anhang II), sondern nur durch „nicht marktgerechte Instrumente“ (z. B. Nutzung strategischer Gasspeicher, Anhang III) gehalten werden kann.

VI. Ausrufung des „Notfalls“

Nach den Kommissionsplänen muss zukünftig ein Mitgliedstaat, der einen „Notfall“ ausruft, die Kommission „unverzüglich“ über die geplanten Maßnahmen zur Sicherung der Erdgasversorgung unterrichten (Artikel 9 Abs. 4). Die Kommission kann daraufhin den Mitgliedstaat „ersuchen“, diejenigen Maßnahmen zu ändern, die Erdgasunternehmen „unverhältnismäßig belasten“, sowie die Ausrufung des Notfalls zurückzunehmen, falls ihr dies nicht gerechtfertigt erscheint (Artikel 9 Abs. 6).

Bisher sieht Artikel 9 Abs. 1 der geltenden Richtlinie 2004/67/EG vor, dass in einer Situation, die zu einer „größeren, über einen erheblichen Zeitraum andauernden Gasversorgungsunterbrechung“ führen kann, die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus schnellstmöglich eine Sitzung der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ einberuft. Diese setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie der Interessenverbände der Gasindustrie und der betreffenden Verbraucherverbände zusammen und tagt unter dem Vorsitz der Kommission. Die

„Koordinierungsgruppe Erdgas“ unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung „größerer Versorgungsunterbrechungen“ und „gegebenenfalls“ bei der Abstimmung nationaler Maßnahmen („Gemeinschaftsmechanismus“). Dabei ist von einer „größeren Versorgungsunterbrechung“ auszugehen, wenn über 20% der Gasversorgung der EU aus Drittländern ausfällt und Engpässe innerhalb der EU mit nationalen Maßnahmen nicht überwunden werden können.

Zukünftig soll nach Artikel 10 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags die Kommission einen „gemeinschaftsweiten Notfall“ bereits ausrufen können, wenn (1) ein Mitgliedstaat dies beantragt, (2) der Europäische Verbund der Erdgasfernleitungsnetzbetreiber „ENTSO (Gas)“ einen Ausfall von über 10% der täglichen EU-Erdgasimporte feststellt, (3) mehr als ein Mitgliedstaat den Notfall ausgerufen hat oder (4) die Kommission dies für eine „besonders betroffene geografische Region“, die sich über mehr als einen Mitgliedstaat erstreckt, für erforderlich hält. Die Kommission koordiniert dann die nationalen, regionalen und EU-weiten Maßnahmen (Artikel 10 Abs. 3). Auch in Zukunft soll die Kommission von einer „Koordinierungsgruppe Erdgas“ unterstützt werden (Artikel 10 Abs. 2, Artikel 11 Abs. 2 lit. f), die dann aus Vertretern der „zuständigen Behörden“, der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), des ENTSO (Gas) sowie der Interessenverbände der Erdgasindustrie und der Verbraucher (Artikel 11 Abs. 1) bestehen soll. Zusätzlich kann die Kommission ein „Krisenmanagementteam“ bilden, das sich aus Vertretern der Erdgasbranche und der betroffenen Mitgliedstaaten zusammensetzt (Artikel 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“ (Artikel 10 Abs. 4). Die Mitgliedstaaten oder die Erdgasunternehmen dürfen zu keinem Zeitpunkt die Lastflüsse innerhalb des Binnenmarkts einschränken (Artikel 10 Abs. 5).

Die Schwelle für die Ausrufung eines gemeinschaftsweiten Notfalls ist mit einem Ausfall von über 10% der täglichen EU-Erdgasimporte zu niedrig bemessen. Die Erfahrungen der vergangenen Krisen haben gezeigt, dass bei einem solchen Ausfall die Unternehmen in der Lage sind, eine Versorgung sicherzustellen.

In einem Arbeitsdokument der EU-Kommission heißt es zu der Gaskrise im Januar 2009, dass die Versorgungsprobleme in den besonders betroffenen Staaten nicht in erster Linie dadurch entstanden, dass die Koordination der verschiedenen Stellen scheiterte. Sie wurden vielmehr vorrangig durch hausgemachte Probleme der betroffenen Mitgliedstaaten hervorgerufen, wie insbesondere mangelnde Vorratshaltung, begrenzte Importdiversifikation, Abhängigkeit von Leitungen, die Erdgas nur in eine Richtung transportieren, und fehlender Vorbereitung auf Notfälle (z.B. in Form von Ölreserven zu Heizzwecken). Die Krise entstand auch nicht, weil insgesamt zu wenig Erdgas vorhanden war, sondern weil Transportkapazitäten fehlten.¹⁰ Diese Probleme werden durch die Forderung des „n-1-Standards“ bereits angegangen und können durch eine andere Koordinationsstruktur im Krisenfall nicht besser gelöst werden. Es besteht daher kein Grund, bei einem so niedrigen Schwellenwert von 10% bereits die Eskalation auf die höchste Stufe zu heben, die der Kommission die letztliche Entscheidungsvollmacht gibt. Es sollte stattdessen bei der bestehenden Schwelle von über 20% bleiben.

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass während eines Notfalls der zuständigen Behörde zahlreiche Informationen zur Verfügung zu stehen haben (Artikel 12). Dies betrifft insbesondere tägliche Prognosen zu Erdgas-Angebot und -Nachfrage für die folgenden drei Tage (Artikel 12 Abs. 1 lit. a), stündliche Lastflüsse an allen Grenzein- und ausspeisepunkten sowie an Verbindungspunkten zwischen einer Produktionsanlage und dem Netz, der Speicheranlage oder einer LNG-Anlage (Artikel 12 Abs. 1 lit. b). Außerdem muss während eines Notfalls der zuständigen

¹⁰ Vgl. Arbeitsdokument der EU-Kommission SEC(2009) 979 vom 16. Juli 2009, S. 11–15.

Behörde der Zeitraum bekannt sein, für den die Erdgasversorgung der „geschützten Verbraucher“ gewährleistet ist (Artikel 12 Abs. 1 lit. c). Die Kommission ist in einem gemeinschaftsweiten Notfall berechtigt, die zuständige Behörde aufzufordern, ihr unverzüglich diese und weitere Informationen zu übermitteln (Artikel 12 Abs. 2).

Die Erdgasversorgungsunternehmen müssen nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission bestimmte Details der Verträge mitteilen, die mit Lieferanten und Drittländern beschlossen wurden. Dies betrifft insbesondere die Vertragsdauer und Verlängerungsklauseln, die kontrahierten Mengen insgesamt, die Flexibilität der kontrahierten Mengen sowie die kontrahierten Lieferpunkte. (Artikel 12 Abs. 6 lit. b). Hierbei behandeln Kommission und zuständige Behörde sensible Informationen vertraulich (Artikel 12 Abs. 3).

Die Verpflichtungen gem. Artikel 12 Abs. 6 lit. b sind sehr weitreichend und betreffen vertrauliche Unternehmensdaten. Die Zusicherung der Vertraulichkeit ist daher zu begrüßen. Wo immer dies möglich ist, sollten die Daten in aggregierter Form übermittelt werden, um Geschäftsgeheimnisse zu schützen. Unternehmen sollten nicht verpflichtet werden, in so detaillierter Weise Einblick in ihr Geschäftsgebaren geben zu müssen.

Die Verpflichtung, stündliche Lastflüsse zu melden, verlangt den betroffenen Unternehmen eine nicht unerhebliche Bürokratielast ab, ohne dass erkennbar ist, dass diese Angaben so ausgewertet werden können, dass sie die Informationslage im Falle eines gemeinschaftsweiten Notfalls tatsächlich verbessern. Eine tägliche Meldung wäre daher dem von der Kommission vorgeschlagenen Vorgehen vorzuziehen.

VII. Rechtliche Aspekte

1. Handlungsform: Richtlinie oder Verordnung?

Hinsichtlich der Handlungsform ist die Kommission der Auffassung, dass statt der bisherigen Richtlinie zukünftig eine Verordnung das geeignetere Rechtsinstrument sei¹¹. Eine Richtlinie nach Artikel 249 Abs. 3 EGV¹² (Artikel 288 Abs. 3 AEUV¹³) ist für die Mitgliedstaat nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung dieses Ziels. Im Gegensatz dazu hat eine Verordnung gemäß Artikel 249 Abs. 2 EGV (Artikel 288 Abs. 2 AEUV) allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Kommission begründet den von ihr vorgeschlagenen Wechsel der Handlungsform damit, dass eine Verordnung von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, der Erdgaswirtschaft und den Kunden unmittelbar anzuwenden sei. Sie müsse keinen langwierigen Umsetzungsprozess durchlaufen, beziehe die EU-Organe unmittelbar ein und gewährleiste klare und einheitliche Verpflichtungen bzw. Standards für die gesamte EU.

Der angestrebte Wechsel der Handlungsform von der Richtlinie zur unmittelbar geltenden Verordnung verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach Artikel 5 Abs. 2 EGV (Artikel 5 Abs. 4 EUV¹⁴). Demnach dürfen die Maßnahmen der EU nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags „erforderliche Maß“ hinausgehen. Nach h. M.¹⁵ ist die EU daher verpflichtet, das „mildeste Mittel“ zu wählen, das für die Erreichung eines Ziels erforderlich ist. Aus diesem Grund

¹¹ Verordnungsvorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009, S. 3.

¹² Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrags von Nizza.

¹³ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

¹⁴ Vertrag über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon.

¹⁵ Vgl. Nachweise bei Calliess/Ruffert-*Calliess*, EUV/EGV-Kommentar, 3. Aufl., 2007, Artikel 5, Rn. 56, Fn. 179.

muss sich die EU auf diejenigen Maßnahmen beschränken, die die mitgliedstaatliche Souveränität weitgehend schonen. Konkret bedeutet dies, dass die Handlungsform der Richtlinie, deren Umsetzung den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum lässt, grundsätzlich Vorrang vor dem Rechtsinstrument der unmittelbar geltenden Verordnung zukommt¹⁶.

Der vorliegende Vorschlag der Kommission erfordert nicht, die Handlungsform einer Verordnung zu wählen. Die Kommission nennt keine zwingenden Gründe, die eine derartige Intensivierung der Eingriffstiefe rechtfertigen würden. Insbesondere wird ihre pauschale Behauptung, nur eine Verordnung gewährleiste klare und einheitliche Verpflichtungen bzw. Standards für die gesamte EU¹⁷, bereits durch die von ihr selbst vorgeschlagene Ausgestaltung zentraler Regelungen des Rechtsakts – des Infrastrukturstandards (Artikel 6) sowie des Versorgungsstandards für „geschützte Verbraucher“ (Artikel 7) – widerlegt. Beide Standards stellen Zielbeschreibungen mit erheblichem Konkretisierungsbedarf und Spielräumen auf mitgliedstaatlicher Ebene dar. Dies ist in Anbetracht der unterschiedlichen Ausgangssituation in den Mitgliedstaaten (s.o.) auch sachgerecht. Daher wäre eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel zur Zielverwirklichung lässt, ausreichend und als milderer Mittel der Verordnung vorzuziehen.

2. Rechtsgrundlage: Artikel 95 EGV oder Artikel 100 EGV?

Die bestehende Richtlinie 2004/67/EG wurde „insbesondere“ auf Artikel 100 EGV (Artikel 122 AEUV) gestützt, wonach der Rat bei „gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung bestimmter Waren“ tätig werden kann. Im Gegensatz dazu soll die vorgeschlagene Verordnung ausschließlich auf Basis der Binnenmarktkompetenz des Artikels 95 EGV (Artikel 115 AEUV) erlassen werden¹⁸. Wichtigstes Ziel des Vorschlags sei die Erhöhung der Erdgasversorgungssicherheit. Diese Zielsetzung soll nach Meinung der Kommission erreicht werden, „indem Anreize für Investitionen in die zur Umsetzung des „n-1-Prinzips“ notwendigen Verbindungsleitungen und in Transporte entgegen der vorherrschenden Gasflussrichtung geschaffen werden. Auch werden diese Verbindungsleitungen für das reibungslose Funktionieren des Erdgasbinnenmarkts benötigt“. Dementsprechend setze die Verordnung zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit „vor allem auf den Erdgasbinnenmarkt“. Insgesamt begründet die Kommission den Wechsel der Rechtsgrundlage von Artikel 100 EGV zu Artikel 95 EGV damit, dass es das „klare Ziel“ des Verordnungsvorschlags sei, „to achieve advance planning and provisions by Member States and market participants, not to frame ad hoc responses to crises“¹⁹.

Allgemein ist nach der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs (EuGH)²⁰ für die Bestimmung der einschlägigen Kompetenzgrundlage auf objektive und gerichtlich nachprüfbare Umstände abzustellen. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber selbst über die anzuwendende Rechtsgrundlage und die damit verbundenen Verfahren frei entscheidet. Bei der Kompetenzabgrenzung ist auf den Schwerpunkt einer Maßnahme abzustellen und deren Rechtsgrundlage auf Basis ihres Inhalts und Ziels zu bestimmen. Dabei hängt der Schwerpunkt einer Maßnahme von ihrem materiellen Regelungsgehalt bzw. ihrer objektiven Sachnähe sowie von ihrer objektiv erkennbaren Zielsetzung ab.²¹

¹⁶ Ebenda, Artikel 5, Rn. 57.

¹⁷ Vgl. Verordnungsvorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009, S. 3.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 3.

¹⁹ Arbeitsdokument der EU-Kommission SEC(2009) 979 vom 16. Juli 2009, S. 16.

²⁰ Vgl. z. B. EuGH, Rs. 45/86, Slg. 1987, 1493, Rn. 11 (Kommission / Rat).

²¹ Vgl. z. B. *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 72 f.

Im vorliegenden Fall ist der Kommission darin zuzustimmen, dass der Verordnungsvorschlag im Gegensatz zur geltenden Richtlinie verstärkt auch Vorschriften für langfristige Maßnahmen mit vorsorgendem Charakter, z. B. zum Ausbau der Infrastruktur für Erdgas, enthält. Richtig ist ferner, dass dieser Infrastrukturausbau „auch“ dem Funktionieren des Erdgasbinnenmarktes dient. Dessen ungeachtet liegt das Hauptziel des Vorschlags – wie insbesondere die zentralen Regelungen in Bezug auf den „gemeinschaftsweiten Notfall“ belegen – in der Sicherstellung der Erdgasversorgung in Krisensituationen. Für derartige „Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren“ ist Artikel 100 Abs. 1 EGV als *lex specialis* der sachnähere Kompetenztitel. Daher stützt die Kommission zu Unrecht ihren Verordnungsvorschlag auf die Binnenmarktcompetenz des Artikels 95 EGV. Die geplanten Änderungen im Vergleich zur bestehenden Richtlinie rechtfertigen einen Austausch der Kompetenzgrundlage nicht. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist der neu geschaffene Artikel 194 Abs. 1 lit. a AEUV, der ausdrücklich der EU die Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der EU einräumt, die einschlägige Rechtsetzungskompetenz.

3. Subsidiaritätsprinzip

In Bezug auf die Frage, ob die vorgeschlagene Verordnung mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 Abs. 2 des EGV (Artikel 5 Abs. 3 EUV) vereinbar ist, hat nach Meinung der Kommission²² die Unterbrechung der Erdgaslieferung im Januar 2009 deutlich gemacht, „welch enorme und mit Vollendung des Energiebinnenmarkts zunehmende Bedeutung“ eine sichere Erdgasversorgung für die gesamte EU habe. Aus diesem Grund sei die Einbeziehung der EU-Organe – insbesondere der Kommission – gerechtfertigt. Im Notfall sei die Kommission „bestens positioniert, die Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu koordinieren und den Dialog mit Drittstaaten zu erleichtern“.

Diese Begründung für die vorgesehenen umfangreichen Befugnisse der Kommission, die bis hin zum Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedstaaten bei der Aufstellung von Präventions- und Notfallplänen sowie bei der Koordinierung von Maßnahmen im „gemeinschaftsweiten Notfall“ reichen, genügt jedoch nicht den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5 Abs. 2 EGV. Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge darf die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf EU-Ebene zu erzielen sind.

Vor diesem Hintergrund sieht die bestehende Richtlinie 2004/67/EG im Falle einer größeren Gasversorgungsunterbrechung eine gestufte Vorgehensweise in drei subsidiär aufeinander aufbauenden Phasen vor²³. Demnach obliegt es bei Versorgungsunterbrechungen zunächst den Erdgasunternehmen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit einzuleiten. Sollten sich diese als unzureichend erweisen, haben in einer zweiten Phase die Mitgliedstaaten ihrerseits die Versorgungsunterbrechung zu beheben. Erst wenn die in den ersten beiden Phasen ergriffenen Instrumente nicht zu einem Erfolg führen sollten, können auf EU-Ebene Maßnahmen ergriffen werden. In dieser letzten Phase unterstützt bislang die „Koordinierungsgruppe Erdgas“ unter Vorsitz der Kommission die Mitgliedstaaten bei der „Bewältigung größerer Versorgungsunterbrechungen“ und „gegebenenfalls“ bei der Abstimmung nationaler Maßnahmen (sogenannter „Gemeinschaftsmechanismus“). Dabei kommt der Kommission jedoch nur eine beratende Rolle zu. So kann sie – wenn die auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen einer Versorgungskrise nicht ausreichen – in Absprache mit der

²² Verordnungsvorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009, S. 3.

²³ Richtlinie 2004/67/EG vom 26. April 2004, Begründungserwägung Nr. 18 sowie Artikel 9 Abs. 3 und 4.

Koordinierungsgruppe den Mitgliedstaaten lediglich „Orientierungshilfen“ für weitere Maßnahmen zur Unterstützung der besonders betroffenen Mitgliedstaaten geben²⁴.

Die klare dreistufig aufgebaute Zuständigkeitsverteilung der geltenden Richtlinie findet sich im Verordnungsvorschlag der Kommission nicht wieder. Zudem legt die Kommission – obwohl sie die russisch-ukrainische Gaskrise vom Januar 2009 als den entscheidenden Impuls für die Überprüfung der geltenden Richtlinie und die Erarbeitung des Verordnungsvorschlags bezeichnet – nicht dar, inwiefern der bisherige Krisenmechanismus mit seiner subsidiär aufgebauten Zuständigkeitsverteilung versagt haben sollte – im Gegenteil: Die Kommission betont sogar selbst ausdrücklich, dass sich die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ hinsichtlich des Informationsaustauschs und der Festlegung gemeinsamer Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission, der Erdgasindustrie und den Verbrauchern bewährt habe²⁵. Allein die Tatsache, nach eigener Auffassung „bestens positioniert“ zu sein, um die Maßnahmen der Mitgliedstaaten „zu koordinieren“ und „den Dialog mit Drittstaaten zu erleichtern“, ist unter Subsidiaritätsgesichtspunkten zur Rechtfertigung insbesondere der vorgeschlagenen Weisungskompetenzen im Falle eines „gemeinschaftswiten Notfalls“ unzureichend. Die vorgesehene Aufgabe der dreistufigen Zuständigkeitsverteilung im Falle einer Versorgungskrise bei gleichzeitiger Einführung umfangreicher Weisungsbefugnisse der Kommission verletzt folglich das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 Abs. 2 EGV.

Resümee

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, verletzt jedoch das Subsidiaritätsprinzip. Im Fall des gemeinschaftswiten Notfalls sollte die Koordinierungsgruppe Erdgas weiterhin federführend sein. Der Wechsel der Handlungsform von der Richtlinie zur Verordnung verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. Die Aufteilung der durch die Verordnung entstehenden 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.

Der Verordnungsvorschlag sollte zurückgenommen werden. Die von der Kommission zu Recht angesprochenen Probleme lassen sich durch eine Änderung der bestehenden Richtlinie 2004/67/EG angehen. Diese Richtlinie ist nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf die neue energiepolitische Kompetenzgrundlage des Artikels 194 Abs.1 lit.a AEUV (Energieversorgungssicherheit) zu stützen.

²⁴ Vgl. ebenda, Artikel 9 Abs. 4.

²⁵ Verordnungsvorschlag KOM(2009) 363 vom 16. Juli 2009, S. 5, Begründungserwägung Nr. 3.

Anhang

Die Einhaltung des „n-1-Standards“ wird durch folgenden Indikator gemessen:²⁶

$$I_{n-1} = \frac{IPm + Pm + Sm - Im - Tout}{Dmax}$$

Der durch I_{n-1} gemessene Erfüllungsgrad des „n-1-Standards“ wird als Prozentzahl angegeben.

Hierbei gelten folgende Definitionen:

IPm – Die maximale technische Kapazität der Importleitungen (Mio. m³/Tag) ist die Summe der maximalen technischen Kapazität der Gasleitungen, die das berechnete Gebiet mit Gas versorgen.

Pm – Die maximale Produktionskapazität (Mio. m³/Tag) ist die Summe der größtmöglichen Produktionsquoten aus allen Gasproduktionsanlagen in dem berechneten Gebiet unter Berücksichtigung kritischer Faktoren wie der Erholung des Gasfelds;

Sm – Die im Krisenfall lieferbare Menge (Mio. m³/Tag) ist die Höchstmenge, die allen Speicheranlagen im berechneten Gebiet an jedem Tag des 60-Tage-Störungszeitraums entnommen werden kann. Diese Quote könnte durch eine Kombination der während des 60-Tage-Zeitraums verwendeten Ausspeisequoten verschiedener Arten aller Speicheranlagen in dem berechneten Gebiet ermittelt werden.

LNGm – Die maximale Kapazität der LNG-Anlagen (Mio. m³/Tag) ist die Summe der größtmöglichen Kapazitäten aller LNG-Kopfstationen für die Erdgasverflüssigung oder für die Einfuhr, Entladung, Hilfsdienste, vorübergehende Speicherung und Wiederverdampfung unter Berücksichtigung kritischer Faktoren wie der verfügbaren maximalen Schiffs- und Speicherkapazitäten und der technischen Kapazität zur Ausspeisung in das Netz, durch die dem berechneten Gebiet Gas während eines 60-Tage-Zeitraums bereitgestellt wird.

Im – Die Kapazität der größten Gasinfrastruktur (Mio. m³/Tag), die den größten Anteil an der Gasversorgung des berechneten Gebiets hat. Verfügt das berechnete Gebiet über eine Fernleitungskapazität von mehr als einer Leitung oder einem Einspeisepunkt, ohne dass es sich um die größte Infrastruktur handelt ($IPm \neq Im$), ist die verbleibende Fernleitungskapazität des berechneten Gebiets ebenfalls vom Zähler zu subtrahieren.

Tout – Die Ausspeisetransportkapazität (Mio. m³/Tag) ist die Summe der für die Durchleitung von Gas durch das berechnete Gebiet bei Ausfall der größten Infrastruktur verbleibenden technischen Kapazitäten.

Dmax – bezeichnet die Kapazität zur Deckung der entsprechenden täglichen Gasnachfrage in dem berechneten Gebiet, bezogen auf den kältesten Tag mit außergewöhnlich hoher Gasnachfrage, wie sie statistisch gesehen alle zwanzig Jahre auftritt.

²⁶ 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, Anlage I.