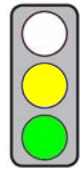


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Durch die Entwicklung und den Aufbau „Transeuropäischer Energienetze“ (TEN-E) soll der europäische Energiebinnenmarkt verwirklicht werden.

Betroffene: Alle Bürger, gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Energieunternehmen.



Pro: (1) Um den Energiebinnenmarkt zu verwirklichen, ist ein Ausbau der grenzüberschreitenden Gas- und Strominfrastruktur unverzichtbar.

(2) Zeitlich gestraffte Genehmigungsverfahren für Energieinfrastrukturprojekte beschleunigen den Infrastrukturausbau und verbessern so die Energieversorgung im Binnenmarkt.

Contra: Der Erlass der TEN-E-Leitlinien als Verordnung verstößt gegen Art. 171 Abs. 1 AEUV.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 658 vom 19. Oktober 2011 für eine **Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur** und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG

Kurzdarstellung

Hinweis: Seiten- und Artikelangaben verweisen, soweit nicht anders angegeben, auf den Verordnungsvorschlag.

► Hintergrund und Ziele

- Die EU will „Transeuropäische Energienetze“ (TEN-E) entwickeln und modernisieren, um den energiepolitischen Herausforderungen – Wettbewerbsfähigkeit, Klimaschutz und Versorgungssicherheit (s. [CEP-Kompass EU-Energiepolitik](#), S. 9 ff.) – zu begegnen.
- Die vorgeschlagene Verordnung
 - legt Leitlinien für die „rechtzeitige Entwicklung und Interoperabilität“ der TEN-E fest (Art. 1 Abs. 1);
 - umfasst bestimmte Kategorien von Energieinfrastrukturen für die Übertragung, Verteilung und Speicherung von Strom oder Gas sowie für den Transport von Erdöl oder CO₂ (Anhang II), die sich in der EU befinden oder die EU mit mindestens einem Drittstaat verbinden (Art. 2 Abs. 1);
 - wird ergänzt durch die vorgeschlagene Verordnung „Fazilität Connecting Europe“, die von 2014 bis 2020 für die Energieinfrastruktur EU-Fördergelder von 9,1 Mrd. Euro vorsieht [KOM(2011) 665, S. 7].
- Die TEN-E-Leitlinien zielen insbesondere darauf ab (Erwägungsgrund 6),
 - die nationalen Energiemärkte zu einem Energiebinnenmarkt vollständig zu integrieren, damit u. a. kein Mitgliedstaat vom europäischen Energienetz isoliert ist;
 - die EU-Ziele bis 2020 zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20%, zur Verbesserung der Energieeffizienz um 20% und zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch um 20% zu verwirklichen;
 - die Energieinfrastruktur langfristig auf eine „Dekarbonisierung“ des EU-Energiesystems bis 2050 (vgl. Mitteilung KOM(2011) 112; s. [CEP-Analyse](#)) vorzubereiten.

► Investitionsbedarf und Investitionshemmnisse

- Die Kommission schätzt den Investitionsbedarf für Energieinfrastruktur „von europäischer Bedeutung“ bis 2020 auf „ca. 200 Mrd. Euro“ (S. 4):
 - ca. 140 Mrd. Euro für Hochspannungsstrom-Übertragungsnetze, Speicherung und „intelligente Stromnetze“ [vgl. Mitteilung KOM(2011) 2020, s. [CEP-Analyse](#)];
 - ca. 70 Mrd. Euro für Hochdruckgasfernleitungen (in die EU und zwischen den Mitgliedstaaten), Speicherung, Terminals für Flüssiggas (LNG) und komprimiertes Erdgas (CNG) und Infrastruktur für den Gastransport entgegen der Hauptflussrichtung;
 - ca. 2,5 Mrd. Euro für die CO₂-Transportinfrastruktur.
- Laut Kommission fehlt es der bisherigen TEN-E-Politik an „Vision, Fokussierung und Flexibilität“, um die Mängel der Energieinfrastruktur zu beseitigen (Erwägungsgrund 5). Die erforderlichen Investitionen werden nicht getätigt oder verzögert aufgrund von langwierigen und ineffizienten Genehmigungsverfahren, Widerständen in der Bevölkerung, fehlender Ausrichtung auf europäische Infrastrukturprioritäten und begrenzten Finanzierungskapazitäten sowie ungeeigneten Finanzierungsinstrumenten (S. 4).

► Infrastrukturprioritäten

- Die TEN-E-Leitlinien bestimmen 12 Infrastrukturprioritäten, bei denen EU-Handeln „am stärksten gerechtfertigt ist“ (S. 3). Sie umfassen (Art. 1 Abs. 1, Anhang I)
 - transeuropäische „Energieinfrastrukturkorridore“ (z. B. Nordsee-Offshore-Stromnetz) und
 - transeuropäische „Energieinfrastrukturgebiete“ (z. B. „intelligente Stromnetze“).

► **„Vorhaben von gemeinsamem Interesse“**

- Infrastrukturprioritäten werden durch „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ (VGI) umgesetzt.
- VGI müssen insbesondere (Art. 4 Abs. 1)
 - für die Realisierung der vorrangigen Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete erforderlich sein,
 - „wirtschaftlich, sozial und ökologisch tragfähig“ sein und
 - mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen, indem sie entweder die Grenze eines Mitgliedstaates überschreiten oder „erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen“ haben (Art. 4 Abs. 1 lit. c, Anhang IV.1.)
- VGI werden in einem mehrstufigen Auswahlverfahren ermittelt (Art. 3):
 - Die Kommission setzt für die vorrangigen Energiekorridore und -gebiete sowie das jeweils dazugehörige geografische Gebiet „regionale Gruppen“ ein, die sich u. a. aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Netzbetreiber, der Projektentwickler und der Kommission zusammensetzen (Anhang III.1.1.).
 - Die regionalen Gruppen erstellen jeweils eine VGI-Vorschlagsliste, wobei jeder VGI-Vorschlag von den betroffenen Mitgliedstaaten genehmigt werden muss (Art. 3 Abs. 3).
 - Die Kommission verabschiedet spätestens zum 31. Juli 2013 eine EU-weite VGI-Liste, die anschließend alle 2 Jahre überprüft und ggf. aktualisiert werden muss (Art. 3 Abs. 1).
- Die in die EU-weite Liste aufgenommenen VGI haben die „höchstmögliche Priorität“ (Art. 3 Abs. 7)
 - in den regionalen Investitionsplänen für Strom [Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 714/2009; s. [CEP-Analyse](#)] und Gas [Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 714/2009; s. [CEP-Analyse](#)],
 - in den Zehnjahresnetzentwicklungsplänen für Strom [Art. 22 Richtlinie 2009/72/EG; s. [CEP-Analyse](#)] und Gas [Art. 22 Richtlinie 2009/73/EG; s. [CEP-Analyse](#)] sowie
 - in „anderen betroffenen nationalen Infrastrukturplänen“.

► **Schnellere und transparentere Genehmigungsverfahren**

- VGI erhalten innerhalb der nationalen Genehmigungsverfahren „höchstmöglichen Status“ (Art. 8 Abs. 1).
- In jedem Mitgliedstaat ist eine Behörde für die Koordinierung des VGI-Genehmigungsverfahrens zuständig (Art. 9 Abs. 1). Sie erlässt eine „umfassende Entscheidung“.
- Die Mitgliedstaaten können zwischen folgenden Regelungen wählen:
 - „Integrierte Regelung“ (Art. 9 Abs. 2 lit. a): Die zuständige Behörde erlässt die einzige rechtsverbindliche Entscheidung. Andere Behörden können Stellungnahmen abgeben.
 - „Koordinierte Regelung“ (Art. 9 Abs. 2 lit. b): Die umfassende Entscheidung kann mehrere rechtsverbindliche Einzelentscheidungen der zuständigen Behörde und anderer Behörden beinhalten.
- Das Genehmigungsverfahren umfasst zwei Phasen von insgesamt höchstens drei Jahren (Art. 11 Abs. 1):
 - Das „Voranztragsverfahren“ (Phase 1) zwischen dem Beginn des Genehmigungsverfahrens und der Annahme der Antragsunterlagen darf maximal 2 Jahre dauern.
 - Das „formales Genehmigungsverfahren“ (Phase 2) von der Annahme der Antragsunterlagen bis zum Erlass einer „umfassenden Entscheidung“ darf maximal 1 Jahr dauern.
- Sind Entscheidungen in zwei oder mehr Mitgliedstaaten erforderlich, müssen die jeweils zuständigen Behörden zusammenarbeiten (Art. 9 Abs. 3).
- Projektentwickler müssen der zuständigen Behörde spätestens drei Monaten nach Beginn des Genehmigungsverfahrens (Art. 11 Abs. 1) ein Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung vorlegen (Art. 10 Abs. 3).
- Vor Einreichung der Antragsunterlagen (Art. 11 Abs. 1) führen der Projektentwickler oder die zuständige Behörde eine Konsultation der Öffentlichkeit durch (Art. 10 Abs. 4, Anhang VI), wobei die „betroffenen Kreise“ (Anhang VI.2) „frühzeitig“ über das Vorhaben informiert werden.

► **Kosten-Nutzen-Analyse, Kostenaufteilung und Investitionsanreize**

- Die Europäischen Verbände der Betreiber für Stromübertragungsnetze (ENTSO-E) und Gasfernleitungsnetze (ENTSO-G), die EU-Energieagentur ACER und die Kommission entwickeln gemeinsam eine Methode für die Erstellung einer „harmonisierten, energiesystemweiten Kosten-Nutzen-Analyse“ für VGI im Strom- und im Gassektor (Art. 12 Abs. 1-5, Anhang V). Die Methode wird auf Kosten-Nutzen-Analysen im Rahmen von Zehnjahresnetzentwicklungspläne für Strom oder Gas angewendet (Art. 12 Abs. 7).
- Die Investitionskosten für VGI im Strom- und Gassektor sind (Art. 13 Abs. 1)
 - von den Netzbetreibern der Mitgliedstaaten zu tragen, für die das Vorhaben positive Auswirkungen hat;
 - von den Netznutzern durch die Netzzugangsentgelte zu zahlen.
- Über die grenzüberschreitende Aufteilung der Investitionskosten von Netzbetreibern für ein VGI im Strom- und im Gassektor sowie über ihre Einbeziehung in die Netztarife entscheiden die betroffenen nationalen Regulierungsbehörden gemeinsam. Dabei werden die Nutzeffekte des Vorhabens in den betroffenen Mitgliedstaaten und die notwendige finanzielle Unterstützung berücksichtigt (Art. 13 Abs. 5).
- Für die Durchführung von VGI, die mit „größeren Risiken“ verbunden sind, müssen die nationalen Regulierungsbehörden durch Tarife „angemessene Anreize“ setzen (Art. 14).

► **Fördermaßnahmen der EU**

- Für bestimmte VGI im Strom-, Gas- und CO₂-Sektor kann die EU Finanzhilfen für Studien sowie für Arbeiten und „Finanzierungsinstrumente“ gemäß der vorgeschlagenen Verordnung „Fazilität Connecting Europe“ [KOM(2011) 665] gewähren (Art. 15).
- Für bestimmte VGI im Strom-, Gas- und Erdöl-Sektor soll eine Förderung nur für solche Infrastrukturvorhaben möglich sein, die sich nicht über Nutzungsentgelte finanzieren lassen (Art. 15 Abs. 2 und 3).

Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher wurden im Rahmen der TEN-E-Leitlinien nur Vorhaben aus dem Strom- und Gassektor berücksichtigt. Nun werden auch Vorhaben zum Transport von Erdöl oder CO₂ erfasst.
- ▶ Bisher wurden im Rahmen der TEN-E-Leitlinien die nationalen Genehmigungsverfahren nicht reguliert. Nun ist eine Straffung vorgesehen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission hat die Infrastruktur zum Energietransport einen „transeuropäischen oder zumindest grenzüberschreitenden Charakter“ und „transeuropäische oder grenzübergreifende Auswirkungen“. Im Gegensatz dazu verfügen die nationalen Verwaltungen nicht über die Zuständigkeiten, um sich mit diesen Infrastrukturen als Ganzes zu befassen. Daher muss die Planung aus einer gesamteuropäischen Perspektive erfolgen. (S. 9)

Politischer Kontext

In den TEN-E-Leitlinien von 2006 (Entscheidung Nr. 1364/2006/EG) wurden 550 Projekte in den Bereichen Strom- und Gasinfrastruktur aufgeführt, die für eine finanzielle EU-Unterstützung in Betracht kommen. Die TEN-Finanzierungsverordnung (Nr. 680/2007) regelt die Bedingungen für die Kofinanzierung von TEN-E-Vorhaben und umfasst von 2007 bis 2013 Fördergelder in Höhe von 155 Mio. Euro. Die Kommission forderte in ihrer EU-Energiestrategie 2020 [KOM(2010) 639, s. [CEP-Analyse](#)] einen neuen Ansatz für Planung, Bau und Betrieb von Energieinfrastrukturen. Vorüberlegungen für die nun vorgeschlagenen TEN-E-Leitlinien hat die Kommission im November 2010 in ihrer Mitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“ dargelegt [KOM(2010) 677; s. [CEP-Analyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

| | |
|----------|--|
| 19.10.11 | Annahme durch Kommission |
| 24.11.11 | Diskussion im Rat |
| Offen | Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten |

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|--------------------------------------|--|
| Federführende Generaldirektion: | GD Energie |
| Ausschüsse des EP: | Industrie, Forschung, Energie (federführend), Berichterstatter António Fernando Correia de Campos (S&D-Fraktion, PT) |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags: | Wirtschaft und Technologie (federführend); Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Angelegenheiten der Europäischen Union |
| Entscheidungsmodus im Rat: | Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen) |

Formalien

| | |
|-------------------------------------|---|
| Kompetenznorm: | Art. 172 AEUV (Transeuropäische Netze) |
| Art der Gesetzgebungszuständigkeit: | Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV) |
| Verfahrensart: | Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) |

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Ausbau der grenzüberschreitenden Strom- und Gasinfrastruktur ist für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes unverzichtbar. Darüber hinaus erfordert der zunehmende Einsatz wetterbedingt schwankender erneuerbarer Energien im Strombereich den Aufbau zusätzlicher Infrastruktur, um Stromerzeugung und Verbrauch räumlich und zeitlich aufeinander abzustimmen (Leitungen, Speicher und „intelligente Netze“). Die vorgeschlagene bessere Koordinierung des grenzüberschreitenden Energieinfrastrukturausbaus in der EU ist daher sachgerecht.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Zugrundelegung einer einheitlichen Methode der Kosten-Nutzen-Analyse objektiviert die Diskussion um die Auswahl von Energieinfrastrukturprojekten und die Aufteilung der Kosten zwischen mehreren betroffenen Mitgliedstaaten.

Grundsätzlich ist es richtig, dass die Kosten für den Ausbau der Energieinfrastruktur durch eine Umlage auf die Netznutzungsentgelte von den Nutzern getragen werden, da diese durch eine höhere Versorgungssicherheit oder geringere Energiepreise infolge von grenzüberschreitendem Wettbewerb profitieren. **Die Kosten der Investitionen, die für den Ausbau der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien erforderlich sind, sollten allerdings den jeweiligen Energieerzeugern angelastet werden.** Nur so kann die Wahl

von Standorten und Technologien unter Kostengesichtspunkten optimiert werden. Die Finanzierung über Steuergelder ist nur für solche Infrastrukturvorhaben vorgesehen, die sich nicht über Nutzungsentgelte finanzieren lassen, die aber zur Verwirklichung eines vernetzten Energiebinnenmarktes sowie der Energieversorgungssicherheit erwünscht sind. Dies vermindert Fehlanreize für zu teure, falsch ausgelegte oder nicht benötigte Infrastrukturprojekte.

Die zeitliche Straffung des Genehmigungsverfahrens beschleunigt den Infrastrukturausbau und verbessert die Energieversorgung im Binnenmarkt. Ob sich die Kommission mit ihrer ambitionierten Zielsetzung von drei Jahren durchsetzen wird, ist allerdings fraglich.

Energieinfrastrukturprojekte stoßen regelmäßig auf Akzeptanzprobleme. Die vorgesehene frühzeitige und systematische Einbeziehung der Öffentlichkeit kann bei der Werbung um Akzeptanz der Projekte helfen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Energieinfrastrukturprojekte gehen mit kurzfristigen Wachstumseffekten auf regionaler Ebene einher. Entscheidender ist jedoch, dass eine sichere, zuverlässige und verschwendungsarme Energieversorgung langfristig positiv auf Wachstum und Beschäftigung wirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine sichere, zuverlässige und verschwendungsarme Energieversorgung erhöht die Standortqualität.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die Zuständigkeit für die Planung und den Bau der Energieinfrastrukturen liegt zwar primär bei den Mitgliedstaaten. Allerdings darf die EU gezielt zum Auf- und Ausbau der TEN-E beitragen (Art. 170 Abs. 1 AEUV), um den Binnenmarkt zu verwirklichen (Art. 26 AEUV) und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken („Kohäsion“, Art. 174 AEUV). Dabei darf die EU den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Energienetze fördern (Art. 170 Abs. 2 AEUV). Zu diesem Zweck kann sie in „Leitlinien“ die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der Aktionen der TEN-E-Politik festlegen und „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ ausweisen (Art. 171 Abs. 1 AEUV).

Subsidiarität

Die Bedingung, dass an einem „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ mindestens zwei Mitgliedstaaten beteiligt sein müssen, indem es entweder die Grenze eines Mitgliedstaates überschreitet oder „erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen“ hat (Art. 4 Abs. 1 lit. c), ist grundsätzlich zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) bei der Vorhabenauswahl geeignet.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Kommission wählt als verbindliche Handlungsform für die TEN-E-Leitlinien (Art. 171 Abs. 1 AEUV) nicht einen nur an die Mitgliedstaaten gerichteten „Beschluss“, sondern eine „Verordnung“, die „unmittelbar“ und „allgemein“ gilt (Art. 288 AEUV). Nach Auffassung der Kommission ist dies „notwendig, um die rechtzeitige Umsetzung der Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 zu gewährleisten“ (S. 9). Gegen die Handlungsform der Verordnung spricht allerdings, dass die **TEN-E-Leitlinien** lediglich die „Ziele, Prioritäten und Grundzüge“ der in der TEN-E-Politik in Betracht gezogenen Aktionen festlegen und Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausweisen sollen (Art. 171 Abs. 1 AEUV). Sie **sollen** mithin ihrer primärrechtlich vorgezeichneten Rechtsnatur nach **nicht** aus sich heraus **gegenüber einem weiten Adressatenkreis vollzugsfähig sein, sondern sich an die Mitgliedstaaten richten**, die allein auf deren Umsetzung im Rahmen der vorgegebenen „Ziele, Prioritäten und Grundzüge“ hinwirken können. Dementsprechend erfordern z. B. die vorgeschlagenen Regelungen zum Genehmigungsverfahren (Art. 9) auch eine konkretisierende Umsetzung in nationales Recht. **Der Erlass der TEN-E-Leitlinien als Verordnung verstößt daher gegen Art. 171 Abs. 1 AEUV.**

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die vorgeschlagenen Regelungen für Genehmigungsverfahren erfordern Änderungen insbesondere der Raumordnungsverordnung (ROV), des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), des Gesetzes zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) sowie des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG).

Zusammenfassung der Bewertung

Der Ausbau der grenzüberschreitenden Gas- und Strominfrastruktur ist für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes sowie die vermehrte Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien unverzichtbar. Grundsätzlich ist es richtig, dass die Kosten für den Ausbau der Energieinfrastruktur durch eine Umlage auf die Netznutzungsentgelte finanziert werden. Die Kosten der Investitionen, die für den Ausbau der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien erforderlich sind, sollten allerdings den jeweiligen Energieerzeugern angelastet werden. Die vorgesehene zeitliche Straffung des Genehmigungsverfahrens beschleunigt den Infrastrukturausbau und verbessert die Energieversorgungssicherheit in der EU. Allerdings verstößt der Erlass der TEN-E-Leitlinien als Verordnung gegen Art. 171 Abs. 1 AEUV.