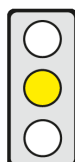


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Gasversorgungssicherheit in der EU soll erhöht werden.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere die Erdgaswirtschaft.



Pro: (1) Dass Präventivmaßnahmen von der Kommission genehmigt werden müssen, schränkt den Spielraum der Mitgliedstaaten für protektionistische Energiepolitik ein.

(2) Die Solidaritätspflicht gewährleistet, dass Gasflüsse in den von einem Notfall betroffenen Mitgliedstaat nicht durch höhere nationale Versorgungsstandards in benachbarten Mitgliedstaaten verhindert werden.

Contra: (1) Verpflichtende regionale Präventions- und Notfallpläne sind ungeeignet und unverhältnismäßig, um grenzüberschreitende Versorgungsstörungen effektiv zu vermeiden oder zu beheben.

(2) Die Verordnung muss klarer vorschreiben, dass alle Informationen aus Gaslieferverträgen vertraulich behandelt werden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 52 vom 16. Februar 2016 für eine **Verordnung** über Maßnahmen zur **Gewährleistung der sicheren Gasversorgung** und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Das 2013 in der EU verbrauchte Erdgas musste zu 65% importiert werden [SWD(2016) 25, S. 4]. Der Anteil des aus Russland importierten Erdgases am EU-Gasverbrauch betrug dabei [COM(2014) 330, s. [cepAnalyse](#)]
 - 27% in der EU insgesamt und
 - 100% in Bulgarien, Estland, Finnland, Lettland, Litauen und der Slowakei.
- Ein „Stresstest“ des EU-Gassystems im Sommer 2014 ergab, dass eine „gravierende Unterbrechung“ russischer Gaslieferung zu massiven Versorgungsstörungen in der gesamten EU führen kann, die insbesondere in Osteuropa „schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Folgen“ hätten (S. 5).
- Mögliche Ursachen für Gasversorgungsstörungen in der EU sind
 - die Unterbrechung von Gaslieferungen aus Russland und anderen Drittstaaten,
 - der Mangel an Gasinfrastrukturen wie Pipelines, Speicher und Flüssigerdgasterminals sowie
 - national ausgerichtete Strategien der Mitgliedstaaten für die Vermeidung von Versorgungsstörungen.
 Die Kommission schlägt Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel vor.

► Reverse-Flow-Pflicht

- Fernleitungsbetreiber müssen grundsätzlich sicherstellen, dass Fernleitungen an allen Grenzkuppelstellen Erdgas in beide Richtungen transportieren können (Reverse-Flow, Art. 4 Abs. 4).
- Fernleitungsbetreiber können bei den beiden betroffenen Mitgliedstaaten eine befristete Ausnahme von der Reverse-Flow-Pflicht von maximal vier Jahren beantragen. Hierzu müssen sie anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse nachweisen, dass durch einen neugeschaffenen Reverse-Flow (Anhang III Nr. 4)
 - sich die Versorgungssicherheit in keinem Mitgliedstaat entlang des „Gaskorridors“ verbessert oder
 - die Kosten der nötigen Investitionen den Nutzen für die Versorgungssicherheit übersteigen.
- Die beiden betroffenen Mitgliedstaaten treffen gemeinsam eine Entscheidung über die Gewährung einer Ausnahme (Anhang III Nr. 4).
- Die Kommission kann Änderungen an der Entscheidung fordern, wobei sie die Einwände der anderen Mitgliedstaaten entlang des Gaskorridors „berücksichtigt“ (Anhang III Nr. 8).

► Gesicherte Gasversorgung für „geschützte Kunden“

- Erdgasunternehmen müssen sicherstellen, dass Privathaushalte vor Versorgungsstörungen geschützt werden. Die Mitgliedstaaten können den Kreis der „geschützten Kunden“ auf folgende Gasverbraucher ausweiten, sofern diese an ein Erdgasverteilernetz angeschlossen sind (Art. 2 Abs. 2 und 3):
 - kleine und mittlere Unternehmen,
 - „grundlegende soziale Dienste“ wie Gesundheits-, Not- und Sicherheitsdienste sowie
 - nur mit Gas betriebene Fernwärmeanlagen, die andere „geschützte Kunden“ mit Wärme versorgen.

- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Versorgung „geschützter Kunden“ durch die Erdgasunternehmen in folgenden Fällen gewährleistet ist („Versorgungsstandard“, Art. 5 Abs. 1):
 - An sieben aufeinanderfolgenden Tagen herrschen „extrem“ niedrige Temperaturen, wie dies statistisch nur alle 20 Jahre vorkommt.
 - Über einen Zeitraum von 30 Tagen besteht ein außergewöhnlich hoher Gasverbrauch, wie er statistisch nur alle 20 Jahre vorkommt.
 - Die größte einzelne Gasinfrastruktur – z.B. eine bedeutende Gasfernleitung – fällt bei „durchschnittlichen Winterbedingungen“ 30 Tage lang aus.
- Die Mitgliedstaaten können höhere Versorgungsstandards beschließen, sofern dies nicht die Versorgungssicherheit der geschützten Kunden in anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigt (Art 5 Abs. 2 lit b).

► Regionale Risikobewertung, Präventions- und Notfallpläne

- Jeder Mitgliedstaat wird einer von insgesamt neun „Regionen“ zugeordnet. Die Mitgliedstaaten einer Region müssen gemeinsam alle vier Jahre (Art. 6 und 7)
 - eine Bewertung aller Risiken für die Sicherheit der Erdgasversorgung in ihrer Region durchführen,
 - einen „Präventionsplan“ mit Maßnahmen zur Eindämmung der Risiken für die sichere Erdgasversorgung in der Region aufstellen und
 - einen „Notfallplan“ mit Maßnahmen zur Eindämmung der Folgen einer Versorgungsstörung aufstellen.
- Die Maßnahmen des Präventionsplans (Art. 8 Abs. 3-6)
 - dürfen keine dirigistischen Eingriffe in den Markt („nicht marktbasierende Maßnahmen“) umfassen,
 - müssen anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse begründet und von der Kommission genehmigt werden, wenn sie das Funktionieren des EU-Gasbinnenmarkts beeinträchtigen.
- Der Notfallplan regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten der Erdgasunternehmen sowie der Mitgliedstaaten für die folgenden drei „Krisenstufen“ (Art. 9 i.V.m. Art. 10):
 - Frühwarnstufe: eine erhebliche Verschlechterung der Gasversorgung ist wahrscheinlich;
 - Alarmstufe: eine erhebliche Verschlechterung der Gasversorgung ist eingetreten, kann aber noch mit marktbasierenden Maßnahmen behoben werden;
 - Notfallstufe: eine erhebliche Verschlechterung der Gasversorgung ist eingetreten und kann nicht mehr mit marktbasierenden Maßnahmen behoben werden.

► Solidaritätsgrundsatz

- Alle Mitgliedstaaten müssen sich „solidarisch“ gegenüber einem Mitgliedstaat verhalten, der einen Notfall ausgerufen hat („Solidaritätsgrundsatz“): Um die Erdgasversorgung von Privathaushalten, grundlegenden sozialen Diensten und Fernwärmeanlagen in dem von dem Notfall betroffenen Mitgliedstaat zu gewährleisten, müssen die übrigen Mitgliedstaaten (Art. 12 Abs. 1-3):
 - höhere nationale Versorgungsstandards „vorübergehend“ auf den EU-Versorgungsstandard absenken,
 - Gaslieferungen in ihrem Hoheitsgebiet, die nicht für Privathaushalte, soziale Dienste und Fernwärmeanlagen bestimmt sind, in den von dem Notfall betroffenen Mitgliedstaat umleiten, sofern sie mit diesem über eine Gasfernleitung „direkt verbunden“ sind.
- Die direkt verbundenen Mitgliedstaaten müssen gemeinsam die technischen, rechtlichen und finanziellen Regelungen für eine notwendige Umleitung der Gasflüsse im Notfall festlegen und in die regionalen Notfallpläne aufnehmen (Art. 12 Abs. 4). Dies betrifft z.B. die Festlegung der Gaspreise für Lieferungen im Notfall.

► Offenlegung von Gaslieferungsverträgen

- Die Erdgasunternehmen müssen allen Mitgliedstaaten und der Kommission für die Beurteilung der Versorgungssicherheit eines Mitgliedstaates, einer Region oder der EU „Einzelheiten“ ihrer Gaslieferverträge mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr melden, insbesondere (Art. 13 Abs. 6 lit. a)
 - die exakte Vertragslaufzeit,
 - tägliche, monatliche und jährliche Liefermengen sowie
 - die Voraussetzung für die Aussetzung der Gaslieferung, z.B. Zahlungsverzug.
- Die Erdgasunternehmen müssen den Mitgliedstaaten und der Kommission die vollständigen Gaslieferverträge „unmittelbar“ nach deren Abschluss oder Änderung vorlegen, wenn diese (Art. 13 Abs. 6 lit. b)
 - eine Vertragslaufzeit von mehr als einem Jahr haben,
 - nach Inkrafttreten dieser Verordnung abgeschlossen oder geändert werden und
 - einzeln oder zusammen mit anderen Gaslieferverträgen mit demselben Lieferanten mehr als 40% des Gasverbrauchs eines Landes ausmachen.
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission können die Vorlage von Gaslieferverträgen verlangen, wenn nach ihrer Auffassung diese Verträge die Versorgungssicherheit eines Mitgliedstaates, einer Region oder der EU gefährden könnten (Art. 13 Abs. 7).
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen „wirtschaftlich sensible Informationen“ vertraulich behandeln (Art. 13 Abs. 9).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist, dass die Risikobewertung sowie die Entwicklung der Präventions- und Notfallpläne nicht mehr auf nationaler, sondern auf regionaler Ebene erfolgt.

- ▶ Neu ist, dass jede nicht marktbasierende Präventivmaßnahme anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse begründet und von der Kommission genehmigt werden muss.
- ▶ Neu ist der Solidaritätsgrundsatz.
- ▶ Neu ist, dass bestimmte Gaslieferverträge, die für die Gasversorgung eines Mitgliedstaates relevant sind, bei Abschluss oder Änderung den Mitgliedstaaten und der Kommission vorgelegt werden müssen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Gasmärkte umfassen mehrere Mitgliedstaaten und erfordern daher eine EU-Regulierung. Schwere Störungen der Gasversorgung in einem Mitgliedstaat wirken sich oft auch auf die benachbarten Mitgliedstaaten aus. Eine EU-Regulierung soll auch verhindern, dass Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zur Vermeidung nationaler Versorgungsstörungen den Gashandel im EU-Binnenmarkt unverhältnismäßig stark beeinträchtigen.

Politischer Kontext

Die Kommission kritisierte in ihrer Mitteilung über die Krisenfestigkeit des Gassystems [COM(2014) 654, s. [cepAnalyse](#)], dass nationale Maßnahmen zur Gasversorgungssicherheit die Auswirkungen auf Nachbarstaaten unzureichend berücksichtigen. In ihren Mitteilungen zur Energieversorgungssicherheit [COM(2014) 330, s. [cepAnalyse](#)] und zur Energieunion [COM(2015) 80, s. [cepAnalyse](#)] forderte sie verstärkte Maßnahmen zur Vermeidung von Versorgungsstörungen auf regionaler und europäischer Ebene.

Der Verordnungsvorschlag ist Teil des Energieversorgungssicherheitspakets, das zudem einen Vorschlag über zwischenstaatliche Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Energiebereich [COM(2016) 53], eine Mitteilung über eine EU-Strategie für Flüssigerdgas und die Speicherung von Gas [COM(2016) 49] sowie eine Mitteilung über die EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung [COM(2016) 51] umfasst.

Stand der Gesetzgebung

16.02.16 Annahme durch Kommission

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Energie (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatterin: Theresa Griffin (S&D-Fraktion, UK)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend), EU-Angelegenheiten, Verbraucherschutz, Umwelt
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch eine Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung repräsentieren)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 194 AEUV (Energie)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Durch Fernleitungen, die an Grenzkuppelstellen Erdgas in beide Richtungen transportieren können (Reverse-Flow-Kapazitäten), lassen sich die Gaslieferungen in der EU diversifizieren, wodurch die Abhängigkeit insbesondere der mittel- und osteuropäischen Staaten von Russland als bedeutendstem Gaslieferanten sinkt. Den Fernleitungsnetzbetreibern müssen aber weiterhin Ausnahmen von der Reverse-Flow-Pflicht gewährt werden dürfen. Denn deren Einhaltung kann im Einzelfall hohe Kosten verursachen, ohne die Gasversorgungssicherheit wesentlich zu erhöhen.

Da sich der Aufbau von Reverse-Flow-Kapazitäten an bestimmten Grenzkuppelstellen auch auf die Versorgungssicherheit anderer **Mitgliedstaaten entlang des gesamten Gaskorridors** auswirken kann, **müssen** diese – wie die Kommission zu Recht vorschlägt – **Einfluss auf die Entscheidung über eine Ausnahme von der Reverse-Flow-Pflicht haben**. Die Verordnung muss aber deutlich machen, dass die Mitgliedstaaten, die vom Aufbau der Reverse-Flow-Kapazitäten profitieren, auch entsprechend an den Kosten beteiligt werden.

Dass Präventivmaßnahmen, die das Funktionieren des EU-Gasbinnenmarkts beeinträchtigen, anhand von Kosten-Nutzen-Analysen begründet und **von der Kommission genehmigt werden müssen, schränkt den**

Spielraum der Mitgliedstaaten ein, unter dem Vorwand einer erhöhten Versorgungssicherheit eine **protektionistische Energiepolitik zu betreiben**.

Es ist sachgerecht, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission über Einzelheiten aus Gaslieferverträgen, die für die Versorgungssicherheit der Mitgliedstaaten bedeutend sind, informiert werden müssen. Denn nur so können sie die Wirksamkeit von Präventions- und Notfallplänen beurteilen.

Die Verordnung muss klarer vorschreiben, wie die in den Verträgen enthaltenen Informationen von den Mitgliedstaaten und der Kommission genutzt werden können, ohne dass dadurch der Schutz von Vertragsgeheimnissen beeinträchtigt wird. Sie muss sicherstellen, **dass alle Informationen aus Gaslieferverträgen vertraulich behandelt werden**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine verbesserte grenzüberschreitende Koordination bei der Erstellung der Präventions- und Notfallpläne ist zwar sachgerecht, da sich schwere Gasversorgungsstörungen in einem Mitgliedstaat vielfach auch auf die benachbarten Mitgliedstaaten auswirken. **Verpflichtende gemeinsame regionale Präventions- und Notfallpläne sind jedoch abzulehnen**. Nicht nur sind sie mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden, sondern auch **nicht geeignet, um grenzüberschreitende Versorgungsstörungen effektiv zu verhindern oder zu beheben**.

Denn die von der Kommission vorgeschlagene Aufteilung der Mitgliedstaaten in Regionen kann deren vielfältige Verflechtungen bei der Gasversorgung nicht effektiv abbilden. Insbesondere die zentraleuropäischen Staaten sind mit zahlreichen anderen Mitgliedstaaten direkt über Gasfernleitungen verbunden und deshalb bedeutend für mehrere Regionen in der EU. Statt einer verpflichtenden Regionalisierung sollten die Mitgliedstaaten daher dazu verpflichtet werden, vor der Erstellung der nationalen Präventions- und Notfallpläne jeweils die Mitgliedstaaten zu konsultieren, mit denen sie direkt über Gasfernleitungen verbunden sind.

Der Solidaritätsgrundsatz ist sachgerecht: In den von der Verordnung beschriebenen extremen Notfällen muss sichergestellt sein, dass in dem betroffenen Mitgliedstaat Haushalte, grundlegende soziale Dienste – z.B. Krankenhäuser – und Fernwärmanlagen vorrangig vor Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten mit Gas versorgt werden können. **Die vorgesehene Ausgestaltung der Solidaritätspflicht gewährleistet, dass die dafür notwendigen Gasflüsse in den von einem Notfall betroffenen Mitgliedstaat nicht durch höhere nationale Versorgungsstandards oder Gaslieferungen an Unternehmen in benachbarten Mitgliedstaaten verhindert werden**.

Die Verordnung sieht zu Recht vor, dass direkt verbundene Mitgliedstaaten die finanziellen Regelungen für eine notwendige Umleitung der Gasflüsse im Notfall regeln müssen. Damit kann verhindert werden, dass Mitgliedstaaten, in der Hoffnung auf Solidarität durch benachbarte Mitgliedstaaten einen Notfall leichtfertig in Kauf nehmen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ergreifen (Art. 194 Abs. 1 lit. b AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. EU-weite Regelungen zur Gasversorgung können besser auf EU-Ebene getroffen werden (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Regionale Präventions- und Notfallpläne sind ungeeignet, grenzüberschreitende Versorgungsstörungen effektiv zu vermeiden oder zu beheben. Sie sind daher unverhältnismäßig (Art. 5 Abs. 4 EUV). Insoweit wäre eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, vor der Erstellung ihrer Präventions- und Notfallpläne ihre Nachbarstaaten zu konsultieren, ausreichend und als milderer Eingriff in die mitgliedstaatliche Souveränität verhältnismäßig.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Mitgliedstaaten entlang eines Gaskorridors müssen Einfluss auf die Entscheidung über eine Ausnahme von der Reverse-Flow-Pflicht haben. Dass Präventivmaßnahmen von der Kommission genehmigt werden müssen, schränkt den Spielraum der Mitgliedstaaten für protektionistische Energiepolitik ein. Die Verordnung muss klarer vorschreiben, dass alle Informationen aus Gaslieferverträgen vertraulich behandelt werden müssen. Verpflichtende regionale Präventions- und Notfallpläne sind ungeeignet und unverhältnismäßig, um grenzüberschreitende Versorgungsstörungen effektiv zu vermeiden oder zu beheben. Die Solidaritätspflicht gewährleistet, dass Gasflüsse in den von einem Notfall betroffenen Mitgliedstaat nicht durch höhere nationale Versorgungsstandards in benachbarten Mitgliedstaaten verhindert werden.