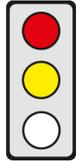


KERNPUNKTE

Ziel des Beschlusses: Um die Vereinbarkeit zwischenstaatlicher Abkommen (ZSA) zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Energiebereich mit EU-Recht sicherzustellen, will die Kommission diese Abkommen künftig prüfen, bevor sie rechtskräftig vereinbart werden („Ex-ante-Prüfung“).

Betroffene: Unternehmen der Energiebranche.



Pro: Eine Ex-ante-Prüfung von ZSA kann verhindern, dass ZSA gegen EU-Recht verstoßen. Dadurch wird die Rechtssicherheit erhöht.

Contra: Eine obligatorische Ex-ante-Prüfung von ZSA stellt in Verbindung mit der Pflicht, die Stellungnahme der Kommission „umfassend“ zu berücksichtigen, einen schwerwiegenden Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten dar und ist unverhältnismäßig.

INHALT

Titel

Beschluss COM(2016) 53 vom 16. Februar 2016 zur Einrichtung eines Mechanismus für den **Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und nicht verbindliche Instrumente** zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern **im Energiebereich** und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 994/2012/EU

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Privatwirtschaftliche Verträge zwischen Energielieferanten aus Drittstaaten und Energieunternehmen aus der EU erfordern oft politische und rechtliche Unterstützung der jeweiligen Heimatstaaten. Dies erfolgt in der Regel in Form
 - verbindlicher zwischenstaatlicher Abkommen [„ZSA“; COM(2016) 54, S. 6] oder
 - unverbindlicher Vereinbarungen, z.B. Memoranda of Understanding oder Erklärungen.
- Nach dem ZSA-Beschluss (Nr. 994/2012/EU) müssen die Mitgliedstaaten alle ZSA, nachdem diese durch Ratifizierung rechtskräftig geworden sind, der Kommission zur Prüfung vorlegen („Ex-post-Prüfung“; Art. 3 Abs. 1 und 5).
- Die Mitgliedstaaten haben der Kommission 124 ZSA gemeldet. Von diesen sind rund 40% für das Funktionieren des Energiebinnenmarkts und die Versorgungssicherheit relevant. Sie regeln [SWD(2016) 27, S. 9]
 - den Import oder den Transit von Öl, Gas oder Strom und/oder
 - den Bau und den Betrieb von Energieinfrastrukturen, insbesondere Öl- und Gaspipelines.
- Von diesen ZSA verstoßen laut Kommission 17 gegen EU-Recht [SWD(2016) 27, S. 8 f.], und zwar gegen
 - das Dritte Energiebinnenmarktpaket (s. [cepKompas](#), S. 46 ff.), indem ZSA z.B. die Regeln für die Trennung von Energielieferung und Netzbetrieb sowie für den Netzzugang von Drittanbietern missachten;
 - das EU-Wettbewerbsrecht, indem ZSA z.B. den Weiterverkauf von Importgas in der EU verbieten;
 - die EU-Regelungen zur öffentlichen Beschaffung, z.B. beim Bau von Energieinfrastrukturen.
- Kein Mitgliedstaat konnte bislang EU-Rechtsverstöße von ZSA durch Nachverhandlungen beseitigen, da
 - ZSA oft keine geeigneten Kündigungs- oder Anpassungsklauseln enthalten;
 - die beteiligten Staaten nach Ratifizierung eines ZSA nicht mehr zu Änderungen bereit sind.
- Um die Vereinbarkeit von ZSA und unverbindlichen Vereinbarungen mit EU-Recht sicherzustellen, will die Kommission
 - den derzeit gültigen – „ineffektiven“ – ZSA-Beschluss (Nr. 994/2012/EU) ersetzen (Erwägungsgrund 4);
 - künftig ZSA prüfen, bevor sie endgültig vereinbart werden;
 - künftig auch unverbindliche Vereinbarungen prüfen, nachdem sie endgültig angenommen wurden.

► Anwendungsbereich

- Der vorgeschlagene neue ZSA-Beschluss regelt (Art. 2)
- rechtsverbindliche ZSA zwischen mindestens einem Mitgliedstaat und mindestens einem Drittstaat, die Auswirkungen auf das Funktionieren des Energiebinnenmarktes oder die Versorgungssicherheit haben;
 - rechtlich unverbindliche Vereinbarungen zwischen mindestens einem Mitgliedstaat und mindestens einem Drittstaat, die die Auslegung von EU-Recht, die Bedingungen für die Energieversorgung – z.B. Mengen, Preise – oder den Bau von Energieinfrastruktur betreffen;
 - nicht jedoch privatwirtschaftliche Verträge zwischen Unternehmen (Erwägungsgrund 13).

► **„Ex-ante-Prüfung“ neuer und geänderter ZSA**

- Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission „so früh wie möglich“ schriftlich über ihre Absicht unterrichten, mit Drittstaaten Verhandlungen über neue oder die Änderung bestehender ZSA aufzunehmen (Art. 3 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission „regelmäßig“ über die laufenden Verhandlungen unterrichten (Art. 3 Abs. 1).
- Sobald sich Mitgliedstaaten und Drittstaaten auf die „wesentlichen“ Bestandteile eines ZSA geeinigt haben und bevor sie die Verhandlungen förmlich abschließen, müssen die Mitgliedstaaten der Kommission den ZSA-Entwurf sowie alle Anhänge und Begleitdokumente übermitteln („Notifizierung“, Art. 3 Abs. 2 und 5).
- Die Kommission muss den Mitgliedstaaten innerhalb von sechs Wochen nach Notifizierung Zweifel über die Vereinbarkeit des ZSA-Entwurfs mit EU-Recht mitteilen (Sechs-Wochen-Frist, Art. 5 Abs. 1).
- Die Kommission muss den Mitgliedstaaten innerhalb von zwölf Wochen nach Notifizierung in einer Stellungnahme konkret darlegen, inwieweit der ZSA-Entwurf gegen EU-Recht verstößt. Tut sie dies nicht, wird davon ausgegangen, dass sie keine Einwände erhebt. (Zwölf-Wochen-Frist, Art. 5 Abs. 2)
- Die Mitgliedstaaten dürfen dem ZSA nicht endgültig zustimmen (Art. 5 Abs. 4)
 - vor Ablauf der Sechs-Wochen-Frist,
 - vor Ablauf der Zwölf-Wochen-Frist, wenn die Kommission innerhalb der Sechs-Wochen-Frist Zweifel an der Rechtmäßigkeit des ZSA-Entwurfs geäußert hat.
- Endgültige neue oder geänderte ZSA müssen
 - der Stellungnahme der Kommission „umfassend Rechnung tragen“ (Art. 5 Abs. 4);
 - der Kommission übermittelt werden (Art. 3 Abs. 3).

► **„Ex-post-Prüfung“ bestehender ZSA**

- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses alle bestehenden, noch nicht vorgelegten ZSA übermitteln (Art. 6 Abs. 1 und 2).
- Die Kommission prüft die übermittelten ZSA innerhalb von neun Monaten auf ihre Vereinbarkeit mit EU-Recht und informiert die Mitgliedstaaten über ihr Prüfergebnis (Art. 6 Abs. 3).

► **„Ex-post-Prüfung“ unverbindlicher Vereinbarungen**

- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission alle unverbindlichen Vereinbarungen mit Drittstaaten übermitteln, und zwar
 - bei neuen oder geänderten unverbindlichen Vereinbarungen nach deren Annahme (Art. 7 Abs. 1);
 - bei bestehenden unverbindlichen Vereinbarungen innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses (Art. 7 Abs. 2).
- Wenn nach Auffassung der Kommission eine unverbindliche Vereinbarungen gegen EU-Recht verstößt, kann sie die betreffenden Mitgliedstaaten „darüber unterrichten“ (Art. 7 Abs. 4).

► **Transparenz und Vertraulichkeit**

- Die Mitgliedstaaten können kennzeichnen, welche Teile der an die Kommission übermittelten Dokumente vertraulich behandelt werden müssen (Art. 8 Abs. 1) und daher nicht an andere Mitgliedstaaten weitergegeben werden.
- Informationen, die nicht als vertraulich gekennzeichnet sind, werden von der Kommission an alle anderen Mitgliedstaaten „in gesicherter elektronischer Form“ übermittelt (Art. 8 Abs. 2).
- Die Mitgliedstaaten müssen für alle ZSA und unverbindlichen Vereinbarungen, die sie als vertraulich kennzeichnen, Zusammenfassungen erstellen.
 - Die Zusammenfassungen müssen Angaben enthalten über Vertragsparteien, Gegenstand, Ziel, Anwendungsbereich, Geltungsdauer und die wichtigsten Regelungsinhalte (Art. 8 Abs. 3).
 - Sie werden allen anderen Mitgliedstaaten elektronisch übermittelt (Art. 8 Abs. 4).

► **Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten**

- Die Kommission unterstützt die Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten, um (Art. 9)
- ZSA und unverbindliche Vereinbarungen so auszugestalten, dass sie im Einklang mit einer kohärenten EU-Energieaußenpolitik stehen;
 - zur Ausarbeitung multilateraler ZSA und unverbindlicher Vereinbarungen beizutragen, an denen mehrere Mitgliedstaaten oder die EU als Vertragsparteien beteiligt sind;
 - gemeinsame Probleme der Mitgliedstaaten bei der Aushandlung von ZSA und unverbindlichen Vereinbarungen zu identifizieren und Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln;
 - „fakultative Musterklauseln“ für ZSA und unverbindliche Vereinbarungen zu entwerfen, die mit EU-Recht vereinbar sind.

Änderung zum Status quo

- Neu ist die „Ex-ante-Prüfung“ von ZSA-Entwürfen.
- Neu ist, dass auch unverbindliche Vereinbarungen zur „Ex-post-Prüfung“ vorgelegt werden müssen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Ex-post-Prüfung von ZSA reicht laut Kommission nicht aus, um deren Vereinbarkeit mit EU-Recht sicherzustellen. Durch eine Ex-ante-Prüfung können bereits während der Verhandlungen Verstöße gegen EU-Recht erkannt und vermieden werden. Angesichts der zunehmenden Integration der Energiemärkte und der Energieimportabhängigkeit der EU können zudem wichtige Entscheidungen der Energieaußenpolitik nicht mehr allein auf nationaler Ebene ohne Beteiligung anderer betroffener Mitgliedstaaten und der EU getroffen werden. Die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bietet hier einen „eindeutigen Mehrwert“. (S. 4)

Politischer Kontext

Die Kommission hat sowohl in ihrer Strategie zur Energieversorgungssicherheit [COM(2014) 330, s. [cepAnalyse](#)] als auch in ihrer Strategie für die Energieunion [COM(2015) 80, s. [cepAnalyse](#)] betont, dass alle ZSA der Mitgliedstaaten, die den Kauf von Energie aus Drittstaaten betreffen, mit dem EU-Recht vereinbar sein müssen, um die Energieversorgungssicherheit in der EU zu gewährleisten. Um dies sicherzustellen, hat sie damals eine Überarbeitung des ZSA-Beschlusses Nr. 994/2012/EU angekündigt. Der nun vorgelegte Beschlussvorschlag ist Teil des Energieversorgungssicherheitspakets, das zudem einen Verordnungsvorschlag für Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung [COM(2016) 52, s. [cepAnalyse](#)], eine Mitteilung über eine EU-Strategie für Flüssigerdgas und die Speicherung von Gas [COM(2016) 49, s. [cepAnalyse](#)] sowie eine Mitteilung über die EU-Strategie für die Wärme- und Kälteerzeugung [COM(2016) 51, s. [cepAnalyse](#)] umfasst.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Energie (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter: Zdzisław Krasnodębski (Konservative & Reformisten, PL)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend); Auswärtiges; Umwelt; EU-Angelegenheiten
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

Eine obligatorische **Ex-ante-Prüfung von ZSA** bereits während der Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten **sowie die Pflicht** der Mitgliedstaaten, **die Stellungnahme der Kommission** in den endgültig vereinbarten ZSA **„umfassend“ zu berücksichtigen, können verhindern, dass** Mitgliedstaaten **ZSA** mit Drittstaaten vereinbaren, die **gegen EU-Recht verstoßen. Dadurch wird die Rechtssicherheit erhöht** und das Ausfallrisiko – z.B. bei der Planung grenzüberschreitender Gasinfrastrukturprojekte – vermindert. Eine Ex-ante-Prüfung kann zudem verhindern, dass Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Abhängigkeit von Energieimporten aus Drittstaaten von diesen unter Druck gesetzt werden, ZSA zu unterzeichnen, die nicht mit dem EU-Recht vereinbar sind.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Zwölf-Wochen-Frist für die Ex-ante-Prüfung kann verhindern, dass die Verwirklichung z.B. von Infrastrukturprojekten durch Rechtsstreitigkeiten nach der endgültigen Vereinbarung von ZSA verzögert wird.

Da auch unverbindliche Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten einer kohärenten EU-Energieaußenpolitik widersprechen können, kann insoweit eine Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission sinnvoll sein. Aufgrund ihrer Unverbindlichkeit ist es jedoch ausreichend, dass die Kommission – wie von ihr vorgeschlagen – lediglich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unterstützt und eine Ex-post-Prüfung durchführt.

Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Teile von ZSA als vertraulich zu kennzeichnen, schützt Vertragsgeheimnisse und erhöht die Akzeptanz der Ex-ante-Prüfungen in den Mitgliedstaaten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf zur Sicherstellung der Energieversorgung und eines funktionierenden Energiebinnenmarktes Maßnahmen ergreifen (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Die Prüfung und Entscheidung, ob ZSA mit EU-Recht vereinbar sind, kann aus Gründen einer einheitlichen Auslegung und Anwendung von EU-Recht letztverbindlich nur auf EU-Ebene erfolgen. Zudem kann die Unterstützung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten durch die Kommission einen Mehrwert von EU-Handeln darstellen – z.B. bei der Abstimmung einer kohärenten EU-Energieaußenpolitik oder bei der Ausarbeitung multilateraler ZSA und unverbindlicher Vereinbarungen, an den mehrere Mitgliedstaaten oder die EU als Vertragsparteien beteiligt sind. Entsprechende Regelungen verstoßen nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Eine obligatorische Ex-ante-Prüfung von ZSA durch die Kommission ist zwar grundsätzlich dazu geeignet, Verstöße gegen EU-Recht frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Allerdings **stellt sie in Verbindung mit der Pflicht** der Mitgliedstaaten, **die Stellungnahme der Kommission** in den endgültig vereinbarten ZSA **„umfassend“ zu berücksichtigen, einen schwerwiegenden Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten dar und ist daher unverhältnismäßig** (Art. 5 Abs. 4 EUV). Denn sie führt dazu, dass die Mitgliedstaaten ihr Recht, im Energiebereich selbständig völkerrechtliche Abkommen mit Drittstaaten auszuhandeln und abzuschließen, nur noch unter einem faktischen Vetorecht der Kommission ausüben können.

Eine derartige Beschränkung des völkerrechtlichen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten in einem Bereich geteilter Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten (Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2 AEUV) kann nur ausnahmsweise zum Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter gerechtfertigt sein. So sieht zwar der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft – EURATOM-Vertrag – für Abkommen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten ein vergleichbares Ex-ante-Prüfungs- und Vetorecht der Kommission vor (Art. 103 EURATOM-Vertrag). Allerdings erscheint dort ein solcher Eingriff aufgrund der von der Atomenergie ausgehenden Gefahren gerechtfertigt, zumal ihm alle Vertragsparteien bei Abschluss des EURATOM-Vertrages ausdrücklich zugestimmt haben. Im Vergleich dazu sind potentielle Verstöße von ZSA gegen EU-Energierrecht, EU-Wettbewerbsrecht oder EU-Regelungen zur öffentlichen Beschaffung weniger schwerwiegend. Um hiergegen vorzugehen, steht der Kommission auch heute schon die Ex-post-Prüfung von ZSA und die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem EuGH (Art. 258 AEUV) zur Verfügung. Daneben kommt als „milderes Mittel“ z.B. auch die freiwillige Abstimmung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten in Betracht.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine Ex-ante-Prüfung von ZSA kann verhindern, dass ZSA gegen EU-Recht verstoßen. Dadurch wird die Rechtssicherheit erhöht. Allerdings stellt eine obligatorische Ex-ante-Prüfung von ZSA in Verbindung mit der Pflicht, die Stellungnahme der Kommission „umfassend“ zu berücksichtigen, einen schwerwiegenden Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten dar und ist unverhältnismäßig.