



Brüssel, den 19.10.2022  
C(2022) 7508 final

## **STELLUNGNAHME DER KOMMISSION**

**vom 19.10.2022**

**gemäß der Verordnung (EU) 2019/941 über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor  
und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG zu dem der Europäischen Kommission  
von der zuständigen deutschen Behörde vorgelegten Risikovorsorgeplan**

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

# STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 19.10.2022

**gemäß der Verordnung (EU) 2019/941 über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG zu dem der Europäischen Kommission von der zuständigen deutschen Behörde vorgelegten Risikovorsorgeplan**

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

## 1. VERFAHREN

Gemäß Artikel 10 der Verordnung (EU) 2019/941 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG<sup>1</sup> (im Folgenden „Verordnung“) muss die zuständige Behörde eines jeden Mitgliedstaats einen Risikovorsorgeplan erstellen. Nach Artikel 10 Absatz 8 der Verordnung sind die Risikovorsorgepläne alle vier Jahre zu aktualisieren, sofern die Umstände keine häufigeren Aktualisierungen erforderlich machen. Gemäß Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung muss vor der Annahme des Risikovorsorgeplans eine Konsultation zwischen den zuständigen Behörden und der Koordinierungsgruppe „Strom“ erfolgen.

Der Risikovorsorgeplan (und seine Aktualisierungen) müssen auf den von ENTSO-E<sup>2</sup> gemäß Artikel 6 der Verordnung bestimmten regionalen Szenarien für Stromversorgungskrisen beruhen sowie auf den nationalen Szenarien für Stromversorgungskrisen, die jede zuständige Behörde gemäß Artikel 7 der Verordnung vor der Annahme des Risikovorsorgeplans bestimmen muss. Die Szenarien für Stromversorgungskrisen müssen in Bezug auf die Angemessenheit des Systems, die Systemsicherheit und die Sicherheit der Brennstoffversorgung und unter anderem unter Berücksichtigung von Naturkatastrophen, unvorhergesehenen Gefahren und Folgerisiken wie den Folgen böswilliger Angriffe bestimmt werden.

Am 31. März 2021 übermittelte die zuständige deutsche Behörde, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWi), den Entwurf des Risikovorsorgeplans für die Zwecke der in Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung vorgeschriebenen Konsultation an die Koordinierungsgruppe „Strom“. Das BMWi übermittelte der Kommission am 5. Januar 2022 seinen endgültigen Risikovorsorgeplan.

Nach Bewertung des Risikovorsorgeplans auf der Grundlage der in Artikel 11 der Verordnung genannten Kriterien und des im Anhang der Verordnung vorgesehenen Musters und nach Konsultation der Koordinierungsgruppe „Strom“ zwischen dem 7. Januar und dem 31. Januar 2022 nimmt die Kommission nachstehend zu dem Risikovorsorgeplan Stellung.

---

<sup>1</sup> ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 1.

<sup>2</sup> European Network of Transmission System Operators for Electricity (Europäischer Verbund der Übertragungsnetzbetreiber).

## **2. BEWERTUNG DES RISIKOVORSORGEPLANS DURCH DIE KOMMISSION**

Im Risikovorsorgeplan werden der nationale Rahmen und die nationalen Maßnahmen recht umfassend beschrieben. Die Rolle, die Aufgaben und die Befugnisse mehrerer Akteure werden gut beschrieben, und es wird ein klarer Zusammenhang zwischen Präventionsmaßnahmen und den Risiken hergestellt, denen mit diesen Maßnahmen begegnet werden soll. Zudem wird im Risikovorsorgeplan auf ein breiteres Spektrum von Bestimmungen für das Risiko- und Krisenmanagement und für den Schutz kritischer Infrastrukturen („UP KRITIS“) verwiesen.

Die Kommission begrüßt die Bemühungen um regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, insbesondere im Rahmen des Pentalateralen Energieforums<sup>3</sup>. Diese Zusammenarbeit scheint, was die Risikovorsorge betrifft, zu den am weitesten fortgeschrittenen in der EU zu gehören. Als Ergebnis dieser Arbeit haben die Mitglieder des Pentalateralen Energieforums ein Netz von Experten für Risikovorsorge aus Ministerien, Regulierungsbehörden und Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) eingerichtet, regionale Krisenszenarien bestimmt, die die von ENTSO-E ergänzen. Darüber hinaus haben die Mitglieder eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding) unterzeichnet, in der eine Reihe regionaler Maßnahmen festgelegt werden und die den Rahmen für diese Maßnahmen bildet. Die Kommission begrüßt all diese Arbeiten und fordert Deutschland auf, diese Zusammenarbeit weiter zu vertiefen, insbesondere vor dem Hintergrund der Anmerkungen in den nachstehenden Abschnitten.

Dennoch entsprechen einige Bestandteile des Risikovorsorgeplans nach Ansicht der Kommission nicht ganz den Anforderungen der Verordnung.

### **2.1. Risikovorsorgeplan**

#### *2.1.1. Fehlende Informationen zu den Szenarien für Stromversorgungskrisen*

Gemäß Artikel 7 der Verordnung muss jede zuständige Behörde die wichtigsten nationalen Szenarien für Stromversorgungskrisen mindestens unter Berücksichtigung bestimmter Risiken (Naturkatastrophen, unvorhergesehene Gefahren und Folgerisiken, einschließlich böswilliger Angriffe und Brennstoffknappheit) bestimmen. Diese Szenarien müssen mit den von ENTSO-E gemäß Artikel 6 der Verordnung bestimmten regionalen Szenarien für Stromversorgungskrisen in Einklang stehen. Die nationalen und regionalen Szenarien für Stromversorgungskrisen sind gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung die Grundlage, auf der die zuständige Behörde den Risikovorsorgeplan erstellen muss, und der Risikovorsorgeplan muss gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a und Nummer 1 des Anhangs der Verordnung eine Zusammenfassung der Szenarien für Stromversorgungskrisen enthalten, die für den Mitgliedstaat und die Region bestimmt wurden.

In dem vom BMWi vorgelegten Risikovorsorgeplan werden in Kapitel 1.2 die bestimmten nationalen Szenarien für Stromversorgungskrisen kurz beschrieben.

---

<sup>3</sup> Mitglied im Pentalateralen Energieforum sind Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande und die Schweiz.

Im Allgemeinen erklären diese Beschreibungen gut die Relevanz der betrachteten Szenarien und die potenziellen Auswirkungen, auch wenn der geschätzte Risikograd im Zusammenhang mit einigen Szenarien, insbesondere in Bezug auf die Brennstoffknappheit, nach der Invasion der Ukraine durch Russland überholt erscheint.

Die Kommission ist der Auffassung, dass angesichts der infolge der Invasion der Ukraine durch Russland dramatisch veränderten Sicherheitslage in der EU eine genaue Bewertung der Krisenszenarien besonders wichtig ist. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass der vom BMWi vorgelegte Risikovorsorgeplan angesichts dieser Umstände aktualisiert werden muss, wobei der Schwerpunkt auf geopolitischen Risiken, der Abhängigkeit von Brennstoffen und anderen Lieferketten aus Drittländern (einschließlich Möglichkeiten des Brennstoffwechsels) und Ausstrahlungseffekten aus anderen Sektoren auf den Stromsektor (z. B. Anstieg des Strombedarfs für Heizzwecke mangels anderer Brennstoffe) liegen muss. Die Kommission erinnert das BMWi daran, dass gemäß Artikel 10 Absatz 8 der Verordnung der Risikovorsorgeplan häufiger als alle vier Jahre aktualisiert werden muss, wenn die Umstände dies nahelegen.

Die Kommission empfiehlt, in die Beschreibung der Szenarien Folgendes aufzunehmen:

- einen klaren Zusammenhang zwischen den nationalen und regionalen Szenarien, einschließlich der Annahmen für ihre Auswahl und/oder Ablehnung;
- eine Beschreibung des Umfangs, einschließlich der nationalen und regionalen Charakterisierung der Gefahr und der Begründung der Auswahl;
- die Charakterisierung des ausgewählten Szenarios, einschließlich der sektorübergreifenden und grenzüberschreitenden Abhängigkeiten, des Anfangszustands des Systems vor dem auslösenden Ereignis, der Exposition der Anlagen und Anfälligkeiten (auf der Grundlage von Schadenskurven, sofern verfügbar) sowie des Zeithorizonts und der zugrunde gelegten Annahmen;
- Darstellung und Zeitplan der Ereignisse, einschließlich Beschreibung der auslösenden Ereignisse und der Ereigniskette. Die Beschreibung sollte die Bewältigungsmechanismen und die Charakterisierung der Reaktion, einschließlich der geltenden Verfahren und Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene, umfassen;
- Auswirkungen auf das Stromnetz und auf Anlagen, einschließlich Stromflüssen und Folgen. Die Bewertung sollte eine quantitative Analyse mit EENS<sup>4</sup>-/LOLE<sup>5</sup>-Schätzungen und/oder andere quantitative Werte sowie mögliche Ausstrahlungseffekte auf andere Sektoren, z. B. den Gassektor, umfassen;
- insbesondere für Szenarien zu Cyberrisiken einen Verweis auf einen Rahmen mit Mindestanforderungen an die Cybersicherheit und höheren Cybersicherheitsanforderungen, Verfahren, die bei einem Vorfall zu befolgen sind, eine Beschreibung der Rollen und Interaktionen zwischen der zuständigen Behörde

---

<sup>4</sup> „expected energy not-served“ (EENS) im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e der gemäß Artikel 5 der Verordnung festgelegten Methode zur Bestimmung regionaler Szenarien für Stromversorgungskrisen.

<sup>5</sup> „loss of load expectation“ (LOLE) im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der gemäß Artikel 5 der Verordnung festgelegten Methode zur Ermittlung regionaler Szenarien für Stromversorgungskrisen.

und den cyberspezifischen Akteuren wie CSIRT<sup>6</sup>, CERT<sup>7</sup> und cyberspezifischen Behörden, auch während einer Krise, und die Zusammenhänge mit cyberspezifischen Rechtsvorschriften;

- Überlegungen zu Klimawandel und Umweltschutz, etwa Klimaanfälligkeit und Klimarisiken sowie Umweltauswirkungen, auch im Hinblick auf die Konzipierung von Präventionsmaßnahmen gegen die ermittelten Klima- und Umweltrisiken, um die Exposition und Anfälligkeit gegenüber den Risiken zu verringern. Dies würde eine Bewertung der Verringerung oder Zunahme von Treibhausgasemissionen und Umweltauswirkungen einschließen, die sich aus den im Risikovorsorgeplan enthaltenen Präventions- und Eindämmungsmaßnahmen ergeben.

Angesichts der derzeitigen außergewöhnlichen Umstände empfiehlt die Kommission dem BMWi ferner, seinen Zeitplan für die obligatorischen Tests der Wirksamkeit der in seinem Risikovorsorgeplan entwickelten Verfahren zu beschleunigen. Diese Tests sollten so bald wie möglich und mit Schwerpunkt auf dem Winter 2022-2023 durchgeführt werden. Sie sollten regionale und nationale Maßnahmen sowie Kommunikations- und Koordinierungsprotokolle in Zusammenarbeit mit den Nachbarländern in der Region umfassen. Diese Tests sollten dazu beitragen, die bestehenden Maßnahmen und die Mechanismen für Zusammenarbeit und Kommunikation zu verbessern und zusätzliche nationale und regionale Maßnahmen (letztere vorzugsweise gemeinsam mit regionalen Partnern) zu bestimmen.

#### *2.1.2. Fehlende Informationen zu regionalen und bilateralen Maßnahmen für die Zusammenarbeit und Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten*

Gemäß Artikel 15 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten bei der Krisenvorsorge und der Bewältigung von Krisen solidarisch zusammenarbeiten. Sofern die Mitgliedstaaten dazu technisch in der Lage sind, müssen sie einander Unterstützung in Form von regionalen Maßnahmen (bei Mitgliedstaaten innerhalb ihrer Region) und bilateralen Maßnahmen (bei Mitgliedstaaten, mit denen sie direkt verbunden sind, die aber nicht derselben Region angehören) bieten. Im Risikovorsorgeplan sind diese regionalen und bilateralen Maßnahmen gemäß Artikel 12 und 15 der Verordnung und Nummer 3.2 Buchstabe b des Anhangs der Verordnung sowie die zu ihrer Umsetzung erforderlichen nationalen Maßnahmen gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe j der Verordnung zu beschreiben.

Der vom BMWi vorgelegte Risikovorsorgeplan verweist auf mehrere Arbeitsgruppen mit benachbarten Mitgliedstaaten zur Entwicklung solcher regionaler und bilateraler Maßnahmen, wobei die Zusammenarbeit im Rahmen des Pentalateralen Energieforums am weitesten fortgeschritten zu sein scheint. Im Risikovorsorgeplan wird die Arbeit des Pentalateralen Energieforums beschrieben, die am 1. Dezember 2021 zur Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor führte. Das Memorandum of Understanding enthält einen vereinbarten Zeitplan für regionale Krisensimulationen sowie eine Reihe von Maßnahmen, die eingehender geprüft werden sollen, wie z. B. Möglichkeiten für die grenzüberschreitende Nutzung von Reservekapazitäten, die Bereitstellung von Notfallausrüstung oder Möglichkeiten zur Koordinierung von Aufrufen zur Verringerung der Nachfrage. Diese Maßnahmen wurden allerdings noch nicht vereinbart.

---

<sup>6</sup> Computer Security Incident Response Team.

<sup>7</sup> Computer Emergency Response Team.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der deutsche Risikovorssorgeplan geändert werden muss, um die in der Verordnung vorgeschriebenen regionalen und bilateralen Maßnahmen, einschließlich sämtlicher erforderlicher technischer, rechtlicher und finanzieller Regelungen, sowie die zu ihrer Umsetzung erforderlichen nationalen Maßnahmen aufzunehmen.

## 2.2 Sonstige Anmerkungen

Neben den vorstehenden inhaltlichen Anmerkungen möchte die Kommission das BMWi noch auf einige weitere Punkte des vorgelegten Risikovorssorgeplans aufmerksam machen, die keine rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den in Artikel 13 Absatz 2 Buchstaben a bis f der Verordnung genannten Elementen betreffen, aber bei künftigen Änderungen des Risikovorssorgeplans durch die zuständige Behörde eine nützliche Orientierungshilfe sein könnten.

- Der Risikovorssorgeplan verweist in Kapitel 3.1.b allgemein auf einen bedarfsgerechten Netzausbau und die zugrunde liegende Netzausbauplanung sowie auf ihren Nutzen für die Krisenreaktion. Es wäre ratsam, genauere Informationen über den Netzausbau, konkrete Vorhaben und darüber, wie diese mit den beobachteten Risiken zusammenhängen, hinzuzufügen.
- Der Risikovorssorgeplan enthält zahlreiche Verweise auf Rechtsakte und darin enthaltene konkrete Bestimmungen, die zeigen, dass er auf einem soliden Rechtsrahmen beruht. Die Lesbarkeit würde jedoch verbessert, wenn die Verweise auf Rechtsvorschriften immer mit einer kurzen Beschreibung oder einigen Stichpunkten aus dem jeweiligen konkreten Artikel einhergehen würden, sodass der Risikovorssorgeplan zu einem eigenständigen Dokument wird.
- Der Risikovorssorgeplan verweist in Tabelle 3 auf eine Liste marktbezogener Maßnahmen, die von den ÜNB zur Bewältigung von Stromversorgungskrisen ergriffen werden können. Bei den Maßnahmen erfolgt keine Prioritätensetzung. Eine der in der Tabelle genannten Maßnahmen ist die Möglichkeit für die ÜNB, die Kapazität an Kuppelleitungen in Absprache mit dem Nachbar-ÜNB zu begrenzen. Diese Art von Maßnahme kann zwar in extremen Szenarien gerechtfertigt sein, insbesondere wenn nicht genügend Kapazitäten für Redispatch oder Countertrading zur Verfügung stehen, um den Stromimport auf überlasteten Leitungen zu begrenzen, angesichts ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Elektrizitätsbinnenmarkts sollte sie gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Elektrizitätsverordnung jedoch als letztes Mittel nur dann zur Anwendung kommen, wenn alle anderen Entlastungsmaßnahmen nicht ausreichen oder die Netzsicherheit nicht gewährleisten können. Darüber hinaus sollte eine solche Beschränkung nicht nur mit benachbarten ÜNB, sondern auch mit den ÜNB der betreffenden Kapazitätsberechnungsregion und dem regionalen Koordinierungszentrum vereinbart werden.
- Im Risikovorssorgeplan könnten angesichts der jüngsten Wetterereignisse und der zunehmenden Häufigkeit extremer Wetterereignisse zusätzliche Risiken wie Niederschläge und Überschwemmungen betrachtet werden, oder es sollte ausführlicher erläutert werden, warum diese Szenarien als nicht relevant erachtet werden.
- Die Kommission empfiehlt ferner, das Risiko von Treibhausgasemissionen/die Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen von Maßnahmen, bei denen solche Auswirkungen wahrscheinlich sein dürften (z. B. Back-up-Erzeugung aus fossilen

Brennstoffen, Brennstoffwechsel oder der Rückgriff auf zusätzliche normalerweise vom Markt verdrängte Kapazitäten mit fossilen Brennstoffen), zu quantifizieren und zu bewerten, um festzustellen, ob der Risikovorsorgeplan mit dem Ziel der Klimaneutralität in Einklang steht.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNG**

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung gelangt die Kommission gemäß Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung zu dem Schluss, dass einige Elemente des vom BMWi vorgelegten Risikovorsorgeplans bestimmte Vorschriften dieser Verordnung nicht erfüllen.

Die Kommission fordert das BMWi auf, den Risikovorsorgeplan unter umfassender Berücksichtigung aller von ihr in der vorliegenden Stellungnahme geäußerten Bedenken zu ändern und der Kommission den geänderten Risikovorsorgeplan gemäß Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung innerhalb von drei Monaten nach Eingang dieser Stellungnahme zu übermitteln. In Anbetracht der Umstände infolge der Invasion der Ukraine durch Russland empfiehlt die Kommission, die gezielte Aktualisierung des Risikovorsorgeplans und die Prüfung der Wirksamkeit der im Risikovorsorgeplan entwickelten Verfahren, auf das beides in Abschnitt 2.1.1 Bezug genommen wird, sowie die fehlenden Informationen zu regionalen und bilateralen Maßnahmen für die Zusammenarbeit und Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Abschnitt 2.1.2) prioritär zu behandeln. Die Kommission fordert das BMWi nachdrücklich auf, die Maßnahmen zur Senkung des Gasverbrauchs im Stromsektor bei gleichzeitiger Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit im Einklang mit der Mitteilung „Gaseinsparungen für einen sicheren Winter“<sup>8</sup> zu beschreiben und zu bewerten. Darüber hinaus fordert die Kommission Deutschland nachdrücklich auf, die von der Europäischen Kommission am 18. Oktober 2022 vorgeschlagene Empfehlung des Rates für ein koordiniertes Vorgehen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen in der EU und insbesondere die Ergebnisse der darin vorgesehenen Stresstests kritischer Infrastrukturen zu berücksichtigen.

Die Bewertung durch die Kommission in dieser Stellungnahme erfolgt unbeschadet der Standpunkte, die die Kommission gegenüber Deutschland hinsichtlich der Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit EU-Recht, auch im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren und der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts der Europäischen Union einschließlich des Beihilferechts, gegebenenfalls vertritt.

Die Kommission wird diese Stellungnahme veröffentlichen. Sie betrachtet die darin enthaltenen Informationen nicht als vertraulich, insbesondere da sie sich auf den öffentlich zugänglichen Risikovorsorgeplan beziehen. Das BMWi wird gebeten, der Kommission binnen fünf Arbeitstagen nach Eingang der Stellungnahme mitzuteilen, ob diese seiner Ansicht nach sensible Geschäftsinformationen enthält, die vertraulich behandelt werden sollten.

---

<sup>8</sup> COM(2022) 360 final.

Brüssel, den 19.10.2022

*Für die Kommission*  
*Kadri SIMSON*  
*Mitglied der Kommission*

**BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG**  
Für die Generalsekretärin

**Martine DEPREZ**  
Direktorin  
**Entscheidungsprozess & Kollegialität**  
EUROPÄISCHE KOMMISSION