EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.11.2019
C(2019) 8391 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 20.11.2019

gemäß der Verordnung (EU) 2017/1938 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 zu dem Präventionsplan und dem Notfallplan, die von der zuständigen österreichischen Behörde bei der Europäischen Kommission eingereicht wurden

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 20.11.2019

gemäß der Verordnung (EU) 2017/1938 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 zu dem Präventionsplan und dem Notfallplan, die von der zuständigen österreichischen Behörde bei der Europäischen Kommission eingereicht wurden

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

1. VERFAHREN

Nach Artikel 8 Absatz 2 Buchstaben a und b der Verordnung (EU) 2017/1938 (im Folgenden die „Verordnung“) ist die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats dazu verpflichtet, einen Präventions- und einen Notfallplan (im Folgenden die „Pläne“) zu erstellen. Nach Artikel 9 Absatz 11 der Verordnung sind die Pläne alle vier Jahre zu aktualisieren, sofern die Umstände keine häufigeren Aktualisierungen erfordern. Die Konsultation zwischen den zuständigen Behörden gemäß Artikel 8 Absatz 6 ist vor der Annahme der Pläne vorzunehmen.

Die Pläne (und ihre aktualisierten Fassungen) müssen auf der Risikobewertung beruhen, die jede zuständige Behörde nach Artikel 7 der Verordnung vor der Annahme der Pläne durchführt und der Kommission notifiziert. Darin sind die Risiken für die Gasversorgungssicherheit des Mitgliedstaates auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien umfassend zu bewerten, wobei unter anderem verschiedene Szenarien durchzuspielen sind, die eine außergewöhnlich hohe Gasnachfrage und Versorgungsstörungen umfassen.

Die zuständige österreichische Behörde, das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT), hat der Kommission ihre Risikobewertung gemäß Artikel 7 der Verordnung am 3. April 2019 notifiziert.

Zudem hat das BMNT der Kommission am 2. August 2019 seinen Präventions- und seinen Notfallplan übermittelt. Der Kommission liegen keine Informationen über Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten, insbesondere mit Nachbarstaaten, zu den österreichischen Plänen vor.

Nachdem die Kommission die Pläne auf der Grundlage der in Artikel 8 Absatz 8 der Verordnung genannten Kriterien sowie der in den Anhängen VI und VII bereitgestellten Vorlagen bewertet und der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ am 19. März 2019, am 27. Juni 2019 sowie am 26. September 2019 ihre wesentlichen Feststellungen übermittelt hat, nimmt sie nachstehend zu den Plänen Stellung.

2. BEWERTUNG DER PLÄNE DURCH DIE KOMMISSION

In den Plänen werden zahlreiche Aspekte des österreichischen Gasnetzes und des Infrastrukturstandards detailliert und umfassend behandelt.

Einige ihrer Bestandteile, die teilweise bereits in der Stellungnahme der Kommission von 2017[1] erwähnt wurden, entsprechen jedoch nach Ansicht der Kommission nicht ganz den Anforderungen der Verordnung.

2.1 Präventionsplan

Fehlende Angaben zur Einhaltung des Versorgungsstandards

Nach Artikel 9 und Anhang VI Nummer 4 der Verordnung sind im Präventionsplan für die in Artikel 6 der Verordnung beschriebenen einschlägigen Szenarien die für die Einhaltung des Versorgungsstandards erforderlichen Mengen und genauen Kapazitäten aufzuführen.

Der notifizierte Präventionsplan enthält zwar einen Abschnitt zur Erfüllung des Versorgungsstandards, jedoch keine Angaben zu den Mengen und genauen Kapazitäten, die für die Einhaltung des Versorgungsstandards in den einzelnen Szenarien erforderlich sind. Nach Ansicht der Kommission sollte der österreichische Präventionsplan daher durch die erforderlichen Angaben zur Einhaltung des Versorgungsstandards für jedes der in Artikel 6 der Verordnung beschriebenen einschlägigen Szenarien ergänzt werden.

Fehlende Angaben zur Konsultation der Interessenträger

Nach Artikel 8 Absatz 2 und Anhang VI Nummer 9 der Verordnung sollte der Präventionsplan Angaben zum Mechanismus für die Konsultationen mit den Interessenträgern, einschließlich Organisationen zur Vertretung der Interessen von Privathaushalten und Organisationen zur Vertretung der Interessen gewerblicher Gaskunden, und zu den dabei erzielten Ergebnissen enthalten.

Der österreichische Präventionsplan enthält zwar grundlegende Angaben zu Konsultationen mit bestimmten Interessenträgern, aber keine Angaben zu Konsultationen mit den beiden vorstehend genannten Gruppen.

Nach Ansicht der Kommission sollte der österreichische Präventionsplan durch Angaben zu Konsultationen mit Organisationen, die die Interessen von Privathaushalten und gewerblichen Gaskunden vertreten, ergänzt werden. Sofern diese Gruppen nicht konsultiert wurden, sollten weitere Konsultationen durchgeführt und ihre Ergebnisse in den endgültigen Präventionsplan aufgenommen werden.

Fehlende Angaben zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Präventionsmaßnahmen sowie zu ihren Auswirkungen auf den Binnenmarkt, die Umwelt und die Kunden

[1] C(2017) 2390 final vom 12. April 2017.

Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben f bis h sowie Anhang VI Nummern 4 und 5 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten in ihre Präventionspläne Angaben zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen sowie eine Beschreibung der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf das Funktionieren des Binnenmarkts, die Umwelt und die Kunden aufnehmen.

Der notifizierte Präventionsplan sieht zwar eine Reihe von Präventionsmaßnahmen vor, enthält jedoch keine Bewertung der erwarteten Auswirkungen dieser Maßnahmen unter den in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben f bis h der Verordnung genannten Gesichtspunkten.

Nach Ansicht der Kommission sollte der Präventionsplan durch Aufnahme der vorstehend genannten Angaben geändert werden.

Fehlende Angaben zu regionalen Maßnahmen

Nach Artikel 8 Absatz 3 und Anhang VI Nummer 10 der Verordnung müssen die Präventionspläne eine regionale Dimension umfassen und auf der Grundlage der Simulation gemäß Artikel 7 Absatz 1 und der gemeinsamen Risikobewertung geeignete und wirksame grenzüberschreitende Maßnahmen vorsehen.

Dem österreichischen Präventionsplan zufolge wurden im Anschluss an die Risikobewertungen, die für jede Risikogruppe vorgenommen wurden, keine regionalen Präventionsmaßnahmen vereinbart.

Angesichts der Verpflichtung gemäß Artikel 8 Absatz 3 und Anhang VI Nummer 10 der Verordnung sollte nach Ansicht der Kommission im endgültigen Präventionsplan erläutert werden, warum für keine der Risikogruppen, denen Österreich angehört, regionale Maßnahmen für notwendig erachtet werden.

2.2 Notfallplan

Fehlende Angaben zu marktbasierten Maßnahmen

Nach Artikel 10 Absatz 1 und Anhang VII Nummer 2 der Verordnung sollte der Notfallplan für jede Krisenstufe die zu treffenden Maßnahmen und den erwarteten Beitrag dieser Maßnahmen zur Bewältigung der jeweiligen Situation enthalten.

Der österreichische Notfallplan enthält eine Liste geplanter marktbasierter Maßnahmen[2]. Darin werden für jede Maßnahme der relevante Akteur und die Rechtsgrundlage im nationalen Recht genannt. Bei der Beschreibung jeder Krisenstufe wird auf diese Liste verwiesen und angegeben, dass die aufgeführten Maßnahmen zur Bewältigung der Situation angewandt werden sollten. Es wird jedoch nicht angegeben, welche dieser Maßnahmen auf welcher Krisenstufe in welcher Reihenfolge anzuwenden sind und welcher Beitrag von den aufgeführten Maßnahmen erwartet wird.

[2] „Tabelle 1: Übersicht über marktkonforme Maßnahmen in Versorgungsengpasssituationen“, S. 2 ff. des österreichischen Notfallplans.

Nach Ansicht der Kommission sollte der Notfallplan durch Aufnahme der genannten Angaben geändert werden.

Einstufung der Maßnahmen

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe i und Artikel 11 Absatz 1 dürfen nicht marktbasierte Maßnahmen in einem Notfall nur dann angewandt werden, wenn alle marktbasierten Maßnahmen getroffen wurden, aber nicht ausreichend sind. Die Einteilung der Maßnahmen in marktbasierte und nicht marktbasierte Maßnahmen ist daher für die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung von entscheidender Bedeutung.

Der österreichische Notfallplan enthält eine Liste von marktbasierten Maßnahmen[3], die von den einschlägigen Akteuren auf allen drei Krisenstufen anzuwenden sind. Eine der Maßnahmen des Notfallplans – der Vorrang des Gastransports zur Endkundenversorgung – scheint jedoch nicht marktbasiert zu sein, da sie eine verbindliche Reduzierung der Nachfrage vorsieht[4]. Nachdem dieser Punkt bereits in der Stellungnahme der Kommission aus dem Jahr 2017[5] angesprochen wurde, stimmte Österreich in seiner Antwort der Neueinstufung dieser Maßnahme als nicht marktbasierte Maßnahme zu.

Der österreichische Notfallplan sollte somit dahingehend geändert werden, dass die betreffende Maßnahme als nicht marktbasierte Maßnahme eingestuft wird, die nur im Notfall angewandt werden kann, wenn alle marktbasierten Maßnahmen getroffen wurden, aber nicht ausreichend sind.

Fehlende Angaben zu nicht marktbasierten Maßnahmen

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben i und o der Verordnung muss der Notfallplan aufzeigen, welchen Beitrag die für die Notfallstufe vorgesehenen nicht marktbasierten Maßnahmen leisten können, und eine Aufstellung der vorab festgelegten Maßnahmen enthalten, mit denen im Notfall Gas zur Verfügung gestellt wird. Zudem müssen die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 Absatz 6 der Verordnung sicherstellen, dass die in einer Krise erlassenen Maßnahmen eine Reihe von Bedingungen erfüllen.

In dem notifizierten Notfallplan wird auf das österreichische System der Energielenkungsmaßnahmen verwiesen, die vom BMNT gemäß dem Energielenkungsgesetz 2012 in einer Krisensituation erlassen werden. Dem Notfallplan zufolge handelt es sich dabei zum einen um Maßnahmen, die auf die Bereitstellung zusätzlich aktivierbarer Liefermengen abziehen, zum anderen um Maßnahmen zur Einschränkung des Verbrauchs von Endverbrauchern. Zudem ist es dem Notfallplan zufolge nicht möglich, den erwarteten Beitrag dieser Notfallmaßnahmen zu quantifizieren, wobei jedoch darauf

[3] Ebd.

[4] Siehe die nicht erschöpfende Liste der nicht marktbasierten Maßnahmen in Anhang VIII der Verordnung.

[5] C(2017) 2390 final vom 12. April 2017.

hingewiesen wird, dass alle erlassenen Maßnahmen unter anderem den Anforderungen des Artikels 11 Absatz 6 der Verordnung entsprechen müssten.

Nach Ansicht der Kommission ist es nicht möglich, die Übereinstimmung des österreichischen Notfallplans mit den Anforderungen des Artikels 11 der Verordnung zu prüfen, solange er keine konkreten und quantifizierten nicht marktbasierten Maßnahmen enthält.

Zudem stellt die Kommission fest, dass das österreichische Energielenkungsgesetz ausdrücklich Maßnahmen in Bezug auf „die Lieferung von Erdgas von und nach EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten“ vorsieht (§ 26 Abs. 1 Z. 3). Es scheint, dass solche Maßnahmen Einschränkungen der Gaseinfuhren oder -ausfuhren zwischen Österreich und anderen Mitgliedstaaten umfassen können.

Nach Ansicht der Kommission sollte der österreichische Notfallplan daher durch Aufnahme von Angaben zum möglichen Umfang dieser Maßnahmen und zur Sicherstellung der Übereinstimmung dieser Maßnahmen (sofern sie getroffen werden) mit den Bestimmungen des Artikels 11 Absatz 6 der Verordnung geändert werden.

Fehlende Angaben zu Solidaritätsregelungen

Nach Artikel 13 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten im Geiste der Solidarität eine Reihe von Bestimmungen verabschieden, um die Gasversorgung einer Mindestzahl von Kunden in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, und deren Bedingungen festlegen (im Folgenden „Solidaritätsverpflichtungen“). Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um ein letztes Mittel, das nur in Extremsituationen anzuwenden ist. Nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe m und Anhang VII Nummer 8.3 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten die Regelungen für die Erfüllung der in Artikel 13 festgelegten Solidaritätsverpflichtungen beschreiben.

Der österreichische Notfallplan enthält keine Angaben zu getroffenen Regelungen zur Erfüllung der Solidaritätsverpflichtungen, sondern lediglich Verweise auf laufende Verhandlungen mit benachbarten Mitgliedstaaten.

Wenngleich die Kommission über die laufende Arbeit des BMNT mit anderen Mitgliedstaaten an der Entwicklung von Solidaritätsregelungen informiert ist und diese Arbeit begrüßt, ist sie der Auffassung, dass der Notfallplan durch Aufnahme detaillierter Bestimmungen für die Erfüllung der Solidaritätsverpflichtungen gemäß Artikel 13 der Verordnung geändert werden sollte.

Sonstige fehlende Angaben

Der notifizierte Notfallplan enthält zwar ein kurzes Kapitel über die regionale Dimension, die bereitgestellten Informationen sind jedoch recht oberflächlich und nicht detailliert genug, um die Anforderungen des Artikels 8 Absatz 3 und des Anhangs VII Nummer 8 der Verordnung

in Bezug auf die Maßnahmen, Verfahren und den erwarteten Beitrag der Maßnahmen auf jeder Krisenstufe zu erfüllen.

Zudem enthält der Notfallplan zwar einen kurzen Abschnitt zu den Notfalltests, aber weder einen Zeitplan für die Tests noch Angaben zum Testverfahren und den konkreten simulierten Szenarien, die nach Artikel 10 Absatz 2 und Anhang VII der Verordnung erforderlich wären.

3. FAZIT

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass einige Elemente der Pläne gemäß Artikel 8 Absatz 8 Buchstabe d der Verordnung gegen bestimmte Vorschriften dieser Verordnung verstoßen.

Die Kommission fordert das BMNT auf, die Pläne unter umfassender Berücksichtigung der von ihr in der vorliegenden Stellungnahme geäußerten Bedenken zu ändern und der Kommission die geänderten Pläne nach Artikel 8 Absatz 9 der Verordnung innerhalb von drei Monaten zu übermitteln.

Die Bewertung durch die Kommission in dieser Stellungnahme erfolgt unbeschadet der Standpunkte, die die Kommission gegenüber Österreich 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 die öffentlich zugänglichen Pläne beziehen. Das BMNT 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.

Brüssel, den 20.11.2019

Für die Kommission
Miguel ARIAS CAÑETE
Mitglied der Kommission

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für den Generalsekretär

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION