

Brüssel, den 16.2.2016
SWD(2016) 28 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates
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**

{COM(2016) 53 final}
{SWD(2016) 27 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zum Vorschlag für den überarbeiteten Beschluss über einen Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Energieabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (ZSA-Beschluss Nr. 994/2012/EU)
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es? <u>Höchstens 11 Zeilen</u>
<p>Mit Beschluss vom 25. Oktober 2012 wurde ein Mechanismus für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über zwischenstaatliche Abkommen (ZSA) im Energiebereich eingerichtet. Die Analyse des Bewertungsberichts, der dieser Folgenabschätzung beigelegt ist, hat ergeben, dass der derzeitige ZSA-Beschluss eines seiner Hauptziele, nämlich die Gewährleistung der Vereinbarkeit der zwischenstaatlichen Abkommen mit dem Unionsrecht, nicht erreicht. Insbesondere hat es sich als ineffektiv erwiesen, die Mitgliedstaaten aufzufordern, Energieabkommen, die sich als nicht vereinbar mit dem EU-Recht herausstellen, nachträglich zu ändern, damit sie mit dem EU-Recht in Einklang stehen. Folgende drei Hauptursachen dieses Problems wurden ermittelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das Fehlen einer vorherigen Meldung der zwischenstaatlichen Abkommen bei der Kommission, wodurch die Gefahr besteht, dass zwischenstaatliche Energieabkommen ausgearbeitet werden, die mit dem EU-Recht nicht vereinbar sind; • das Fehlen angemessener rechtlicher Mechanismen in einigen zwischenstaatlichen Abkommen, mit denen diese geändert oder beendet werden können; <p>die mangelnde Transparenz bei laufenden Verhandlungen über zwischenstaatliche Abkommen/Substitutionseffekt.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden? <u>Höchstens 8 Zeilen</u>
<p>Die Überprüfung des ZSA-Beschlusses erfolgt im Rahmen der Strategie für die Energieunion, deren Ziel es ist, die Verbraucher in der EU – d. h. die Privathaushalte und Unternehmen – mit sicherer, nachhaltiger, auf Wettbewerbsbasis erzeugter und erschwinglicher Energie zu versorgen. Mit der Überprüfung werden in erster Linie folgende Ziele verfolgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Vereinbarkeit der zwischenstaatlichen Abkommen mit dem EU-Recht, dadurch Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Energiebinnenmarktes und Stärkung des Wettbewerbs; <p>Erhöhung der Transparenz der zwischenstaatlichen Abkommen im Hinblick auf eine kosteneffizientere Energieversorgung der EU und eine größere Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.</p>
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene? <u>Höchstens 7 Zeilen</u>
<p>Erstens sind die Mitgliedstaaten nach dem EU-Recht verpflichtet, Unvereinbarkeiten zwischen dem EU-Recht und zwischenstaatlichen Abkommen, die sie mit Drittländern schließen, zu vermeiden oder zu beseitigen. Eines der von der EU verfolgten Ziele ist es (Artikel 194 AEUV), das Funktionieren des Energiebinnenmarktes sicherzustellen. Hierzu ist es erforderlich, dass Energieimporte in die Europäische Union mit den Vorschriften des Energiebinnenmarktes in vollem Umfang vereinbar sind. Zweitens wächst der Bedarf an Koordinierung auf supranationaler Ebene dadurch, dass die Integration der Energieinfrastruktur und der Energiemärkte auf EU-Ebene weiter voranschreitet, die Staaten alle auf Lieferanten aus Drittländern angewiesen sind und die EU und ihre Mitgliedstaaten sich das ehrgeizige Ziel der Schaffung einer Energieunion gesetzt haben.</p>

B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen strategischen Optionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum? <u>Höchstens 14 Zeilen</u>
<p>Option 1: Basisszenario: Der ZSA-Beschluss bleibt unverändert, aber die Vertragsverletzungsverfahren werden verschärft.</p> <p>Option 2: Musterklauseln zur Verwendung in zwischenstaatlichen Abkommen, die nicht gegen EU-Recht/Leitlinien verstoßen:</p>

Es könnten Musterklauseln ausgearbeitet werden; dabei könnte präzisiert werden, welche Folgen deren Verwendung in zwischenstaatlichen Abkommen für die Bewertung durch die Kommission hätten.

Option 3: obligatorische Ex-ante-Prüfung zwischenstaatlicher Abkommen durch die Kommission:

Die Mitgliedstaaten könnten verpflichtet werden, die Kommission frühzeitig über laufende Verhandlungen über zwischenstaatliche Abkommen zu informieren und ihr den Abkommensentwurf zur Ex-ante-Prüfung zu unterbreiten.

Option 4: Recht der Kommission auf Teilnahme als Beobachterin an Verhandlungen über zwischenstaatliche Abkommen:

Im Rahmen des derzeitigen ZSA-Beschlusses können die Mitgliedstaaten „die Kommission um Unterstützung bei diesen Verhandlungen ersuchen“. Die Mitgliedstaaten könnten aber auch verpflichtet werden, die Kommission zu ersuchen, als Beobachterin an den Verhandlungen teilzunehmen.

Option 5: Aushandlung von EU-Abkommen im Energiebereich durch die Kommission:

Durch eine obligatorische vorherige Notifizierung wären im Voraus die Prüfung und Erörterung der Frage möglich, ob ein EU-Abkommen (ausschließlich oder geteilt) ein geeigneteres Mittel zur Erreichung eines bestimmten Ziels wäre.

Die Folgenabschätzung kam zu dem Schluss, dass die wirtschaftlichste, effizienteste und angemessenste Lösung Option 3 ist.

Wer unterstützt welche Option? Höchstens 7 Zeilen

Zu dieser Initiative wurde vom 28.7. bis 22.10.2015 eine öffentliche Konsultation abgehalten. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Behörden: 6 Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass das derzeitige System ausgebaut werden sollte. 5 Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass keine Änderung des derzeitigen Systems erforderlich sei.
- Unternehmen: Die Interessenträger aus der Wirtschaft betonten in ihren Antworten mit großer Mehrheit, wie wichtig es sei, dass kommerzielle Verträge weiterhin aus dem Anwendungsbereich des ZSA-Beschlusses ausgenommen werden.

Diejenigen, die eine Verschärfung des ZSA-Beschlusses befürworteten, vertraten die Ansicht, dass die Einführung eines verbindlichen Ex-ante-Überprüfungsmechanismus das wichtigste Mittel sein sollte, um diese Verschärfung zu erreichen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile bietet die bevorzugte Option (sofern zutreffend, ansonsten die wichtigsten)? Höchstens 12 Zeilen

Diese Folgenabschätzung stützt sich auf eine qualitative Bewertung der vorgeschlagenen Optionen. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass es nicht in vollem Umfang möglich ist, die direkten und indirekten makroökonomischen Auswirkungen von Änderungen des ZSA-Beschlusses zu quantifizieren. Die wirtschaftlichen Vorteile der Option 3 (verbindliche Ex-ante-Vereinbarkeitsprüfungen) ergäben sich aus einer besseren Übereinstimmung der zwischenstaatlichen Abkommen mit dem EU-Recht und wären in erster Linie verbunden mit

- einer größeren Rechtssicherheit, wodurch Investitionen begünstigt würden. Dies gilt insbesondere für infrastrukturbezogene zwischenstaatliche Abkommen, die dazu bestimmt sind, Rechtssicherheit für Projekte mit hohen Investitionen zu schaffen;
- einem gut funktionierenden Energiebinnenmarkt ohne Segmentierung und mit größerem Wettbewerb;
- mehr Transparenz in Bezug auf die Lage der Versorgungssicherheit in allen Mitgliedstaaten, wodurch sich wiederum die Gefahr von Mehrfachinvestitionen und/oder Infrastrukturlücken verringern ließe.

Die Folgen eines überarbeiteten ZSA-Beschlusses für umwelt- und sozialpolitische Bereiche wären indirekt. In dem Maße, in dem eine solche Überarbeitung die Übereinstimmung der zwischenstaatlichen Abkommen mit dem EU-Recht erhöhen und so bessere generelle Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen würde, wären sie positiv.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)? Höchstens 12 Zeilen

Die bevorzugte Option, d. h. Option 3, könnte sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten Verwaltungskosten nach sich ziehen.

Auf Ebene der EU wären mit der ersten Stufe der Ex-ante-Prüfung für jedes neue oder erneuerte Abkommen, das der Kommission übermittelt wird, voraussichtlich zwei Bedienstete in der GD ENER bis zu zwei volle Arbeitstage befasst. Darüber hinaus müssten der Juristische Dienst der Kommission und andere betroffene Generaldirektionen konsultiert werden; auch sie müssten einen bis zwei Juristen für schätzungsweise einen bis zwei Tage einsetzen.

Auf die nationale Ebene entfielen der Hauptteil des Arbeitsaufwands für die rechtliche Prüfung und die Abfassung, die für den Abschluss eines Abkommens mit einem Drittland notwendig ist, unabhängig davon, ob eine vorherige Notifizierung verbindlich vorgeschrieben wird. Daher ergäben sich die zusätzlichen Kosten, die bei dieser Option auf nationaler Ebene entstünden, aus der Übermittlung der Dokumente an die Kommission für die Ex-ante-Prüfung. Falls Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht festgestellt wird, müssten mehr Juristen zu Rate gezogen werden. Je nach Komplexität des Abkommens könnten mehrere Konsultationsrunden mit den nationalen Behörden notwendig sein, was auch bedeuten würde, dass mehr Bedienstete – auf mehreren hierarchischen Ebenen in der nationalen Verwaltung – zusätzliche Arbeitsstunden im Stadium vor der Unterzeichnung aufwenden müssten.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen aus? Höchstens 8 Zeilen

Da kommerzielle Verträge weiterhin aus dem Anwendungsbereich des überarbeiteten ZSA-Beschlusses ausgenommen wären, hätte die vorgeschlagene Option 3 im Vergleich zum derzeitigen System keinerlei direkte Auswirkungen auf die Unternehmen. Jedoch könnte die obligatorische Ex-ante-Prüfung des Entwurfs eines zwischenstaatlichen Abkommens durch die Kommission die Unterzeichnung des Abkommens verzögern und somit die Planungs- und Investitionsentscheidungen von kommerziellen Unternehmen, die an der Energieversorgung oder der damit verbundenen Infrastruktur beteiligt sind, indirekt beeinflussen. Option 3 würde allerdings auch die allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, indem sie die Rechtssicherheit erhöht und somit Einsparungen für Unternehmen – darunter auch KMU – ermöglicht, die an Investitionen und der Vergabe damit verbundener Unteraufträge beteiligt sind.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben? Höchstens 4 Zeilen

Abgesehen von den oben genannten Verwaltungskosten hätte die vorgeschlagene Option keine zusätzlichen Auswirkungen auf die nationalen Haushalte.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben? Höchstens 6 Zeilen

Die Einführung einer verbindlichen Ex-ante-Prüfung durch die Kommission könnte dazu führen, dass ein geplantes Abkommen mit einem Drittland nicht unterzeichnet wird oder dass es so gestaltet oder geändert wird, dass es mit dem EU-Recht vereinbar ist. Dies könnte sich wiederum auf die Beziehungen zu dem betreffenden Drittland auswirken. Eine solche Ex-ante-Bewertung würde jedoch Rechtssicherheit und Stabilität in den vertraglichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern schaffen. Ferner könnte es sein, dass auch die Mitglieder des EWR bzw. Vertragsparteien der Energiegemeinschaft beschließen, den überarbeiteten ZSA-Beschluss anzuwenden.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft? Höchstens 4 Zeilen

Der ZSA-Beschluss enthält in Artikel 8 eine Überprüfungsklausel, nach der die Kommission verpflichtet ist, bis zum 1. Januar 2016 und danach alle drei Jahre einen Bericht abzufassen. Daher wird zusammen mit dem Vorschlag für eine Überprüfung des ZSA-Beschlusses – zusätzlich zu dem dieser Folgenabschätzung beigefügten Bewertungsbericht – ein erster Bericht an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt. Die Kommission beabsichtigt, bis zum 1. Januar 2020 einen Folgebericht vorzulegen.