



Ausarbeitung

Nord Stream 2 – Vorgaben des europäischen Energierechts

Nord Stream 2 – Vorgaben des europäischen Energierechts

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 27/16
Abschluss der Arbeit: 14.03.2016
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund	4
2.1.	Das Projekt Nord Stream 2	4
2.2.	Energierrecht der Union	4
3.	Anbindungsstücke der Pipeline im Küstenmeer	5
4.	Entflechtungsvorgaben der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG	5
4.1.	Anwendungsbereich des Unionsrechts	5
4.2.	Art der Leitung	6
4.2.1.	Fernleitungsnetz oder vorgelagertes Rohrleitungsnetz	6
4.2.2.	Entflechtungsvorgaben der Richtlinie 2009/73/EG	7
5.	Genehmigung von Pipelines im Bereich des Unionsrechts	8

1. Fragestellung

Die nachfolgende Ausarbeitung befasst sich mit dem möglichen Ausbau der Offshore-Pipeline Nord Stream (Nord Stream 2). Das Projekt Nord Stream 2 steht erst am Anfang seiner Planungsphase. Es ist zudem nicht nur politisch sondern auch rechtlich unter verschiedenen Gesichtspunkten umstritten, so dass nicht sicher gesagt werden kann, ob und wenn ja, in welcher Form es tatsächlich realisiert wird. Es ist daher im Folgenden keine abschließende Bewertung der einzelnen Fragestellungen möglich, stattdessen wird der Rechtsrahmen des europäischen Energierechts in Bezug auf den Bau von Offshore-Gaspipelines dargestellt. Im Einzelnen wird dabei auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts im Küstenmeer (3.), die Entflechtungsvorgaben der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG (4.) und die Genehmigungskompetenzen der nationalen Behörden und der EU im Bereich des Energierechts (5.) eingegangen.

2. Hintergrund

2.1. Das Projekt Nord Stream 2

Nord Stream 2 soll die bereits existierende Pipeline des Projekts Nord Stream um zwei weitere Stränge ergänzen. Beide Projekte/Systeme sollen dem Transport von Erdgas aus Russland nach Deutschland durch die Ostsee dienen (sog. Offshore-Pipeline).¹

2.2. Energierecht der Union

Im Bereich des Energierechts gibt es verschiedene Vorgaben durch das Unionsrecht. Die Union teilt sich im Bereich Energie gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. i AEUV die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 194 Abs. 1 und 2 AEUV erlässt die Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Normen zur Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit, zur Förderung der Energieeffizienz und Energieeinsparungen sowie der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und zur Förderung der Interkonnektion der Energienetze. Von besonderer Bedeutung im Bereich von Gaspipelines sind die Verordnung über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen (im Folgenden: Verordnung (EG) Nr. 715/2009)² und die Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (im Folgenden: Richtlinie 2009/73/EG)³, welche im Rahmen des sog. dritten Energiepakets von der Union erlassen worden sind.⁴ Die Vorgaben der Richtlinie 2009/73/EG sind in

¹ Vgl. zum Projektentwurf: <http://www.nord-stream2.com/de/unser-projekt/die-pipeline/>.

² Verordnung (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005, ABl. 2009, L 211/36, konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0715-20150525&qid=1456922520333&from=DE>.

³ Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. 2009, L 211/94, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=DE>.

⁴ Martínez, The EU Energy Market Regulation Puzzle: Is There Still a Way Out?, RELP 2/2014, S. 121 (122).

Deutschland durch eine Novellierung des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (EnWG) umgesetzt worden.⁵

3. Anbindungsstücke der Pipeline im Küstenmeer

Gefragt worden ist, ob die Anbindungsstücke der geplanten Nord Stream 2-Pipeline, welche in Küstennähe liegen, dem Unionsrecht unterfallen.

Aus Art. 52 EUV i. V. m. Art. 355 AEUV folgt, dass das Unionsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten anwendbar ist. Das sog. Küstenmeer (die 12-Meilen-Zone) zählt im völkerrechtlichen Sinne zum staatlichen Hoheitsgebiet,⁶ mithin ist in der 12-Meilen Zone des Küstenmeeres Unionsrecht anwendbar.⁷ Fraglich ist, wie sich dieser Anwendungsbereich des Unionsrechts auf eine Pipeline auswirkt, die voraussichtlich nur zu einem kleinen Teil im Küstenmeer liegt.

4. Entflechtungsvorgaben der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG

Die Pipeline Nord Stream 2 soll dazu dienen, in Russland gewonnenes Erdgas durch die Ostsee nach Deutschland zu leiten.⁸ Gefragt worden ist, ob die Pipeline den Entflechtungsvorgaben der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG unterfällt. Das ist aus mehreren Gründen strittig. Es ist u. a. umstritten, ob eine derartige Offshore-Pipeline in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt und, wenn dies der Fall sein sollte, als welche Art von Leitung die Offshore-Pipeline des Nord Stream 2-Projekts zu qualifizieren wäre, was für die Anwendung der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG ebenfalls von Bedeutung ist.

4.1. Anwendungsbereich des Unionsrechts

Wie oben dargestellt, ist das Unionsrecht nach Art. 52 EUV i. V. m. Art. 355 AEUV im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten anwendbar, mithin in der 12-Meilen Zone des Küstenmeeres. Die Offshore-Pipeline von Nord Stream 2 wird aber voraussichtlich, wie die Offshore-Pipeline Nord Stream, zu einem großen Teil außerhalb des Küstenmeeres liegen.

Es ist fraglich, ob das Energierecht der Union auch Anwendung findet, wenn sich eine Pipeline oder Teile davon jenseits des sog. Küstenmeeres in den ausschließlichen Wirtschaftszonen der betroffenen Mitgliedstaaten befindet. Stimmen in der Literatur zufolge sind die Mitgliedstaaten zur Anwendung des Unionsrechts berechtigt und verpflichtet, wenn sie über ihr Hoheitsgebiet

⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, BT-Drucks. 17/6248.

⁶ Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, EL 45, Stand: August 2011, Art. 355 AEUV, Rn. 6.

⁷ Proelß, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, EL 67, Stand: November 2012, § 43 WHG, Rn. 11.

⁸ <http://www.nord-stream2.com/our-project/pipeline/>.

hinaus in bestimmten Gebieten, wie etwa im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone, souveräne Rechte ausüben und der Union diesbezüglich eine Regelungsbefugnis zusteht.⁹ Diese Stimmen stützen sich auf die Rechtsprechung des EuGH, der beispielsweise in der Rechtssache Poulsen entschied: *„Was die anderen Meereszonen angeht, so ist die Gemeinschaft befugt, die Beförderung und die Lagerung von Lachs, der in den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung genannten Zonen gefangen wurde, in der ausschließlichen Wirtschaftszone, den Küstengewässern, den inneren Meeresgewässern und den Häfen der Mitgliedstaaten als rechtswidrig zu behandeln.“*¹⁰ Zu der Frage nach der Anwendbarkeit des europäischen Energierechts auf die Projekte Nord Stream und South Stream führte die Parlamentarische Staatssekretärin Iris Gleicke im Dezember 2014 aus: *„Die Nord Stream Pipeline verbindet Wyborg in Russland mit Lubmin. Die Pipeline verläuft also außerhalb der Europäischen Union. Die Regeln des 3. Energiebinnenmarktpakets entfalten ihre Wirkung aber grundsätzlich nur innerhalb der Europäischen Union. [...] Die South Stream Pipeline sollte von Russland durch das Schwarze Meer nach Bulgarien und weiter durch Serbien, Ungarn, Slowenien nach Italien führen. Für den Pipelinebereich außerhalb der Europäischen Union finden die Regelungen des 3. Energiebinnenmarktpakets keine Anwendung. Für den Teil der South Stream Pipeline, der auf dem Territorium von Mitgliedstaaten der Europäischen Union verlaufen soll, gelten die europäischen und nationalen Vorgaben.“*¹¹

Eine abschließende Feststellung ist diesbezüglich nicht möglich. Die Kommission will sich laut eines Presseartikels zu dieser Frage in Bezug auf Nord Stream 2 erst äußern, wenn die beteiligten Firmen die Baupläne für Nord Stream 2 vorgelegt haben.¹²

4.2. Art der Leitung

Für eine Anwendung der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG ist außerdem entscheidend, als welche Art von Leitung (Fernleitungsnetz oder vorgelagertes Rohrleitungsnetz) die Nord Stream 2-Pipeline zu gelten hat. Die Entflechtungsvorgaben der Art. 9 ff. der Richtlinie 2009/73/EG gelten für Fernleitungsnetzbetreiber.

4.2.1. Fernleitungsnetz oder vorgelagertes Rohrleitungsnetz

Nach Art. 2 Nr. 3 der Richtlinie 2009/73/EG bezeichnet der Begriff der Fernleitung den Transport von Erdgas durch ein hauptsächlich Hochdruckfernleitungen umfassendes Netz mit Ausnahme von vorgelagerten Rohrleitungsnetzen und des in erster Linie im Zusammenhang mit der lokalen

⁹ Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 52 EUV, Rn. 5; Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, EL 45, Stand: August 2011, Art. 355 AEUV, Rn. 7.

¹⁰ EuGH, 24.11.1991, Rs. C-286/90, Slg. 1992 I-06019, ECLI:EU:C:1992:453 – Poulsen, Rn. 24 (Hervorhebung durch den Verfasser).

¹¹ Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Iris Gleicke auf die Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen (DIE LINKE), Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht der 75. Sitzung am 17. Dezember 2014, Plenarprotokoll 18/75, Anlage 22.

¹² Weingärtner, Gezerre um Nord-Stream-Ausbau, Onlineartikel der E&M – Energie und Management vom 18.12.2015, abrufbar unter <http://www.energie-und-management.de/nachrichten/detail/gezerre-um-nord-stream-ausbau-112616>.

Erdgasverteilung benutzten Teils von Hochdruckfernleitungen, zum Zweck der Belieferung von Kunden, jedoch mit Ausnahme der Versorgung. Vorgelagerte Rohrleitungsnetze sind gemäß Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2009/73/EG Rohrleitungen oder ein Netz von Rohrleitungen, deren Betrieb und/oder Bau Teil eines Öl- oder Gasgewinnungsvorhabens ist oder die dazu verwendet werden, Erdgas von einer oder mehreren solcher Anlagen zu einer Aufbereitungsanlage, zu einem Terminal oder zu einem an der Küste gelegenen Endanlandeterminal zu leiten. Das vorgelagerte Rohrleitungsnetz endet dort, wo vermarktungsfähiges Erdgas in das Fernleitungsnetz eingespeist wird,¹³ d.h. die Abgrenzung des vorgelagerten Rohrleitungsnetzes vom Fernleitungsnetz erfolgt in der Regel durch Übergabestationen, in denen mit Hilfe von Aufbereitungsanlagen das Gas zwecks Marktfähigkeit aufbereitet wird.¹⁴

In der Literatur sind Gastransportfernleitungen als „*Pipelines, die Teil eines Rohstoffgewinnungsvorhabens sind und dazu dienen, Gas aus anderen Ländern zu einem Terminal auf deutschem Hoheitsgebiet zu leiten*“ und damit als vorgelagerte Rohrleitungen definiert worden.¹⁵ Die Offshore-Pipelines des Projektes Nord Stream sind in einem Aufsatz als vorgelagerte Rohrleitungsnetze im Sinne der Vorgängernorm der Richtlinie 2009/73/EG qualifiziert worden.¹⁶ Eine abschließende Feststellung ist diesbezüglich nicht möglich.

4.2.2. Entflechtungsvorgaben der Richtlinie 2009/73/EG

In Bezug auf Fernleitungsnetze sieht die Richtlinie 2009/73/EG die Verpflichtung zur Entflechtung vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen vor: Unternehmen, die sowohl Übertragungsnetze bzw. Fernleitungsnetze betreiben und zudem in den Bereichen Energieerzeugung und Energieversorgung tätig sind, müssen die zwei Bereiche entflechten. Dafür sieht die Richtlinie drei Möglichkeiten vor. Die erste Möglichkeit ist eine eigentumsrechtliche Entflechtung der Bereiche nach Art. 9 ff. der Richtlinie. Die zweite Möglichkeit ist die Benennung eines unabhängigen Netzbetreibers gemäß Art. 14 der Richtlinie, der sowohl in personeller als auch in eigentumsrechtlicher Hinsicht von dem Eigentümer des Übertragungsnetzes hinreichend unabhängig ist. Die dritte Möglichkeit ist die Bestimmung eines unabhängigen Übertragungsnetzbetreibers gemäß Art. 17 ff., der nur in rechtlicher Hinsicht von den Bereichen Energieerzeugung und Energieversorgung unabhängig ist.¹⁷ Den Mitgliedstaaten werden bei der Umsetzung der Entflechtungsvorgaben durch die Richtlinie große Handlungs- und Ausgestaltungsspielräume eingeräumt.¹⁸

¹³ Boesche, in: Säcker, Energierecht, Band 1, 3. Aufl. 2013, § 3 EnWG, Rn. 184.

¹⁴ Schex, in: Kment, EnWG Kommentar, 1. Aufl. 2015, § 3 EnWG, Rn. 95.

¹⁵ Missling, in: Danner/Theobald, Energierecht, EL 83, Stand: Januar 2015, § 43 EnWG, Rn. 9.

¹⁶ Wolf, Transnationale Vorhaben und nationalstaatliches Zulassungsregime – Rechtliche Rahmenbedingungen für die geplante Ostsee-Pipeline, ZuR 2007, S. 24 (27).

¹⁷ Zu dem Gesamtkomplex der Entflechtung: Gundel/Germelmann, Kein Schlussstein für die Liberalisierung der Energiemärkte – Das Dritte Binnenmarktpaket, EuZW 2009, S. 763 (764 ff.).

¹⁸ Schmidt-Preuß, in: Säcker, Energierecht, Band 1, 3. Aufl. 2013, EnWG Einl. B, Rn. 98.

5. Genehmigung von Pipelines im Bereich des Unionsrechts

Gefragt worden ist auch, von wem eine Pipeline, die unter EU-Recht fällt, genehmigt werden muss.

Die meisten Einzelfallentscheidungen im Bereich des europäischen Energierechts obliegen den nationalen Regulierungsbehörden. Diese beaufsichtigen die Einhaltung der Vorgaben des Unionsrechts durch die Netzbetreiber.¹⁹ Sie sind für die Kontrolle der Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben im Energiebereich verantwortlich. Die Aufgaben der Regulierungsbehörde werden in Deutschland gemäß § 54 Abs. 1 EnWG von der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen und nach Maßgabe des Abs. 2 von den Landesregulierungsbehörden wahrgenommen.

Die Kommission hat im Energierecht hingegen nur wenige Entscheidungsbefugnisse im Einzelfall,²⁰ sie ist nur in bestimmten Fällen von der jeweils zuständigen Regulierungsbehörde zu beteiligen bzw. zu informieren. Sie hat beispielsweise das Recht zur (unverbindlichen) Stellungnahme bei der Zertifizierung eines Fernleitungsnetzeigentümers oder -betreibers, der von einer oder mehreren Personen aus einem oder mehreren Drittländern kontrolliert wird (Art. 11 Abs. 6 und 8 der Richtlinie 2009/73/EG), und das Letztentscheidungsrecht bei der Annahme von Ausnahmeregelungen für Infrastrukturprojekte (Art. 36 der Richtlinie 2009/73/EG).

– Fachbereich Europa –

¹⁹ Gundel/Germelmann, Kein Schlussstein für die Liberalisierung der Energiemärkte – Das Dritte Binnenmarktpaket, EuZW 2009, S. 763 (767)

²⁰ Gundel/Germelmann, Kein Schlussstein für die Liberalisierung der Energiemärkte – Das Dritte Binnenmarktpaket, EuZW 2009, S. 763 (767)