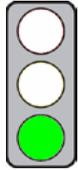


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission berichtet über die unzureichende Krisenfestigkeit des europäischen Gassystems und empfiehlt den Mitgliedstaaten Abhilfemaßnahmen.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Unternehmen der Erdgasbranche.



Pro: (1) Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zu Recht auf, auf Ausfuhrbeschränkungen für Gas zu verzichten.

(2) Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob die bestehenden Ausnahmen von der Pflicht zur Reverse-Flow-Fähigkeit noch gerechtfertigt sind.

(3) Durch stärkere Kooperation der Mitgliedstaaten können die sozialen Folgen für die Bürger in den am stärksten betroffenen Ländern abgemildert werden.

Contra: -

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2014) 654 vom 16. Oktober 2014 über die kurzfristige **Krisenfestigkeit des europäischen Gassystems**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Mit den anhaltenden Spannungen zwischen Russland und der Ukraine hat sich die Gefahr einer Unterbrechung der Erdgaslieferungen nach Europa erhöht.
- Die Kommission hat einen „Stresstest“ durchgeführt, mit dem die Auswirkungen einer größeren Unterbrechung der Gaslieferungen im Winter 2014/15 auf die europäische Gasversorgungssicherheit simuliert wurden.
- Die Kommission stellt die Ergebnisse des Stresstests dar und empfiehlt Maßnahmen, die sich positiv auf die Gasversorgungssicherheit in Europa auswirken sollen. Die Empfehlungen betreffen insbesondere
 - die Gasversorgung „geschützter“ – also besonders schutzbedürftiger – Verbraucher wie Privathaushalte oder Krankenhäuser [zur Definition Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010, Erwägungsgrund 10 und Art. 2 Nr. 1],
 - die Gasinfrastruktur,
 - die Koordination und Kooperation der Mitgliedstaaten bei Lieferengpässen und
 - Maßnahmen zur Reduzierung der Gasnachfrage.

► Methodik des Stresstests

- Der Stresstest basiert insbesondere auf
 - aktuellen Berichten zum einen der Mitgliedstaaten, zum anderen der Ukraine, der Schweiz, der Türkei und weiterer Staaten über
 - die Auswirkungen von Lieferunterbrechungen und
 - geplante staatliche Maßnahmen zur Behebung von Versorgungsengpässen,
 - Modellierungen der Lieferunterbrechungen durch den Europäischen Verbund der Gasfernleitungsbetreiber ENTSO-G und
 - Beiträgen verschiedener Industrieverbände, der Internationalen Energieagentur und der G7-Staaten.
- Der Stresstest simuliert eine bis zu sechsmonatige Lieferunterbrechung zwischen September 2014 und Februar 2015 zum einen bei „durchschnittlichen winterlichen Bedingungen“, zum anderen bei einer „Kältewelle“ im Februar 2015. Dabei unterscheidet er zwischen (S. 2)
 - dem Ausfall aller durch die Ukraine führenden Fernleitungen und
 - dem Ausfall aller russischen Gaslieferungen nach Europa, also auch jener Lieferungen, die nicht durch die Ukraine geleitet werden.

► Ergebnisse des Stresstests

- Der Bericht konzentriert sich auf die Auswirkungen eines Ausfalls aller russischen Lieferungen.
- Bei einem Ausfall aller russischen Lieferungen fehlen bis zu 9 Mrd. m³ Gas. Dies entspricht 2% des EU-Jahresverbrauchs an Gas. (S. 4)

- Es können nur 78% der ausfallenden Gasmengen ersetzt werden und zwar durch (S. 6)
 - zusätzliche Importe von Flüssigerdgas (33%),
 - Gasentnahmen aus Speichern (28%),
 - zusätzliche Gaslieferungen aus Norwegen (13%) und
 - eine Ausweitung der heimischen Erdgasförderung (4%).
- Sollten die Länder bei Lieferengpässen nicht kooperieren, kann es im Februar 2015 u.a. in Bulgarien, Estland und Finnland zu einem Rückgang der zu Verfügung stehenden Gasmengen von über 60% kommen (S. 10).

► **Sicherstellung der Versorgung der „geschützten Verbraucher“ mit Gas**

- Die Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung [(EU) Nr. 994/2010] schreibt vor:
 - Mitgliedstaaten müssen Vorkehrungen treffen, um die Versorgung der „geschützten Verbraucher“ für eine „Mindestdauer“ („Versorgungsstandard“) gewährleisten zu können (Art. 8; dazu s. cep **Kompass** Klima- und Energiepolitik, S. 63 ff.).
 - Dies kann in Notfällen Eingriffe in den Erdgas-Binnenmarkt rechtfertigen [Art. 10 Abs. 1 und 3 i.V.m. Anhang III]. Solche Eingriffe können unter anderem sein:
 - die staatliche Anordnung zur Freigabe von Gas aus Speicheranlagen oder
 - eine Beschränkung der Gaslieferungen an „nicht geschützte“ Verbraucher.
- Die Mitgliedstaaten greifen bei Lieferengpässen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Gasmarkt ein. Dies liegt daran, dass [SWD(2014) 325, S. 5 f.]
 - der Umfang des Kreises der „geschützten Verbraucher“ divergiert und
 - die nationalen Versorgungsstandards zum Teil über die Mindestvorgaben der EU hinausgehen.
- Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten daran, dass
 - höhere nationale Versorgungsstandards nicht zu „unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen“ im Erdgas-Binnenmarkt führen dürfen [Art. 8 Abs. 2 Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010] und
 - Gaslieferungen im Erdgas-Binnenmarkt „nicht ungebührlich“ durch Ausfuhrbeschränkungen behindert werden dürfen [Art. 11 Abs. 5 Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010], und fordert die Mitgliedstaaten auf, sich entsprechend zu verhalten (S. 25).

► **Gasinfrastruktur**

- Alle für die Gasversorgungssicherheit wichtigen Infrastrukturen – insbesondere Flüssiggasterminals und grenzüberschreitende Fernleitungen – sollen fristgerecht fertiggestellt und ohne Verzögerungen in Betrieb genommen werden.
- Grundsätzlich müssen die grenzüberschreitenden Fernleitungen in der EU Erdgas auch gegen die Hauptflussrichtung („reverse flow“) transportieren können [Art. 7 Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010].
 - Allerdings können die Mitgliedstaaten Ausnahmen zulassen, wenn der Nutzen für die Versorgungssicherheit zu gering ist [Art. 7 Abs. 1 lit. b Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010].
 - Derzeit sind nur 21 der 53 grenzüberschreitenden Fernleitungen in der EU reverse-flow-fähig [SWD(2014) 325, S. 11].
 - Angesichts der Ergebnisse des Stresstests sollen die Mitgliedstaaten die Ausnahmen überprüfen (S. 32).
- Bei der Nutzung von Gasspeichern wird die Gasversorgungssicherheit zu wenig beachtet. Die Kommission empfiehlt finanzielle Anreize – z.B. Zahlungen an die Besitzer von Speichergas –, damit Erdgas nicht „vorzeitig“ aus Speichern entnommen wird, solange andere Quellen wie Flüssigerdgas zur Verfügung stehen (S. 26).
- Die Kommission will prüfen, ob die Betreiber von Gasfernleitungen die Zuständigkeit für konkrete Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit erhalten sollen. Diese Maßnahmen könnten umfassen (S. 29)
 - den Gaseinkauf bei Lieferengpässen und
 - Verträge über die Bereitstellung von Speicherkapazitäten.

► **Koordination und Kooperation der Mitgliedstaaten**

- Die Mitgliedstaaten berücksichtigen derzeit bei der Bewertung ihrer Versorgungsrisiken sowie bei der Erstellung von Präventions- und Notfallplänen nur unzureichend die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit in anderen Mitgliedstaaten.
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zu mehr grenzüberschreitender Kooperation und Koordination bei der Sicherstellung der Energieversorgungssicherheit auf.
 - Dies kann verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten falsche Erwartungen über die möglichen Gaslieferungen aus benachbarten Mitgliedstaaten im Krisenfall bilden (S. 22).
 - Durch gemeinsame Präventions- und Notfallpläne [Art. 4 Abs. 3 Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010] kann vereinbart werden, dass im Krisenfall zunächst alle „geschützten Verbraucher“ mit Gas versorgt werden (S. 23 und 30).

► Reduzierung der Gasnachfrage

- Die Gasnachfrage von Haushalten und Unternehmen kann gesenkt werden durch (S. 29)
 - eine Absenkung der Raumtemperatur und
 - Energieeffizienzmaßnahmen wie
 - die Anbringung von Reflektorplatten an Heizkörpern,
 - die Isolierung von Leitungen oder
- Pläne, 10% des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien zu decken, sollten mit Mitteln des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds beschleunigt werden (S. 28).
- Für öffentliche Gebäude sollte – insbesondere wenn sie an Fernwärmesysteme angeschlossen sind – die Umstellung auf andere Brennstoffe, insbesondere Öl und Biomasse, erprobt werden („Brennstoffwechselfähigkeit“, S. 28).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht explizit ein. Sie betont allerdings die Vorteile einer grenzüberschreitenden Koordinierung der Notfallmaßnahmen.

Politischer Kontext

Als Reaktion auf die russisch-ukrainische Gaskrise von 2009 hat die EU 2010 die Vorschriften, die die Erdgasversorgung gewährleisten sollen, verschärft [Erdgasversorgungssicherheit-Verordnung (EU) Nr. 994/2010, s. [cepStudie](#)]. Unter dem Eindruck des jüngsten russisch-ukrainischen Konfliktes veröffentlichte die Kommission nach Aufforderung durch den Europäischen Rat im Juni 2014 eine Mitteilung über eine Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung [COM(2014) 330, s. [cepAnalyse](#)]. Darin kündigte die Kommission einen Stresstest für das europäische Gassystem an. Die vorliegende Mitteilung stellt die Ergebnisse dieses Stresstests dar.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Energie (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die wiederholten Konflikte zwischen Russland und der Ukraine verdeutlichen die Risiken einer zu großen Energieimportabhängigkeit der EU. Der von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführte Stresstest offenbart, dass die derzeitigen Vorkehrungen in gravierenden Fällen – etwa einem sechsmonatigen Ausfall aller russischen Gaslieferungen – nicht ausreichen, um die Gasversorgungssicherheit in allen EU-Staaten zu gewährleisten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin einen über die Vorgaben der EU hinausgehenden Versorgungsstandard für die „geschützten Verbraucher“ festlegen dürfen. Denn ein Ausfall der Gasversorgung kann zum einen je nach Mitgliedstaat unterschiedliche soziale und ökonomische Folgen haben; zum anderen ist die Einstellung der Bürger, wie man sich an die ökonomischen und sozialen Folgen einer Gasunterversorgung am besten anpassen sollte, in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Das geltende EU-Recht sieht ausdrücklich vor, dass unterschiedliche nationale Versorgungsstandards nicht zu Wettbewerbsverzerrungen und zu einer Einschränkung der Gaslieferungen im Binnenmarkt führen dürfen. **Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten daher zu Recht daran**, bei der Einhaltung höherer nationaler Versorgungsstandards **auf Eingriffe in den Erdgas-Binnenmarkt wie Ausfuhrbeschränkungen zu verzichten**.

Ein engmaschiges Netz an Fernleitungen ist für die Versorgungssicherheit in der EU unerlässlich. Nur so kann gewährleistet werden, dass einzelne Mitgliedstaaten – insbesondere in Mittel- und Osteuropa – über verschiedene Kanäle mit Erdgas beliefert werden können und nicht von einzelnen Lieferanten oder Transportrouten abhängen. **Die Kommission weist daher zutreffend darauf hin, dass Flüssigerdgas-Terminals, Gasfernleitungen und weitere für die Versorgungssicherheit wichtige Infrastrukturprojekte fristgerecht fertiggestellt und in Betrieb genommen werden müssen**.

Die Mitgliedstaaten sollten angesichts der Ergebnisse des Stresstests **prüfen, ob die bestehenden Ausnahmen von der Pflicht zur Reverse-Flow-Fähigkeit**, die einigen Betreibern von grenzüberschreitenden Gasfernleitungen gewährt wurden, **noch gerechtfertigt sind**. Denn mit höheren Reverse-Flow-Kapazitäten könnten im Krisenfall erheblich größere Mengen an Gas von West- nach Mittel- und Osteuropa geliefert werden. Das kann die Gasversorgungssicherheit mit geringem Kostenaufwand erhöhen.

Die Kommission kritisiert zu Recht, dass es nur wenige gemeinsame Präventions- und Notfallpläne von Mitgliedstaaten gibt, mit denen bei einer starken Gasknappheit zunächst alle geschützten Verbraucher in den beteiligten Ländern mit Gas versorgt werden. **Durch eine stärkere Kooperation der Mitgliedstaaten können** – wie die Ergebnisse des Stresstests zeigen – **die sozialen Folgen für die Bürger in den am stärksten betroffenen Ländern abgemildert werden**.

Gleichzeitig würden die Kosten für die Aufrechterhaltung der nationalen Versorgungsstandards gesenkt, da im Fall einer ernsten Versorgungsstörung die notwendigen Einsparungen beim Gasverbrauch in dem Land erfolgen, in dem es am günstigsten möglich ist.

Ein kooperatives Vorgehen kann zudem verhindern, dass die am meisten betroffenen Mitgliedstaaten in der Hoffnung auf Solidarität im Krisenfall wesentliche Maßnahmen zur Erhöhung der Gasversorgungssicherheit im eigenen Land unterlassen oder sich nicht an den Kosten der für die eigene Versorgungssicherheit wichtigen Gasinfrastrukturen wie Speicher, Flüssigerdgasterminals oder Fernleitungen in anderen Mitgliedstaaten beteiligen.

Grundsätzlich können bei der Strom- und Wärmeerzeugung auch erneuerbare Energien Gas ersetzen. Für die Versorgungssicherheit ist aber ein 10%-Anteil erneuerbarer Energien an der Wärmeerzeugung nicht so wichtig wie die Fähigkeit, bei Gasengpässen kurzfristig einen „Brennstoffwechsel“ vornehmen zu können, indem z.B. in Fernwärmesystemen Erdgas durch Biogas oder Erdöl ersetzt wird. Dadurch können selbst die Staaten, die ihr gesamtes Erdgas aus Russland beziehen, die ökonomischen und sozialen Auswirkungen ernster Gasversorgungengpässe deutlich reduzieren.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen können die Sicherheit der Gasversorgung stärken. Dies wirkt sich grundsätzlich auch positiv auf Wachstum und Beschäftigung, insbesondere in den von Erdgas abhängigen Wirtschaftszweigen, aus.

Folgen für Standortqualität Europas

Maßgeblich für die Standortentscheidungen von einigen international tätigen Unternehmen ist auch eine verlässliche Erdgasversorgung. Die vorgeschlagenen Maßnahmen stärken daher den Standort Europa.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ergreifen (Art. 194 Abs. 1 lit. b AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Die Koordinierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten kann nur auf EU-Ebene erfolgen (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die empfohlenen Maßnahmen gehen nicht über das zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit erforderliche Maß hinaus (Art. 5 Abs. 4 EUV).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten zu Recht daran, auf Ausfuhrbeschränkungen zu verzichten, und weist zutreffend darauf hin, dass für die Versorgungssicherheit wichtige Infrastrukturprojekte fristgerecht in Betrieb genommen werden müssen. Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob die bestehenden Ausnahmen von der Pflicht zur Reverse-Flow-Fähigkeit noch gerechtfertigt sind. Durch stärkere Kooperation der Mitgliedstaaten können die sozialen Folgen für die Bürger in den am stärksten betroffenen Ländern abgemildert werden.