



Brüssel, den 16.2.2016
COM(2016) 49 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über eine EU-Strategie für Flüssigerdgas und die Speicherung von Gas

{SWD(2016) 23 final}

EINLEITUNG: AUSSCHÖPFUNG DES VOLLEN POTENZIALS VON LNG UND GASSPEICHERN IM BINNENMARKT

Die Rahmenstrategie der Europäischen Kommission für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie¹ bringt das Bestreben der EU, den Übergang zu einem nachhaltigen, sicheren und wettbewerbsorientierten Energiesystem zu vollziehen, konkret zum Ausdruck. Energieeffizienz als „eigenständige Energiequelle“ und die verstärkte Nutzung CO₂-armer Energiequellen, z. B. erneuerbarer Energieträger, sind in diesem Kontext von größter Bedeutung.

Wie im Bericht zur Lage der Energieunion² hervorgehoben, bestehen außerdem nach wie vor erhebliche geopolitische Herausforderungen im Zusammenhang mit einer sicheren und krisenfesten Versorgung mit fossilen Brennstoffen; dies betrifft vor allem Rohstoffe, bei denen die EU in hohem Maß von Einfuhren abhängig ist. Vor diesem Hintergrund bleibt eine stärkere Diversifizierung der Erdgasversorgung der EU ein wichtiges Ziel, zumal die EU-interne Erzeugung in den kommenden Jahrzehnten weiter zurückgehen wird. Die aus der wachsenden Einfuhrabhängigkeit resultierende Unsicherheit kann verringert werden, wenn das Gassystem auch künftig flexibel und dazu fähig ist, auf Lieferschwankungen zu reagieren. Die vorliegende Strategie zielt darauf ab, das Potenzial von Flüssigerdgas (LNG) und Gasspeichern auszuschöpfen, um das Gasversorgungssystem der EU stärker zu diversifizieren und flexibler zu gestalten und so einen Beitrag zu dem zentralen Ziel der Energieunion, nämlich einer sicheren, krisenfesten und wettbewerbsfähigen Gasversorgung, zu leisten.

Was **LNG** betrifft, so ergeben sich aus dem in den nächsten Jahren erwarteten drastischen Anstieg des weltweiten Angebots (um 50 %) und den damit verbundenen Preissenkungen für die EU große Chancen, vor allem in Bezug auf die Sicherheit und Krisenfestigkeit der Gasversorgung. Auch wenn viele Mitgliedstaaten laut der EU-Strategie von 2014 zur Energieversorgungssicherheit³ und der Mitteilung über die kurzfristige Krisenfestigkeit des europäischen Gassystems⁴ über voll entwickelte und liquide Gasmärkte verfügen, sind vier Mitgliedstaaten im Ostseeraum sowie in Mittel- und Südosteuropa stark von einem einzigen Lieferanten abhängig und damit anfällig für Versorgungsunterbrechungen.

Diese Mitgliedstaaten müssen ihre Energiequellen rasch diversifizieren, und die Verfügbarkeit von LNG könnte in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag leisten, neben den bereits vorhandenen Gasfernleitungen, der Gasspeicherung und dem Ausbau des südlichen Gaskorridors sowie der Flüssiggas-Hubs im Mittelmeerraum. Energieeffizienzmaßnahmen und CO₂-arme Energiequellen wie z. B. erneuerbare Energieträger spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle, und bei Investitionen in LNG- oder Gasinfrastrukturen sollte darauf geachtet werden, dass das Risiko technologischer Lock-ins oder verllorener Vermögenswerte („stranded assets“) im Zusammenhang mit Infrastrukturen für fossile Brennstoffe vermieden wird.

LNG kann auch Vorteile hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen, da die Märkte zunehmend einem größeren Wettbewerb durch internationale Lieferanten ausgesetzt

¹ COM(2015) 80.

² COM(2015) 572.

³ COM(2014) 330.

⁴ COM(2014) 654.

sind. Manchmal können die Auswirkungen derartiger Veränderungen erheblich sein, wie im Falle Litauens.

Um das volle Potenzial des Zugangs zu einem wachsenden internationalen LNG-Markt auszuschöpfen und dafür zu sorgen, dass die EU zu einem attraktiven Markt für Lieferanten wird, muss die EU drei Dinge gewährleisten:

Erstens muss sie sicherstellen, dass die notwendige Infrastruktur für die Vollendung des Binnenmarkts vorhanden ist, und allen Mitgliedstaaten den Zugang zu internationalen LNG-Märkten ermöglichen, entweder auf direktem Wege oder über andere Mitgliedstaaten. Besonders dringend erforderlich ist dies für Mitgliedstaaten, die zu sehr von einem einzigen Lieferanten abhängig sind.

Zweitens muss die EU den Erdgasbinnenmarkt vollenden, damit sie die richtigen Preissignale aussendet – um sowohl LNG dahin zu lenken, wo es benötigt wird, als auch die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen zu ermöglichen.

Drittens muss die EU ihre Bemühungen um eine enge Zusammenarbeit mit internationalen Partnern verstärken, um freie, liquide und transparente weltweite LNG-Märkte zu fördern. Dies bedeutet eine Intensivierung des Dialogs mit derzeitigen und künftigen Lieferanten sowie anderen großen LNG-Verbrauchern mit dem Ziel, die Hindernisse für den LNG-Handel auf den Weltmärkten zu beseitigen.

Neben der Verbesserung der Versorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit kann LNG in einigen Fällen Umweltauswirkungen verringern und so das Nachhaltigkeitsziel der EU unterstützen. Ein Schlüsselbereich ist in diesem Zusammenhang der Verkehr, wo LNG zunehmend als Alternative zu Schiffskraftstoffen und zu Diesel in schweren Nutzfahrzeugen wie beispielsweise Lkw genutzt werden wird. Im kleinen Maßstab kann LNG auch eine Rolle bei der Verringerung der Umweltauswirkungen der Wärme- und Stromversorgung spielen, beispielsweise für industrielle oder andere Verbraucher in entlegenen Gebieten und/oder Gebieten ohne Netzanschluss, die derzeit auf umweltschädlichere fossile Brennstoffe angewiesen sind.

Die sich wandelnde Situation auf den Gasmärkten ist auch mit Veränderungen in Bezug auf die **Gasspeicheranlagen der EU** verbunden, die von wesentlicher Bedeutung für die Optimierung der Nutzung von Gasinfrastrukturen und die Ausgewogenheit des Systems sind. Robuste und ausreichende Gasspeicheranlagen spielen eine entscheidende Rolle für die Sicherheit und Krisenfestigkeit der Energieversorgung im Falle größerer Versorgungsunterbrechungen.

Allerdings wird wie bei LNG das Potenzial der Gasspeicherung als Beitrag zu dieser Sicherheit und Krisenfestigkeit derzeit nicht voll ausgeschöpft. Investitionen in Gasspeicheranlagen werden durch ungünstige Marktbedingungen und Einschränkungen bei der grenzüberschreitenden Verfügbarkeit von gespeichertem Gas zwischen Mitgliedstaaten behindert. Die Gewinne im Gasspeichergeschäft stehen unter Druck, was nicht nur für die Zukunft geplante Investitionen, sondern auch den bisherigen Umfang der Speicherkapazitäten in Frage stellen könnte.

Die vorliegende Strategie, mit der eine Verpflichtung aus der Rahmenstrategie für die Energieunion erfüllt wird und die in Konsultation mit einem breiten Spektrum von

Interessenträgern ausgearbeitet wurde⁵, geht näher auf die oben genannten Fragen ein und enthält Schlussfolgerungen bezüglich der konkreten Maßnahmen, die in diesem Bereich erforderlich sind.

1. ERRICHTUNG DER FEHLENDEN INFRASTRUKTUREN

LNG-Infrastruktur

Die EU hat über mehrere Jahrzehnte ein sehr ausgedehntes Gasnetz aufgebaut, das sich über den ganzen Kontinent erstreckt. Neben einer beträchtlichen heimischen Förderung werden dabei auch Fernleitungsverbindungen zu einigen der weltgrößten Erdgasversorgungsquellen, etwa in Russland, Norwegen und Algerien, genutzt.

Die derzeitigen LNG-Terminals in der EU bieten insgesamt eine ausreichende Rückvergasungskapazität und es sollen noch weitere hinzukommen⁶. Allerdings sind sie nicht optimal über die gesamte EU verteilt. Dies ist einer der Faktoren, die zur Anfälligkeit bestimmter Mitgliedstaaten gegenüber Versorgungsunterbrechungen beitragen, die nur wenige oder gar keine Auswahlmöglichkeiten bei ihrem Gaslieferanten haben. Gleichzeitig war der Auslastungsgrad der Terminals in Europa in den vergangenen Jahren verhältnismäßig niedrig⁷, was auf die höheren LNG-Preise in Asien – die Lieferungen von Europa weglenken – und den Wettbewerb durch Fernleitungsgas zurückzuführen ist.

Die Problematik der suboptimalen Verteilung der LNG-Terminals lässt sich entweder durch den Bau neuer Terminals an geeigneten Orten oder durch die Verbesserung des Zugangs zu vorhandenen Terminals angehen. Mehr Verbindungen zu Flüssiggas-Hubs, an denen Gas aus bestehenden LNG-Terminals oder aus Fernleitungen gehandelt wird, würde die Versorgungssicherheit für diejenigen Mitgliedstaaten erhöhen, die derzeit nur Zugang zu einer begrenzten Anzahl von Versorgungsquellen haben. Gleichzeitig würde dies zur grenzübergreifenden Marktintegration beitragen.

Bei jeder neuen Infrastruktur spielt die wirtschaftliche Tragfähigkeit eine Schlüsselrolle. Bei LNG-Terminals hängt sie unter anderem davon ab, ob Zugang zu mehr als nur einem nationalen Markt besteht⁸. Darüber hinaus hat sich durch die Entwicklung von Schiffen für die LNG-Speicherung und -Rückvergasung (Floating Storage and Regasification Units – FSRU), die kostenwirksame Lösungen bieten, auch die Dynamik der Investitionen in die Einfuhrkapazität verändert⁹. Das Beispiel des FSRU in Klaipėda zeigt, dass allein die Aussicht auf eine neue LNG-Quelle auf dem Markt Verbesserungen bei der Gasversorgungssicherheit und der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bewirken kann¹⁰.

⁵ In diesem Zusammenhang hat die Kommission eine dreimonatige öffentliche Konsultation durchgeführt, deren Ergebnisse in der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen näher erläutert werden.

⁶ Abschnitt 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD (2016)23) enthält eine Tabelle, in der die Einfuhrkapazität bestehender und geplanter LNG-Terminals dargestellt ist.

⁷ 20 % im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt von 33 %. Siehe auch Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁸ Das Projekt auf Krk (Kroatien) ist ein klares Beispiel dafür.

⁹ Aufgrund niedrigerer Investitionskosten und kürzerer Vorlaufzeiten. Bei allen sechs zuletzt errichteten LNG-Terminals handelt es sich um FSRU.

¹⁰ Siehe Abschnitt 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Selbst bei einem soliden Business Case kann die Finanzierung von LNG-Terminals oder anderen Infrastrukturinvestitionen noch mit großen Herausforderungen verbunden sein. Grundsätzlich sollten LNG-Terminals über die Tarife finanziert werden, doch in einigen Fällen tragen die Marktteilnehmer das Investitionsrisiko¹¹. EU-Mittel können dazu beitragen, die schwache wirtschaftliche Tragfähigkeit von Terminals auszugleichen, die besonders wichtig für die Versorgungssicherheit sind. Darlehen der Europäischen Investitionsbank, u. a. im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), können eine weitere Quelle für die langfristige Finanzierung von LNG-Infrastrukturen darstellen. Dennoch ist es wichtig, dass sämtliche wirtschaftlichen Aspekte neuer Terminals geprüft und die kosteneffizientesten Lösungen gewählt werden¹².

Speicherinfrastruktur

Die Gasspeichergesamtkapazitäten in der EU sind in den letzten 10 Jahren stark gestiegen. Dies hat verbunden mit alternativen Flexibilitätsmechanismen wie einem reibungsloseren grenzüberschreitenden Handel, der Anpassung an Nachfrageschwankungen mithilfe der Pipelines und der zunehmenden Verfügbarkeit von LNG zu gewissen Überkapazitäten in einigen Bereichen und geringeren Unterschieden zwischen Sommer- und Winterpreisen für Gas geführt. Verfügbarkeit und Art der Speicherinfrastrukturen in der EU variieren je nach Energiemix, Lieferportfolio und geologischer Situation erheblich¹³.

Generell könnten eine größere Verbundfähigkeit und eine intensivere regionale Zusammenarbeit dazu führen, dass Gasspeicher besser und effizienter genutzt werden. Auch einige Länder in der Nachbarschaft der EU, wie die Ukraine, verfügen über beträchtliche Speicherkapazitäten, die grundsätzlich weiter ausgebaut und an das Gasnetz der EU angeschlossen werden könnten¹⁴. Stünden diese Kapazitäten für Lieferungen an die EU zur Verfügung, so könnte die EU ihre eigenen Gasspeichermengen optimieren.

Obwohl die gegenwärtigen Speicherkapazitäten ausreichend erscheinen, müssen noch Anpassungen bei den Verbindungsleitungen und der Regulierung vorgenommen werden, um ihre grenzüberschreitende und breitere regionale Verfügbarkeit zu verbessern.

Anbindung von LNG-Anlagen und Speichieranlagen an die Märkte

Durch die TEN-E-Verordnung¹⁵, die 2013 gemeinsam mit der Fazilität „Connecting Europe“ verabschiedet wurde, wurde ein stabiler europäischer Politikrahmen geschaffen, um auch die Gasinfrastrukturen der EU (einschl. Fernleitungen, LNG-Terminals und Speichern) zu unterstützen, die in Europa benötigten Projekte zu ermitteln und ihre rechtzeitige Umsetzung zu gewährleisten¹⁶.

¹¹ Ausgenommene Terminals; siehe Abschnitte 3 und 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹² Staatliche Beihilfen sind grundsätzlich nicht zulässig, wenn die Unterauslastung bestehender einschlägiger Infrastrukturen zeigt, dass keine neue Infrastruktur benötigt wird.

¹³ Siehe Abschnitt 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹⁴ Siehe Abschnitt 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, ABl. L 115 vom 25.4.2013, S. 39-75.

¹⁶ Die zweite Unionsliste mit Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Projects of Common Interest – PCI) wurde am 18. November 2015 verabschiedet. C(2015) 8052 final.

- Die Hochrangige Gruppe für Erdgas-Verbindungsleitungen in Mittel- und Südosteuropa (CESEC) hat sechs vorrangige Vorhaben ermittelt, die dazu beitragen, dass alle Länder in der Region entlang der beiden wichtigsten Korridore vom Terminal Krk nach Osten und von Griechenland nach Norden Zugang zu LNG erhalten.
- Die Gruppe für den Verbundplan für den baltischen Energiemarkt (BEMIP) hat sechs vorrangige Vorhaben ermittelt, die zum Zugang zu LNG und Gasspeichern in der Region beitragen, indem die drei baltischen Staaten und Finnland an das europäische Netz angebunden werden.
- Die hochrangige Gruppe für Südwesteuropa hat zwei Vorhaben ermittelt, die der Beseitigung von Engpässen und der Anbindung der regionalen Märkte dienen.

Darüber hinaus haben Analysen immer wieder gezeigt, dass in Irland die Versorgung nicht ausreichend diversifiziert ist und dass Zypern und Malta Energieinseln sind.

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, rasch endgültige Investitionsentscheidungen zu diesen vorrangigen Vorhaben zu treffen, deren Umsetzung gewährleistet wird, dass die gesamte EU Zugang zu vielfältigen Gasversorgungsquellen erhält. Dies würde entscheidend zu einer erschwinglichen und sicheren Versorgung aller EU-Bürger mit Erdgas beitragen. Die Kommission wird in ihrem jährlichen *Bericht zur Lage der Energieunion* auf Basis der einzelnen Vorhaben darlegen, welche Fortschritte erzielt werden und welche zusätzlichen Maßnahmen erforderlich sind.

Aktionslinien:

- Die Kommission unterstützt die Arbeit der oben genannten hochrangigen Gruppen und fordert die Mitgliedstaaten und Projektträger auf, die Annahme endgültiger Entscheidungen über diese wichtigen Vorhaben vorrangig voranzutreiben. Sie ruft die Mitgliedstaaten und die regionalen Gruppen auf, hierbei und bei der Festlegung von Schlussfolgerungen zur künftigen Tragfähigkeit von LNG-Terminals rasche Fortschritte zu erzielen. Diese sollten in dem vor kurzem eingerichteten Energieinfrastruktur-Forum erörtert werden.
- Die Arbeiten zur Fertigstellung der Kosten-Nutzen-Analysen sollten verstärkt werden, um zu ermitteln, welche LNG-Terminals und/oder weiteren Verbindungen für ihren Anschluss an die Märkte am besten geeignet sind.
- Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den regionalen Gruppen dafür sorgen, dass den Projektträgern die verfügbaren Projektfinanzierungsoptionen (nämlich im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen, der Fazilität „Connecting Europe“ und, soweit relevant, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung) bekannt sind und dass technische Lösungen (wie FSRU) in Betracht gezogen werden, wobei besonderes Augenmerk auf Vorhaben gerichtet werden sollte, die durch Hindernisse oder Verzögerungen beeinträchtigt werden.

2. VOLLENDUNG DES ERDGASBINNENMARKTES: KOMMERZIELLE, RECHTLICHE UND REGULATORISCHE ASPEKTE

Die EU zu einem attraktiven Markt für LNG machen

Neben einer ausreichenden Infrastruktur bedarf es auch gut funktionierender und liquider Gasmärkte, wenn den Verbrauchern in der EU das Potenzial von LNG unter dem Aspekt der Diversifizierung und, zumindest kurz- bis mittelfristig, als äußerst wettbewerbsfähige Alternative zu Fernleitungsgas zugutekommen soll.

Bei der Umsetzung des geltenden EU-Energierechts, insbesondere des dritten Energiepakets und der Netzkodizes, wurden erhebliche Fortschritte erzielt²¹. Eine konsequente Anwendung aller Vorschriften dürfte die Entstehung eines vollständig funktionierenden Erdgasbinnenmarktes sicherstellen.

Bereits vorhandene LNG-Terminals fallen ebenso wie existierende Pipelines unter das dritte Energiepaket. Obwohl dieses darauf abzielt, die externen Zugangsstellen zum Binnenmarkt flexibler zu gestalten und den Zugang Dritter zur Rechtsnorm zu machen, ist derzeit eine beträchtliche Anzahl von LNG-Terminals vom Zugang Dritter ausgenommen²². In diesem Zusammenhang sollten die nationalen Regulierungsbehörden

- weiter gleiche Wettbewerbsbedingungen für bestehende Terminals sicherstellen,
- die Einführung neuer Dienste ermöglichen, auch in Bezug auf neue Technologien für LNG-Terminals, und
- weiterhin transparente und wirksame marktbasierende Kapazitätszuweisungsmechanismen an ausgenommenen LNG-Terminals durchsetzen, um neue Marktteilnehmer zu gewinnen, die so die Gasmärkte der EU erreichen.

Auf den europäischen Märkten können LNG-Lieferungen den Besitzer am problemlosesten über Flüssiggas-Hubs wechseln, wo zahlreiche Verkäufer und Käufer aufeinander treffen und Gas aus unterschiedlichen Quellen angeboten wird. Derzeit verfügt nur eine begrenzte Zahl von EU-Mitgliedstaaten über ausreichend liquide Märkte²³. In anderen Teilen Europas sind die Gasmärkte weit weniger entwickelt: Die mittel-, südost- und südwesteuropäischen Regionen verfügen selbst nicht über ausreichend liquide Märkte und haben keinen Zugang zu den Märkten in Nordwesteuropa. Es besteht die Gefahr, dass den Ländern in Mittel- und Südosteuropa Regionen die Vorteile entgehen, die sich aus dem Zugang zu internationalen LNG-Märkten – und generell aus dem Wettbewerb auf dem Gasmarkt – ergeben.

Daher ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Erdgasbinnenmarkt zu vollenden, die verbleibenden regulatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Hindernisse zu beseitigen und für diese Märkte den Zugang zu effizienten regionalen Gas-Hubs zu ermöglichen. Ein regionaler Ansatz hat sich mehrfach²⁴ als wirksam

²¹ Auch die Wettbewerbsregeln werden strikt durchgesetzt, um Verzerrungen des Erdgasbinnenmarkts zu verhindern und die Versorgungssicherheit zu fördern.

²² Siehe Abschnitt 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

²³ Auf diese Märkte entfallen ca. 75 % der gesamten Erdgasnachfrage in der EU (Quelle: ACER auf Grundlage des Erdgaszielmodells).

²⁴ Betrifft vor allem BEMIP, CESEC und Südwesteuropa.

erwiesen, um Länder in die richtige Richtung im Hinblick auf einen besser funktionierenden Markt zu lenken. Bei diesen regionalen Initiativen sollten auch die Prioritäten der vorliegenden Strategie berücksichtigt werden, um die EU zu einem attraktiven Markt für LNG zu machen.

Aktionslinien:

- **Im Kontext des BEMIP** fordert die Kommission die NRB auf, bis Mitte 2016 einen Aktionsplan zu erstellen, in dem i) Maßnahmen genannt werden, die das Auslaufen der Ausnahmeregelung im Rahmen des dritten Energiepakets regeln, damit der baltische Gasmarkt so bald wie möglich vollständig geöffnet werden kann, und ii) die für die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts erforderlichen Schritte ermittelt werden.
- **Hinsichtlich der CESEC** fordert die Kommission die NRB auf, bis Mitte 2016 einen ambitionierten Fahrplan mit Regulierungslösungen vorzuschlagen, um den CESEC-Prozess zu unterstützen, und der hochrangigen Gruppe und den Ministern über die diesbezüglich erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.
- **Was die hochrangige Gruppe für Südwesteuropa** anbelangt, so ist es eine Priorität der Kommission, sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene eng mit dieser zusammenzuarbeiten, um die Vollendung der östlichen Gasversorgungssachse zu unterstützen, die erforderlich ist, um die Iberische Halbinsel besser an den Gasbinnenmarkt anzubinden, ihr Zugang zu Flüssiggas-Hubs zu ermöglichen und damit zur weiteren Diversifizierung des Gasportfolios der EU beizutragen.

Gasspeicherung im Binnenmarkt

Der Bedarf an Speicherkapazität und deren Verfügbarkeit sowie die Rolle, die die Speicherung bei der Gasversorgung und der Energieversorgungssicherheit spielt, hängen vor allem von den regionalen Gegebenheiten ab. Entsprechend sind die Ansätze für die Regulierung der Speicherung in den einzelnen Ländern und Regionen sehr unterschiedlich.

Auch die Tarife für den Zugriff auf Gasspeicher variieren in der EU erheblich; in manchen Fällen müssen die Lieferanten zweimal zahlen: sowohl für die Einspeicherung als auch für die Entnahme von Gas. Durch derartige Tarifstrukturen wird die Gasspeicherung weniger attraktiv und ist im Fall unverhältnismäßig hoher Tarife sogar nicht mehr wettbewerbsfähig. Daher sollte die Frage der Einspeicherungs- und Entnahmetarife mit dem Ziel erörtert werden, EU-weite Netzkodizes zu entwickeln, damit gleiche Bedingungen für konkurrierende Flexibilitätsinstrumente geschaffen werden. Zudem sollten die Tarifstrukturen die Kosten widerspiegeln.

Die technischen Aspekte der Speicherung müssen ebenfalls behandelt werden, um sicherzustellen, dass künftige neue Speicheranlagen und Gasinfrastrukturen für verschiedene Arten von Gas geeignet sind, darunter auch für Biomethan und andere erneuerbare Gase. Dies sollte wiederum eine stärkere Nutzung von Speicherkapazität für Biogas und damit den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft ermöglichen. Die Betreiber von Speicheranlagen sind allerdings mit sinkenden Spannen zwischen Sommer- und Winterpreisen für Gas konfrontiert, was zu einer geringeren Rentabilität der Gasspeicherung führt, die entsprechend empfindlicher auf Kostenanstiege reagiert.

Um sicherzustellen, dass die Gasspeicherung ihr volles Potenzial als flexibles Instrument entfalten kann und dass die Infrastruktur effizient genutzt wird, sollten die Regulierungsbehörden den Betreibern von Speicheranlagen ermöglichen bzw. sie dazu ermutigen, neue Dienstleistungen zu entwickeln und anzubieten, die auf Sekundärmärkten und über die Grenzen hinweg frei gehandelt werden können. Bei diesen Entwicklungen und Regelungen sollte nicht zwischen verschiedenen Nutzern der Gasspeicherung diskriminiert werden. Der Wettbewerb zwischen den Speicherbetreibern wird sicherstellen, dass diese und ihre Kunden Vertragsbedingungen aushandeln können, die ihren Bedürfnissen auf möglichst kosteneffiziente Weise Rechnung tragen. Eine strikte Durchsetzung der Wettbewerbsregeln wird dafür sorgen, dass dies in der Praxis auch tatsächlich geschieht.

Die EU-Strategie für die Gasspeicherung sollte zudem für eine bessere Vernetzung der regionalen Märkte sorgen, da bei der Speicherung noch Potenzial für die Nutzung von Synergien im Energiebinnenmarkt vorhanden ist. Damit die Speicheranlagen wirksam genutzt werden können, müssen die Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene eng zusammenarbeiten und sich mit den Nachbarländern abstimmen. Diese verstärkte regionale Zusammenarbeit wird das Vertrauen in die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Speicheranlagen außerhalb des Hoheitsgebiets der einzelnen Mitgliedstaaten erhöhen.

In diesem Kontext und hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen ist zu erwähnen, dass die Zuweisung von Speicher- und Fernleitungskapazitäten an den Netzkopplungspunkten offenbar nicht immer ausreichend vereinheitlicht ist, wodurch Engpässe entstehen können. Die Zuweisungsverfahren für die Speicher- und Fernleitungskapazitäten an Netzkopplungspunkten sollten es den Betreibern ermöglichen, diese Kapazitäten gleichzeitig und ausreichend im Voraus zu reservieren. Dies könnte zur Optimierung der regionalen Nutzung von Gasspeichern beitragen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, mit den Nachbarländern in dieser Frage enger zusammenzuarbeiten und sich besser mit ihnen abzustimmen.

Aktionslinien:

- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, einen angemessenen physischen Zugang zu Gasspeichern zu gewährleisten, auch in Bezug auf die Kapazitäten im Fernleitungsnetz.
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, eng mit den Nachbarländern zusammenzuarbeiten, um die regionale Nutzung von Speichern zu optimieren.
- Die Kommission strebt an, die Nutzung von Speichern durch die Fertigstellung und erforderlichenfalls die Anpassung von Netzkodizes zu optimieren.

Optimierung der Rolle der Speicherung bei der Sicherheit der Erdgasversorgung

Wenngleich die verfügbaren Speicherkapazitäten in der EU angemessen erscheinen, könnte das Risiko bestehen, dass Anlagen geschlossen werden müssen, wenn der Umfang der gespeicherten Gasvorräte weiter sinkt. In den meisten Fällen wäre es technisch unmöglich, solche Speicheranlagen wiederzueröffnen, so dass die Schließung dauerhaft wäre. Dieses Risiko kann sich aus der Tatsache ergeben, dass der Markt die Vorteile der Versorgungssicherheit, die für Krisensituationen gespeichertes Gas bietet, nicht voll

honoriert²⁵. Einige Mitgliedstaaten begegnen dem durch die Bildung strategischer Reserven und Speicherpflichten. Während die als strategische Reserven vorgesehenen Mengen permanent vom Markt genommen sind, erfordert eine Speicherpflicht, dass die Marktteilnehmer zu bestimmten Zeitpunkten, insbesondere im Winter, ein Mindestmaß an Gas einspeichern und vorrätig halten²⁶.

Um unnötige Kosten für das Gassystem zu vermeiden, die die Wettbewerbsfähigkeit von Gas gegenüber anderen Brennstoffen verringern würden, sollten dafür strenge Bedingungen gelten, die im Einzelnen in regionalen Risikobewertungen sowie Präventions- und Notfallplänen festgelegt werden, wie dies im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung über die sichere Erdgasversorgung vorgeschlagen wurde²⁷. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere sicherstellen, dass derartige Maßnahmen sich weder auf die Fähigkeit anderer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Gasversorgung ihrer Verbraucher noch auf die Entwicklung der nationalen Gasmärkte nachteilig auswirken.

Damit alle Marktteilnehmer in den Mitgliedstaaten Zugang zu ausreichenden Speicherkapazitäten auf regionaler Ebene erhalten, wird die Kommission darauf hinarbeiten, dass alle (auch regulatorischen) Schranken beseitigt werden, die verhindern, dass die Gasspeicherung als wettbewerbsfähiges Instrument der Versorgungsflexibilität fungieren kann, und im Rahmen der regionalen Präventions- und Notfallpläne sicherstellen, dass die Gasspeicherung ihr volles Potenzial entfalten kann.

Aktionslinien:

- Auf der Grundlage der vorgeschlagenen Überarbeitung der Verordnung über die sichere Erdgasversorgung ruft die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Effizienz und Wirksamkeit der grenzüberschreitenden Nutzung von Gasspeichern durch regionale Präventions- und Notfallpläne zu optimieren.
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen dieser Pläne Maßnahmen zu treffen, die die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Gasspeichern auf einer breiteren regionalen Ebene fördern.

3. DIE EU ALS AKTEUR AUF INTERNATIONALEN LNG-MÄRKTEN

Die internationalen LNG-Märkte stehen vor einem größeren Umbruch, da bis 2020 in Australien und den Vereinigten Staaten umfangreiche Verflüssigungskapazitäten entstehen und außerdem beträchtliches Potenzial für die künftige Versorgung aus anderen Regionen,

²⁵ Siehe Abschnitt 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

²⁶ Für weitere Einzelheiten siehe Abschnitt 6 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

²⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Rates.

einschließlich des Mittelmeerraums, vorhanden ist²⁸. Die LNG-Preise werden in den kommenden Jahren voraussichtlich niedriger sein als in der jüngsten Vergangenheit, so dass die EU ihre Einfuhren erhöhen dürfte.

Ein größerer und liquiderer globaler LNG-Markt ist für die EU von Vorteil. Die Globalisierung des LNG-Markts hat jedoch auch eine wichtige außenpolitische Dimension: Als großer LNG-Importeur (der zweitgrößte nach Japan) hat die EU ein starkes Interesse an der Förderung freier, liquider und transparenter LNG-Märkte weltweit. Zu diesem Zweck bedarf es einer engen Zusammenarbeit der EU mit internationalen Partnern und innerhalb internationaler Gremien, um sicherzustellen, dass die Marktteilnehmer nicht am Aufbau von Handelsbeziehungen gehindert werden (beispielsweise durch territoriale Beschränkungen) und dass der freie Handel weder unter normalen Marktbedingungen noch im Falle externer Schocks begrenzt wird. Die im Aktionsplan für Energiediplomatie beschriebenen EU-Instrumente für die Energiediplomatie sollten aktiv eingesetzt werden, um dieses Ziel auf bilateraler und multilateraler Ebene zu verfolgen, und zwar anhand der nachstehenden Aktionslinien.

Aktionslinien:

- Die Kommission sollte gemeinsam mit der Hohen Vertreterin der EU und Kommissionsvizepräsidentin regelmäßige Gespräche mit Australien zum Thema LNG führen und weiterhin eng mit anderen derzeitigen und potenziellen Lieferanten zusammenarbeiten, wie Katar, Nigeria, Ägypten, Angola, Mosambik, Tansania, Israel, Libanon, Iran, Irak und Libyen. Auch den hochrangigen Dialogen über Energie mit Algerien, den USA und Kanada sollte weiter Priorität eingeräumt werden.
- Die EU sollte eine enge Zusammenarbeit mit anderen großen LNG-Importeuren pflegen, darunter mit Japan (vor allem im Kontext seiner G7-Präsidentschaft im Jahr 2016), Südkorea, China und Indien, sowie mit der Internationalen Energieagentur und innerhalb multilateraler Foren, um gemeinsame Interessen bei der Förderung von transparenten, liquiden und gegenüber externen Schocks widerstandsfähigen LNG-Märkten zu verfolgen.
- In Übereinstimmung mit dem überarbeiteten Beschluss über zwischenstaatliche Abkommen, der gemeinsam mit dieser Mitteilung veröffentlicht wird, sollte die Kommission prüfen, ob die einschlägigen zwischenstaatlichen Abkommen, einschließlich der Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern über LNG, mit dem EU-Recht in Einklang stehen.

4. NACHHALTIGKEIT UND NUTZUNG VON LNG ALS ALTERNATIVEM BRENNSTOFF IN DEN BEREICHEN VERKEHR SOWIE WÄRME- UND STROMERZEUGUNG

Wie in der Einleitung erwähnt, hat LNG in einigen Fällen das Potenzial, Umweltauswirkungen zu reduzieren, beispielsweise im Verkehrssektor, wenn es Kraftstoffe wie Diesel oder Schweröl ersetzt. Die Nutzung von LNG in Lkw und in der Schifffahrt kann zur Reduzierung verschiedener Schadstoffemissionen beitragen und es dem Schiffsverkehrssektor ermöglichen, die Anforderungen hinsichtlich der Absenkung des

²⁸ Siehe Abschnitt 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Schwefel- und Stickstoffgehalts in Schiffskraftstoffen zu erfüllen, die in Emissions-Überwachungsgebieten eingesetzt werden. In beiden Fällen können Treibhausgasemissionen durch die Nutzung von LNG verringert werden, vor allem wenn flüssiges Biomethan beigemischt wird, vorausgesetzt, dass die Methan-Emissionen minimiert werden (s. unten). Ähnliche Erwägungen gelten für den Einsatz von LNG im kleinen Maßstab für die Wärme- und Stromerzeugung, und die EU sollte die vermehrte Nutzung von LNG als Alternativkraftstoff weiter unterstützen, soweit es umweltschädlichere konventionelle Kraftstoffe ersetzt und nicht an die Stelle erneuerbarer Energiequellen tritt, wie es mit den Nachhaltigkeitszielen im Einklang steht.

Die genauen Umweltauswirkungen hängen von einer Reihe verschiedener Faktoren innerhalb der LNG-Lieferkette ab und sollten von Fall zu Fall beurteilt werden. Ein Schlüsselfaktor in diesem Zusammenhang (wie bei Pipelines und beim Erdgaseinsatz im Allgemeinen) ist die Menge der möglichen Methan-Emissionen. Die Hersteller und Betreiber von LNG-Versorgungsanlagen sowie die Anbieter entsprechender Technologien sollten daher anstreben, diese Emissionen und damit den Treibhausgaseffekt der LNG-Nutzung insgesamt zu minimieren.

Ein weiterer Schlüsselfaktor ist die langfristige Verfügbarkeit von CO₂-ärmeren Alternativen. Erneuerbare Energiequellen und/oder die effiziente Energienutzung können in vielen Fällen äußerst kosteneffiziente Lösungen bieten, weshalb diese Optionen im Zuge von Entscheidungen über LNG-Infrastrukturen sorgfältig geprüft werden sollten, damit vor allem das Risiko technologischer Lock-ins oder verlorener Vermögenswerte vermieden wird. Weitere Einzelheiten zu den vorgenannten Themen finden sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die dieser Mitteilung beigefügt ist.

Aktionslinien:

- Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, die Richtlinie 2014/94/EU über alternative Kraftstoffe vollständig umzusetzen, einschließlich der Einrichtung von LNG-Tankstellen auf den TEN-T-Korridoren sowie in See- und Binnenhäfen.
- Die Kommission setzt – gemeinsam mit den Interessenträgern, unter anderem im Europäischen Forum für nachhaltige Schifffahrt – ihre Arbeiten zur Schaffung eines harmonisierten Regulierungs- und Normungsrahmens fort, der eine stärkere Nutzung von LNG in der Schifffahrt fördert.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Schaffung liquider und wettbewerbsorientierter Märkte, die es ermöglichen, dass LNG und andere neue Gaslieferungen derzeit isolierte Märkte erreichen und dort konkurrieren können, ist für die Verwirklichung der Ziele der Energieunion von grundlegender Bedeutung. Die Analyse der Kommission hat ergeben, dass die größten bei den Gas-Stresstests ermittelten Schwachstellen durch die vollständige Umsetzung der wichtigsten von den hochrangigen Gruppen genannten PCI beseitigt oder wenigstens gemindert werden können. Daher ist es von äußerster Wichtigkeit, dass die fehlenden Infrastrukturverbindungen rasch geschaffen und die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um liquide und wettbewerbsorientierte Märkte zu fördern, einschließlich Maßnahmen, die den Zugang zu LNG ermöglichen und neue Flüssiggas-Hubs in Mittel- und Südosteuropa, im Ostseeraum, in Südwesteuropa und im Mittelmeerraum fördern.

Wo die geologischen Bedingungen es erlauben, spielt die Gasspeicherung eine wichtige Rolle beim Ausgleich der normalen täglichen und jahreszeitlichen Schwankungen von Angebot und Nachfrage. Allerdings könnten die Wirksamkeit und Effizienz der Nutzung von Gasspeichern über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg und auf regionaler Ebene sowohl unter normalen Marktbedingungen als auch in Krisensituationen noch verbessert werden. Dies sollte mit Hilfe der künftigen regionalen Präventions- und Notfallpläne angegangen werden, die in dem Vorschlag für eine überarbeitete Verordnung über die sichere Erdgasversorgung vorgesehen sind.

Die in dieser Mitteilung genannten Maßnahmen betreffen den Kern der Energieunion und können zur Verwirklichung des Ziels eines sicheren und wettbewerbsfähigen Gasmarkts in der gesamten EU beitragen, erfordern jedoch ein entschlossenes Vorgehen, vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf regionaler Ebene. Die Kommission wird in ihrem jährlichen Bericht zur Lage der Energieunion darlegen, welche Fortschritte bei den hier genannten strategischen Zielen für den Bereich Flüssigerdgas und Gasspeicherung erzielt wurden und welche zusätzlichen Maßnahmen gegebenenfalls erforderlich sind.