

Gemeinsamer Gaseinkauf

Optionen zur Senkung der Abhängigkeit von russischem Erdgas

Moritz Bonn & Götz Reichert



- ▶ Die besonders hohe Abhängigkeit der östlichen EU-Staaten von russischen Gaslieferungen schwächt deren Verhandlungsposition. Dadurch kann Russland ihnen gegenüber höhere Preise durchsetzen als gegenüber den übrigen EU-Ländern („Preisdiskriminierung“).
- ▶ Eine EU-Zwangsgemeinschaft für den Gaseinkauf würde die östlichen EU-Staaten vor überhöhten Preisen schützen, aber zu stark in die Vertragsfreiheit eingreifen, den Wettbewerb beschränken und Anreize für Investitionen in die Gasversorgungssicherheit verringern.
- ▶ Problemgerecht ist eine freiwillige Einkaufsgemeinschaft. Sie erschwert die Preisdiskriminierung durch Russland, erhält den Wettbewerb und gewährt weiterhin Investitionsanreize.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Erdgashandelsbeziehungen zwischen Russland und der EU	4
2.1	EU-Abhängigkeit von russischem Gas	4
2.1.1	Status quo	4
2.1.2	Zukünftige Entwicklungen	5
2.2	Wettbewerbswidrige Erdgaslieferverträge	6
2.3	Preisdiskriminierung bei russischen Gasimporten in die EU	7
3	Die Idee einer Gaseinkaufsgemeinschaft	10
3.1	Hintergrund	10
3.2	Verpflichtender gemeinsamer Gaseinkauf (VGG)	10
3.2	Freiwilliger gemeinsamer Gaseinkauf (FGG)	11
4	Ökonomische Folgenabschätzung	12
4.1	Auswirkungen eines verpflichtenden gemeinsamen Gaseinkaufs	12
4.2	Auswirkungen eines freiwilligen gemeinsamen Gaseinkaufs	13
5	Rechtliche Voraussetzungen	14

1 Einleitung

Die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten und der Wohlstand ihrer Bürger benötigen eine sichere und bezahlbare Versorgung mit Erdgas. Allerdings produziert die EU nur etwa ein Drittel ihres Erdgasverbrauchs und ist damit abhängig von Gasimporten aus Drittländern. In den letzten Jahrzehnten ist Russland zum Hauptlieferanten der Europäischen Union geworden. 2013 wurden 27% der gesamten EU-Nachfrage durch den russischen Staatskonzern Gazprom, der ein Monopol auf russische Gasexporte hat, gedeckt.¹

Die Sorge um die hohe Abhängigkeit der EU von Erdgasimporten aus Russland ist angesichts der wiederholten Konflikte zwischen Russland und der Ukraine gewachsen. Die Ukraine ist nach wie vor das Haupttransitland für Gaslieferungen aus Russland in die EU, und russisches Erdgas wird in naher Zukunft nicht durch alternative Energiequellen völlig austauschbar sein. In den östlichen EU-Mitgliedstaaten traten in den Wintern 2006 und 2009 erhebliche Gasversorgungsstörungen auf. In der Folge verschärfte die EU 2010 ihre Vorschriften für die Sicherung der Gasversorgung – insbesondere im Hinblick auf die Gasversorgungsstandards und den Schutz kritischer Erdgasinfrastrukturen.² Im Zuge des russisch-ukrainischen Gasstreits im Winter 2014 hat die Europäische Kommission im Mai 2014 zusätzliche Maßnahmen vorgeschlagen, um eine sichere Energieversorgung in der EU zu gewährleisten.³ Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, den Energiebinnenmarkt zu vollenden und kritische Infrastrukturen wie Gasleitungen gegen den politischen Einfluss von Staatskonzernen aus Nicht-EU-Ländern zu schützen. Darüber hinaus führte die Kommission einen „Stress-Test“ zur Prüfung der Widerstandsfähigkeit des europäischen Gasnetzes durch und empfahl Maßnahmen, um die Sicherheit der Gasversorgung in der EU zu erhöhen.⁴ Konfrontiert mit der Eskalation der Russland-Ukraine-Krise und deren möglichen Auswirkungen auf das EU-Gasversorgungssystem, haben insbesondere mittel- und osteuropäische EU-Mitgliedstaaten („MOE-Staaten“) ernsthafte Sorgen über die hohe Abhängigkeit von russischem Erdgas und deren negativen Einfluss auf die Sicherheit und die Bezahlbarkeit ihrer nationalen Gasversorgung geäußert.

Im April 2014 schlug der damalige polnische Ministerpräsident Donald Tusk eine „EU-Energieunion“ vor. Um die kollektive Verhandlungsmacht der Gasimportgesellschaften in den MOE-Staaten, die stark von Gazprom als dominanten Erdgaslieferanten abhängen, zu verbessern, erwog er die Schaffung eines verpflichtenden Systems für den gemeinsamen Einkauf von Erdgas in der EU.⁵ Seinem Vorschlag zufolge sollte eine solche „Energieunion“ nach dem Vorbild der Euratom-Versorgungsagentur (European Supply Agency, ESA), die das vorrangige Bezugsrecht für Kernmaterial aus Ländern innerhalb und außerhalb der EU hat, entwickelt werden.

Im Gegensatz dazu kündigte die Europäische Kommission in ihrer Strategiemitteilung über die „Energieunion“ vom 25. Februar 2015 nun an, „Optionen für Mechanismen zur freiwilligen Bündelung der Nachfrage im Hinblick auf einen gemeinsamen Einkauf von Erdgas in Krisenzeiten und in Fällen, in denen Mitgliedstaaten von einem einzigen Lieferanten abhängig sind“ unter der Voraussetzung prüfen zu wollen, dass diese „in vollem Einklang mit den Regeln der WTO und den Wett-

¹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 330 vom 28. Mai 2014, Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung, S. 2; hierzu cepAnalyse Nr. 38/2014.

² Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung.

³ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 330 vom 28. Mai 2014, Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung.

⁴ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 654 vom 16. Oktober 2014, Die kurzfristige Krisenfestigkeit des europäischen Gassystems. Vorkehrungen für den Fall einer Unterbrechung der Gaslieferungen aus dem Osten im Herbst und Winter 2014/2015; hierzu cepAnalyse Nr. 02/2015.

⁵ Donald Tusk (2014): „A united Europe can end Russia’s energy stranglehold,“ Financial Times, 21. April 2014.

bewerbsregeln der EU stehen“.⁶ Der Europäische Rat hat eine solche Prüfung in seinen Schlussfolgerungen zur Energieunion vom 19. März 2015 ebenfalls befürwortet.⁷

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende ceplnput einen Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Vor- und Nachteile eines gemeinsamen Gasbeschaffungssystems in der EU leisten. Auch wenn EU-Gasunternehmen neben Russland auch Gas aus anderen Ländern beziehen, liegt der Fokus der Analyse auf Gazprom, da russisches Gas die Hauptquelle der Gasversorgung in der EU darstellt und Gazprom das prominenteste Beispiel für unverhältnismäßige Verhandlungsmacht auf dem europäischen Gasmarkt ist.

Kapitel 2 beschreibt die jüngsten Entwicklungen und Probleme auf dem EU-Gasmarkt, verdeutlicht die Abhängigkeit von russischen Gasimporten und zeigt auf, wie diese die Gasimportverträge und Erdgasgroßhandelspreise in der EU und vor allem in den MOE-Staaten beeinflusst. Kapitel 3 erörtert möglichen Lösungen für die in Kapitel 2 beschriebenen Probleme. Dabei werden sowohl das System eines verpflichtenden als auch das eines freiwilligen gemeinsamen Gaseinkaufs erläutert. Kapitel 4 unternimmt eine ökonomische Folgenabschätzung und eine rechtliche Bewertung der in Kapitel 3 vorgestellten Lösungen.

2 Erdgashandelsbeziehungen zwischen Russland und der EU

2.1 EU-Abhängigkeit von russischem Gas

2.1.1 Status quo

Nach Erdöl ist Erdgas die zweitwichtigste Energiequelle in Europa. 2013 deckte es 23% des Endenergieverbrauchs in der EU. Erdgas wird vor allem in Privathaushalte (41%), in der Industrie (31%) und bei der Stromerzeugung (23%), jedoch nur zu einem geringen Teil im Verkehrssektor (0,4%) verwendet.⁸

2013 mussten ca. zwei Drittel des Erdgasverbrauchs in die EU importiert werden. Da der Transport über Pipelines immer noch günstiger als der Transport von verflüssigtem Erdgas (liquefied natural gas, LNG) per Schiff ist, konzentrieren sich fast die gesamten Erdgaseinfuhren (94%) auf vier Länder, die sich in der Nachbarschaft der EU befinden: Russland (41%), Norwegen (32%), Algerien (12%) und Libyen (9%).⁹

Da die Kapazität von grenzüberschreitenden Pipelines sowohl im Hinblick auf die Gasflüsse in die EU als auch innerhalb der EU begrenzt ist, ist der Binnenmarkt für Erdgas in mehrere regionale Märkte unterteilt, die in unterschiedlichem Maße von bestimmten Gas exportierenden Drittländern abhängen. Dies gilt insbesondere für die MOE-Staaten, von denen die baltischen Staaten, Finnland, die Slowakei und Bulgarien ihre gesamten Gaslieferungen von nur einem Unternehmen, Gazprom, beziehen. Die Erdgasversorgung der nord- und westeuropäischen Länder ist wesentlich stärker diversifiziert. So bezieht Deutschland nur 46%, Italien 33% und Frankreich 18% ihres jeweiligen nationalen Gasverbrauchs aus Russland. Diese Länder können ihren Gasbedarf alternativ durch

⁶ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2015) 80 vom 25 Februar 2015, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, S. 6.

⁷ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen zur Energieunion vom 19. März 2015.

⁸ Eurogas (2014): Statistical Report 2014, S. 2 f.

⁹ Ebd., S. 6.

Importe aus Norwegen, den Niederlanden und Nordafrika sowie durch die heimische Produktion decken.¹⁰

In der gleichen Weise, wie Europa von russischen Gasimporten abhängt, ist Russland auf Einnahmen aus dem Gasverkauf nach Europa angewiesen. Gazprom exportiert ca. 112 Milliarden Kubikmeter Erdgas in die EU. Die EU ist somit das Ziel von über 50% der gesamten russischen Gasexporte.¹¹ Die Einnahmen aus dem Gasexport tragen außerdem deutlich zu der Finanzierung der föderalen und regionalen Haushalte in Russland bei.¹² Innerhalb der EU unterscheiden sich die Einfuhrmengen von russischem Gas jedoch deutlich zwischen den großen westeuropäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien und den kleineren MOE-Staaten wie Bulgarien, Litauen und der Slowakei. So belaufen sich die jährlichen Erdgasimporte aus Russland nach Deutschland und Italien auf 50 Milliarden Kubikmeter und übertreffen damit die russischen Gasexporte in die elf MOE-Staaten, die zusammen nur 40 Milliarden Kubikmeter an Gas aus Russland importieren.¹³

2.1.2 Zukünftige Entwicklungen

Die Abhängigkeit der EU von russischem Erdgas wird in der Zukunft eher zu- als abnehmen. So deuten zum einen Prognosen daraufhin, dass die Nachfrage nach Erdgas bis 2030 weiter ansteigen wird. Zum anderen werden die derzeitigen jährlichen Fördermengen aus heimischen Quellen bis 2030 deutlich abnehmen und Importe aus Norwegen – dem nach Russland bedeutendsten Erdgaslieferland – nicht weiter erhöht werden können. Zwar ist die EU seit mehreren Jahren bestrebt, die Diversifikation der Erdgaslieferländer durch Investitionen in Pipeline-Projekte und Häfen zum Anlanden von Flüssiggas („LNG-Terminals“) zu erhöhen, doch können hierdurch nur im begrenzten Maß Gaslieferungen aus Russland ersetzt werden:¹⁴

Der geplante „Südliche Korridor“ – ein Pipelineprojekt, mit dem Erdgas aus der kaspischen Region unter Umgehung Russlands und der Ukraine über Georgien und die Türkei ab 2019 in die EU transportiert werden soll – wird sich im Falle erfolgreicher Umsetzung auf Gaslieferungen aus Aserbaidschan beschränken. Geopolitische Probleme – etwa die politische Instabilität im Irak, die wirtschaftliche Isolation des Irans und der ungeklärte völkerrechtliche Status des Kaspischen Meers, der eine Verlängerung der Pipeline nach Turkmenistan unmöglich macht – verhindern auf absehbare Zeit den Import einer deutlich größeren Menge Erdgas aus dieser Region.¹⁵

Größeres Potenzial bietet LNG, da dies die Notwendigkeit der geographischen Nähe zwischen Herkunfts- und Verbraucherland im Gashandel deutlich vermindert. Es fallen keine teuren Investitionen in Pipelines an, und es besteht keine Abhängigkeit von instabilen Transitstaaten. Vor allem der Schiefergasboom in den USA hat die Diskussion um LNG als kostengünstige Alternative zu russischem Pipelinegas angefacht und einige MOE-Länder dazu motiviert, LNG-Terminals – wie sie bereits in Nord- und Westeuropa existieren – zu bauen. So ist in Litauen 2014 ein LNG-Terminal fertiggestellt worden; in Polen wird eine Fertigstellung für 2015 erwartet.¹⁶

¹⁰ Ebd.

¹¹ Holz, F.; Engerer, H.; Kemfert, C.; Richter, M.; von Hirschhausen, C. (2014): European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies, S. 7 und 59.

¹² Ebd., S. 9.

¹³ Die Berechnung basiert auf Holz, F.; Engerer, H.; Kemfert, C.; Richter, M.; von Hirschhausen, C. (2014): European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies, S. 59.

¹⁴ Dickel, R.; Hassanzadeh, E.; Henderson, J.; Honoré, A.; El-Katiri, L.; Pirani, S.; Howard, R.; Stern, J.; Yamifavy, K. (2014): Reducing European Dependence on Russian Gas: distinguishing natural gas security from geopolitics, Oxford Institute for Energy Studies, Kapitel 2.

¹⁵ Ebd., S. 40.

¹⁶ Holz, F.; Engerer, H.; Kemfert, C.; Richter, M.; von Hirschhausen, C. (2014): European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies, S. 34.

LNG ist aber nur dann konkurrenzfähig, wenn dessen Weltmarktpreis nicht oberhalb des russischen Pipelinegases liegt. Allerdings sind die Kosten für den Schiffstransport und die dafür notwendigen Umwandlungsprozesse (Verflüssigung und Regasifizierung) noch hoch und gegenüber Gasimporten über bestehende Pipelinesysteme wenig konkurrenzfähig. Hinzu kommt, dass die wachsende Nachfrage nach LNG in Japan, China und anderen ostasiatischen Staaten den Weltmarktpreis für LNG in die Höhe treibt. Schätzungen zufolge müssen selbst in einem Optimalszenario, bei dem die USA sehr viel LNG exportiert und die Nachfrage in China gering ausfällt, jährlich immer noch mindestens 100 bis 120 Milliarden Kubikmeter russischen Gases in die EU importiert werden. Dieser Wert kann sich bei geringen US-Exportmengen und hoher Nachfrage aus China aber auch auf 210 bis 250 Milliarden Kubikmeter verdoppeln.¹⁷

2.2 Wettbewerbswidrige Erdgaslieferverträge

In den letzten Jahren wurde der Großhandelspreis für Erdgas zunehmend durch die Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf regionalen Erdgashandelsplätzen bestimmt. Doch auch heute noch erfolgt die Mehrheit der russischen Gaslieferungen auf Basis langfristiger Lieferverträge, die in der Regel geheim gehalten werden. Diese enthalten komplexe, intransparente Preismodelle und weisen zahlreiche Merkmale auf, die dem Prinzip des freien Handels im Binnenmarkt widersprechen.¹⁸

Die Europäische Kommission hat 2012 ein förmliches Kartellverfahren gegen Gazprom eingeleitet, um zu prüfen, ob das Unternehmen gegen Artikel 102 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verstieß, indem es seine marktbeherrschenden Stellung auf den Großhandelsgasmärkte in einigen MOE-Ländern missbrauchte. Die Kommission untersucht drei mutmaßliche wettbewerbswidrige Praktiken in Mittel- und Osteuropa: (1) Gazprom könnte den freien Fluss von Gas innerhalb der EU behindert haben. (2) Gazprom könnte die Diversifizierung der Gasversorgung verhindert haben. (3) Gazprom könnte durch die Bindung des Gaspreises an den Ölpreis unangemessene Preise von seinen Kunden verlangt haben.¹⁹

(1) Der freie Erdgashandel im EU-Binnenmarkt kann durch Gebietsschutzklauseln wie „Bestimmungsklauseln“, die den Weiterverkauf von Erdgas an Dritte verhindern, eingeschränkt werden. Auf diese Weise ist das gasexportierende Unternehmen in der Lage, den EU-Gasmarkt in kleinere nationale Märkte aufzuteilen und unterschiedliche Preise für Gas in der EU zu verlangen. Diese Art der Marktsegmentierung kann auch aufgrund von Kapazitätsbeschränkungen entstehen. Dies ist der Fall, wenn ein diskriminierungsfreier Zugang Dritter zu wichtigen Gasinfrastrukturen – wie Pipelines oder LNG-Terminals, den die Verordnung (EG) Nr. 715/2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen verlangt – verweigert wird oder wenn die Kapazität der Pipeline-Infrastruktur einfach zu gering ist, um einen freien Handel von Erdgas in der EU zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass Gazprom in den letzten Jahrzehnten große Anteile oder sogar Mehrheitsanteile an den wichtigsten Gasinfrastrukturen vor allem in Osteuropa übernehmen konnte.²⁰

(2) Eine Hauptbeschränkung für eine stärkere Diversifizierung der Gasversorgung in den MOE-Staaten sind langfristige Gaslieferverträge (zehn- bis fünfundsiebzigjährige Laufzeit) mit sog.

¹⁷ Dickel, R.; Hassanzadeh, E.; Henderson, J.; Honoré, A.; El-Katiri, L.; Pirani, S.; Howard, R.; Stern, J.; Yamifavy, K. (2014): Reducing European Dependence on Russian Gas: distinguishing natural gas security from geopolitics, Oxford Institute for Energy Studies, S. 32.

¹⁸ Holz, F.; Engerer, H.; Kemfert, C.; Richter, M.; von Hirschhausen, C. (2014): European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies, S. 22 ff.

¹⁹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 4. September 2012, Kartellrecht: Kommission leitet Prüfverfahren gegen Gazprom ein.

²⁰ Holz, F.; Engerer, H.; Kemfert, C.; Richter, M.; von Hirschhausen, C. (2014): European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies, S. 30 ff.

„Take-or-Pay-Klauseln“. Eine Take-or-Pay-Klausel ist eine Vereinbarung über Vertragsstrafen, die der Gasimporteur zu zahlen hat, wenn er nicht eine im Vertrag festgesetzte Mindestmenge an Gas abnimmt. Solche Klauseln zielen darauf ab, für den Gasimporteur konstante jährliche Gaslieferungen und für den Gasexporteur zuverlässige Einnahmen zu gewährleisten. Dies kann sinnvoll sein, wenn das exportierende Unternehmen hohe Infrastrukturkosten für Gasproduktion und -transport decken muss. Allerdings wird das Risiko einer Reduzierung der Gasnachfrage im Importland – z.B. aufgrund einer Wirtschaftskrise oder milder Temperaturen – allein durch die einführenden Unternehmen getragen. Dies ist besonders problematisch, wenn das betreffende Unternehmen nur wenige Möglichkeiten hat, seine Erdgasimporte aufgrund des Fehlens von alternativen Lieferanten zu diversifizieren.²¹

- (3) Schließlich wird die Bindung der Gaspreise an den Preis für Rohöl und Ölprodukte („Ölpreisbindung“) zunehmend als unzulängliches Verfahren zur Identifizierung eines im Wettbewerb bestimmten regionalen Gaspreises erachtet. Die Kritik wird dadurch angeheizt, dass die „Schiefergas-Revolution“ in den USA und der anschließende Anstieg der LNG-Importe nach Europa keinen wesentlichen Einfluss auf den Preis für Rohöl und damit auf die an den Ölpreis gekoppelten Gaspreise hatten. Folglich waren 2013 die Großhandelsgaspreise auf Basis öлиндizierter Gasverträge viel höher als die Preise für Erdgas, das auf regionalen Gashandelsplätzen wie dem National Balancing Point (NBP) in Großbritannien gehandelt wurde.²²

2.3 Preisdiskriminierung bei russischen Gasimporten in die EU

Während Gazprom sein unter Wettbewerbsaspekten bedenkliches Verhalten gegenüber den Gasimporteuren aus den MOE-Staaten mehr oder weniger beibehalten hat, konnten zwischen 2005 und 2013 viele westeuropäische Gasimporteure ihre Gaslieferverträge erfolgreich neu aushandeln und dabei die Ölpreisbindung durch eine stärker marktorientierte Preisbildung („Gas-on-Gas-Competition“) ersetzen, die die regionalen Spotmarktpreise berücksichtigt. Heute basiert die Preisbildung von 53% der EU-Gasgroßhandelsmengen auf Gas-on-Gas-Competition. Es verbleiben jedoch enorme Unterschiede innerhalb der EU: Während die Großhandelspreisbildung durch Gas-on-Gas-Competition in Nordwesteuropa (80% des Gasverbrauchs 2013) dominiert, wird die Preisbildung in den südosteuropäischen Mitgliedstaaten immer noch durch Ölpreisbindung oder staatliche Regulierung bestimmt.²³

Während tiefere Marktintegration und Gas-on-Gas-Competition in Nordwesteuropa zu einer Annäherung der Großhandelspreise für Gas geführt hat, zahlen Gasimporteure in den MOE-Staaten immer noch einen erheblichen Aufschlag. Obwohl Erdgaslieferverträge geheim gehalten werden, gibt es Hinweise, dass in den MOE-Staaten höhere Preise für Erdgasimporte aus Russland gezahlt werden als in den nordwesteuropäischen Ländern. Laut einer Schätzung für 2013 liegt der ungewichtete Durchschnittspreis für 1.000 Kubikmeter russisches Gas von zehn MOE-Ländern bei 452,7 \$ im Vergleich zu nur 396,7 \$ in fünf westeuropäischen Ländern (siehe Tab. 1). Dementsprechend zahlen die MOE-Länder bei russischem Gas durchschnittlich einen Aufpreis von rund 14%. Einer anderen Schätzung zufolge liegt der Zuschlag zwischen 10% und 13%.²⁴

²¹ Fischer, S. (2011): Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik, S. 129 f.

²² International Gas Union (2014): Wholesale Gas Prices Survey 2014. A Global Review of Price Formation Mechanisms 2005 to 2013, S. 20.

²³ Ebd., S. 25 ff.

²⁴ Genoese, F.; Dimitrova, A.; Egenhofer, C. (2014): Energy Union: Can Europe learn from Japan's joint gas purchasing? CEPS Commentary vom 11. Dezember 2014, S. 1.

Tabelle 1: Geschätzte Importpreise für russisches Gas

Westeuropa	Preis (\$/1.000 m ³)	MOE	Preis (\$/1.000 m ³)
Deutschland	379	Bulgarien	501
Frankreich	394	Estland	442
Italien	440	Finnland	385
Niederlande	371	Lettland	416
Österreich	397	Litauen	500
		Polen	528
		Rumänien	432
		Slowakei	429
		Tschechische Republik	503
		Ungarn	391
Ungewichteter Durchschnitt	396.7	Ungewichteter Durchschnitt	452.7

Quelle: Kates, G. and Luo, L. (2014): Russian Gas: How Much Is That? Radio Free Europe, 1. Juli 2014

Der Aufschlag, den die MOE-Länder für russisches Gas zahlen müssen, ist bedingt durch fehlende eigene Ressourcen, ungenügende Rohrleitungen zu andere Mitgliedstaaten und ungünstige Gaslieferverträge. Darüber hinaus beziehen die Importeure in den MOE-Ländern aufgrund der kleineren Bevölkerungen vergleichsweise geringe Gasmengen. Daher ist Gazprom selbst viel stärker auf Gasexporte aus großen Ländern wie Deutschland, Italien oder Frankreich angewiesen und eher bereit, günstigeren Lieferbedingungen für Gasunternehmen aus diesen Ländern zuzustimmen. Tatsächlich konnten die deutschen Energieunternehmen RWE und E.ON sowie das italienische Unternehmen Eni bessere Konditionen mit Gazprom in den vergangenen Jahren aushandeln. Das größte französische Gasunternehmen GDF Suez SA strebt eine solche Einigung für 2015 an.²⁵

Die Varianz der Preise für russisches Gas deutet an, dass Gazprom in der Lage ist, Preisdiskriminierung zu betreiben, indem es die fehlende Möglichkeit der MOE-Länder, billigeres Gas aus westeuropäischen Ländern zu kaufen, ausnutzt. Dies gleicht dem Verhalten eines preisdiskriminierenden Monopolisten. Obwohl Gazprom nicht der einzige Erdgaslieferant ist, hat es enorme Marktmacht und ist damit in der Lage, Preise auszuhandeln, die weit über ihrem Produktionskosten liegen. Dessen Verhandlungsmacht ist besonders hoch gegenüber Importeuren aus den MOE-Staaten, die nur geringe Mengen an russischem Gas beziehen, diese aber nur zu extrem hohen Kosten ersetzen

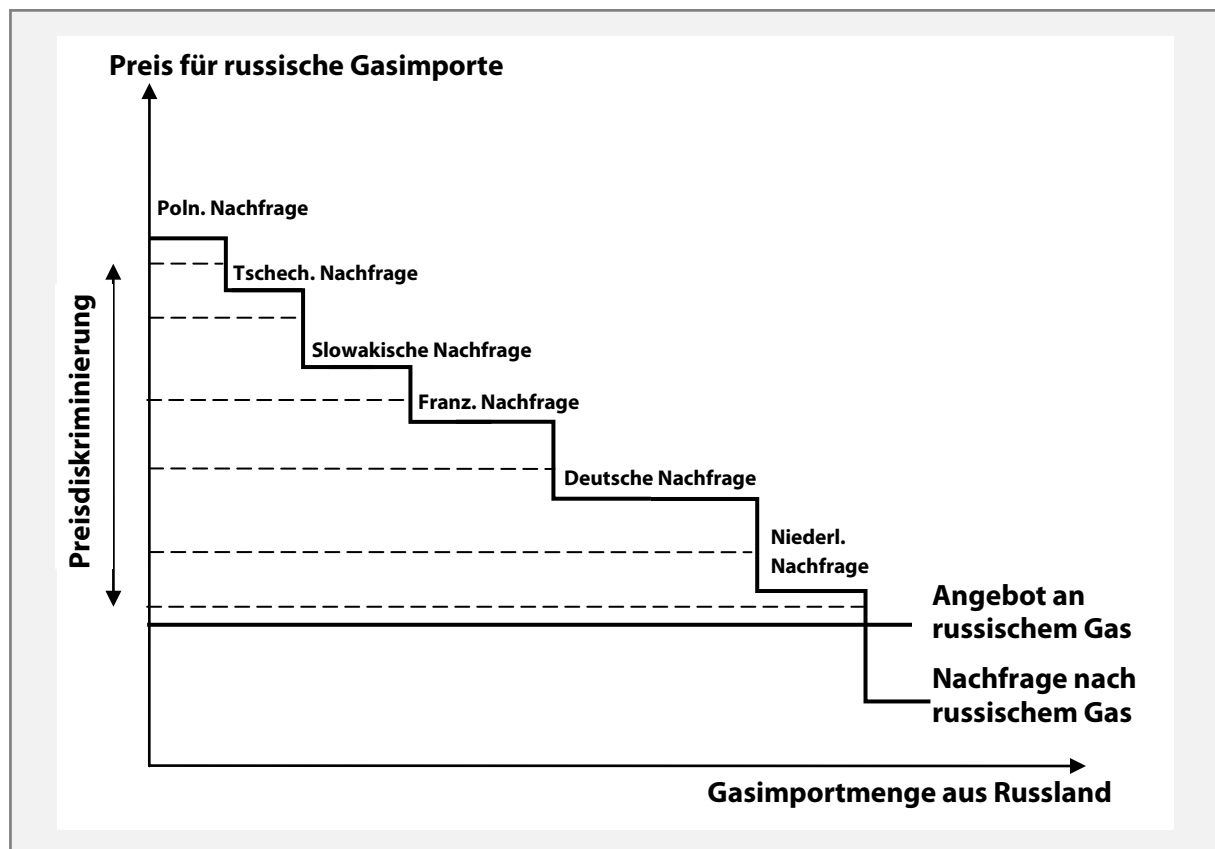
²⁵ Europäische Kommission (2014): Quarterly Report on European Gas Markets, Vol. 6 und 7, S. 25.

können. Im Gegensatz dazu haben deutsche, französische und italienische Importeure eine bessere Verhandlungsposition, da sie in der Lage sind, ihre Gasimporte zu diversifizieren.

Abbildung 1 zeigt eine idealisierte Gasangebotsfunktion von Gazprom, die dessen Grenzkosten bei Produktion und Bereitstellung des in die EU gelieferten Gases entspricht. Der Einfachheit halber werden die Grenzkosten als konstant angenommen. Die Angebotskurve spiegelt den Mindestpreis wider, zu dem Gazprom bereit ist, Gas an die Mitgliedstaaten zu liefern. Die EU- Nachfrage nach russischem Erdgas wird durch die treppenförmige Nachfragekurve wiedergegeben, die die einzelnen Gasnachfragekurven der Gaseinkaufsunternehmen in der EU aggregiert. Diese spiegeln die Kosten wider, zu denen der Importeur russisches Gas durch Gas von einem anderen Anbieter oder einen alternativen Kraftstoff ersetzen kann, und gibt somit den maximalen Preis an, den das Unternehmen bereit ist, für russisches Gas ("Reservationspreis") zu zahlen. Wenn der Reservationspreis unter dem Mindestpreis von Gazprom liegt, wird der Importeur kein russisches Gas kaufen.

Die Preise, die die einzelnen Importeure und Gazprom jeweils aushandeln – angedeutet durch die verschiedenen gestrichelten Linien – werden zwischen den einzelnen Reservationspreisen der Importeure und dem Mindestpreis von Gazprom liegen. Ob sie dabei näher am Reservationspreis der Importeure oder am Mindestpreis von Gazprom liegt, hängt von der Verhandlungsmacht des jeweiligen Unternehmens ab. Wie bereits erwähnt steigt die Verhandlungsmacht eines Importeurs, wenn er russisches Gas in relativ großen Mengen einkauft oder in der Lage ist, russisches Erdgas leicht durch alternative Bezugsquellen zu ersetzen. Da sich die Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten unterscheidet, kann Gazprom Preisdiskriminierung betreiben, um seine Gewinne zu erhöhen.

Abbildung 1: Preisdiskriminierung in der EU für russisches Erdgas



Quelle: cep

3 Die Idee einer Gaseinkaufsgemeinschaft

3.1 Hintergrund

Da die große Mehrheit der russischen Gasexporte nach Europa immer noch auf Basis langfristiger Verträge mit Laufzeiten zwischen zehn und fünfunddreißig Jahren erfolgt, denen zufolge die Importeure aufgrund von Take-or-Pay-Klauseln Mindestmengen von Gas abnehmen müssen, können Änderungen beim Gaseinkauf der Mitgliedstaaten nur schrittweise erfolgen.²⁶ Die weitere Integration des Gasbinnenmarktes setzt eine konsequente Anwendung des EU-Rechts – wie des Verbots wettbewerbsfeindlicher Vertragsklauseln, die den Gasfluss im Binnenmarkt einschränken (s. Kapitel 2.2) – und den Bau weiterer Gasfernleitungen voraus, die Gas auch von Westen nach Osten gegen die Hauptflussrichtung („Reverse Flow“) transportieren können. Dann werden EU-Gasunternehmen importiertes russisches Gas über regionale Handelsplätze in der EU kaufen oder verkaufen können, was zu einer Konvergenz der Erdgaspreise in der EU führen wird, wie sie in Nordwest-Europa bereits existiert. Davon profitieren primär die MOE-Erdgasimporteure, die aufgrund mangelnder Alternativen derzeit noch hohe Preise für russische Gasimporte zahlen müssen. Für die westeuropäischen Erdgasimporteure ergeben sich zusätzliche Einnahmen durch den Weiterverkauf von russischem Erdgas in die MOE-Länder, was die Anreize für Gazprom, Preisdiskriminierung in der EU zu betreiben, verringern wird.

Allerdings kann selbst ein funktionsfähiger Binnenmarkt für Gas nicht verhindern, dass auch zukünftig große Mengen an Gas aus Russland importiert werden müssen, solange alternative Bezugsquellen fehlen oder unwirtschaftlich sind (s. Kapitel 2.1.2). Somit besteht auf absehbare Zeit das Risiko, dass Gazprom diese marktbeherrschende Stellung auf dem EU-Gasmarkt auch ohne Preisdiskriminierung ausnutzen wird, indem es monopolistische Gaspreise durchsetzt. Aus dem preisdiskriminierenden Monopol wird dann ein einfaches Monopol, dem aber weiterhin viele einzelne Importeure gegenüberstehen.

Vor diesem Hintergrund wird gefordert, diesem Angebotsmonopol ein Nachfragekartell in Form einer „Einkaufsgemeinschaft“ europäischer Erdgasimporteure zu begegnen. Grundsätzlich denkbar sind sowohl ein verpflichtender gemeinsamer Gaseinkauf („VGG“) als auch ein freiwilliger gemeinsamer Gaseinkauf („FGG“).

3.2 Verpflichtender gemeinsamer Gaseinkauf (VGG)

Bei verpflichtenden Einkaufsgemeinschaften darf der Einkauf nur im Einvernehmen mit einer einzigen, zentralen Stelle getätigt werden. Ein Beispiel für den Energiesektor ist die Euratom-Versorgungsagentur (ESA), die das vorrangige Bezugsrecht für Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe aus Staaten innerhalb oder außerhalb der EU hat. Durch eine gemeinsame Versorgungspolitik soll ein gleicher Zugang zu den Versorgungsquellen sichergestellt und die Bevorzugung einzelner Verbraucher verhindert werden.²⁷

Die ESA diente Donald Tusk als Vorbild für den von ihm im April 2014 als wesentliche Komponente einer europäischen „Energieunion“ vorgeschlagenen VGG in der EU, der seinen Vorstellungen nach in drei Stufen verwirklicht werden soll. Demnach sollen zuerst die bestehenden intransparenten und wettbewerbsfeindlichen Vertragsklauseln in bilateralen Gaslieferverträgen beseitigt und dann für alle Neuverträge ein Mustergasvertrag verwendet werden. Zum Schluss soll die Europäische

²⁶ Dickel, R.; Hassanzadeh, E.; Henderson, J.; Honoré, A.; El-Katiri, L.; Pirani, S.; Howard, R.; Stern, J.; Yamifavy, K. (2014): Reducing European Dependence on Russian Gas: distinguishing natural gas security from geopolitics, Oxford Institute for Energy Studies, S. 4.

²⁷ Artikel 52–57 Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM).

Kommission an den Vertragshandlungen aktiv beteiligt sein.²⁸ Diese Vorschläge kommen bei strenger Auslegung einer VGG gleich, da nach Tusks Vorstellungen kein Gasimportunternehmen gegenüber Wettbewerbern die Möglichkeit haben soll, vorteilhaftere Lieferbedingungen auszuhandeln. Ein derartiger VGG soll die Solidarität unter den Mitgliedstaaten erhöhen und die Marktmacht Russlands einschränken.

In der europäischen Energie-Versorgungssicherheitsstrategie²⁹ vom Mai 2014 befürwortete die Europäische Kommission eine bessere Koordinierung der nationalen Energiepolitik im Allgemeinen und begrüßte die Idee einer „Energieunion“ als Ausdruck für eine verstärkte Integration der nationalen Energiemärkte. Der Vorschlag eines VGG fand in der Mitteilung aber keine ausdrückliche Unterstützung. Vielmehr deutete Klaus-Dieter Borchardt, Leiter des Direktorats „Energiebinnenmarkt“ der Generaldirektion Energie, im November 2014 an, dass die Europäische Kommission die Idee eines VGG für die gesamte EU nicht weiterverfolgen werde. Zum einen habe ein VGG nicht die Unterstützung großer Mitgliedstaaten wie Großbritannien und Deutschland. Zum anderen könnte er gegen EU-Wettbewerbsrecht und WTO-Regeln verstoßen. Derzeit wird daher die Idee eines „freiwilligen gemeinsamen Gaseinkaufs“ (FGG) vertieft diskutiert.³⁰

3.2 Freiwilliger gemeinsamer Gaseinkauf (FGG)

Unternehmen können auch freiwillig mit anderen Unternehmen eine exklusive Einkaufsgemeinschaft gründen oder einer bestehenden und für alle Unternehmen offenstehenden Einkaufsgemeinschaft beitreten. Wie beim VGG kann durch einen FGG die Verhandlungsposition der teilnehmenden Unternehmen verbessert werden. Anders als beim VGG können sich beim FGG aber auch Unternehmen dazu entschließen, der Einkaufsgemeinschaft nicht beizutreten.

Für exklusive, oft bilaterale Erdgaseinkaufsgemeinschaften gibt es bereits mehrere Beispiele. So haben die beiden größten japanischen Stromproduzenten – Tokyo Electric Power Co. (TEPCO) und Chubu Electric Power Co. – im Oktober 2014 eine vorläufige Einigung über die Gründung eines Joint-Ventures erzielt, das zukünftig jährlich 54 Milliarden Kubikmeter LNG einkaufen soll.³¹ Eine ähnliche Vereinbarung trafen im März 2010 der holländische Gasnetzbetreiber Gas Transportssystem und der deutsche Gasnetzbetreiber Gasunie Deutschland über den gemeinsamen Einkauf von Gas zum Betrieb ihrer Netze.³²

Auch für die EU ist die Gründung einer freiwilligen, für alle Unternehmen offenstehenden Einkaufsgemeinschaft denkbar. In diesem Fall wird Erdgas wie beim VGG über eine zentrale Stelle importiert. Dabei ist zu erwarten, dass insbesondere diejenigen Unternehmen der Einkaufsgemeinschaft beitreten werden, die Gas derzeit aufgrund geringer Liefermengen und fehlender Importalternativen zu höheren Preisen einkaufen müssen. In diesem Fall bietet sich etwa für die Erdgasimporteure aus den MOE-Staaten die Möglichkeit, ihre kleinen Importmengen zu einer Gesamtimportmenge von ca. 40 Milliarden Kubikmetern³³ zu bündeln, wodurch sich ihre Verhandlungsposition gegenüber ihrem Hauptlieferanten Gazprom deutlich verbessern könnte.

²⁸ Donald Tusk (2014): A united Europe can end Russia's energy stranglehold, Financial Times, 21. April 2014.

²⁹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 330 vom 28. Mai 2014, Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung.

³⁰ Botzki, A. (2014): EU rules out obligatory gas-purchasing body. Strategic Framework for the Energy Union, Interfax natural gas daily, 13. November 2014, <http://www.interfaxenergy.com/gasdaily/article/14173/eu-rules-out-obligatory-gas-purchasing-body> (letzter Zugriff am 17. März 2015).

³¹ Genoese, F.; Dimitrova, A.; Egenhofer, C. (2014): Energy Union: Can Europe learn from Japan's joint gas purchasing? CEPS Commentary vom 11. Dezember 2014.

³² Gasunie (2010): Gasunie Deutschland and GTS launch joint tender for transmission gas, Pressemitteilung vom 16. März 2010.

³³ Berechnung basierend auf Holz, F.; Engerer, H.; Kemfert, C.; Richter, M.; von Hirschhausen, C. (2014): European Natural Gas Infrastructure: The Role of Gazprom in European Natural Gas Supplies, S. 59.

4 Ökonomische Folgenabschätzung

4.1 Auswirkungen eines verpflichtenden gemeinsamen Gaseinkaufs

Ein verpflichtender gemeinsamer Gaseinkauf (VGG) über eine zentrale Gaseinkaufsagentur stellt ein „Zwangskartell“ dar, das sowohl die Vertragsfreiheit der Erdgasimporteure als auch den Wettbewerb im Gasbinnenmarkt beschränkt. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass dem Zwangskartell in vielen Fällen ein oder nur wenige Gasanbieter wie etwa Gazprom gegenüberstehen und der Wettbewerb aufgrund der hohen Verhandlungsmacht dieser Gasexporteure bereits beschränkt ist.

Während insbesondere die Unternehmen mit derzeit schlechter Verhandlungsposition die Bildung eines solchen Kartells befürworten werden, haben die Unternehmen mit derzeit guter Verhandlungsposition bei einem VGG keine Möglichkeit, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz zu erzielen. Vielmehr würden sie ihre Wettbewerbsposition verschlechtern, so dass sie kein Interesse an einem VGG haben.

Da beim VGG alle Importeure russisches Erdgas über dieselbe Agentur einkaufen müssen, entfällt die Möglichkeit für Gazprom, in der EU Preisdiskriminierung zu betreiben – unabhängig vom Grad der Integration des Gasbinnenmarkts. Dies wird zu einer Annäherung der Erdgasimportpreise in der EU führen. Durch die Bündelung der Importmengen durch den gemeinsamen Erdgaseinkauf wird zudem die Verhandlungsmacht der EU-Gaswirtschaft insgesamt gegenüber den Gasexporteuren deutlich gestärkt und folglich die durchschnittlichen Erdgasimportpreise tendenziell gesenkt.

Sollte der niedrigere Gasimportpreis über die nachgelagerten Verkaufsmärkte an die Endverbraucher in den jeweiligen Mitgliedstaaten weitergegeben werden, profitieren davon die privaten Haushalte und Unternehmen. Eine zu erwartende Annäherung der Gasverbrauchspreise beeinflusst aber auch den Wettbewerb im Binnenmarkt in den Sektoren, in denen Erdgas oder aus Gaskraftwerken erzeugter Strom einen hohen Anteil an der Wertschöpfung einnehmen. Dies kann Einfluss auf die Standortentscheidung von energieintensiven Unternehmen in der EU haben.

Von der Senkung und Angleichung der Gasimportpreise für importiertes Erdgas innerhalb der EU profitieren vor allem die MOE-Staaten. Da diese Staaten derzeit besonders abhängig von russischem Gas sind, ist die Preissenkung dort besonders stark. Zudem führt die zu erwartende Angleichung der Gasverbrauchspreise dazu, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen in den MOE-Staaten gegenüber der Konkurrenz in den restlichen EU-Staaten erhöht.

Demgegenüber kann sich der VGG auf die übrigen EU-Staaten auch negativ auswirken. Zwar profitieren die Erdgasimporteure in diesen Staaten ebenfalls von sinkenden Gaspreisen (wobei dieser Effekt nicht so stark ausgeprägt ist wie in den MOE-Staaten, da große Energieunternehmen wie RWE, E.ON oder Eni aufgrund ihrer guten Verhandlungsposition bereits heute günstige Preise für russisches Gas zahlen). Dennoch wirkt sich die Aufhebung der Preisdiskriminierung in den übrigen EU-Staaten negativ aus, da sie den Weiterverkauf von aus Russland bezogenem Erdgas gegen die Hauptflussrichtung („Reverse-Flow“) in die östlich gelegenen MOE-Staaten unrentabel macht. Durch die zu erwartende Angleichung der Gasverbrauchspreise gehen zudem bestehende Wettbewerbsvorteile energieintensiver Unternehmen in diesen Ländern gegenüber der Konkurrenz in den MOE-Staaten verloren. Die Gesamtwirkung hängt davon ab, welche dieser gegenläufigen Wirkungen überwiegt.

Der VGG über eine zentrale Gaseinkaufsagentur kann verhindern, dass Russland den Gasexport aus politischen Gründen gegenüber einzelnen MOE-Staaten einschränkt. Dadurch haben aber die Mitgliedstaaten auch weniger Anreize, die Diversifikation ihrer Energieversorgung und damit die Unabhängigkeit von einzelnen Energieträgern, Importländern und Transportrouten zu erhöhen. Infra-

strukturen, die für die Entwicklung des Erdgasbinnenmarktes und die Versorgungssicherheit der EU wesentlich sind, wie insbesondere grenzüberschreitende Gasfernleitungen, werden dann möglicherweise nicht im ausreichenden Maße errichtet.

4.2 Auswirkungen eines freiwilligen gemeinsamen Gaseinkaufs

Die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme an einem für alle EU-Erdgasimporteure optionalen Gaseinkauf (FGG) über eine zentrale Gaseinkaufsagentur werden vor allem Unternehmen aus den Mitgliedsstaaten wahrnehmen, die derzeit aufgrund zu geringer und nicht diversifizierter Abnahmemengen die höchsten Preise zahlen. Dies sind insbesondere die MOE-Staaten. Im Folgenden werden die Wirkungen analysiert, die von einem FGG ausgehen, an dem sich (nur) die Erdgasimporteure aus den MOE-Staaten beteiligen.

Da die Teilnahme am FGG freiwillig erfolgt, wird kein Erdgasimporteur in der EU in seiner Vertragsfreiheit beschränkt. Hingegen wirkt sich ein FGG – ähnlich wie ein VGG, wenngleich in geringerem Maße – negativ auf den Wettbewerb im Binnenmarkt aus. Die beteiligten Unternehmen erlangen dank Bündelung ihrer Einkaufsmacht einen preislichen Wettbewerbsvorteil gegenüber den nichtteilnehmenden Konkurrenten, den sie über den Verkaufspreis auch an die gasverbrauchende Industrie in den MOE-Staaten weitergeben können.

In jedem Fall führt ein FGG – unabhängig von der Integration des Gasbinnenmarkts – zu einer Angleichung der Preise für russisches Erdgas in der EU, indem er die Möglichkeit von Gazprom zumindest einschränkt, Preisdiskriminierung in der EU zu betreiben. Durch die Bündelung ihrer Nachfragemengen können die Erdgasimporteure aus den MOE-Staaten ihre Verhandlungsposition gegenüber Gazprom verbessern und damit die Preise für russische Gasimporte senken. Anders als beim VGG ist aber beim FGG das Potenzial für eine verbesserte Verhandlungsposition begrenzt. Denn zum einen beträgt der Anteil der MOE-Staaten an den russischen Gaslieferungen in die EU nur etwa ein Drittel³⁴, zum anderen hängen alle Erdgasunternehmen in den MOE-Ländern ähnlich stark von russischem Erdgasimporten ab, so dass eine Diversifizierung des Erdgasbezugs durch einen FGG kaum möglich ist.

Die Gasimporteure in den übrigen EU-Staaten, die sich nicht an der FGG beteiligen, können zwar weiterhin zwischen Gas aus Russland und Gas aus Drittländern wählen. Sie sind aber insofern von der Existenz des FGG betroffen, als es für sie weniger lukrativ ist, günstig importiertes Gas aus Drittländern in die MOE-Staaten weiterzuverkaufen, da die Großhandelspreise für Erdgas in diesen Staaten aufgrund des gebündelten Gaseinkaufs fallen.

Die Bündelung der Nachfragen kann auch das Risiko verringern, dass der Gasexport aus politischen Gründen in einzelne MOE-Staaten eingestellt wird. Allerdings ist der FGG in dieser Hinsicht ein deutlich weniger wirkungsvolles Instrument als der VGG, da den MOE-Staaten eine Diversifizierung des Erdgasbezugs selbst bei einem FGG nur eingeschränkt möglich ist.

Vor diesem Hintergrund bestehen daher für die MOE-Staaten auch weiterhin – wenn auch etwas geringere – Anreize, den Erdgasbezug durch Investitionen in die Energieinfrastruktur zu diversifizieren und damit die Integration des Gasbinnenmarktes voranzutreiben. Ähnliches gilt für die übrigen EU-Staaten, da ein Verkauf von Erdgas, das aus anderen Ländern bezogen wird, an die MOE-Staaten nicht völlig unattraktiv wird.

³⁴ Berechnung basierend auf ebd.

Tab. 2 stellt die positiven und negativen Effekte einer verpflichtenden und einer freiwilligen Gaseinkaufsgemeinschaft dar. Die Wirkungen der FGG sind qualitativ vergleichbar mit den Wirkungen, die von einem VGG ausgehen, allerdings sind sie im positiven wie im negativen weniger stark.

Tab. 2: Positive und negative Effekte von VGG und FGG

	VGG	FGG
Wettbewerb und Vertragsfreiheit	--	-
Unterbindung von Preisdiskriminierung	++	+
Ökonomische Auswirkung auf die MOE-Staaten	++	+
Ökonomische Auswirkung auf die Rest-EU-Staaten	?	-
Schutz der MOE-Staaten vor Gaslieferboykotten	++	+
Auswirkung auf Anreize zu Infrastrukturinvestitionen	--	-

Quelle: cep

5 Rechtliche Voraussetzungen

Die Idee eines gemeinsamen Gaseinkaufs – ob verpflichtend oder freiwillig – widerspricht prima facie dem Konzept eines wettbewerblich strukturierten Energiebinnenmarktes. Fraglich ist insbesondere, ob derartige Mechanismen gegen das Kartellverbot des europäischen Wettbewerbsrechts verstoßen würden. Eine endgültige rechtliche Bewertung ist zwar von der konkreten Ausgestaltung eines gemeinsamen Gaseinkaufs abhängig, so dass insoweit das Ergebnis der von der Europäischen Kommission im Februar 2015 angekündigten Prüfung von „Optionen für Mechanismen zur freiwilligen Bündelung der Nachfrage im Hinblick auf einen gemeinsamen Einkauf von Erdgas“ abzuwarten ist.³⁵ Allerdings lassen sich bereits die wesentlichen Rahmenbedingungen des europäischen Wettbewerbsrechts für solche Mechanismen aufzeigen, mit denen diese Optionen – wie die Europäische Kommission zu Recht betont – in vollem Einklang stehen müssen.³⁶ Insoweit sind folgende Eckpunkte zu beachten:

Artikel 101 Abs. 1 AEUV verbietet grundsätzlich Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken oder bewirken. Vereinbarungen oder Beschlüsse dieser Art sind nach Artikel 101 Abs. 2 AEUV nichtig. Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Kartellverbot sind gemäß Artikel 101 Abs. 3 AEUV nur unter engen Voraussetzungen zulässig.

³⁵ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2015) 80 vom 25. Februar 2015, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, S. 6.

³⁶ Ebd.

Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendbarkeit von Artikel 101 AEUV auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (im Folgenden: „Kommissionsleitlinien“)³⁷ fallen in den Anwendungsbereich des Kartellverbots nach Art. 101 Abs. 1 AEUV auch Vereinbarungen über den gemeinsamen Einkauf von Produkten („gemeinsame Einkaufsregelungen“)³⁸, worunter grundsätzlich auch der gemeinsamer Gaseinkauf zu subsumieren ist. Das Ziel von gemeinsamen Einkaufsregelungen, Nachfragemacht zu schaffen, kann in kartellrechtlicher Hinsicht bedenklich sein.³⁹ So können gemeinsame Einkaufsregelungen wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen zum einen auf die Einkaufsmärkte (vorliegend in den Erdgaslieferländern außerhalb der EU) und zum anderen auf die nachgelagerten Verkaufsmärkte (vorliegend auf den Erdgasmärkten in der EU) entfalten:

- Allgemein könnte die Nachfragemacht der Teilnehmer an einer gemeinsamen Einkaufsregelung in Gestalt eines FGG dazu genutzt werden, konkurrierende Einkäufer aus dem Einkaufsmarkt zu drängen.⁴⁰ Folglich wäre es potentiell wettbewerbsbeschränkend, wenn aufgrund der Nachfragemacht durch den gemeinsamen Gaseinkauf solche Gaseinkäufer aus der EU, die hieran nicht beteiligt sind, der Zugang zu russischem Gas verwehrt würde.
- Soweit die Teilnehmer an einer gemeinsamen Einkaufsregelung auf den nachgelagerten Verkaufsmärkten grundsätzlich miteinander im Wettbewerb stehen, wie es im EU-Energiebinnenmarkt angestrebt wird, kann sich für sie der Anreiz für einen Preiswettbewerb deutlich verringern.⁴¹ Sollten sie gemeinsam über einen erheblichen Grad an Marktmacht verfügen, sehen es die Kommissionsleitlinien allgemein als wahrscheinlich an, dass die mit der gemeinsamen Einkaufsregelung erzielten niedrigeren Einkaufspreise nicht an die Verbraucher weitergegeben werden.

Derartige Wettbewerbsbeschränkungen i.S.v. Art. 101 Abs. 1 AEUV können jedoch ausnahmsweise nach Art. 101 Abs. 3 AEUV gerechtfertigt sein, wenn die Verbraucher an den hierdurch erzielten Gewinnen „angemessen“ beteiligt werden. Hierzu müssen nach den Kommissionsleitlinien die erzielten Gewinne in einem Maß an die Verbraucher weitergegeben werden, dass dies die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen der gemeinsamen Einkaufsregelung überwiegt. Demzufolge müssten die Teilnehmer an einem gemeinsamen Gaseinkauf die aufgrund der Nachfragemacht erzielten niedrigeren Einkaufspreise in Form entsprechend niedrigerer Verkaufspreise an die Verbraucher weitergeben.⁴² Die Ausnahmeregelung greift jedoch nach Art. 101 Abs. 3 lit. b AEUV nicht, wenn die gemeinsamen Einkaufsregelungen den Beteiligten die Möglichkeit eröffnen würden, den Wettbewerb sowohl auf den Einkaufs- als auch auf den Verkaufsmärkten für einen wesentlichen Teil der Waren auszuschalten.⁴³

³⁷ Europäische Kommission, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 11 vom 14. Januar 2011, S. 1 ff.

³⁸ Ebd., Rn. 194.

³⁹ Ebd., Rn. 200 ff.

⁴⁰ Ebd., Rn. 203.

⁴¹ Ebd., Rn. 201.

⁴² Ebd., Rn. 219.

⁴³ Ebd., Rn. 220.

In dieser Reihe bisher erschienen:

- 05/2015: Erweitert den Emissionshandel! Effektive und effiziente Reduktion von Treibhausgasen im Straßenverkehr (März 2015)
- 04/2015: Subsidiarität mit Leben füllen (März 2015)
- 03/2015: Potential der Blue Card besser nutzen (Februar 2015)
- 02/2015: Klima- und Energieziele 2030 (Februar 2015)
- 01/2015: cepDefault-Index Griechenland. Beschleunigter Verfall der Kreditwürdigkeit (Januar 2015)
- 05/2014: The Investment Plan for Europe. Leveraging three Facts to five Recommendations (Dezember 2014)
- 04/2014: The Review of the European Supervisory Authorities – 12 Recommendations (Dezember 2014)
- 03/2014: Was die EU nicht beschließen sollte (Dezember 2014)
- 02/2014: Die neuen Mehrheitsregeln im Rat ab 1. November 2014: weniger demokratisch und weniger effizient (Oktober 2014)
- 01/2014: The ESM's direct recapitalisation of banks – Looking forward in backstop questions (August 2014)

Autoren:

Dr. Moritz Bonn ist wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Dr. Götz Reichert leitet den Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.