

Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union – mehr Eigenvorsorge, weniger Energieaußenpolitik?

Oliver Geden

Die EU-Kommission hat im Juli 2009 einen Verordnungsvorschlag zur Krisenvorsorge im Erdgassektor vorgelegt. Wird die darin entwickelte Architektur der Risikoabsicherung tatsächlich umgesetzt, dürfte dies einen Paradigmenwechsel in der europäischen Versorgungssicherheitspolitik zur Folge haben. Nach Jahren vergeblicher Anläufe, eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik aufzubauen, könnte nun eine Phase folgen, in der sich die EU pragmatisch auf ihre Handlungsoptionen im Inneren konzentriert. In den Legislativverhandlungen zwischen Rat und Parlament ist indes eine Fülle von Detailabänderungen zu erwarten – insbesondere bei den Befugnissen der Kommission, den Transparenzpflichten der Gaswirtschaft und der konkreten Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Eigenvorsorge.

Der russisch-ukrainische Gaskonflikt im Januar 2009 hatte in Mittel- und Südosteuropa zum Teil erhebliche Versorgungsstörungen zur Folge. Dies war zum einen auf die mangelhafte Krisenvorsorge der betroffenen Staaten zurückzuführen, zum anderen auf die nach wie vor nur unzureichende Integration des europäischen Gasbinnenmarkts. In der Region fehlt es nicht nur an Erdgasspeichern und an funktionierenden Notfallplänen, sondern auch an Interkonnektoren, Möglichkeiten zur Gasflussumkehr und zwischenstaatlichen Koordinierungsmechanismen. Zu jedem Zeitpunkt der Krise waren innerhalb der EU ausreichende Mengen an Gas vorhanden. Diese konnten jedoch nicht oder nur mit sehr großer Verzögerung in die besonders betroffenen Länder transportiert werden [1].

Krisenvorsorge gewinnt an Bedeutung

Die im Januar 2009 offenkundig gewordenen EU-internen Defizite kamen keineswegs überraschend. Sie waren von der Kommission wenige Monate zuvor in einem Evaluierungsbericht zur derzeit noch gültigen Gasversorgungssicherheits-Richtlinie 2004/67/EG bereits in wesentlichen Teilen antizipiert worden [2]. Mitgliedstaaten und Europaparlament hatten die Kommission schon 2008 aufgerufen, im Folgejahr einen Revisionsvorschlag zu präsentieren. Die nach der Gas-krise bestehende Furcht vor wiederholten Eskalationen zwischen Russland und der Ukraine hat in den EU-Institutionen schließlich die Bereitschaft verstärkt, zügig ein wirksames System zur Vorsorge gegen kurzfristig auftretende Versorgungsstörungen aufzubauen.

Doch nicht nur die versorgungssicherheitspolitische Problemwahrnehmung hat sich in den letzten Jahren verändert, sondern auch der innereuropäische Verhandlungskontext. Mit dem im April 2004 verabschiedeten Rechtsakt hatten die damals 15 Mitgliedstaaten die weitreichenden Ambi-

Aufmacher

tionen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags [3] sehr stark zurechtgestutzt. Die Verabschiedung der Richtlinie 2004/67/EG erfolgte kurz vor dem Vollzug der ersten EU-Osterweiterung, das Europäische Parlament nahm an den Legislativverhandlungen lediglich in beratender Funktion teil. An dem nun eröffneten Gesetzgebungsverfahren sind nicht nur die in Fragen der Versorgungssicherheit sehr viel sensibleren osteuropäischen Mitgliedstaaten beteiligt, sondern im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens auch das vergleichsweise integrationsfreundliche Parlament [4].

Mit ihrem kurz vor der Sommerpause vorgelegten Vorschlag [5] verwirft die Kommission die Idee, lediglich die bestehende Richtlinie zu verbessern. Sie wählt stattdessen die Option, eine neue Architektur der Gaskrisenvorsorge zu entwerfen und diese in die Rechtsform einer Verordnung zu gießen, die – nach Verabschiedung durch Rat und

Parlament – in den Mitgliedstaaten ohne Umsetzung in nationales Recht gültig wäre [6].

Einheitliches Niveau der Risikoabsicherung

Im Zentrum des Kommissionsvorschlags steht die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf ein einheitliches Niveau der Risikoabsicherung. Gemäß dem (n-1)-Kriterium müsse es selbst beim Ausfall der wichtigsten Gasinfrastruktur eines Landes möglich sein, Privathaushalte sowie evtl. auch andere „geschützte Verbraucher“ wie Schulen und Krankenhäuser noch 60 Tage lang zu versorgen – und zwar selbst während einer extremen Kaltwetterperiode, wie sie statistisch gesehen nur einmal in 20 Jahren auftritt.

Zur Erreichung dieser Standards wären die Mitgliedstaaten in einem ersten Schritt ver-

pflichtet, eine detaillierte Risikobewertung für verschiedene Ausfallszenarien vorzunehmen und regional mit anderen Ländern abzustimmen. In einem von der Kommission zu genehmigenden und alle zwei Jahre zu aktualisierenden Präventionsplan wären dann die geplanten Maßnahmen zu skizzieren, mit denen die Einhaltung des 60-Tage-Kriteriums spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung garantiert werden kann. Auf Ebene der Mitgliedstaaten wäre jeweils eine Institution zu benennen, die für die Erstellung der Risikoabschätzungen und Präventionspläne sowie die Durchsetzung der Notfallmaßnahmen zuständig ist. In der Regel dürfte dies auf eine Erweiterung des Aufgabenspektrums der nationalen Energieregulierungsbehörden hinauslaufen.

Hinsichtlich der Handlungsoptionen zur Erfüllung der Infrastruktur- und Versorgungsstandards gewährt der Verordnungsentwurf ein hohes Maß an Flexibilität. Als Prinzip soll lediglich gelten, dass „marktgerechten Maßnahmen“ in den nationalen Präventions- und Notfallplänen stets Vorrang einzuräumen ist.

Dazu zählen angebotsseitig etwa die kommerzielle Gasspeicherung, die Diversifizierung von Anbietern und Lieferwegen, der Kapazitätsausbau der Gasnetze oder die Möglichkeit der Gasflussumkehr bei Transitzpipelines. Gleichberechtigt damit sind jedoch Maßnahmen zur Beeinflussung der Gasnachfrage, etwa auf Basis unterbrechbarer Verträge. Mitgliedstaaten haben aber auch die Möglichkeit, ihre Ausgangslage mittelfristig durch eine ambitionierte Effizienzpolitik oder den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energiequellen – etwa durch die Förderung der Bioerdgasproduktion – zu verbessern.

„Nicht marktgerechte“ Instrumente, wie die Nutzung strategischer Speicher oder ein erzwungener Brennstoffwechsel, dürfen nach Ansicht der Kommission allenfalls im Notfall zum Einsatz kommen. In den von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzulegenden Plänen muss bereits vorab festgelegt sein, welche Maßnahmen im Notfall ergriffen werden. Zudem ist darzulegen, welche Effekte von ihnen jeweils zu erwarten sind [7].

Nach Ansicht der Kommission soll die Hauptverantwortung für die Versorgungssicherheit auch zukünftig bei der Gaswirtschaft liegen. Ein liquider Gasbinnenmarkt gilt ihr als das zentrale „Versicherungsinstrument“, das bei kurzfristigen Störungen für eine optimale Ressourcenallokation sorgt. Staatliche Inter-

ventionen sind in diesem Ansatz lediglich als Ergänzung gedacht.

Da der Verordnungsvorschlag ein umfassendes System der kontinuierlichen Krisenprävention entwirft, um die Möglichkeit eines zukünftigen Marktversagens auszuschließen, geht die Trennschärfe bei der Abstufung der Verantwortlichkeiten jedoch weitgehend verloren. Der in der noch geltenden Richtlinie 2004/67/EG deutlich erkennbare Drei-Stufen-Ansatz (erst Unternehmen, dann Mitgliedstaaten, dann EU) findet sich im jüngsten Verordnungsvorschlag in dieser Klarheit nicht mehr.

Wie sich das Zusammenspiel der energiewirtschaftlichen sowie der verschiedenen staatlichen Akteure auf Basis des Kommissionsvorschlags entwickeln würde, lässt sich kaum seriös vorhersagen, denn die entsprechenden Mechanismen sind allenfalls ansatzweise ausformuliert. Zwar soll die Entscheidungsbefugnis für das Ausrufen des nationalen Notfalls bei der zuständigen Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats liegen, es bleibt jedoch unklar, wie breit die entsprechenden Ermessensspielräume ausfallen könnten.

Der Verordnungsvorschlag sieht zudem schon bei Überschreiten relativ geringer Eintrittsschwellen vor, dass die Kommission den „gemeinschaftsweiten Notfall“ ausrufen kann (zehnpromille Ausfall der täglichen Gasimporte in die EU) bzw. muss (Vorliegen von zwei oder mehr Deklarationen eines nationalen Notfalls). Bei einem gemeinschaftsweiten Notfall, dessen Gültigkeit auch auf einzelne Regionen beschränkt werden kann, würde die Kommission nicht nur die Koordinierung der Arbeit der betroffenen nationalen Behörden übernehmen, sie wäre diesen gegenüber auch umfassend weisungsberechtigt. Zu diesem Zweck treten bei Vorliegen eines Notfalls weitreichende Informationspflichten seitens der Unternehmen und der nationalen Behörden in Kraft.

Aus Sicht der Gaswirtschaft besonders problematisch ist das Vorhaben der Kommission, auch unabhängig von Notfällen weitreichende Transparenzverpflichtungen zu erlassen. Diese betreffen beim Import aus Drittstaaten etwa Vertragsdauer und Verlängerungsklauseln, kontrahierte Mengen und Flexibilitätsklauseln [8].

Langwierige Verhandlungen zu erwarten

Entgegen der von der Kommission und der schwedischen Ratspräsidentschaft zunächst formulierten Zielsetzung ist nicht mit einem

baldigen Abschluss der Legislativverhandlungen zu rechnen. Nach der Sommerpause standen in Rat und Parlament zunächst Detailberatungen im Vordergrund, die der Klärung einer ungewöhnlichen hohen Zahl offener Fragen zum vorgelegten Vorschlag diene, etwa zur Struktur der (n-1)-Formel oder zu Entscheidungs- und Weisungsmechanismen bei Aufstellung und Implementierung der Präventions- und Notfallpläne.

Zwar hat die kommende spanische Ratspräsidentschaft bereits erklärt, dem Dossier eine hohe Priorität einräumen zu wollen. Mit einer Einigung ist aber sicherlich nicht vor Mitte 2010 zu rechnen, und auch das nur, wenn es – anders als beim 3. Binnenmarktpaket – zu einem „First Reading Agreement“ kommt. Ein neuerlicher Konflikt zwischen Russland und der Ukraine würde das Gesetzgebungsverfahren wohl deutlich beschleunigen, weil die politischen Akteure unter Druck gerieten, Handlungsfähigkeit zu beweisen.

In welcher Weise eine neuerliche Gaskrise die Verhandlungsergebnisse beeinflussen würde, hängt entscheidend vom Krisenverlauf und dessen öffentlicher Wahrnehmung ab. Ein abermalige Eskalation zwischen Russland und der Ukraine muss nicht zwingend zu einer Verschärfung der Regeln beitragen, wenn Gaswirtschaft und Mitgliedstaaten zeigen können, dass eine Bewältigung auch im jetzigen Rahmen möglich ist.

Die ersten Reaktionen auf den Verordnungsvorschlag sowie der Beginn der Beratungen in Rat und Parlament lassen erwarten, dass einige der klassischen Konfliktkonstellationen der EU-Energiepolitik auch bei diesem Gesetzgebungsprojekt im Mittelpunkt stehen werden. Eine große Zahl vor allem westeuropäischer Mitgliedstaaten kritisiert, dass sich die EU-Kommission in ihrem Vorschlag bei weitem zu viele Detailkompetenzen zuspreche. Damit untergrabe die sie die europarechtlich verbrieft Verantwortung, die den Mitgliedstaaten für die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit nach wie vor zukomme.

Eine Gruppe von Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland und Österreich, wird in den Verhandlungen die Initiative ergreifen, um die neuen Regelungen in das Format einer Richtlinie zu überführen und auf diese Weise mehr Spielräume bei der nationalen Organisation der Krisenvorsorge zu gewinnen.

Selbst wenn das im Juni neu gewählte Parlament ähnlich integrationsfreundlich aus-

gerichtet sein sollte wie in der Vergangenheit, so ist dennoch zu erwarten, dass im Verlauf der Verhandlungen zahlreiche Abstriche am ursprünglichen Vorschlag vorgenommen werden. Dies wird neben den weitreichenden Befugnissen der Kommission auch die Eintrittsschwellen für die Ausrufung des gemeinschaftsweiten Notfalls sowie den Umfang der Transparenzpflichten der Unternehmen betreffen.

Veränderungen bei Infrastruktur- und Versorgungsstandards

Veränderungen sind auch bei den Infrastruktur- und Versorgungsstandards zu erwarten. Die von der Kommission vorgesehene generelle Verpflichtung auf Reverse-Flow-Einrichtungen in Transitzuständen dürfte an strengere Kosten-Nutzen-Analysen rückgebunden werden. Die (n-1)-Formel wird nicht nur um einige Inkonsistenzen zu bereinigen sein. Es ist auch vorstellbar, dass die von der Kommission nicht eingehend begründete 60-Tage-Linie abgesenkt und der Kreis der geschützten Verbraucher eingeschränkt wird.

Die grundlegende Architektur des Kommissionsvorschlags, also die Verpflichtung eines jeden Mitgliedstaats, gemäß dem (n-1)-Prinzip den Ausfall der wichtigsten Infrastruktur für einen definierten Zeitraum kompensieren zu können, ist in Rat und Parlament weitgehend unstrittig. Die Gewährleistung des (n-1)-Kriteriums würde Deutschland und Österreich, die im Gasbezug breit diversifiziert, mit den Nachbarländern gut vernetzt und mit Speichern hervorragend ausgestattet sind, kaum Kopfzerbrechen bereiten.

Mit ihrem Ansatz, die Pflicht zur Eigenversorgung deutlich in den Mittelpunkt zu stellen, würde die Verordnung vielen osteuropäischen Staaten jedoch spürbare Anstrengungen abverlangen, nicht nur in infrastruktureller, sondern auch in organisatorischer Hinsicht. Europaweit würde die vorgeschlagene Architektur der Risikoabsicherung eine partielle De-Politisierung von Versorgungssicherheitsfragen nach sich ziehen.

Wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission darlegen müssen, mit welchen länderspezifischen Maßnahmenpaketen sie die Erreichung der 60-Tage-Zielmarke gewährleisten wollen, so legt dies eine Herangehensweise nahe, die sich im Sinne eines Kosten/Nutzen-Kalküls primär an der Effektivität eines jeden Instruments orientiert. Versorgungssicherheitspolitik müsste dann vor allem in Osteuropa deutlich darüber hinausgehen, sich wortreich über das Gebaren des russischen Haupt- oder

Alleinlieferanten zu beklagen und einstweilen auf die Realisierung visionärer Importpipelineprojekte wie Nabucco zu warten.

Der Verordnungsvorschlag der Kommission ist insofern auch Teil eines Paradigmenwechsels, der sich bereits in der „Strategic Energy Review“ vom November 2008 ankündigte [9]. Zukünftig wird eine pragmatische Politik der passgenauen Schritte an Gewicht gewinnen, die die Mitgliedstaaten nicht zuletzt auch davor bewahren könnte, politische Energie und finanzielle Ressourcen in symbolträchtige, aber gemessen an der eigenen Versorgungsstruktur doch überdimensionierte Projekte zu investieren.

Krisenvorsorge muss Aufbau des Gasbinnenmarktes ergänzen

Eine europäische Krisenvorsorge wird nur dann effizient sein, wenn sie den nach wie vor schleppenden Aufbau eines funktionierenden Gasbinnenmarktes ergänzt, nicht aber versucht, ihn zu ersetzen. Dabei ist weniger die Entflechtung der integrierten Energieversorger von Belang. Wenn der Binnenmarkt selbst zu einem wirksamen Instrument der Versorgungssicherheit werden soll, muss die stärkere infrastrukturelle Verknüpfung der mitgliedstaatlichen Energiemärkte sowie die europaweite Harmonisierung der Handelsregeln und Netzkodizes im Vordergrund stehen. Solange irgendwo in Europa noch Reservekapazitäten verfügbar wären, würden diese in Krisenfällen auch geliefert – wenn denn der Preis stimmt.

Dieser Marktmechanismus ist jedoch nicht mit dem in der EU in den letzten Jahren viel beschworenen Prinzip der Energiesolidarität zu verwechseln. Der Kommissionsvorschlag sieht dementsprechend auch keine verpflichtenden Mechanismen zur Unterstützung der europäischen Partner im Krisenfall vor. Dies dürfte im Laufe der Verhandlungen zwar noch auf Kritik aus den neuen Mitgliedstaaten stoßen. Ein solches System hat jedoch auf absehbare Zeit keine Chance auf Realisierung. Vorstellbar ist allerdings, dass die Staaten Mittel- und Südosteuropas im Gegenzug versuchen werden, weitere Zusagen zur Infrastrukturfinanzierung aus EU-Mitteln zu erreichen, etwa im Rahmen des für 2010 geplanten Ausbaus des Programms „Transeuropäische Energienetze“ (TEN-E) hin zu einem „EU-Instrument für Energieversorgungssicherheit und Infrastruktur“ [10].

Der europäischen Gaswirtschaft mögen die politischen Befürchtungen hinsichtlich der Versorgungssicherheit bisweilen überzogen erscheinen. Doch die seit Jahren zuneh-

mende Politisierung des Themas wird sich nicht mehr vollständig rückgängig machen lassen. Gemeinsames Ziel von Energiewirtschaft und Energiepolitik muss es deshalb sein, effiziente und pragmatische Wege zur Erhöhung der Versorgungssicherheit zu beschreiten. Selbstverständlich wird die Versorgung auch in Zukunft durch bilaterale Verträge mit bedeutenden Gasexporteuren gewährleistet werden. Im Unterschied zur heutigen Situation würde der innereuropäische Streitwert von großen Importpipelineprojekten in einem um Elemente der Krisenvorsorge ergänzten Gasbinnenmarkt jedoch gegen Null tendieren.

Anmerkungen

[1] Westphal, K.: Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009. SWP-Studie 18/2009, Berlin.

[2] Europäische Kommission: Mitteilung zur Richtlinie 2004/67/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, KOM(2008) 769.

[3] Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, KOM(2002) 488.

[4] Für die energiepolitischen Präferenzmuster der EU-Institutionen vgl. Geden, O./Fischer, S.: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Nomos Verlag, Baden-Baden 2008, S. 37ff.

[5] Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG, KOM(2009) 363.

[6] Für die Beweggründe bei der Abwägung verschiedener Policy-Optionen vgl. European Commission: Accompanying document to the Proposal for a Regulation concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Directive 2004/67/EC – Impact assessment, SEC(2009) 979, S. 19ff.

[7] Für die derzeit in den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommenden Maßnahmen vgl. European Commission: Accompanying document to the Proposal for a Regulation concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Directive 2004/67/EC – Assessment Report of Directive 2004/67/EC on Security of Gas Supply, SEC(2009) 978.

[8] Vgl. auch Eurogas: Eurogas Position on SOS Regulation, 15.10.2009, Brussels, S. 6.

[9] Vgl. Geden, O.: Mehr Pragmatismus, weniger Geopolitik. Effiziente Ansätze für die Energieversorgungssicherheit der EU. SWP-Aktuell 83/2008, Berlin.

[10] Europäische Kommission: Grünbuch – Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Energienetz, KOM(2008) 782.

Dr. O. Geden, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin
oliver.geden@swp-berlin.org