EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.3.2023
COM(2023) 182 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über bestimmte Aspekte hinsichtlich der Gasspeicherung auf Grundlage der Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates

{SWD(2023) 73 final}

1. Einleitung

Die Gasmärkte waren bereits 2021 sehr angespannt, und die Gaspreise stiegen erheblich an. Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine, die im Februar 2022 begann, führte zu einer Reihe von Störungen der Gasversorgung und zu deutlich volatileren Gaspreisen auf den Weltmärkten. Für die EU und ihre unmittelbaren Nachbarn, die von der russischen Gasversorgung abhängig waren, erforderten diese Entwicklungen eine entschlossene Reaktion und Maßnahmen zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage.

Das Ausmaß der Ungleichgewichte auf dem Gasmarkt und die Angst vor schwerwiegenden Versorgungsstörungen, gefolgt von potenziell schwerwiegenden Lieferengpässen sowohl für die Industrie als auch für die Haushalte, haben zu beispiellosen Regulierungsmaßnahmen geführt. Dies hat zu einer sicheren Gasversorgung beigetragen und dafür gesorgt, dass die Gaspreise sich im Winter 2022/2023 beruhigten.

Die Gasspeicherung war bereits ein wichtiger Bestandteil der Gasvorsorgepläne der Kommission zur Bewältigung des Winters 2022/2023 und für die kommenden Jahre, wie auch im REPowerEU-Plan[1] und in der Mitteilung der Kommission „Gaseinsparungen für einen sicheren Winter“[2] hervorgehoben wurde. Insbesondere wird durch gut gefüllte Gasspeicher sichergestellt, dass sowohl privaten Haushalten als auch Unternehmen während der Winterheizperiode Gas zur Verfügung steht.

Als weitere Maßnahme werden nach der am 27. Juni 2022 von den gesetzgebenden Organen angenommenen Verordnung über die Gasspeicherung[3] alle Mitgliedstaaten mit Gasspeicherkapazitäten verpflichtet sicherzustellen, dass ihre unterirdischen Gasspeicher bis zum 1. November 2022 zu mindestens 80 % der Kapazität gefüllt sind. Ab 2023 müssen die Gasspeicher bis zum 1. November jedes Jahres zu 90 % gefüllt sein.

Als zusätzliche Garantie für eine angemessene Befüllung der Gasspeicher in den kommenden Jahren ist in der Verordnung über die Gasspeicherung festgelegt, dass jeder Speicheranlagenbetreiber in der EU zertifiziert sein muss. Diese Zertifizierung sollte verweigert werden oder zu Abhilfemaßnahmen führen, wenn die zuständigen Behörden zu dem Schluss kommen, dass eine Person oder Einrichtung, die die Speicheranlage direkt oder indirekt kontrolliert oder Rechte an einer Speicheranlage ausübt, die Sicherheit der Energieversorgung der EU gefährden könnte.

Dieser Bericht enthält gemäß Artikel 17a der Verordnung (EU) 2017/1938 eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der Verordnung über die Gasspeicherung auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten über ihre Gasspeichermaßnahmen und ihre Zertifizierungsverfahren, ergänzt

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] VERORDNUNG (EU) 2022/1032 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2017/1938 und (EG) Nr. 715/2009 im Hinblick auf die Gasspeicherung (ABl. L 173 vom 30.6.2022, S. 22).

durch Daten von Eurostat. Dem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt, die detaillierte Informationen über die Maßnahmen enthält, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, um sicherzustellen, dass ihre Gasspeicheranlagen gefüllt sind; außerdem umfasst sie eine Analyse der Gaspreise im Rahmen der Umsetzung der Speicherverordnung.

2. Rechtsgrundlage und Kontext des Jahresberichts

Am 1. November 2022 waren die Gasspeicher der EU zu 94,9 % gefüllt. Damit war das Ziel von 80 % deutlich übertroffen, wobei alle Mitgliedstaaten ihre in der Verordnung festgelegte Vorgabe erreichten.[4] Am 31. Dezember 2022 lag der Füllstand in der EU immer noch bei 83,4 %. Was die Speicherung anging, schien die EU gut auf den Winter 2022/2023 vorbereitet zu sein.

Gemäß Artikel 6d Absatz 5 der Speicherverordnung hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährliche Berichte vorzulegen. Diese Berichte müssen die folgenden Angaben enthalten:

- einen Überblick über die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Speicherverpflichtungen ergriffenen Maßnahmen,
- einen Überblick über die Zeit, die für das in Artikel 3a der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 festgelegte Zertifizierungsverfahren benötigt wird,
- einen Überblick über die von der Kommission geforderten Maßnahmen, um die Einhaltung der Befüllungspfade und der Befüllungsziele sicherzustellen,
- eine Analyse der potenziellen Auswirkungen dieser Verordnung auf die Gaspreise und potenzielle Gaseinsparungen in Bezug auf Artikel 6b Absatz 4.

Der Bericht trägt dazu bei, die Wissensbasis über bewährte Verfahren für die Befüllung von Speicherstätten zu erweitern.

3. Überblick über die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Speicherverpflichtungen ergriffenen Maßnahmen

Nach der Verordnung über die Gasspeicherung müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Befüllungsziele zu erreichen. Sie sollten darauf abzielen, soweit möglich, marktbasierte Maßnahmen zu nutzen, um eine unnötige Marktstörung zu vermeiden. Die Maßnahmen können jedoch regulatorische Mittel, finanzielle Anreize oder einen Ausgleich für Marktteilnehmer umfassen.

Die Speicherverordnung enthält eine beispielhafte Liste möglicher Maßnahmen und Instrumente, die die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck ergreifen bzw. nutzen können. Um Rückmeldungen zu diesen Vorschlägen zu erhalten, sandte die Kommission den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Herbst 2022 einen Fragebogen zu den von ihnen ergriffenen Maßnahmen und Instrumenten zur Sicherstellung, dass ihre Speicherstätten gefüllt werden. In dem Fragebogen wurden auch die Ansichten und Bewertungen der Mitgliedstaaten zur Wirksamkeit ihrer Maßnahmen, zu ihren Stärken und Schwächen erfasst.

[4] Gas infrastructure in Europe – Aggregated Gas Storage Inventory (agsi.gie.eu)

Nach Angaben der Mitgliedstaaten haben die folgenden Maßnahmen wirksam zur rechtzeitigen Befüllung ihrer Speicherstätten beigetragen:

1. Auferlegung einer Verpflichtung der Speicheranlagenbetreiber zur Erreichung eines Mindestfüllstands im Einklang mit dem nationalen Ziel;
2. Ausschreibung ihrer Kapazitäten an Marktteilnehmer;
3. Mechanismus für den Fall, dass die erreichte Gesamtkapazität unter dem Mindestfüllstand liegt, z. B. vorab mit den Marktteilnehmern vereinbarte Bedingungen für das ergänzende Volumen;
4. Gewährleistung, dass die gebuchten Kapazitäten tatsächlich genutzt werden, indem ein Verfallsmechanismus bei Nichtnutzung („use it or lose it“) angewandt oder Sanktionen bei Nichteinhaltung verhängt werden;
5. und schließlich, wenn die oben genannten Maßnahmen voraussichtlich nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen, Benennen einer Einrichtung, die die fehlenden Kapazitäten auf dem Großhandelsmarkt kauft.

Darüber hinaus haben Österreich und Deutschland unter Bezugnahme auf Anhang Ib der Verordnung (EU) 2022/1032 eine Vereinbarung über das Befüllungsziel und den Befüllungspfad gemäß Artikel 6a geschlossen, da diese Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Speicheranlagen Haidach und 7Fields teilen.[5]

Nach dem Lastenteilungsmechanismus der Verordnung ist vorgesehen vor, dass Mitgliedstaaten ohne Speicheranlagen in ihrem Hoheitsgebiet Gasmengen in Nachbarländern speichern, die mindestens 15 % ihres jährlichen Verbrauchs entsprechen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch nur in begrenztem Umfang auf koordinierte Instrumente zurückgegriffen, um Gasspeicher zu befüllen.

Im September 2022 unterzeichneten Italien und Griechenland eine Absichtserklärung zur Gasspeicherung. Sie ermöglicht es Beförderungsunternehmen aus dem griechischen nationalen Erdgasfernleitungsnetz, bis zu 1,14 TWh Gas in Italien zu speichern. Vereinbarungen dieser Art sind für Mitgliedstaaten, die auf ihrem Hoheitsgebiet keine Gasspeicherkapazität haben, von entscheidender Bedeutung. Die estnische Regierung veranlasste den Kauf von 1 TWh als nationale strategische Reserve, die in einer Speicherstätte in Lettland gespeichert wird.

Während des Seminars[6] über die Umsetzung der Verordnung über die Gasspeicherung empfahlen viele europäische Verbände, die Mitglieder der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ sind, unter Anerkennung der Wirksamkeit der Verordnung den verstärkten Einsatz marktbasierter Instrumente, um die Verordnung wirksam umzusetzen, insbesondere um die Speicherkosten zu senken.

[5] Veröffentlichtes Abkommen im österreichischen Rechtsinformationssystem: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16.

[6] Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Einrichtungen (europa.eu)

Die Mitgliedstaaten haben im Laufe des Jahres 2022 beispiellose Investitionen getätigt, um die europäische Gasinfrastruktur widerstandsfähiger zu machen und den Zugang zu Flüssigerdgas (LNG) in stark von russischem Gas abhängigen Regionen zu verbessern. Die Situation im Jahr 2023 stellt sich daher deutlich entspannter dar, und die Mitgliedstaaten können nun besser auf marktbasierte Instrumente zurückgreifen und müssen sich weniger auf „interventionistischere“ Instrumente stützen, die angesichts fehlender Infrastruktur oder zur Verhinderung von Marktmanipulationen durch Speicheranlagenbetreiber aus Drittländern erforderlich waren.

Durch die Gesamtheit der Maßnahmen wurde das Befüllungsziel von 80 % für 2022 überschritten. Bis zum 1. November 2022 waren die Gasspeicher der EU zu 94,9 % gefüllt, wobei alle Mitgliedstaaten mehr als 80 % erreicht hatten (siehe nachstehende Tabelle und Abbildung). Lettland, das der einzige Mitgliedstaat mit einem Füllstand von weniger als 80 % war, kam aufgrund der großen Speicherkapazität im Vergleich zum nationalen Verbrauch für eine geringere Speicherverpflichtung in Betracht. Der von Lettland erreichte Füllstand lag im Verhältnis zu dem nationalen Verbrauch bei Weitem über dem reduzierten Ziel für November.

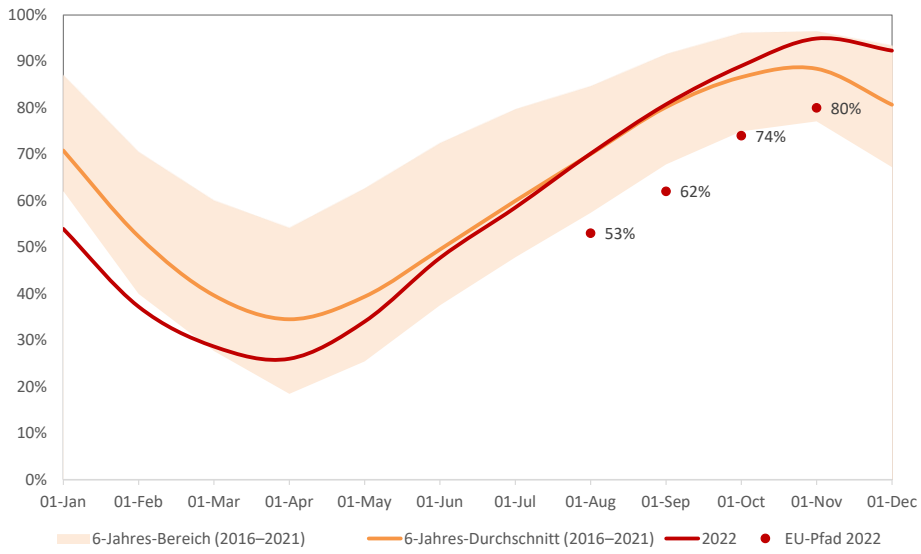
Tabelle: Füllstände am 1. November 2022

	Füllstand (%)	Arbeits(gas)volumen (TWh)
AT	93,1	95,5
BE	100	7,6
BG	90,4	5,8
CZ	94,9	43,8
DE	99,2	245,2
DK	99,3	9,9
ES	94,8	35,3
FR	100	132,6
HR	97,0	4,8
HU	86,0	67,7
IT	95,5	193,4
LV	57,7	24,1
NL	91,8	138,9
PL	98,9	36,4
PT	98,3	4,0

RO	96,8	32,8
SE	92,9	0,1
SK	91,3	38,8
EU	**94,9**	**1116,21**

Quelle: AGSI-Datenbank, Stand 1. November 2022

Abbildung: Füllstand der EU-Speicher und EU-Pfad 2022

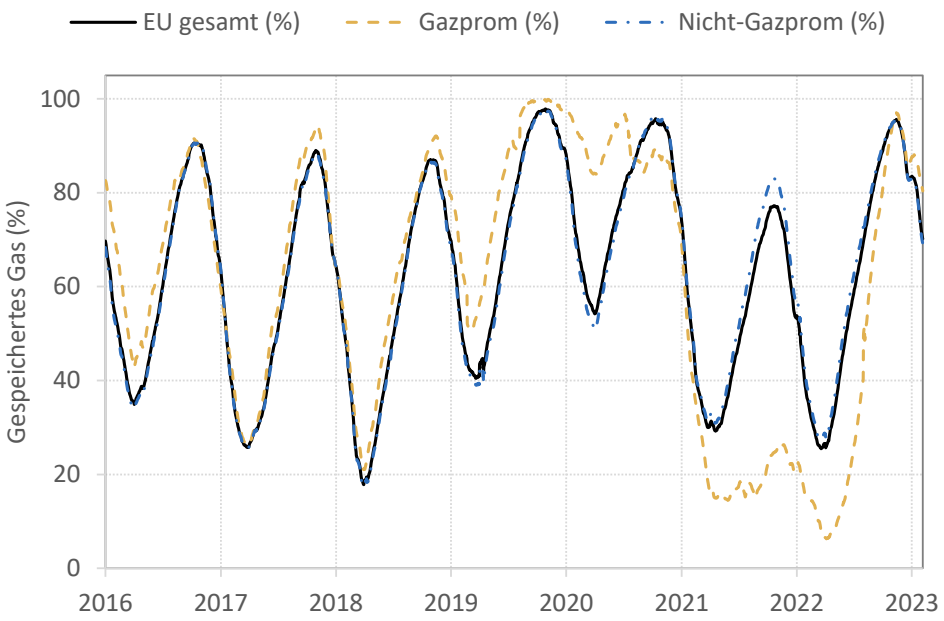


4. Speicherstätten in der EU, die früher im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden

Im Jahr 2021 besaß oder betrieb Gazprom etwa 10 % der Speicherkapazität der EU. Die Gazprom-Speicherstätten, die vor Beginn des Winters 2021/2022 nicht wiederbefüllt wurden, waren am Ende der Saison, als Gas aus dem Speicher entnommen wurde, nahezu leer. Diese Gazprom-Speicher waren der Grund dafür, dass der durchschnittliche Füllstand der EU-Speicherstätten Ende 2021 im Vergleich zu den Vorjahren um 6 bis 8 Prozentpunkte reduziert war.

Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der Gasmengen in Speicherstätten, die im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden, (orangefarbene gestrichelte Linie) und den anderen EU-Speicherstätten (blaue gestrichelte Linie). Die schwarze Linie zeigt das gespeicherte Gas für alle EU-Speicherstätten zusammen.

Abbildung: Entwicklung der Gasmengen in Speicherstätten, die im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden



Im Sommer 2022 ergriffen die Mitgliedstaaten mit Speicherstätten, die im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden, Maßnahmen zum Schutz ihrer Energieversorgungssicherheit:

- Deutschland verstaatlichte seine Gazprom-Speicherstätten, die zuvor im Eigentum von Gazprom Germania standen. Der Name der neuen Organisation lautet SEFE Securing Energy for Europe GmbH.
- Die Speicherstätte in Österreich wurde nach neu eingeführten „Use it or lose it"-Regeln einem anderen Betreiber überlassen. Am 17. Februar 2023 unterzeichneten Deutschland und Österreich eine Vereinbarung über die Übernahme der gemeinsamen Verantwortung für die Nutzung und Befüllung der Erdgasspeicheranlagen Haidach und 7Fields und über die Beförderung der gespeicherten Gasmengen im Falle von Engpässen. Die Vereinbarung folgt auf eine Absichtserklärung zwischen Berlin und Wien vom Juli 2022. Die beiden in Österreich gelegenen Speicheranlagen waren in der Vergangenheit bereits sowohl von deutschen als auch von österreichischen Unternehmen genutzt worden.
- In den Niederlanden übertrug die Regierung einer staatlichen Einrichtung mit dem Namen „Energiebeheer Nederland" die Aufgabe, Gas zur Speicheranlage Bergermeer zu befördern und so ungenutzte Speicherkapazitäten, darunter Kapazitäten im Eigentum von Gazprom, zu nutzen.
- Tschechien wandte den Grundsatz „Use it or lose it" an, um Marktteilnehmer mit ungenutzten Speicherkapazitäten oberhalb einer bestimmten Schwelle zu zwingen, Einspeisungskapazitäten an die Regierung zurückzugeben. Im Rahmen dieses Grundsatzes wurde die Speicherkapazität in der Speicherstätte Damborice Gazprom entzogen und den

Sonderauktionsmaßnahmen der Regierung unterstellt. Diese umfassen die Möglichkeit freier Auktionen und Zahlungen an Händler als Gegenleistung für die Speicherung von Gas.

Infolge der Maßnahmen waren die Speicherstätten, die zuvor im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden, bis zum 1. November 2022 durchschnittlich bis zu 94 % befüllt, gegenüber einem Füllstand von 26 % am 1. November 2021.

Der nachstehenden Tabelle lässt sich die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Unterbindung oder Zurückdrängung des Einflusses von Gazprom auf die Gasspeicherung entnehmen. In der Tabelle werden die aggregierte Speicherkapazitäten, die im November 2021 und im November 2022 je Land im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden, einander gegenübergestellt.

Tabelle: Kapazität der Speicherstätten, die 2021 im Eigentum von Gazprom standen oder von Gazprom betrieben wurden, und entsprechende Füllstände im November 2021 und im November 2022

Land	**Kapazität 2021 im Eigentum/Betrieb von Gazprom (TWh)**	**Füllstand 1. Nov. 2021**	**Füllstand 1. Nov. 2022**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
INSGESAMT	112,0	26 %	94 %

5. Tool für die Nachfragebündelung gemäß Verordnung (EU) 2022/2576 des Rates

In der Verordnung (EU) 2022/2576 des Rates[7], die vom Rat am 19. Dezember 2022 auf Vorschlag der Kommission angenommen wurde, ist ein Tool für die Nachfragebündelung vorgesehen, das die EU-Länder dabei unterstützen soll, rechtzeitig für den Winter 2023/2024 eine ausreichende Gasversorgung sicherzustellen. Darüber hinaus wird der mit der Verordnung eingeführte Mechanismus für die gemeinsame Beschaffung von entscheidender Bedeutung sein, um zu verhindern, dass europäische Unternehmen Gebote für dasselbe Gas abgeben, was zu überhöhten Preisen führen würde.

[7] Verordnung (EU) 2022/2576 des Rates über mehr Solidarität durch eine bessere Koordinierung der Gasbeschaffung, zuverlässige Preis-Referenzwerte und den grenzüberschreitenden Austausch von Gas (ABl. L 335 vom 29.12.2022, S. 1).

Die EU-Länder werden aufgefordert, die Nachfrage nach Gasmengen zu bündeln, die 15 % ihrer jeweiligen Speicherbefüllungsverpflichtungen entsprechen. Die Bündelung einer Menge, die über 15 % hinausgeht, erfolgt auf freiwilliger Basis, jedoch auf Grundlage desselben Mechanismus.

Zu diesem Zweck hat die Kommission einen Dienstleister beauftragt, die erforderlichen Dienstleistungen zu erbringen, um die Gasnachfrage europäischer Unternehmen zu bündeln und rechtzeitig für die nächste Speicherbefüllungssaison mit den wettbewerbsfähigsten Lieferangeboten abzugleichen. Nach dem Abgleich der Nachfrage mit dem Angebot können Unternehmen freiwillig Kaufverträge mit den Gaslieferanten schließen, entweder einzeln oder gemeinsam. Dies ist insbesondere für kleinere Unternehmen und für Unternehmen aus Binnenländern mit weniger globaler Reichweite oder Verhandlungspotenzial von Vorteil. Der gemeinsame Einkauf könnte auch für Industriebranchen von Vorteil sein, die Gas verbrauchen, wie die Düngemittel- oder Keramikbranche.

Zur Einrichtung des Mechanismus für die gemeinsame Beschaffung arbeiten die EU-Mitgliedstaaten, die Vertragspartner der Energiegemeinschaft und die Akteure der Industrie aus der EU in verschiedenen Foren zusammen, um der Kommission ihr Fachwissen und ihre Beratung zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht durch einen Ad-hoc-Lenkungsausschuss, regionale Gruppen und eine Industrieberatungsgruppe.

6. Überblick über die für das Zertifizierungsverfahren benötigte Zeit

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass jeder Speicheranlagenbetreiber, einschließlich der Speicheranlagenbetreiber, die von Übertragungsnetzbetreibern kontrolliert werden, von der nationalen Regulierungsbehörde oder einer anderen vom Mitgliedstaat benannten Behörde zertifiziert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die Energieversorgungssicherheit oder andere wesentliche Sicherheitsinteressen in der EU oder in einem Mitgliedstaat nicht durch Einflussnahme auf den Speicheranlagenbetreiber gefährdet werden.

In der Speicherverordnung ist festgelegt, dass die Bescheinigungsbehörde den Entwurf einer Entscheidung über die Zertifizierung von Speicheranlagenbetreibern erstellt, die unterirdische Gasspeicheranlagen mit einer Kapazität von mehr als 3,5 TWh betreiben, unabhängig von der Anzahl der Speicheranlagenbetreiber, deren gesamte Speicheranlagen am 31. März 2021 und am 31. März 2022 einen Füllstand von durchschnittlich weniger als 30 % ihrer maximalen Kapazität aufwiesen, binnen 150 Arbeitstagen nach Eingang einer Mitteilung. Für diese Speicherstätten sollte die Bescheinigungsbehörde bereits versucht haben, bis zum 1. November 2022 einen Entwurf einer Bescheinigungsentscheidung zu erstellen.

Für alle anderen Speicheranlagenbetreiber muss die Bescheinigungsbehörde einen Entwurf einer Bescheinigungsentscheidung bis zum 2. Januar 2024 oder innerhalb von 18 Monaten nach Eingang einer Mitteilung erstellen.

Die Kommission muss der Bescheinigungsbehörde binnen 25 Arbeitstagen nach der Übermittlung eine Stellungnahme zum Entwurf der Entscheidung über die Zertifizierung übermitteln. Die Bescheinigungsbehörde muss dann der Stellungnahme der Kommission so weit wie möglich Rechnung tragen.

Die Bescheinigungsbehörde muss die Entscheidung über die Zertifizierung binnen 25 Arbeitstagen nach Erhalt der Stellungnahme der Kommission erlassen.

Im Jahr 2022 wurde der Kommission nur ein Entwurf einer Zertifizierungsentscheidung vorgelegt, und zwar von der belgischen Regulierungsbehörde für Elektrizität und Erdgas (Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz, CREG) im Oktober 2022.

Um die Mitgliedstaaten beim Erstellen von Zertifizierungsentwürfen zu unterstützen, organisierte die Kommission eine Sondersitzung der Koordinierungsgruppe „Erdgas", auf der praktische Hinweise zur Zertifizierung von Speicheranlagenbetreibern und --eigentümern gegeben wurden. Die Kommission erinnerte daran, dass die Zertifizierung alle Risiken für die Gasversorgungssicherheit auf regionaler, nationaler oder EU-Ebene verringern sollte, die unter anderem zusammenhängen mit:

a) Eigentums-, Liefer- oder sonstigen Geschäftsbeziehungen, die negative Auswirkungen auf die Anreize und die Fähigkeit des Speicheranlagenbetreibers, die unterirdische Gasspeicheranlage zu befüllen, haben könnten;

b) den Rechten und Pflichten der EU gegenüber einem Nicht-EU-Land, die aus dem Völkerrecht erwachsen, einschließlich Vereinbarungen mit einem oder mehreren Nicht-EU-Ländern, denen die EU als Vertragspartei angehört und durch die die Fragen der Energieversorgungssicherheit geregelt werden;

c) den Rechte und Pflichten der betroffenen Mitgliedstaaten gegenüber einem Nicht-EU-Land, die aus von den betroffenen Mitgliedstaaten mit einem oder mehreren Nicht-EU-Ländern geschlossenen Vereinbarungen erwachsen, soweit diese Vereinbarungen mit dem EU-Recht im Einklang stehen; oder

d) anderen besonderen Gegebenheiten und Umständen im Einzelfall.

Der Schwerpunkt liegt auf dem Risiko für die Versorgungssicherheit, das sich aus einer Eigentumsbeziehung ergibt, die negative Auswirkungen auf die Fähigkeit, die Speicheranlagen zu befüllen, haben könnte. Ein zentrales Element des Entwurfs einer Entscheidung über die Zertifizierung ist der Begriff des „bestimmenden Einflusses", d. h. das Eigentum oder das Recht, die Vermögenswerte eines Unternehmens ganz oder teilweise zu nutzen, oder Rechte oder Verträge, mit denen ein bestimmender Einfluss auf die Zusammensetzung, die Abstimmung oder die Entscheidungen der Organe eines Unternehmens gewährt wird.

7. Überblick über die von der Kommission geforderten Maßnahmen, mit denen die Einhaltung der Befüllungspfade und der Befüllungsziele sichergestellt werden soll

Die Verordnung über die Gasspeicherung sieht einen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus vor, um die Füllmengen in den Mitgliedstaaten zu verfolgen. Dieser stellt kontinuierliche Fortschritte bei der Wiederbefüllung von Speicheranlagen sicher und gewährt gleichzeitig ein gewisses Maß an Flexibilität, damit je nach den jeweiligen Marktpreisen mehr oder weniger Gas eingespeist werden kann. Mit dieser Anforderung werden Zwischenziele für alle

zwei Monate eingeführt, jedoch eine Abweichung innerhalb einer Toleranzspanne von 5 % zugelassen.

Weicht ein Mitgliedstaat erheblich oder anhaltend vom Befüllungspfad ab und gefährdet er das Befüllungsziel, so richtet die Kommission nach Konsultation der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ und der betroffenen Mitgliedstaaten eine Empfehlung an diesen Mitgliedstaat oder die anderen betroffenen Mitgliedstaaten zu unverzüglich zu ergreifenden Maßnahmen. Im Falle anhaltender Versäumnisse bei der Einhaltung der Mindestbefüllungsziele gemäß der Empfehlung kann die Kommission einen Beschluss über Folgemaßnahmen erlassen.

Alle Mitgliedstaaten erfüllten die für 2022 festgelegten Zwischenziele, und ihre Mindestfüllstände wichen nicht erheblich oder anhaltend von den Zielwerten ab. Die Kommission musste daher 2022 keine Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der Befüllungspfade und Befüllungsziele sicherzustellen.

Am 25. November 2022 legte die Kommission im Wege einer Durchführungsverordnung[8] die Zwischenziele für die Befüllung der Gasspeicher fest, denen die Mitgliedstaaten 2023 entsprechen müssen, um bis zum 1. November 2023 das Ziel von 90 % für die Gasspeicherung zu erreichen. Wie in der Verordnung über die Gasspeicherung vorgesehen, wurden in der Durchführungsverordnung die Zwischenziele für den 1. Februar, 1. Mai, 1. Juli und 1. September 2023 für die Mitgliedstaaten mit unterirdischen Gasspeicheranlagen in ihrem Hoheitsgebiet, die mit ihrem Absatzgebiet verknüpft sind, festgelegt. Diese Ziele beruhten auf den Vorschlägen der Mitgliedstaaten, den Auslastungsquoten der letzten fünf Jahre und der Bewertung der allgemeinen Versorgungssicherheit durch die Kommission.

Die Kommission konsultierte auch die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ und den kürzlich eingerichteten Ausschuss für die Gasspeicherung. Auch für das Jahr 2023 sind diese verbindlichen Ziele mit einer Abweichung von bis zu fünf Prozentpunkten die Mindestschwellenwerte, die von den Mitgliedstaaten einzuhalten sind, um ein bestimmtes Maß an Versorgungssicherheit und die Wiederbefüllung der Speicheranlagen für den Winter 2023/2024 zu gewährleisten.

Tabelle: Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2022/2301 der Kommission angenommene Zwischenziele für 2023 für Mitgliedstaaten mit unterirdischen Gasspeicheranlagen

Mitgliedstaat	**Zwischenziel 1. Februar**	**Zwischenziel 1. Mai**	**Zwischenziel 1. Juli**	**Zwischenziel 1. September**
AT	49 %	37 %	52 %	67 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %

[8] Durchführungsverordnung (EU) 2022/2301 der Kommission vom 23. November 2022 zur Festlegung des Befüllungspfades mit Zwischenzielen für 2023 für jeden Mitgliedstaat mit unterirdischen Gasspeicheranlagen in seinem Hoheitsgebiet, die direkt mit seinem Absatzgebiet verknüpft sind (C/2022/8593) (ABl. L 305 vom 25.11.2022, S. 5).

BG	45 %	29 %	49 %	71 %
CZ	45 %	25 %	30 %	60 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %
DK	45 %	40 %	60 %	80 %
ES	59 %	62 %	68 %	76 %
FR	41 %	7 %	35 %	81 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %
HU	51 %	37 %	65 %	86 %
IT	45 %	36 %	54 %	72 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %
NL	49 %	34 %	56 %	78 %
PL	45 %	30 %	50 %	70 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %
RO	40 %	41 %	67 %	88 %
SE	45 %	5 %	5 %	5 %
SK	45 %	25 %	27 %	67 %

Bei der Festlegung der Füllmengen berücksichtigte die Kommission die Schätzungen der Mitgliedstaaten und eine Bewertung des technischen Mindestniveaus, das unter Berücksichtigung der Befüllungs- und Entnahmekapazität jeder Speicherstätte erforderlich ist, um bis zum 1. November 2023 einen Füllstand von 90 % zu erreichen.

8. Analyse der potenziellen Auswirkungen auf die Gaspreise und Gaseinsparungen

Eine strenge Kausalanalyse würde Daten aus einem kontrafaktischen Szenario erfordern, in dem die Speicherverordnung nicht existiert, aber andere seit dem Inkrafttreten der Verordnung das Gasangebot und die Gasnachfrage in Europa beeinflussende Faktoren (z. B. globale Entwicklungen) unverändert sind. Es lagen keine ausreichend detaillierten Informationen für ein solches kontrafaktisches Szenario vor. Dementsprechend hat die Kommission eine präskriptive und weniger kausale Analyse vorgenommen.

Obwohl die höchste Preisspitze Mitte/Ende August zu verzeichnen war, konnte kein direkter Zusammenhang zwischen der Befüllung der Gasspeicher und der Preiserhöhung hergestellt werden. Beispielsweise traten die Preisspitzen zu einem Zeitpunkt relativ üblicher und flacher Einspeisungsraten auf. Im Gegensatz dazu waren die Preise im Oktober und November, als die Frist für die Erreichung des Befüllungsziels am 1. November näher rückte, was aufgrund des Beginns der Heizperiode zu zusätzlichen Anstrengungen bei der Gasspeicherung führte, bereits deutlich niedriger als in den vorangegangenen Monaten.

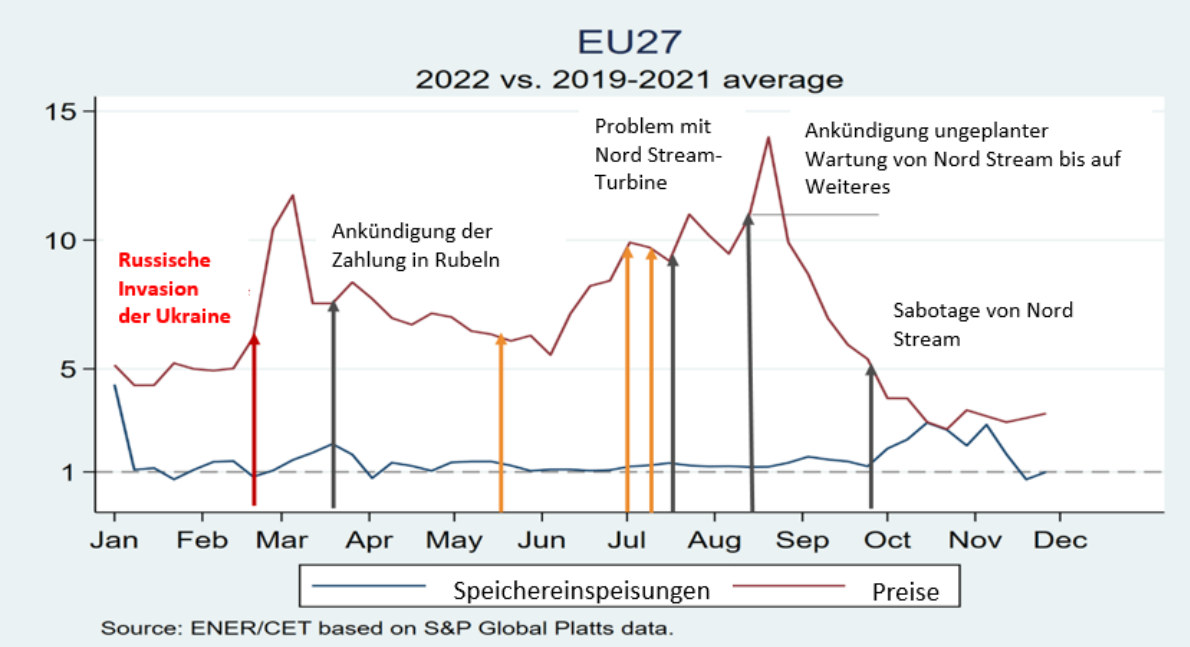
Die nachstehende Abbildung zeigt das Verhältnis der Werte von 2022 gegenüber dem Durchschnitt 2019–2021 für Speichereinspeisungen wie auch für Preise. Ein Preisverhältnis von 1 bedeutet, dass die Preise 2022 dem Durchschnitt der Jahre 2019–2021 entsprachen. Ein Verhältnis von mehr als 1 bedeutet, dass die Preise 2022 höher waren; ein Verhältnis von 5 bedeutet, dass die Preise im Jahr 2022 fünfmal höher waren als im Durchschnitt der Jahre 2019–2021. Die gleiche Berechnung gilt für die Linie für die Speichereinspeisung.

Dieser Abbildung zufolge fielen die relativen Preisspitzen nicht mit den relativen Speichereinspeisungsspitzen zusammen. Dagegen deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass Angebotsschwankungen bei den Gaspreisspitzen eine größere Rolle gespielt haben könnten.

Dennoch können wir nicht ausschließen, dass eine konsequente Befüllung durch Betreiber mit oder ohne Regulierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Speicherverordnung eine vorübergehende Überhöhung der Preise gefördert hat. Der Kommission sind die Behauptungen bekannt, dass eine allmählichere Wiederbefüllung der Speicher, unter anderem durch die Nutzung der Flexibilität aufgrund der auf EU-Ebene festgelegten Zwischenziele für 2022, zu einer Abmilderung der Preisentwicklungen hätte beitragen können.

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten sind keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu einem möglichen Zusammenhang zwischen den Speicherzielen und der Preisentwicklung möglich. Durch die kontinuierliche Einspeisung in Speicheranlagen wurde das Risiko eines möglichen Absinkens der Speicherfüllstände auf ein gefährliches Niveau verringert.

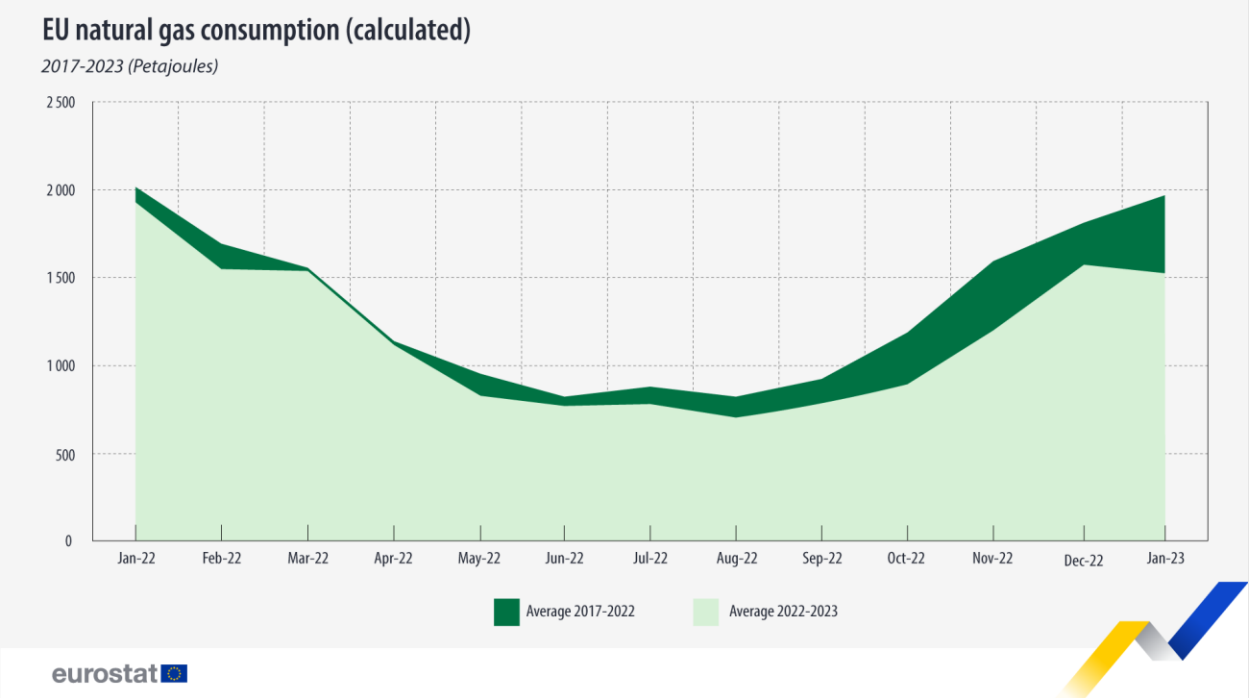
Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält weitere Einzelheiten zur Methodik und zu den quantitativen Ergebnissen der Analyse.



Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten nach der Annahme der Verordnung über die Senkung der Gasnachfrage[9] ihre Gasnachfrage zwischen August 2022 und Januar 2023 gegenüber dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre um 19 % gesenkt (siehe nachstehende Abbildung). Dabei wurden 42 Mrd. Kubikmeter Gas zwischen August 2022 und Januar 2023 eingespart, wodurch das fehlende russische Gas in erheblichem Maße ausgeglichen wurde, und es wurde Flexibilität für den Gasmarkt geschaffen. Vor dem Hintergrund der Spannungen auf dem Gasmarkt wurde in der Sitzung der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ im Februar 2023 bestätigt, dass die Nachfragesenkung die wirksamste Maßnahme darstellte, da die Angebotssteigerung durch globale Produktionskapazitäten begrenzt ist und dem globalen Wettbewerb unterliegt.

Im Sommer 2022 erleichterte die Nachfragesenkung die Einspeisung in Speicheranlagen, während die Maßnahmen zur Nachfragesenkung die Entnahmen im Winter 2022/2023 begrenzten. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass ausreichende Speicherkapazitäten vorhanden waren, um die Kältewellen im Winter bewältigen zu können.

Seit Beginn des Winters 2022/2023 trug die durch die Nachfragesenkung geschaffene Flexibilität daher dazu bei, die Gaspreise im Februar 2023 von einem Rekordhoch auf das Vorkriegsniveau zu senken.



[9] Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates vom 5. August 2022 über koordinierte Maßnahmen zur Senkung der Gasnachfrage
(ST/11568/2022/INIT) (ABl. L 206 vom 8.8.2022, S. 1).

9. Schlussfolgerung

Die Mitgliedstaaten haben 2022 erhebliche und beispiellose Anstrengungen unternommen, die Speicher wieder aufzufüllen. Das Ziel von 80 % der EU-Speicherverordnung für 2022 wurde überschritten. Bis zum 1. November 2022 waren die Gasspeicher der EU zu 94,9 % gefüllt. Ende 2022 war der durchschnittliche Füllstand mit 83,4 % immer noch hoch. Dieser hohe Füllstand trug erheblich zur Stärkung der Versorgungssicherheit im Winter 2022/2023 bei, wodurch wiederum der Risikoaufschlag auf dem Gasmarkt Ende des Jahres verringert wurde.

Die Mitgliedstaaten ergriffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Befüllungsziele, einschließlich der Zwischenziele, zu erreichen. Einige Mitgliedstaaten erreichten Füllmengen, die deutlich über ihren Zielvorgaben lagen. Alle Mitgliedstaaten haben 2022 ihre Mindestbefüllungspfade und -ziele für die EU erreicht. Der Mechanismus der Mindestzwischenziele hat dazu beigetragen, dass die Mitgliedstaaten genügend Spielraum für die Festlegung eigener Maßnahmen hatten.

Alle Mitgliedstaaten mit Speicheranlagen setzten einen Maßnahmenkatalog ein, wie in der Speicherverordnung vorgesehen. Die Gewichtung der verschiedenen Maßnahmen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Als Mittel der ersten Wahl nutzten die Mitgliedstaaten marktbasierte Maßnahmen. Weitere bevorzugte Maßnahmen umfassten die Verpflichtung zur Speicherung bestimmter Mindestgasmengen, die Ausschreibung von Kapazitäten an Marktteilnehmer sowie Anreize zur Befüllung der Speicheranlagen und zur Gewährleistung einer wirksamen Nutzung der kontrahierten Kapazitäten.

Mit der Verpflichtung, die Betreiber und Eigentümer von Speicheranlagen zu zertifizieren, sollte die Speicherverordnung dazu beitragen, einen nachteiligen Einfluss von Nicht-EU-Ländern auf die Befüllung von Speicherstätten zu vermeiden. Im Jahr 2022 wurde der Kommission ein Entwurf einer Zertifizierung vorgelegt, gefolgt von einer befürwortenden Stellungnahme.

Obwohl keine anderen Speicherstätten zertifiziert wurden, ergriffen die Mitgliedstaaten frühzeitig Maßnahmen, um zu verhindern, dass Nicht-EU-Länder die Befüllung von Speicherstätten negativ beeinflussen. Sie berichteten über die Verstaatlichung der Speicheranlageneigentümer und die Benennung von für die Befüllung zuständigen staatlichen Einrichtungen. Obwohl die Mitgliedstaaten der Kommission ihre Entwürfe von Entscheidungen über die Zertifizierung noch vorlegen müssen, gibt es derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass die Befüllung von Speicheranlagen für die Versorgungssicherheit weiterhin gefährdet ist. Die meisten Zertifizierungen müssen 2023 ausgestellt werden, um sicherzustellen, dass die Eigentümer und Betreiber von Speicheranlagen nicht negativ beeinflusst werden.

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten lässt sich nicht feststellen, ob und inwieweit sich die in der Verordnung über die Gasspeicherung festgelegten Befüllungsziele auf die Gaspreise ausgewirkt haben. Die Gaspreise sind von zahlreichen nicht speicherbezogenen Faktoren abhängig, wie Pipeline-Lieferungen, der Verfügbarkeit von LNG, Gaseinsparungen, dem Wetter und dem Aufschlag, der mit den vom Markt wahrgenommenen Risiken für die Versorgungssicherheit verbunden ist. Auf der Grundlage der eingegangenen Beiträge scheint es

Spielraum für nationale Maßnahmen zu geben, mit denen die EU-Ziele effizienter umgesetzt werden, um Zielpfade zu vermeiden, die die Preisentwicklung negativ beeinflussen.

Mit der Speicherverordnung ist dies das erste Mal, dass die Mitgliedstaaten Speichermaßnahmen in einem gemeinsamen Rahmen ergreifen und umsetzen, der eine Kombination von marktbasierten und regulatorischen Maßnahmen ermöglicht und fördert, um Mindestfüllstände zu gewährleisten. Dies ist zudem das erste Mal, dass die Mitgliedstaaten – wenn auch noch begrenzt – spezifische Regelungen für die grenzüberschreitende gemeinsame Nutzung von Speicherressourcen und Teilung der damit verbundenen Kosten entwickeln. Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten am Ende des Winters 2022/2023 aufzufordern, über ihre Erfahrungen mit diesen Regelungen Bericht zu erstatten.