

Beiträge

Status quo und Regelungsdefizite beim Gasspeicherzugang in Deutschland

Rechtsanwältin Dr. Bettina Tugendreich und Benedikt Schuler, Berlin*

Der Pharao möge handeln und Aufseher über das Land setzen; und er lasse in den sieben Jahren des Überflusses den fünften Teil erheben vom Land Ägypten. So soll man alle Nahrung dieser sieben künftigen guten Jahre sammeln und Getreide speichern zur Verfügung des Pharao, und diese Nahrung in den Städten aufbewahren. Und diese Nahrung soll dem Land als Vorrat dienen für die sieben Hungerjahre, die im Land Ägypten eintreten werden, damit das Land durch die Hungersnot nicht zugrunde geht. (1. Buch Moses 41,34 – 36, Altes Testament)

I. Einleitung

Die Rolle von Speichern hat sich in jahrtausendealter Tradition bestätigt und bewährt. Bereits die alttestamentarischen Könige hatten die Tugend des Speichers, nämlich das „Aufbewahren für später“ erkannt. Durch die periodenübergreifende Vergleichmäßigung des Verbrauchs eines in der Zukunft erwartungsgemäß mangelhaft zur Verfügung stehenden Gutes stellten sie maximale Versorgungssicherheit für ihr Volk und eine optimale Nutzung der landwirtschaftlichen Produktionskapazitäten her.

Gleich den Kornspeichern des biblischen Ägyptens erfüllen Gasspeicher in Deutschland die für die Gasversorgung grundlegenden Aufgaben der Vergleichmäßigung des Verbrauchs und des Ausgleichs: Durch die Einspeicherung zu lastschwachen Zeiten, wie im Sommer oder nachts, und die Ausspeicherung zu laststarken Zeiten, wie im Winter oder tags, stellt der Gasspeicher die verbrauchsgenaue Bereitstellung von Erdgas an den Ausspeisepunkten bei gleichmäßiger Nutzung des Netzes sicher. Die jährlich und saisonal entnehmbare Gesamtgasmenge und die verfügbare Maximalleistung des deutschen Netzes hängt nämlich nicht nur von der physischen Einspeisekapazität an Grenzübergangs- und Koppelstellen von Marktgebieten ab, sondern auch von der zur Verfügung stehenden Ausspeicherleistung innerhalb des Netzes/Marktgebiets.

Untrennbar mit der Frage des Zugangs zu Speicheranlagen im klassischen Sinne, also z.B. Untergrundspeichern, verbunden, ist auch die Frage, in welchem Umfang sonstige Flexibilitätsdienstleistungen in Form von Ausgleichsleistungen (Basisbilanzausgleich, erweiterter Bilanzausgleich) angeboten werden; denn je mehr Flexibilitätsdienstleistungen als Annex zum Gasnetzzugang angeboten werden, desto weniger sind Netznutzer auf den Zugang zu sonstigen Speicherdienstleistungen angewiesen. Insoweit besteht ein Wechselspiel zwischen

dem Angebot von Flexibilitätsdienstleistungen und dem notwendigen Zugang zu Speicherkapazitäten.

Die derzeit geltenden Regelungen zum Gasspeicherzugang berücksichtigen leider bisher nur sehr unzureichend die erhebliche Relevanz von Speichern für die Versorgung von Endkunden; insbesondere wird bisher übersehen, dass Speicher – zumindest partiell – ebenso „wesentliche Einrichtungen“ wie die Transportnetze selbst sind. Deshalb sind regulatorische Maßnahmen für einen funktionierenden Wettbewerb unumgänglich.

Nach einem Überblick über die in Deutschland befindlichen Speicher und ihre Funktionen, diskutiert der erste Teil dieses Artikels die regulatorischen Vorgaben aus europäischer Sicht. Im zweiten Teil werden die Autoren die Transformation der europäischen Umsetzung in das deutsche Recht beschreiben. Dabei decken sie vorhandene Regelungsdefizite auf und unterbreiten gleichzeitig Lösungsvorschläge zur Schließung dieser Lücken.

II. Struktur und Funktionsweise von Gasspeichern

Der Einsatz von Untertage-Gasspeichern hat für ein Energie-Importland wie Deutschland eine elementare Bedeutung. Etwa 20% der Erdgasversorgung stammen aus heimischen Erdgaslagerstätten, über 80% müssen leitungsgebunden importiert werden. Damit Erdgas beim Verbraucher – das sind Kraftwerke, Industrie und Haushalte – jederzeit verfügbar ist, müssen zur Sicherstellung der Erdgasversorgung leistungsfähige Untertage-Gasspeicher bereitstehen.

Neben ihrer klassischen Aufgabe als Puffer zwischen Erdgasversorger und Erdgasverbraucher kommt ihnen zunehmend auch eine strategische Bedeutung bei der Energieversorgung zu. Dies wurde besonders im vergangenen Winter im Rahmen des Konfliktes zwischen Russland und der Ukraine deutlich.

* Die Erstautorin ist Rechtsanwältin bei Hogan Hartson & Raue, Berlin, der Zweitautor ist beratender Marketing Manager der Sempra Energy Europe Limited, Berlin.

Wie kann ich alle nachfolgenden Entscheidungen und Dokumente der IR abrufen?

- Unter www.ir.beck.de gelangt man auf die Homepage der IR
- Links unten befindet sich der **LOGIN-Bereich**: Einfach Benutzernamen und Passwort in das entsprechende Feld eintragen
- In das Suchfeld (GO-Suche) wird das Wort „**becklink**“ und die sog. sechsstellige „**becklink-Nummer**“ eingegeben; diese Nummer befindet sich am Ende eines Beitrages oder einer Urteilsbesprechung in der jeweiligen Ausgabe der IR
- Der gesamte Inhalt der IR steht nun exklusiv zur Verfügung: sämtliche zitierte Entscheidungen und Dokumente können nun im Volltext ausgedruckt werden

Der Einsatz von Ergasspeichern hat u.a. folgende Gründe: Eine Veränderung der Förderraten von Bohrungen in heimischen Erdgasfeldern ist aufgrund der Kapazitätsbandbreite ihrer Aufbereitungsanlagen nur in begrenztem Umfang nach oben oder unten möglich. Die Importmengen für Erdgas sind vertraglich festgeschrieben und ebenfalls nicht ohne weiteres kurzfristig veränderbar.

Die auf der Abnahmeseite am schlechtesten kalkulierbare Größe stellen jahreszeitliche (temperaturabhängige) sowie tageszeitliche Verbrauchsschwankungen dar. Erdgasspeicher „puffern“ sowohl den Sommer- als auch den Winterbedarf, und sie gleichen die tageszeitlichen Verbrauchsspitzen, die neben dem Verbrauch der Haushalte und Kleinverbraucher gleichzeitig durch Großverbraucher (Industrie) beeinflusst werden, aus. Im Netzgebiet von Hannover kann dabei der Winterverbrauch an Erdgas z.B. 15-mal so hoch sein wie im Sommer. Ein sehr kalter, langer Winter mit extremen Minustemperaturen, wie es z.B. im Winter 1995/1996 der Fall war, kann zu einer sehr hohen Auslastung der Erdgasspeicher führen¹.

Die den deutschen Gasversorgungssystemen zur Verfügung stehende Flexibilität setzt sich zusammen aus der Netzpufferung, d.h. der Speicherung von Gas durch Verdichtung in Fernleitungs- und Verteilernetzanlagen, und der klassischen Speicherung in Gasspeichern. In welchem Umfang auf Flexibilität aus Gasspeichern zurückgegriffen werden kann, ergibt sich aus der topologischen Lage von Speichern im Verbundsystem sowie aus der Injektions- und Entnahmekapazität von Erdgasspeichern. Zu den technischen Rahmenbedingungen des Speicherzugangs im deutschen Gasverbund verweisen die Autoren auf den beigelegten Nebenartikel².

Die Versorgung der Endkunden ist in Deutschland flächendeckend bereits aus technischen Gründen nicht möglich, ohne auf Speicherkapazitäten zurückzugreifen. Aus Sicht von Versorgungsunternehmen ohne eigene Netzinfrastruktur bedeutet dies, dass sie für eine Versorgung zwingend u.a. auf Zugang zu Gasspeichern angewiesen sind. Dies gilt ebenso in wirtschaftlicher Hinsicht. Danach ist der Zugang zu Speicherkapazitäten zwar auch deshalb von Bedeutung, weil der Gaseinkaufspreis im Winter sehr viel höher ist als im Sommer und sich dadurch bessere Preise darstellen lassen. Im

Hinblick auf die Belieferung des Kunden ist der Netzzugang aber insbesondere durch die Speichernutzung weitaus wirtschaftlicher, da die Einspeisung und Speicherung von Sommermengen zu einer gleichmäßigen Netzauslastung und damit zu einer Schonung der knappen Wintereinspeisekapazitäten führt.

Der Gasspeicher stellt jedoch nicht nur eine Anlage für den vorhersehbaren, sondern auch für den unvorhersehbaren Ausgleichsbedarf dar. Speichernutzer – seien es Händler oder Netzbetreiber – können durch den Speicher den kurzfristigen Ausgleich von ungeplanten Differenzen zwischen Netzeinspeisung und tatsächlicher Abnahme herstellen, indem z.B. zu typischen Ausspeicherzeiten weniger ausgespeichert oder gar eingespeichert wird und umgekehrt.

Wettbewerbsfähige Angebote gegenüber Endkunden können deshalb nur unterbreitet werden, wenn für die Belieferung zumindest teilweise auf im Sommer eingekaufte Gasmengen, die bis zum Winter in einem Porenspeicher eingelagert werden, zurückgegriffen werden kann. Die Nutzung der Speicher ist somit sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht essentielle Voraussetzung für einen liquiden Gashandel³. In Deutschland sind Gasspeicherkapazitäten in erheblichem Umfang vorhanden. Auch der Aspekt der Versorgungssicherheit steht deshalb einer vollständigen Öffnung des Marktes für Gasspeicherzugangsdienstleistungen, die für eine Endkundenversorgung sinnvoll wäre, nicht entgegen.

III. Rechtliche Rahmenbedingungen des Gasspeicherzugangs

1. Europäische Regelungen

Die heute geltenden Regelungen zum Gasspeicherzugang sind durchweg europarechtlich geprägt, d.h. europäische Vorgaben sind, soweit sie nicht direkt Anwendung finden, in deutsches Recht umgesetzt worden. Die europäischen Vorgaben definieren jedoch nur Mindeststandards, so dass der deutsche Gesetzgeber durchaus in der Lage wäre, die notwendigen Rahmenbedingungen für echten Wettbewerb auch auf dem Gasspeichermarkt zu schaffen.

a) *Richtlinie 2003/55/EG vom 26. Juni 2003*. Entscheidende Grundlage der Regelungen für den Gasspeicherzugang ist die Richtlinie 2003/55/EG (Gasrichtlinie)⁴.

Bereits aus den Erwägungsgründen, die eine Art Zielbestimmung der Richtlinie enthalten, ist zu entnehmen, dass die Gasrichtlinie dazu dienen soll, den Zugang zu Speichereinrichtungen als Teil des Erdgasnetzes sicherzustellen. In Erwägungsgrund 20 wird hierzu konstatiert, dass aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen beim Zugang zu Speichereinrichtungen und Hilfsdiensten zusätzliche Maßnahmen erforderlich seien. Im Umkehrschluss ergibt sich schon daraus, dass lediglich eine Aufrechter-

1 Unverändert aus *Sedlacek*, in: Erdöl Erdgas Kohle 11/2006, 536 ff.

2 S. Nebenartikel www.ir.beck.de:becklink/233368

3 *Grewe*, Auswirkungen der Liberalisierung auf die Erdgasspeicherung – Eine ökonomische Analyse für den deutschen Erdgasmarkt, sieht den künftigen marktseitigen Bedarf für Speicherdienstleistungen als Flexibilitäts-, Volumen- und Absicherungsprodukte: S. 224 ff.

4 Richtlinie 2003/55/EG ABIEG L 176, 57.

haltung des Status quo den Zielen der Richtlinie nicht gerecht wird.

Art. 2 Ziff. 9 der Richtlinie definiert Speicheranlagen als zur Speicherung von Erdgas genutzte Anlagen mit Ausnahme der Teile, die für die Gewinnungstätigkeit genutzt werden, sowie Einrichtungen, die ausschließlich Fernleitungsnetzbetreibern bei der Wahrnehmung ihrer Funktionen vorbehalten sind. Netzpufferung ist in Art. 2 Ziff. 15 der Gasrichtlinie als Speicherung von Gas durch Verdichtung in Erdgasfernleitungs- und Erdgasverteilernetzen definiert, wobei auch hier Einrichtungen ausgenommen sind, die Fernleitungsnetzbetreibern bei der Wahrnehmung ihrer Funktionen vorbehalten sind.

Kernvorschrift für den Gasspeicherzugang – einschließlich der Netzpufferung – ist Art. 19 der Gasrichtlinie. Den Mitgliedstaaten wird darin ein Wahlrecht eingeräumt; sie können entweder ein reguliertes Verfahren für den Gasspeicherzugang vorsehen oder einen Zugang auf Vertragsbasis (sog. verhandelter Netzzugang). Möglich ist es allerdings auch, beide Verfahren parallel zu installieren. Gewährt werden muss der Zugang zu Gasspeicheranlagen allerdings nur, soweit er für einen effizienten Netzzugang im Hinblick auf die Versorgung von Kunden technisch und/oder wirtschaftlich erforderlich ist, d.h. die Mitgliedstaaten müssen nur in diesem Umfang überhaupt verpflichtende Regelungen zum Gasspeicherzugang schaffen. Der darüber hinausgehende Zugang zu Speicheranlagen ist in der Richtlinie nicht geregelt.

Neben dem Zugang zu Speicheranlagen bezieht sich das in Art. 19 I der Gasrichtlinie statuierte Wahlrecht zwischen verhandeltem und vertraglichem Netzzugang auch auf Hilfsdienste. Hilfsdienste sind sämtliche für den Zugang zu und den Betrieb von u.a. Fernleitungsnetzen, Verteilernetzen und Speicheranlagen erforderlichen Dienste, einschließlich Lastausgleichs- und Mischungsanlagen, vgl. Art. 2 Ziff. 14 der Gasrichtlinie.

Entscheidet sich der jeweilige Mitgliedstaat für den verhandelten Zugang zu Speicheranlagen bzw. Hilfsdiensten, so haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Erdgasunternehmen und die Netzkunden einen Zugang zu Speicheranlagen aushandeln können. Nach der Richtlinie ist sicherzustellen, dass die Verträge mit dem jeweiligen Betreiber der betreffenden Speicheranlage bzw. dem betreffenden Erdgasunternehmen nach Treu und Glauben ausgehandelt werden. Weiterhin sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, von den Betreibern der Speicheranlagen bzw. den sonst verpflichteten Erdgasunternehmen zu verlangen, einmal jährlich ihre wesentlichen Geschäftsbedingungen für die Nutzung von Speicheranlagen, Netzpufferung und Hilfsdiensten zu veröffentlichen, vgl. Art. 19 III der Gasrichtlinie.

Fällt die Wahl auf den regulierten Gasspeicherzugang, dann ist der Zugang zu Speicheranlagen, Netzpufferung und anderen Hilfsdiensten auf der Grundlage vorab ver-

öffentlicher Tarife und/oder sonstiger Bedingungen sicherzustellen. In diesem Fall wäre ein rechtlicher Gleichklang zu den – zwingend – regulierten Transportnetzen hergestellt.

b) Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen vom 28.9.2005. Eine weitere – wenn auch im Vergleich zur Gasrichtlinie untergeordnete – Rolle spielt für den Zugang zu Speicherkapazitäten die Verordnung (EG) 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen. Bereits der Anwendungsbereich dieser Verordnung ist dadurch eingeschränkt, dass sie sich nur an Betreiber von Fernleitungsnetzen, d.h. Netzen, die hauptsächlich Hochdruckfernleitungen umfassen, richtet. Verteilnetzbetreiber sind nicht erfasst. Dafür ist die Verordnung – anders als eine Richtlinie – direkt anwendbar, d.h. es bedarf keines Umsetzungsaktes der Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht. Jedes auch nationale Gericht hat die Vorgaben der Verordnung (EG) 1775/2005 zu beachten.

Für die Problematik von Gasspeicherleistungen ist die Verordnung (EG) 1775/2005 darüber hinaus ohnehin nur für Speicherkapazitäten im weiteren Sinn, nämlich in Form von Ausgleichsregelungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Gasnetzen für den Transport von Relevanz.

In den Erwägungsgründen der Verordnung (EG) 1775/2005 ist festgehalten, dass von den Fernleitungsnetzbetreibern betriebene, nicht diskriminierende und transparente Ausgleichssysteme für Erdgas wichtige Mechanismen sind, insbesondere für neue Marktteilnehmer, vgl. Erwägungsgrund 14. Art. 1 der Verordnung (EG) 1775/2005 definiert als Ziel der Verordnung insgesamt, dass die Festlegung nicht diskriminierender Regelungen für die Bedingungen für den Zugang zu Erdgasfernleitungsnetzen ein reibungsloses Funktionieren des Erdgasbinnenmarktes sicherstellen soll. Dieses Ziel umfasst ausdrücklich auch Regeln für den Ausgleich von Mengenabweichungen und Ausgleichsentgelte sowie die Erleichterung des Kapazitätshandels.

Art. 7 der Verordnung (EG) 1775/2005 stellt dann detailliert Maßstäbe für zu installierende Ausgleichssysteme auf. Danach müssen Ausgleichsregeln auf gerechte, nicht diskriminierende und transparente Weise konzipiert werden und auf objektiven Kriterien beruhen. Im Falle nicht marktorientierter Ausgleichssysteme müssen die im Rahmen der Ausgleichssysteme anzubietenden Toleranzwerte dabei in einer Weise bestimmt werden, die dem saisonalen Charakter entspricht; alternativ darf nur ein höherer Toleranzwert angeboten werden. Ausdrücklich erwähnt Art. 7 der Verordnung (EG) 1775/2005 weiterhin, dass Ausgleichssysteme den Markteintritt neuer Marktteilnehmer nicht behindern dürfen.

Der Etablierung eines transparenten Ausgleichssystems und der Verhinderung einer missbräuchlichen Entgelt-

bildung dienen weiterhin die Regelung, wonach die Methoden zur Berechnung der Ausgleichsentgelte und auch die endgültigen Tarife von den zuständigen Behörden oder den Fernleitungsnetzbetreibern zu veröffentlichen sind, vgl. Art. 7 III 3 der Verordnung (EG) 1775/2005.

Art. 7 VII der Verordnung (EG) 1775/2005 verpflichtet letztlich noch die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass sich die Fernleitungsnetzbetreiber bemühen, die Ausgleichssysteme zu harmonisieren und die Strukturen und die Höhe der Ausgleichsentgelte zu straffen, um den Erdgashandel zu erleichtern. Mit dieser Regelung zeigt sich, dass der europäische Gesetzgeber erkannt hat, dass ein funktionierender Erdgashandel transparente und diskriminierungsfreie Ausgleichsregelungen zwingend voraussetzt.

(Der Beitrag wird fortgesetzt.)