

Die Niederländische Gaswirtschaft im Umbruch (2)¹

Christoph Tönjes, Clingendael International Energy Programme, Den Haag

In Umsetzung der Gasrichtlinien war auch die niederländische Gaswirtschaft auf dem Prüfstand. Noch zu Beginn 2003 musste man davon ausgehen, dass die Niederländische Gasunie im Zuge weitgehender Liberalisierungsbestrebungen in mehrere Unternehmen mit unterschiedlichen Eigentümern aufgeteilt werden würde. Mittlerweile sind die Verhandlungen hierüber jedoch gescheitert. Im Zuge der Umsetzung der Europäischen Gasrichtlinie werden Handels- und Transportaktivitäten nun in rechtlich unabhängigen Unternehmen untergebracht, wobei die Eigentümerstruktur weitgehend erhalten bleibt. Außerdem wird die Förderpolitik modifiziert. Anstelle eines nationalen Produktionsplafonds soll die direkte Regulierung des Ausstoßes des Groningen Gasfeldes treten.

Die niederländische Gaswirtschaft ist, gemessen an bewiesenen Reserven und Fördermengen, die größte in Kontinentaleuropa und erreichte in 2002 ca. 16 % Marktanteil in der Europäischen Union.

Aufbau

Der Sektor ist gekennzeichnet durch eine historisch gewachsene enge Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft. Beinahe die gesamte niederländische Produktion wird über die Niederländische Gasunie abgesetzt, ein Gemeinschaftsunternehmen von Shell, Esso und dem niederländischen Staat. (Bild 1). Um die Entwicklung kleinerer und somit teurerer Gasfelder zu stimulieren hat Gasunie im Rahmen der sog. „Kleine-Felder-Politik“ eine gesetzliche Ankaufsverpflichtung für das komplette in den Niederlanden gewonnene Erdgas, wobei gleichzeitig die gesamten Ankäufe der Gasunie aus den kleinen Feldern und dem Groningenfeld durch ministeriale Anordnung nach oben begrenzt sind. So sollen die niederländischen Gasvorräte möglichst vollständig entwickelt werden und die Dauer der niederländischen Produktion verlängert werden. In diesem System spielt das flexible Groningen Gasfeld, welches ca. 65% der verbleibenden Niederländischen Reserven umfasst, die Rolle des Swing-Produzenten zur Abdeckung der kurz-, mittel- und langfristigen Verbrauchsschwankungen, während „Klein-Felder-Gas“ mit hohem Lastfaktor produziert wird. Beinahe alle Produzenten an kleineren Gasvorkommen, neben der NAM u. a. auch Wintershall, Total und GdF, verkaufen ihre gesamte Produktion an die Gasunie.

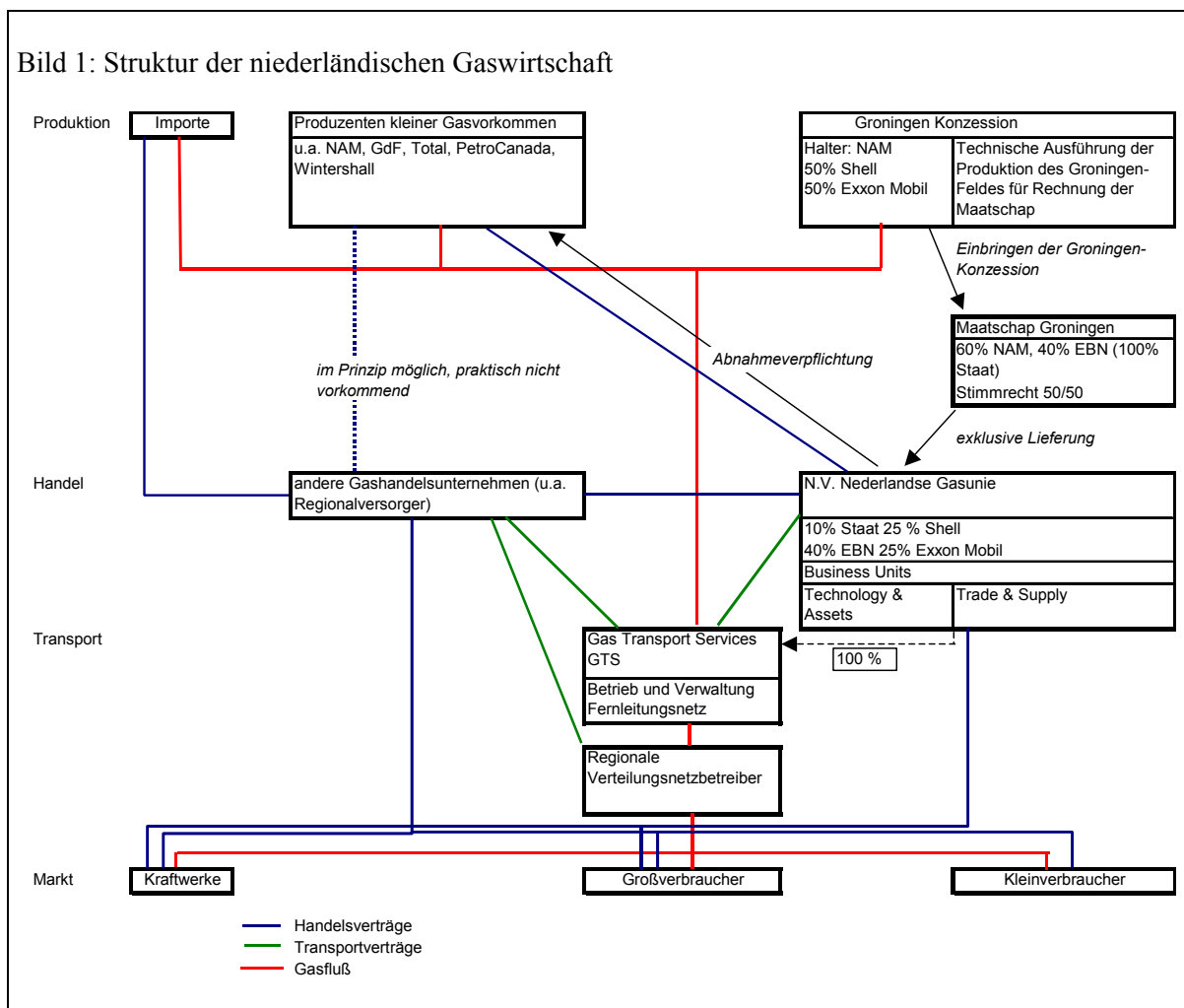
Strukturdiskussion

Die Liberalisierung der EU-Gasmärkte gab Anstoß, den Aufbau der niederländischen Gaswirtschaft grundlegend zu überdenken. Hauptziel der angedachten neuen Struktur war die Schaffung von Wettbewerb auf dem niederländischen Gasmarkt. In den im Jahre 2001 veröffentlichten Plänen für grundlegende Reformen war ursprünglich vorgesehen, die Gasunie aufzuteilen. Shell und Esso sollten die Handelsaktivitäten in zwei miteinander konkurrierenden Gashandelsunternehmen übernehmen. Der Staat sollte alleiniger Eigentümer des Fernleitungsnetzbetreibers werden, welcher wiederum das Hochdruckleitungsnetz als Eigentum übertragen bekommen sollte.

Zwei Ausgangspunkte waren für den Staat bei der Umstrukturierung zentral: die „Kleine-Felder-Politik“ sollte in angepasster Form fortgesetzt werden und der gesamte Vorgang sollte „finanziell neutral“ erfolgen. Finanzielle Neutralität, zumindest nach der Definition des Wirtschaftsministeriums, hat dabei zwei Aspekte: zum einen darf bei einer „finanziell neutralen“ Lösung der Staat keine Verminderung seiner zukünftigen Einkünfte auf Grund der Umstrukturierung erleiden, zum anderen müssen Staat, Shell und Esso sich in den Verhandlungen über den Wert der zu übertragenden Aktiva einig werden. Beide Aspekte werden hauptsächlich durch die Erwartungen über die Entwicklungen auf den europäischen Gasmärkten bestimmt [1].

¹ Dieser Artikel ist veröffentlicht in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 54. Jg (2004), Heft 9, S. 598 – 600.

Die fehlende Sicherheit in Bezug auf die Entwicklung von Preisen und sonstigen Bedingungen auf den europäischen Gasmärkten – und die daraus resultierenden unterschiedlichen Auffassungen über die finanziellen Konsequenzen der Umstrukturierung – gelten als Hauptgrund für das Scheitern der zweijährigen Verhandlungen im Oktober 2003 [2]. Dabei hatte es im Juni 2003 noch so ausgesehen, als ob die Verhandlungen schrittweise voran kämen; Übereinstimmung über die „Kleine-Felder-Politik, für welche die Verantwortlichkeit in Zukunft vollständig bei der Maatschap Groningen liegen sollte, war erreicht worden [3]. Zwar ist es weiterhin das erklärte Ziel des Wirtschaftsministeriums, zu einer Struktur für die Gaswirtschaft zu kommen, welche den Gasmarkt in den Niederlanden wettbewerbsorientierter macht; es ist aber nicht abzusehen, welche Umstände dazu führen könnten, dass sich die betroffenen Parteien mittelfristig doch noch auf eine Strukturreform verständigen. Trotzdem sind wie verlautet neue Gespräche zwischen den Anteilseignern für den Beginn des Herbstes geplant.



Neue Impulse könnten eventuell von Seiten der Europäischen Kommission „DG Wettbewerb“ kommen. Deren Aktivitäten haben in den vergangenen Jahren zu grundlegenden Änderungen in den Vermarktungskonzepten von norwegischem und dänischem Gas geführt [4]. Sicher sind die Verhältnisse in den angesprochenen Fällen nicht 1:1 auf die Niederländische Gasunie übertragbar. So gibt es in der niederländischen Gaswirtschaft keine gemeinsamen Verkäufe verschiedener Konzessionshalter, die unter kartellrechtlichen Gesichtspunkten problematisch sein könnten und die Einkaufsverpflichtung der Gasunie lässt sich im Rahmen der „Kleine-Felder-Politik“ als Verpflichtung im gemeinwirtschaftlichen Interesse nach den EU-Gas-Richtlinien verteidigen [5]. Dennoch sind Untersuchungen in Bezug auf die marktbeherrschende Stellung der Gasunie und eventuelle wettbewerbsverzerrende Effekte der „Kleine-Felder-Politik“ zumindest denkbar.

Das Scheitern der Verhandlungen wird seltsamerweise eigentlich durch kaum eine Partei im niederländischen Gasmarkt lautstark beklagt. So wurde u. a. befürchtet, dass der Staat in Zukunft mit dem Rückzug aus dem Gashandel als Anteilshalter weniger Kontrolle auf das Verhalten von Shell und Esso ausüben kann, welche weiterhin das exklusive Zugangsrecht zur Groningen-Produktion behalten hätten. Auch ist die Auffassung weit verbreitet, dass sich die heutige Struktur der niederländischen Gaswirtschaft bewährt habe und Garant für ein hohes Maß an Versorgungssicherheit ist und im internationalen Vergleich für niedrige Gaspreise sorgt [6]. Und obwohl das Wirtschaftsministerium weiterhin eine Strukturreform anstrebt, darf man nicht vergessen, dass der Staat als einer der Hauptbegünstigten der heutigen Struktur der Gasvermarktung in einem stärker konkurrierendem Gasmarkt wahrscheinlich Einnahmeeinbußen hinnehmen müsste [7].

Umsetzung der Gasrichtlinie

Mit dem Ende der Verhandlungen konzentrierten sich Politik und Gasunie auf die Umsetzung der Europäischen Gasrichtlinie 2003/55 EG, die bis zum 1. Juli umgesetzt sein musste. Artikel 9 der Richtlinie schreibt vor, dass der Fernleitungsbetreiber zumindest hinsichtlich seiner Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt von übrigen Tätigkeitsbereichen eines integrierten Gasunternehmens, die nicht mit der Fernleitung zusammenhängen unabhängig sein muss. Das im Juni durch das Parlament angenommene Gesetz sieht daher auch eine rechtliche Entflechtung der Transport- und Handelsaktivitäten vor. Spezielle Anforderungen in Bezug auf personelle Verflechtungen und Entscheidungsbefugnisse in den dann voneinander unabhängigen Gesellschaften (chinesische Mauern) sollen sicherstellen, dass das Transportunternehmen das ehemals integrierte Mutter- bzw. Schwesterunternehmen bei den Transportbedingungen nicht vorzieht. Dem Gesetz entsprechend ist der Unternehmesteil Gas Transport Services (GTS) seit dem 2. Juli 2004 rechtlich verselbständigt und mittlerweile als Betreiber des nationalen Transportnetzes angewiesen. Gas Transport Services ist ein 100 %iges Tochterunternehmen der N.V. Nederlandse Gasunie, in welcher die altbekannte Anteilseignerstruktur fortgesetzt wird (je 25 % Esso und Shell; 40 % EBN; 10 % Niederländischer Staat direkt). Gasunie darf keinen Einfluss auf den Geschäftsbetrieb von GTS nehmen. Das Eigentum am Leitungsnetz verbleibt beim Mutterunternehmen. Dies ist darum bemerkenswert, da das Gesetz für die Verteilungsnetze eine (wirtschaftliche) Eigentumsübertragung von der entsprechenden Holding des Regionalversorgers auf den Verteilungsnetzbetreiber vorsieht. Letzteres Vorhaben ist ziemlich einzigartig im europäischen Vergleich und stößt auf heftigen Widerstand der Regionalversorger, die Nachteile für die Bilanzstruktur und somit Finanzkraft der nicht direkt mit Transportdienstleistungen befassten Unternehmensteile befürchten. Ebenfalls auffallend ist, dass die Wartung und der technische Betrieb des Leitungsnetzes auch weiterhin bei der Gasunie und nicht bei GTS bleibt.

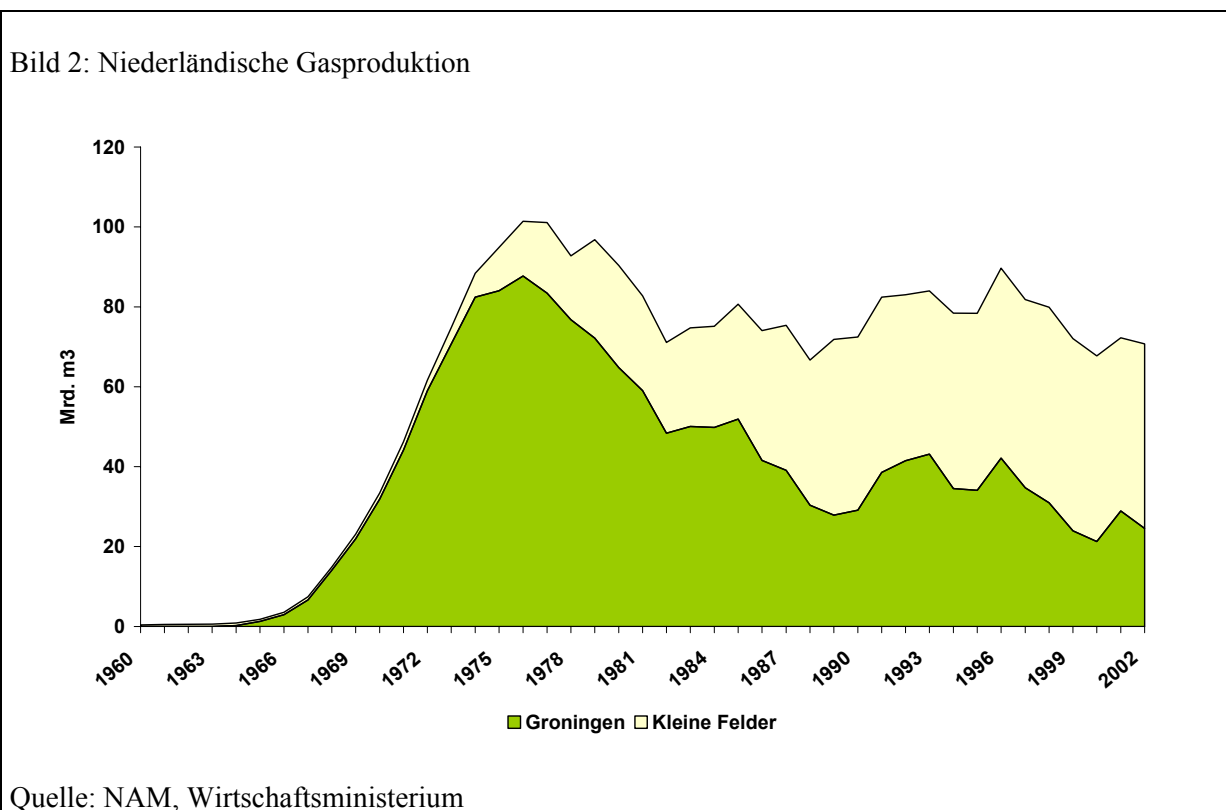
Ein weiteres Detail im neuen Gasgesetz ist die Umstellung der Kontrolle der Fördermengen: anstelle eines gemittelten Plafonds für die nationale Gasförderung tritt eine langjährige Deckelung der Produktion des „Groningen Feldes“ [8]. Einmal innerhalb von 5 Jahren muß der Wirtschaftsminister festlegen, wie hoch die gemittelte Produktion des Groningen Feldes innerhalb der folgenden 10 Jahre sein darf. Das Ministerium begründet diesen Schritt mit drei Argumenten:

- Der Anteil des an die Gasunie verkauften Gases aus kleinen Gasfeldern wird in einem liberalisierten Markt wahrscheinlich abnehmen. Dies macht es schwieriger, das nationale Produktionsniveau über die Gasunie zu kontrollieren.
- Die Produktionsprognosen für kleine Felder mussten nach unten korrigiert werden. Bei einer unveränderten nationalen Produktionsobergrenze bedeutet dies im heutigen System automatisch mehr Absatz aus dem Groningenfeld, oder zumindest eröffnet sich für die Gasunie die Möglichkeit, mehr Groningen-Gas abzusetzen. Ziel des Wirtschaftsministeriums ist es ausdrücklich, die Swing-Kapazität des Groningen-Feldes so lange wie möglich in Stand zu halten und darum deutlich die Groningen-Produktion zu begrenzen. Dies ist zwar letztlich auch durch eine Anpassung des nationalen Produktionsplafonds möglich, doch da es explizit um das Groningen-Feld geht, ist eine direkte Regulierung durchaus sinnvoll. Politisch dürfte es langfristig auch einfacher sein, den

langjährigen Produktionsplafonds für Groningen unverändert zu lassen, als die erlaubte nationale Produktion nach unten korrigieren zu müssen. [9].

- Schließlich soll durch diesen Schritt der NAM, Halter der Groningen Konzession, mehr Sicherheit über die erforderlichen Investitionen im Bereich des Groningen Feldes gegeben werden, da die Produktion aus Groningen zumindest teilweise von der Produktion kleiner Felder entkoppelt wird.

Abhängig natürlich von der Höhe der Produktionsbegrenzung bedeutet eine solche Maßnahme, dass Gas aus anderen Quellen die bisher aus Groningen gelieferten Mengen ersetzen muss, und zwar ggf. früher als unter einer unveränderten Ressourcenpolitik. Ökonomisch sinnvoll wird es sein, die begrenzte Groningen-Produktion nur noch zu Verbrauchsspitzenzeiten in Anspruch zu nehmen und die Grundlast aus anderen inländischen Quellen und – da die inländische Produktion aus kleinen Feldern mittelfristig abnehmen wird – auch verstärkt über Importe zu decken. Sollte die Produktionsbeschränkung so niedrig ausfallen, dass das Groningen-Feld nicht mehr sämtliche erforderliche Flexibilitätsdienstleistungen bereitstellen kann, so steigt zwangsläufig der Preis für diese Dienstleistungen, werden Anreize für die alternative Bereitstellung von Flexibilität gegeben (Speicher, unterbrechbare Lieferverträge), sowie die (nominalen) Erträge für Groningen-Gas erhöht. Allerdings dürfte eine solche Entwicklung noch eine Zeit lang auf sich warten lassen. Das Groningen-Feld produzierte 1998 bis 2002 durchschnittlich ca. 26 Mrd. m³, und trug dabei in jedem Jahr auch zur Deckung der Grundlast bei.



Es gilt als unwahrscheinlich, dass eine Produktionsbegrenzung unter 30 Mrd. m³ beschlossen wird, so dass alles in allem noch Spielraum übrig ist, um das Groningen-Feld noch gezielter als Swing-Produzenten zu benutzen und somit Investitionen in teurere Flexibilitätsinstrumente zumindest vorläufig ab zu wenden. Zur Zeit werden übrigens Kompressoren installiert, um die Produktionskapazität auf hohem Niveau zu halten. Mit einem Cap auf die Groningen-Produktion werden zudem auch Anreize (in einem liberalisierten Umfeld – anders als früher) für Gasunie genommen, die Produktion aus kleineren Feldern zu diskriminieren. Nicht-Abnahme von Gas aus kleineren Feldern führt schließlich nicht mehr automatisch zu höherem Absatz von Groningen-Gas – für welches die Muttergesellschaften der Gasunie über die NAM die Konzession halten.

Förderpolitik bleibt spannend

Spannend bleibt, ob diese Umstellung der Art der Förderkontrolle auch zum Anlass genommen wird, die Förderpolitik auch in Bezug auf die Mengen zu überdenken. Mit anderen Worten: ob die nationale Produktion – indirekt gesteuert über die Groningen-Produktion – insgesamt in Zukunft deutlich höher oder niedriger sein darf. Dies bestimmt dann wesentlich die Marktposition der Gasunie in Bezug auf das Volumen als auch in Bezug auf die Flexibilitätsdienste in Nordwesteuropa.

Anmerkungen

[1] Tönjes, Christoph: Die niederländische Gaswirtschaft im Umbruch. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 53 (6) Juni 2003, 358 - 361.

[2] Niederländisches Wirtschaftsministerium: Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake herstructurering Gasgebouw. 15. Oktober 2003.

[3] Niederländisches Wirtschaftsministerium: Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake stand van zaken herstructurering Gasgebouw. 11. Juni 2003.

[4] Siehe zu den Fällen GFU (Norwegen) und Dong/DUC (Dänemark) die Pressemitteilungen der Europäischen Kommission IP/02/1084 bzw. IP/03/566. Siehe ferner IP/01/578 Vermarktung von Gas aus dem Corrib Feld (Irland).

[5] Tweede Kamer: Regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet). Vergaderjaar 1999-2000, 26463, nr. 7. 1999; Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG. *Amtsblatt der Europäischen Union* L 176, 15.07.2003.

[6] Zu den Bedenken bzgl. einer dominanten Position für Gasunie vgl. u.a. Harris, D. und C. Lapuerta: Wholesale gas competition in the Netherlands and implications for phase III customers. Report of the Brattle Group prepared for NMA and Dte. Juni 2003. http://www.dte.nl/nl/Images/12_9944.pdf, sowie die Reaktionen aus Industrie und Handel auf das Scheitern der Reorganisationsverhandlungen, z.B. <http://www.voeg.nl/nl/nieuws.html>.

Auch in der Diskussion über die langfristige Versorgungssicherheit wird eine integrierte Gasunie mitunter als wünschenswert angesehen. Eine starke, integrierte Gasunie, in welcher der Staat noch starken Einfluss auf die Geschäftspolitik nehmen kann, könnte unter Umständen auf lange Sicht die niederländischen Belange in den internationalen Gasmärkten besser vertreten als unabhängige Unternehmen von Shell und Esso. Bei letzteren dürften konzernweite Überlegungen eine größere Rolle spielen als nationale Interessen. Gedacht werden muss hierbei unter anderem an zukünftige Gasimporte sowie die angestrebte Rolle der Niederlande als zentraler westeuropäischer Gashandelsplatz (Hub). Warum und in welcher Weise der Staat als Teilhaber in der Gasunie zu besseren Entscheidungen für die Niederlande kommen sollte als private Anteilseigner bleibt bei solchen Überlegungen allerdings zumeist undeutlich.

[7] Vgl. Tönjes, 2003, s.o.

[8] Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter uitvoering van richtlijn nr. 2003/54/EG (PbEG L 176), verordening nr. 1228/2003 (PbEG 2003, L 176) en richtlijn nr. 2003/55/EG (PbEG L 176), alsmede in verband met de aanscherping van het toezicht op het netbeheer (Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer). *Memorie van Toelichting*. In den bis heute geltenden Regelungen von einem nationalen Produktionsplafonds zu sprechen ist eigentlich ein wenig irreführend. Die z. Zt. festliegenden 80 Mrd. m³, die per Jahr im Durchschnitt produziert werden dürfen, beziehen sich nur auf die Mengen welche Gasunie in den Niederlanden aus dem Groningen- Feld sowie den kleinen Feldern aufkauft. Verkauften Produzenten an andere Abnehmer als die Gasunie, so zählen diese Mengen nicht zu dem in Art. 55 Gasgesetz angegebene Plafonds.

[9] Der Rückgang der Produktion aus "kleinen" Vorkommen wird wahrscheinlich weniger stark sein als angenommen. Seit dem Frühling 2004 zeichnet sich ein politischer Kompromiß ab, welcher es in der Zukunft aller Voraussicht nach ermöglichen wird, die unter dem Niederländischen Wattenmeer liegenden Gasvorräte (ca. 70 – 200 Mrd. m³) zu produzieren. Die niederländische Umweltbewegung hatte es jahrelang verstanden, die Produktion dieser Vorkommen zu verhindern, aus Angst vor den negativen Folgen der mit der Gasförderung einhergehenden Bodenabsenkung für das lokale Ökosystem.