

Sonderbericht

## Sicherheit der Gasversorgung in der EU

Der EU-Rahmen hat den Mitgliedstaaten geholfen, auf die Krise zu reagieren, doch die Auswirkungen einiger Krisenreaktionsmaßnahmen können nicht nachgewiesen werden



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - VII
<b>Einleitung</b>	01 - 12
<b>Langfristige und kurzfristige Herausforderungen für die Gasversorgungssicherheit in der EU</b>	01 - 03
<b>Der rechtliche und finanzielle Rahmen der EU für die Gasversorgungssicherheit</b>	04 - 08
<b>Reaktion der EU auf die Gaskrise</b>	09 - 12
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	13 - 17
<b>Bemerkungen</b>	18 - 69
<b>Im EU-Rahmen wurden alle Aspekte der Gasversorgungssicherheit berücksichtigt, wenn auch nicht in gleicher Weise</b>	18 - 52
Die EU arbeitet noch an einem Bezahlbarkeitsrahmen zur Ergänzung ihres Verfügbarkeitsrahmens	19 - 26
Die durch die Verordnung (EU) 2017/1938 geschaffene Architektur für die Versorgungssicherheit hat zwar die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, einige ihrer wichtigsten Ziele wurden jedoch nicht erreicht	27 - 44
Die Auswahl der Vorhaben von gemeinsamem Interesse war komplex und die Wirkungen der Vorhaben sind unklar	45 - 50
Die unzureichenden Fortschritte bei der Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO <sub>2</sub> stellen eine Herausforderung für die langfristige Versorgungssicherheit dar	51 - 52
<b>Die Krisenreaktionsmaßnahmen der EU haben dem Markt deutliche Signale gesendet, doch gibt es oft keine Nachweise dafür, dass die mit den Maßnahmen angestrebten Ziele erreicht werden</b>	53 - 69
Dank der Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie hoher Preise und eines warmen Winters wurde eine Senkung der Gasnachfrage um 15 % erreicht	54 - 56

Der EU-weiten Verpflichtung zur Befüllung der Gasspeicher wurde – in Fortführung der bisherigen Praxis – nachgekommen; dadurch hat sich die Sicherheit erhöht 57 - 59

Es bestehen Risiken im Zusammenhang mit der möglichen Aktivierung der Gaspreisobergrenze 60 - 61

AggregateEU hat das Interesse des Marktes geweckt, aber die Daten reichen nicht aus, um Schlussfolgerungen über seinen Nutzen zu ziehen 62 - 66

Internationales Vorgehen sendete eine starke Botschaft, doch gibt es wenig Spielraum, um die erklärten Ziele der Kommission zu erreichen 67 - 69

**Schlussfolgerungen und Empfehlungen 70 - 77**

## **Anhänge**

**Anhang I — Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" für die Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse**

**Anhang II — Karte der Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Gasbereich, für deren Durchführung Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" vergeben wurden**

## **Abkürzungen**

## **Glossar**

## **Antworten der Kommission**

## **Zeitschiene**

## **Prüfungsteam**

# Zusammenfassung

I Die Internationale Energieagentur definiert Energieversorgungssicherheit als die unterbrechungsfreie Verfügbarkeit von Energiequellen zu erschwinglichen Preisen. Die Gasversorgungssicherheit in der EU ist eine gemeinsame Aufgabe von Gasunternehmen, Mitgliedstaaten und der Kommission. Da die EU mehr als 80 % ihres Erdgases einführt, ist die Gasversorgungssicherheit für ihr Wohlergehen und ihren Wohlstand von entscheidender Bedeutung. Die rasche Einstellung der Gaseinfuhren aus Russland, die 2021 – dem letzten Jahr vor der russischen Invasion in die Ukraine – 45 % aller Gaseinfuhren der EU ausmachten, führte zu einer Versorgungskrise, die wiederum eine Bezahlbarkeitskrise auslöste.

II Im vorliegenden Bericht wird untersucht, ob der politische Rahmen und die Maßnahmen der EU zur Erhöhung der Gasversorgungssicherheit wirksam waren. Der Hof beleuchtet darin den EU-Rahmen in der Zeit vor der Krise sowie die Reaktionen der EU auf die Krise. Er hat dieses Thema gewählt, da die EU in sehr hohem Maße von Gasimporten abhängig und seit Anfang 2022 mit einer beispiellosen Herausforderung für die Versorgungssicherheit konfrontiert ist. Die Feststellungen des Hofes können sowohl zur Weiterentwicklung des EU-Rahmens für die Gasversorgungssicherheit vor dem Hintergrund der Abkehr von russischem Gas als auch zu den Bemühungen der EU beitragen, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.

III Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass im EU-Rahmen zwar die einzelnen Aspekte der Gasversorgungssicherheit – wenn auch nicht in gleicher Weise – berücksichtigt wurden, aber oft nicht nachgewiesen werden kann, ob mit der Krisenreaktion die angestrebten Ziele erreicht wurden. Der Hof stellte fest, dass einige langfristige Maßnahmen der EU zur Sicherung der Erdgasversorgung – insbesondere während der Krise – beigetragen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert haben. Allerdings erreicht die EU-Architektur für die Versorgungssicherheit einige ihrer wichtigsten Ziele nicht, und die EU hat erst kürzlich damit begonnen, einen Bezahlbarkeitsrahmen für die Gasversorgungssicherheit zu entwickeln. Die Auswirkungen der Maßnahmen, die als Reaktion darauf ergriffen wurden, dass Russland Gaslieferungen als Waffe einsetzt, sind nicht immer klar erkennbar, und die zunehmende Abhängigkeit der EU von Flüssigerdgas sowie die Notwendigkeit, einen Teil des Gasverbrauchs der EU CO<sub>2</sub>-neutral zu gestalten, stellen neue Herausforderungen dar. Bis Ende 2023 hatte sich die EU durch Diversifizierungsmaßnahmen erfolgreich von russischem Gas abgewendet und die Bezahlbarkeitskrise überstanden. Die Preise stabilisierten sich 2023 bei

durchschnittlich rund 45 Euro/MWh, d. h. auf einem doppelt so hohen Niveau wie vor der Krise.

**IV** Die Verordnung (EU) 2017/1938 über die sichere Gasversorgung zielt darauf ab, die regionale Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Gemäß der Verordnung sind die einzelnen Mitgliedstaaten verpflichtet, über die Risikoprävention und die Reaktion auf Risiken alle vier Jahre Bericht zu erstatten. Hinsichtlich der Berichterstattungsrunde 2019 stellte der Hof fest, dass 18 Mitgliedstaaten das Berichterstattungsverfahren für die Präventions- und Notfallpläne nicht abgeschlossen und zwei Mitgliedstaaten überhaupt nichts vorgelegt hatten. Parallel dazu müssen Gruppen von Mitgliedstaaten regionale Risikobewertungen erstellen. Die Kommission stellte fest, dass alle von Gruppen von Mitgliedstaaten im Jahr 2019 durchgeführten regionalen Risikobewertungen unvollständig waren. Sie räumte ein, dass die Berichterstattungsverfahren reformiert und verbessert werden müssen, und eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten wünscht sich eine Vereinfachung dieser Verfahren.

**V** Der Hof stellte fest, dass das System der EU zur Auswahl der kritischsten Gasinfrastrukturprojekte ("Vorhaben von gemeinsamem Interesse" bzw. *projects of common interest*, PCI) komplex ist, drei gesonderte Bewertungen sowie viele Schritte umfasst und zahlreiche Interessenträger an ihm beteiligt sind. Ferner stellte er fest, dass die Wirkungen der Vorhaben unklar sind, was es schwierig macht, die Durchführungsquote der PCI zu ermitteln und zu bewerten, ob ein Projekt einen Mehrwert aufweist, da es sich um ein PCI handelt.

**VI** Als Reaktion auf die Gaskrise hat die EU eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Gasspeicherung zu verbessern, die Nachfrage zu verringern und zu bündeln und Preisspitzen zu vermeiden. Der Hof stellte fest, dass einige Maßnahmen dadurch zur Versorgungssicherheit beigetragen haben, dass sie die Nachfragesenkung unterstützt oder eine ausreichende Befüllung der Gasspeicher sichergestellt haben. Die Auswirkungen anderer Krisenreaktionsmaßnahmen (Gaspreisobergrenze, Nachfragebündelung und Koordinierung internationaler Initiativen) können nicht nachgewiesen werden.

**VII** Auf der Grundlage seiner Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- o den EU-Rahmen für die Bezahlbarkeit von Gas fertigzustellen;
- o das Verfahren der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Gasversorgungssicherheit zu optimieren und die Struktur der regionalen Zusammenarbeit zu überarbeiten;
- o die Transparenz der Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu verbessern.

# Einleitung

## Langfristige und kurzfristige Herausforderungen für die Gasversorgungssicherheit in der EU

**01** Für diesen Bericht hat der Hof die von der Internationalen Energie-Agentur (IEA) in ihrem Konzept zur Sicherheit der Gasversorgung verwendete Definition von Energieversorgungssicherheit herangezogen: die unterbrechungsfreie Verfügbarkeit von Energiequellen zu erschwinglichen Preisen<sup>1</sup>. Die IEA unterscheidet zwischen lang- und kurzfristiger Energieversorgungssicherheit. Bei ersterer geht es um rechtzeitige Investitionen, um die Energieversorgung im Einklang mit den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Umwelt zu gewährleisten; bei letzterer hingegen liegt der Schwerpunkt auf der Fähigkeit der Energiesysteme, auf Angebotsschocks zu reagieren. Die Klimadimension der sicheren Versorgung mit Erdgas (im Folgenden "Gas") gewinnt an Bedeutung, da die EU das Ziel verfolgt, aus der Nutzung fossiler Brennstoffe schrittweise auszusteigen oder deren Emissionen durch die Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO<sub>2</sub> (CCUS) zu verringern, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen<sup>2</sup>.

**02** Im Jahr 2021, dem letzten Jahr vor der russischen Invasion in die Ukraine und der daraus resultierenden Gaskrise, verbrauchte die EU 421 Milliarden Kubikmeter Gas, was 24 % des Energieverbrauchs der EU entspricht, wobei es innerhalb der EU große Unterschiede gab (siehe [Abbildung 1](#)). Im selben Jahr wurden 21 % des Stroms und 38 % der Wärme (Haushalte und Industrie) in der EU aus Gas erzeugt<sup>3</sup>. Selbst unter Berücksichtigung des erwarteten Rückgangs des Gasverbrauchs aufgrund der Klima- und Energieziele der EU für 2030 wird die EU immer noch etwa 300 Milliarden Kubikmeter Gas pro Jahr verbrauchen<sup>4</sup>. Da die [EU im Jahr 2021 83 % ihres Gases importiert](#) hat – gegenüber nur 73 % im Jahr 2014 –, ist die Gasversorgungssicherheit von entscheidender Bedeutung für das Wohlergehen und den Wohlstand der EU.

---

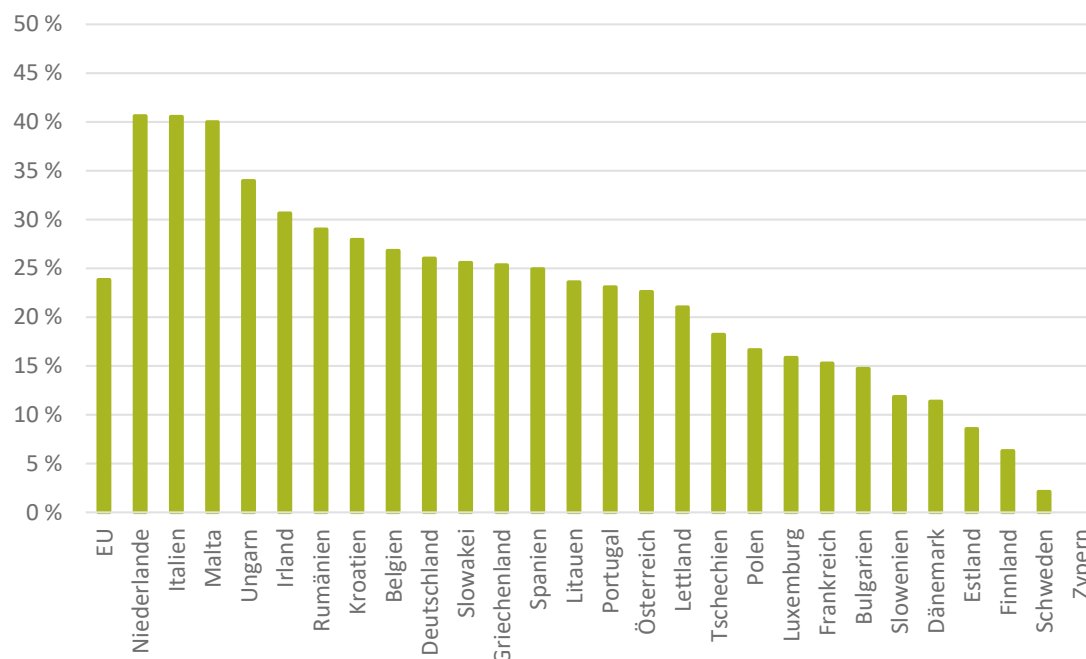
<sup>1</sup> [Our work on energy security](#), IEA.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einem ehrgeizigen industriellen CO<sub>2</sub>-Management in der EU", [COM\(2024\) 62 final](#).

<sup>3</sup> [Electricity and heat statistics](#), Eurostat.

<sup>4</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets", [SWD\(2022\) 230](#).

**Abbildung 1 – Anteil von Erdgas am Primärenergiebedarf, 2021 (in %)**



*Hinweis:* Zypern nutzt kein Gas.

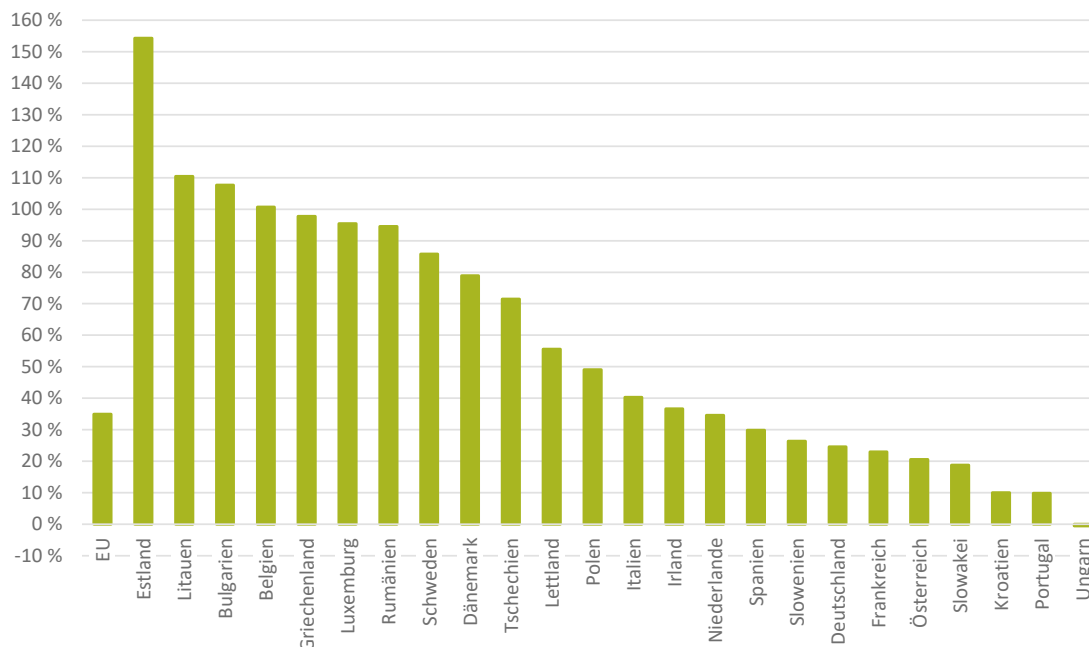
*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

**03** Die rasche Einstellung der Gaseinfuhren aus Russland, die 2021 45 % aller Gaseinfuhren der EU ausmachten, führte zu einer Versorgungskrise, die wiederum eine Bezahlbarkeitskrise auslöste (siehe [Abbildung 2](#)). Im August 2022 erreichten die Großhandelspreise für Gas einen Höchststand von 339 Euro pro Megawattstunde (MWh), verglichen mit 51 Euro/MWh im August 2021. Da sich in Europa die Strompreise parallel zu den Gaspreisen bewegen, wirkte sich dies auch auf die Stromkosten aus. Beispielsweise lag im August 2022 in Italien der Großhandelspreis für 1 MWh Strom bei 543 Euro (gegenüber 112 Euro/MWh im August 2021)<sup>5</sup>. Als Reaktion auf die Krise begannen die Mitgliedstaaten 2022 mit der Subventionierung der Gas- und Strompreise, um die Auswirkungen auf Haushalte und Unternehmen zu verringern. Die Kommission schätzt, dass sich die Gesamtkosten der Energiesubventionen in der EU allein im Jahr 2022 auf **390 Milliarden Euro** beliefen.

<sup>5</sup> Average monthly electricity wholesale prices in selected countries in the EU, Statista.



**Abbildung 2 – Veränderungen der durchschnittlichen Erdgaspreise für Haushalte (Januar–Juni 2022 im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2021)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

## Der rechtliche und finanzielle Rahmen der EU für die Gasversorgungssicherheit

**04** Die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ist eines der Ziele des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Sie beeinträchtigt jedoch nicht das Recht der Mitgliedstaaten, ihren Energiemix und ihre Versorgungsquellen selbst zu wählen<sup>6</sup>. Der Rechtsrahmen der EU für die Gasversorgungssicherheit, der nach Unterbrechungen der Gaslieferungen aus Russland in den Jahren 2006 und 2009 erstmals 2010 angenommen wurde, ist 2017 infolge der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 überarbeitet worden. Darin ist festgelegt, dass es sich bei der Gasversorgungssicherheit um eine gemeinsame Aufgabe von Gasunternehmen, Mitgliedstaaten und der Kommission handelt.

<sup>6</sup> Artikel 194 AEUV.

**05** Die [Verordnung \(EU\) 2017/1938](#) über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung (im Folgenden "Verordnung über die sichere Gasversorgung") zielt darauf ab, die Vorbereitung und Krisenfestigkeit der EU gegenüber Versorgungsunterbrechungen zu verbessern. Ihre Hauptziele sind die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, die Unterstützung bei der Verbesserung der grenzüberschreitenden Gasinfrastruktur sowie die Ermittlung und Minderung von Risiken durch regelmäßige Simulationen von Szenarien zum Ausfall von Gaslieferungen und Infrastrukturen auf EU-Ebene, auf regionaler Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten. In der Verordnung sind die grundlegenden Parameter für die regionale Zusammenarbeit festgelegt; dazu wurden die Mitgliedstaaten entsprechend den wichtigsten Gasversorgungswegen der EU in "Risikogruppen" eingeteilt. Diese Gruppen arbeiten zusammen, wenn es darum geht, Risiken für die sichere Gasversorgung zu definieren, zu bewerten und, soweit möglich, zu mindern. Ihre Bemühungen zielen auch darauf ab, den Binnenmarkt für Gas zu stärken, der nach Auffassung der EU "die beste Garantie dafür [ist], dass die Sicherheit der Gasversorgung in der gesamten Union gewährleistet bleibt"<sup>7</sup>.

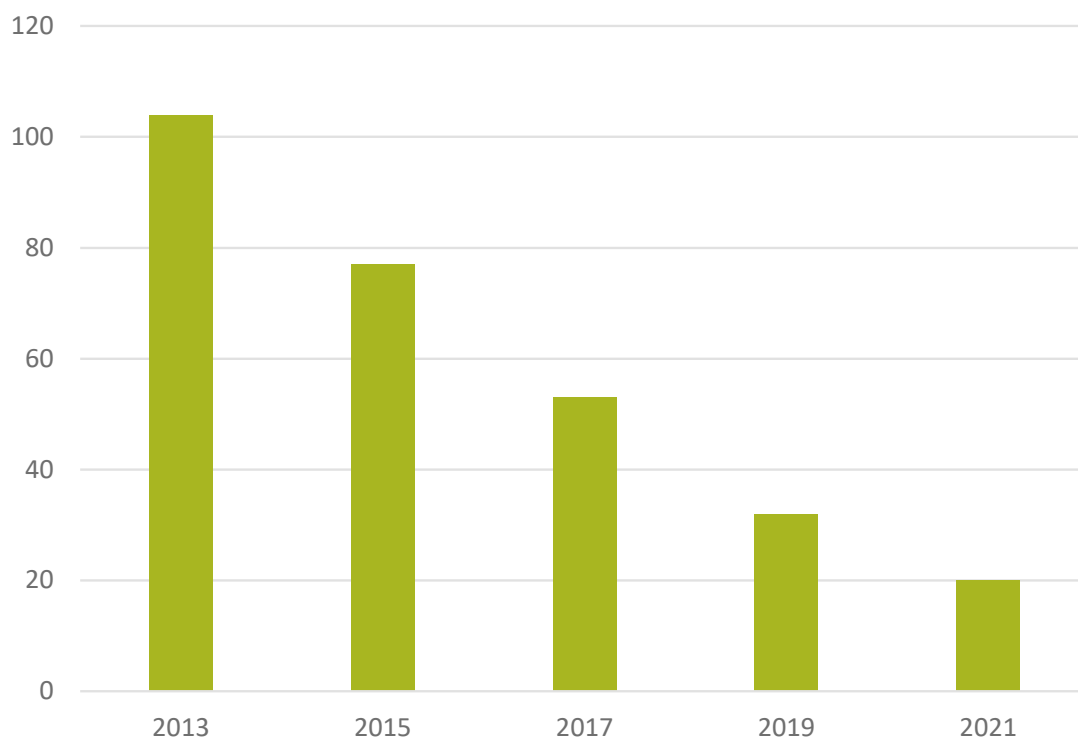
**06** Die Kommission hat ein Verfahren zur Ermittlung und Unterstützung von "Vorhaben von gemeinsamem Interesse" (PCI) eingeführt, bei dem Gasnetzprojekte berücksichtigt werden, die den größten potenziellen grenzüberschreitenden Nutzen für den Gasbinnenmarkt der EU haben. Dazu kann auch eine verbesserte Versorgungssicherheit gehören. Zwischen 2013 und 2021 wurde alle zwei Jahre eine neue Liste mit PCI angenommen (siehe [Abbildung 3](#)). Die aufgeführten Vorhaben sollten in den Genuss von Vorzügen kommen, z. B. schnellere Planung und Genehmigung sowie gestraffte Umweltverträglichkeitsprüfungen, um ihren Bau zu beschleunigen. Für die Vorhaben konnten auch Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" beantragt werden, und zwar entweder für Studien oder für den Bau<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> [Verordnung \(EU\) 2017/1938](#).

<sup>8</sup> [Verordnung \(EU\) Nr. 347/2013](#) zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur.

**Abbildung 3 – Anzahl der PCI im Gasbereich auf den fünf PCI-Listen**



Quelle: Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER).

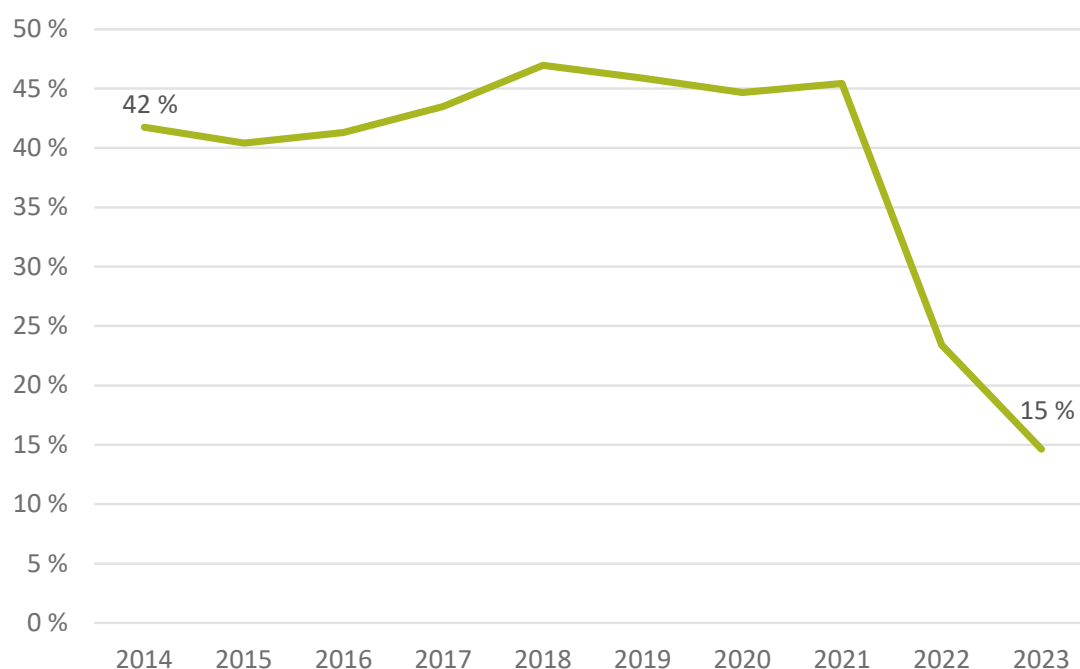
**07** Insgesamt wurden im Zeitraum 2014–2020 im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" Mittel in Höhe von 1,6 Milliarden Euro für 40 PCI im Gasbereich vergeben; 18 dieser Vorhaben erhielten Mittel für den Bau (siehe [Anhang I](#)). Im Einklang mit dem Schwerpunkt der EU auf der Entwicklung CO<sub>2</sub>-neutraler Energie wird es nur zwei weitere PCI im Gasbereich geben (Anbindung von Malta und Zypern an das Gasnetz der EU); allerdings wird das PCI-Verfahren auch für die Auswahl von PCI im Bereich Wasserstoff genutzt.

**08** Mit der Verordnung über die sichere Gasversorgung sollen die Risiken im Zusammenhang mit einer Versorgungsstörung dadurch verringert werden, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet wird, Pläne zur Versorgung geschützter Kunden (Haushalte und grundlegende soziale Dienste) über einen Zeitraum von 30 Tagen unter durchschnittlichen Winterbedingungen aufzustellen, für den Fall, dass die Versorgung durch den größten einzelnen Lieferanten unterbrochen wird. Der Rat räumte jedoch ein, dass in dem durch die Verordnung geschaffenen Risikorahmen ein Ereignis vom Ausmaß der durch die russische Invasion in die Ukraine ausgelösten Krise nicht vorhergesehen oder berücksichtigt werden konnte<sup>9</sup>. Selbst Mitgliedstaaten, die sich

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2022/1032 über die Gasspeicherung.

dafür entschieden hatten, in ihre nationalen Risikobewertungen 2018 die Möglichkeit eines vollständigen Lieferstopps russischen Gases aufzunehmen, hielten einen solchen für äußerst unwahrscheinlich. Darüber hinaus senkt im Überfluss lieferbares, wettbewerbsfähiges Gas aus einer einzigen Quelle die wirtschaftliche Notwendigkeit für Investitionen in die Diversifizierung der Versorgung. Die anhaltende Bedeutung russischen Gases für die EU ist in **Abbildung 4** dargestellt.

**Abbildung 4 – Anteil russischen Erdgases an den Gaseinfuhren der EU (2014–2022)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

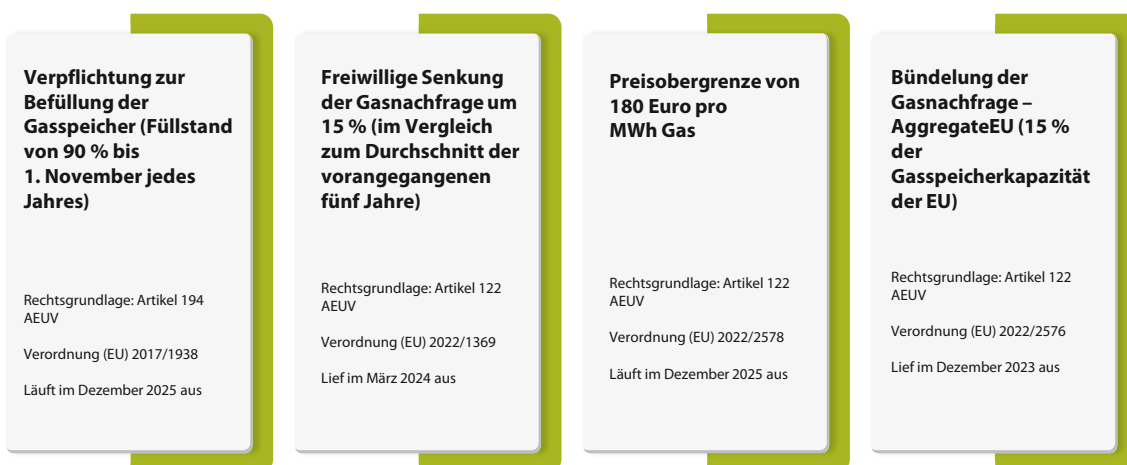
## Reaktion der EU auf die Gaskrise

**09** Die Verordnung über die sichere Gasversorgung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, drei verschiedene Krisenstufen auszurufen: "Frühwarnung" (ein Ereignis wird wahrscheinlich eintreten), "Alarm" (eine Störung ist eingetreten, aber der Markt kann die Situation bewältigen) und "Notfall" (die Gasversorgung reicht nicht aus und nicht-marktbasierte Maßnahmen sind erforderlich). Gemäß der Verordnung muss jeder Mitgliedstaat einen Notfallplan erstellen, in dem die bei jeder Krisenstufe zu ergreifenden Maßnahmen dargelegt sind. Elf Mitgliedstaaten haben zwischen Februar und Juli 2022 die Frühwarnstufe ausgerufen, was eine verstärkte Überwachung auslöste, und einer davon hat daraufhin auch die Alarmstufe ausgerufen.

**10** Eine solche Ausrufung und die damit verbundenen Maßnahmen fallen unter die IEA-Definition von kurzfristiger Energieversorgungssicherheit, bei der die Krisenfestigkeit im Mittelpunkt steht. Damit einher ging eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gasfernleitungsnetzbetreibern, den nationalen Behörden und der Kommission im Rahmen spezieller Foren, die noch vor der Krise durch die Verordnung über die sichere Gasversorgung eingerichtet worden waren. Diese Zusammenarbeit erleichterte den – unter schwierigen Umständen stattfindenden – Übergang zu neuen Mustern grenzüberschreitender Gasflüsse, die durch die Krise entstanden sind (insbesondere von West nach Ost statt von Ost nach West).

**11** Der AEUV ermöglicht es dem Rat, ohne Anhörung des Europäischen Parlaments Verordnungen zu erlassen, falls Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, insbesondere im Energiebereich, auftreten<sup>10</sup>. Die EU änderte die Verordnung über die sichere Gasversorgung und griff auf Artikel 122 AEUV zurück, um rasch eine Reihe befristeter Maßnahmen zu erlassen als Reaktion auf die Herausforderung, die der Ausstieg aus russischem Gas für die Union als Ganzes darstellt (siehe [Abbildung 5](#)).

### Abbildung 5 – Wichtigste befristete EU-Maßnahmen zur Versorgungssicherheit als Reaktion auf die Gaskrise

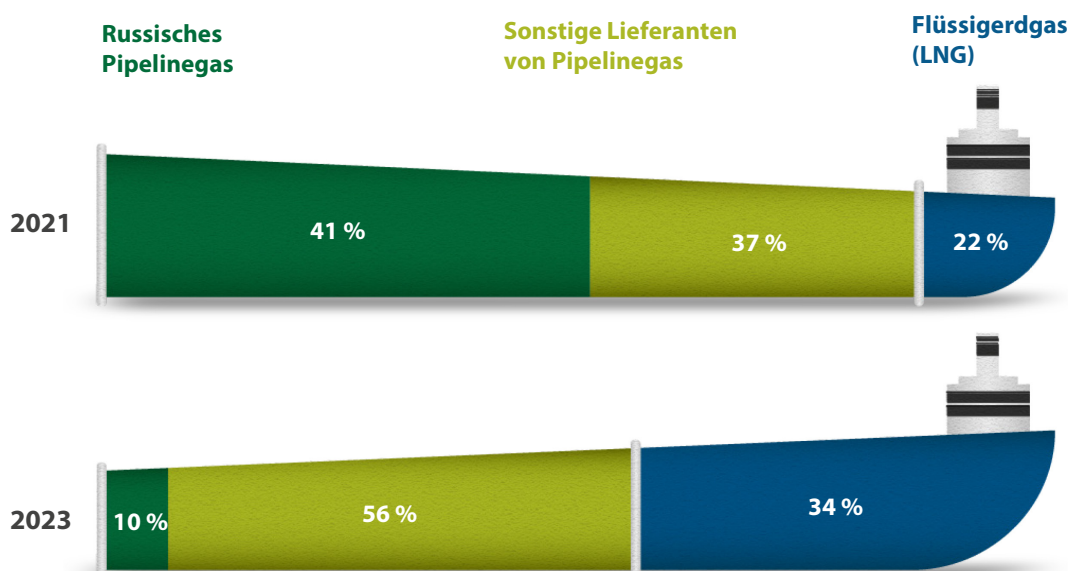


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

<sup>10</sup> Artikel 122 AEUV.

**12** Bis Ende 2023 hatte die EU eine erfolgreiche Diversifizierung weg von russischem Gas vollzogen (siehe [Abbildung 6](#)). Gleichzeitig stabilisierten sich die Preise im Jahr 2023 bei durchschnittlich etwa 45 Euro/MWh (und somit auf doppeltem Vorkrisenniveau); im ersten Quartal 2024 erreichten die Preise wieder das Vorkrisenniveau. Im Rahmen ihrer Anpassung an die durch die Krise geschaffenen neuen Gegebenheiten hinsichtlich der Versorgungssicherheit muss sich die EU neuen Herausforderungen stellen, die mit der zunehmenden Abhängigkeit von Flüssigerdgas (LNG) und der Notwendigkeit von CCUS-Maßnahmen zur Dekarbonisierung zusammenhängen.

**Abbildung 6 – Abhängigkeit der EU von russischem Pipelinegas: 2021 im Vergleich zu 2023**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten und einer [Grafik der Europäischen Kommission](#).

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**13** In diesem Bericht werden der politische Rahmen und die Maßnahmen der EU zur Erhöhung der Gasversorgungssicherheit in der EU untersucht. Der Hof hat dieses Thema aufgrund der Bedeutung von Gas für den Energiemix der EU und der sehr hohen Abhängigkeit der EU von importiertem Gas gewählt. Die durch die russische Invasion in die Ukraine ausgelöste Gaskrise hat gezeigt, wie wichtig es ist, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang untersuchte der Hof, ob die EU

- a) einen wirksamen Rahmen für die Gasversorgungssicherheit geschaffen hat;
- b) die mit ihren Krisenreaktionsmaßnahmen angestrebten Ziele erreicht hat.

**14** Der Hof untersuchte die EU-Maßnahmen im Zeitraum von 2014 – dem Jahr der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland, die zur Überarbeitung der Verordnung über die sichere Gasversorgung führte – bis November 2023. Der letzte Prüfungsbericht des Hofes zur Versorgungssicherheit wurde im Jahr **2015** veröffentlicht.

**15** Der Hof überprüfte die Arbeit der Kommission (GD ENER) und befragte die zuständigen Behörden in Deutschland, Italien und Polen. Auf diese drei Mitgliedstaaten entfallen zusammen etwa **48 %** des Gasverbrauchs der EU, und aufgrund ihrer geografischen Lage und ihrer Gaslieferquellen stehen sie vor einer Reihe von Herausforderungen hinsichtlich der Versorgungssicherheit.

**16** Der Hof erlangte seine Prüfungsnachweise aus den folgenden Quellen:

- o Dokumentenprüfung von EU-Verordnungen; Leitlinien und Berichterstattungstätigkeiten sowie Statistiken und Evaluierungen der Kommission;
- o Dokumentenprüfung und Analyse der Berichterstattung aller 27 Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) 2017/1938, einschließlich der gemeinsamen Risikobewertungen der regionalen Risikogruppen sowie der nationalen Energie- und Klimapläne (NECP);
- o Gespräche mit Vertretern der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten;

- Systemanalyse des Verfahrens zur Auswahl von Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Einzelprojekte wurden nicht geprüft);
- Umfrage unter den Vertretern der Mitgliedstaaten in der Koordinierungsgruppe "Erdgas", einer beratenden Gruppe zur Koordinierung der Maßnahmen für die Versorgungssicherheit.

**17** Die Ergebnisse dieser Prüfung sind für die kontinuierliche Weiterentwicklung der EU-Politik im Bereich Gasversorgungssicherheit relevant, insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen Überprüfung der Verordnung (EU) 2017/1938.



# Bemerkungen

## Im EU-Rahmen wurden alle Aspekte der Gasversorgungssicherheit berücksichtigt, wenn auch nicht in gleicher Weise

**18** Die Kommission verfügt über keine offizielle Definition von "Versorgungssicherheit". Die IEA-Definition des Begriffs beruht auf der Gewährleistung der Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit. Bei der langfristigen Versorgungssicherheit geht es laut der IEA vor allem um rechtzeitige Investitionen, um die Energieversorgung im Einklang mit den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Umwelt sicherzustellen. Der Hof bewertete, ob mit dem EU-Rahmen für Gasversorgungssicherheit dieses Ziel erreicht wird und gleichzeitig Zusammenarbeit und Solidarität – die Leitprinzipien der EU-Politik in diesem Bereich – ermöglicht werden. Der Hof würde erwarten, dass

- o im EU-Rahmen für eine sichere Gasversorgung ausdrücklich die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit berücksichtigt sind;
- o die gemäß der Verordnung über eine sichere Gasversorgung zu erbringenden Leistungen einen Mehrwert für die Versorgungssicherheit auf nationaler und EU-Ebene schaffen;
- o bei der Auswahl der PCI im Gasbereich der Versorgungssicherheit gebührend Rechnung getragen und diese verbessert wurde;
- o in der EU Fortschritte bei der CCUS zu verzeichnen waren.

## Die EU arbeitet noch an einem Bezahlbarkeitsrahmen zur Ergänzung ihres Verfügbarkeitsrahmens

**19** Für die Kommission ist Bezahlbarkeit [seit mehr als 20 Jahren](#) ein zentrales Ziel ihres Ansatzes für die Versorgungssicherheit; seit 2015 hat die Kommission in ihren [Berichten zur Lage der Energieunion](#) häufig die Bedeutung erschwinglicher Energie hervorgehoben. Die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von Gas sind insofern miteinander verknüpft, als sich Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit (Diversifizierung, Marktintegration) positiv auf die Bezahlbarkeit auswirken können. Dies war die Logik des EU-Ansatzes für Versorgungssicherheit, und sie hatte positive

Auswirkungen, auch während der Krise, die durch den raschen Ausstieg aus russischem Gas verursacht wurde.

**20** Dank der obligatorischen Anpassung der meisten grenzüberschreitenden Pipelines in der EU zur Ermöglichung bidirektionaler Gasflüsse<sup>11</sup> konnte Gas von West nach Ost (statt wie üblich von Ost nach West) fließen. Durch von der EU finanzierte Pipelines wurden auch Mitgliedstaaten an das Gasnetz der EU angeschlossen, die zuvor vom EU-Gasmarkt abgeschnitten waren; auch wurde dadurch deren Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten verringert (siehe [Anhang I](#)). Diese Maßnahmen wurden ergriffen, weil sich die Kommission und die Mitgliedstaaten über die Risiken – auch hinsichtlich der Bezahlbarkeit – im Klaren waren, die sich aus der Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten ergeben. Bei zwei der drei Indikatoren für Versorgungssicherheit der Kommission liegt der Schwerpunkt auf diesem Aspekt: Mit dem einen wird die Konzentration der Lieferanten und mit dem anderen die Abhängigkeit von Gaseinfuhren insgesamt gemessen<sup>12</sup>.

**21** Die Kommission modellierte im Jahr 2014 die Folgen eines Lieferstopps russischen Gases und hatte mit ihrer Prognose recht, dass "[die Notwendigkeit, die fehlenden Mengen zu ersetzen, mit Preissteigerungen einhergehen \[wird\], die dazu führen, dass in erheblichem Umfang zusätzliches LNG importiert wird](#)". Die Kommission hat das Ausmaß solcher Preissteigerungen oder deren Auswirkungen auf die Verbraucher und die Wettbewerbsfähigkeit nie modelliert oder geschätzt. Gemäß der Verordnung über die sichere Gasversorgung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Preisvolatilität gegebenenfalls als Risikofaktor einzustufen. Eine solche Einstufung erfolgte im Rahmen von 11 der nationalen Risikobewertungen aus dem Jahr 2018. Die sich daraus ergebenden Herausforderungen hinsichtlich der Bezahlbarkeit wurden nicht berücksichtigt, was in der Verordnung über die sichere Gasversorgung auch nicht vorgeschrieben ist. Ebenso wurden bei nur einer von zwölf gemeinsamen Risikobewertungen aus dem Jahr 2018 die sozioökonomischen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten ermittelten Risikoszenarien untersucht, obwohl dies in der Verordnung über die sichere Gasversorgung vorgeschrieben ist. 2021 stellte die Kommission einen Zusammenhang zwischen Engpässen bei Gaslieferungen aus Russland und gestiegenen Preisen fest und wies auf die Auswirkungen hin, die dies für "[von Energiearmut betroffene Haushalte sowie Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen](#)" hatte. Diese Feststellung deutet darauf hin, dass sich die Kommission über den Unterschied zwischen denjenigen, die von Energiearmut

---

<sup>11</sup> Artikel 5 der [Verordnung \(EU\) 2017/1938](#).

<sup>12</sup> [Scoreboard des Energy Union indicators webtool](#), Europäische Kommission (6. November 2023).

betroffen sind, und denjenigen, für die das Thema Bezahlbarkeit mit Herausforderungen verbunden ist, im Klaren ist.

**22** Vor der Krise wurde das Thema Bezahlbarkeit sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten hauptsächlich unter dem Aspekt der Energiearmut betrachtet. Gemäß der Verordnung von 2018 über die Erstellung von NECP müssen die Mitgliedstaaten einschätzen, wie viele Haushalte von Energiearmut betroffen sind, und erforderlichenfalls einen Plan für die Verringerung der Anzahl solcher Haushalte vorlegen<sup>13</sup>. 21 der 27 NECP von 2019 enthielten keine Definition von Energiearmut. Die häufigste Kritik der Kommission am Ansatz der Mitgliedstaaten zum Umgang mit Energiearmut war, dass Ziele oder Vorgaben zur Bewertung der Fortschritte bei ihrer Bekämpfung fehlten. Die vom Hof vorgenommene Analyse der 17 aktualisierten NECP, die der Kommission 2023 übermittelt wurden, zeigte, dass 11 Mitgliedstaaten nun über eine eigene Definition von Energiearmut und/oder über Indikatoren für deren Messung verfügen. Bezahlbarkeit wird sowohl in den ursprünglichen NECP aus dem Jahr 2019 als auch in den aktualisierten Fassungen von 2023 häufig als Ziel genannt, aber nie definiert oder gemessen. In der EU werden als Reaktion auf die Krise unterschiedliche Ansätze in Bezug auf die Bezahlbarkeit von Energie und Energiearmut verfolgt<sup>14</sup>. Der Hof fand in den drei Mitgliedstaaten, in denen er Befragungen durchführte, Beispiele für solche Unterschiede (siehe [Abbildung 7](#)).

---

<sup>13</sup> Artikel 3 der [Verordnung \(EU\) 2018/1999](#).

<sup>14</sup> [National fiscal policy responses to the energy crisis](#), Bruegel (22. Februar 2024).

**Abbildung 7 – Beispiele für unterschiedliche Antworten auf die Herausforderung der Bezahlbarkeit von Gas für Haushalte und der Energiearmut in Deutschland, Italien und Polen**

	Deutschland	Polen	Italien
Allgemeine Preisobergrenze für Haushalte	<b>Ja</b> 0,12 Euro/kWh im Jahr 2023 (für 80 % des Verbrauchs der privaten Haushalte im Jahr 2022)	<b>Ja</b> 200,17 PLN (46,30 Euro)/MWh in den Jahren 2022 und 2023	<b>Nein</b>
Kosten der Preisobergrenze für den Staat	9,7 Milliarden Euro für 2023 (Ermäßigung der Gaspreise für Haushalte und KMU)	30 Milliarden PLN (6,87 Milliarden Euro) in den Jahren 2022 und 2023	n. z.
Gezielte Unterstützung für Haushalte	<b>Ja</b> 2022 einmalig 230–270 Euro Heizkostenzuschuss für einkommensschwache Gruppen (2,1 Millionen Bürgerinnen und Bürger; Kosten ca. 380 Millionen Euro); im Jahr 2023 erneuter Zuschuss	<b>Ja</b> Einkommensschwache Haushalte erhielten 2023 MwSt.-Erstattungen beim Kauf von Brenngas. Die Unterstützung kostete rund 24 Millionen PLN (5,5 Millionen Euro).	<b>Ja</b> Haushalte mit einem Jahreseinkommen von unter 15 000 Euro erhalten automatisch einen Nachlass auf ihre Rechnung, der 15 % der jährlichen Ausgaben für Gas einer typischen Familie entspricht.  2023 profitierten 14 % der privaten Haushalte von diesem Nachlass.
Offizielle Definition von Energiearmut durch den Mitgliedstaat	<b>Nein</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
Offizielle Informationen über die Zahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte	Keine offiziellen Angaben der Regierung	10,5 % (2021)	Keine offiziellen Angaben der Regierung

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**23** Die Kommission hat zwar wiederholt betont, wie wichtig die Bezahlbarkeit von Energie ist, doch bis zur Krise hat sie diese weder definiert noch bewertet und auch keinen Rahmen geschaffen, um sie ausdrücklich anzugehen. In der Mitteilung der Kommission von 2020 über Energiepreise und -kosten in der EU heißt es, dass die Großhandelspreise für Gas im Zeitraum 2015–2019 zwischen 10 und 40 Euro/MWh schwankten; auf die Bezahlbarkeit dieser Preisspanne wird in der Mitteilung jedoch nicht eingegangen<sup>15</sup>. Im März 2023 folgte die Kommission den Erwartungen des Marktes von Gaspreisen in Höhe von 50 Euro/MWh oder darunter für das darauffolgende Jahr und warnte davor, dass dieses Preisniveau eine Nachfragesenkung erschweren würde<sup>16</sup>. Dies deutet darauf hin, dass 50 Euro/MWh eine Schwelle sein könnte, bei deren Überschreiten sich das Verhalten von Haushalten und Industrie ändert. Die Kommission hat nicht angegeben, dass es sich dabei um eine Bezahlbarkeitsschwelle handelt.

**24** Im Jahr 2020 wies die Kommission nachdrücklich auf die verringerte Abhängigkeit der EU "von den volatilen internationalen Energierohstoffmärkten" hin und stellte fest, dass die Gaspreise in Europa niedriger seien als in den G20-Ländern, die auf LNG-Einfuhren angewiesen seien (China, Südkorea und Japan). Die Lage hat sich nun verändert, da die EU zunehmend von LNG, einem weltweit gehandelten Erzeugnis, abhängig ist. Dadurch erhöht sich das Risiko strukturell höherer Preise und erhöhter Volatilität auf einem angespannten Markt. Diese neuen Gegebenheiten hinsichtlich der Versorgungssicherheit erfordern, dass die EU der Frage der Bezahlbarkeit – parallel zu ihrer detaillierten Arbeit zur Verfügbarkeit – bei ihrer Analyse der Gasversorgungssicherheit und bei der Strukturierung ihrer Reaktion mehr Gewicht beimisst.

**25** Die Krise hat die Entwicklung einer Reihe von Maßnahmen beschleunigt, die zusammen einen Rahmen für einen expliziteren Ansatz hinsichtlich der Bezahlbarkeit von Energie (und damit auch von Gas) bilden. Hierzu gehören

- o die Definition von Energiearmut in der Energieeffizienzrichtlinie (Richtlinie (EU) 2023/1791) (siehe **Kasten 1**);

---

<sup>15</sup> COM(2020) 951.

<sup>16</sup> Analyse der Kommission betreffend die koordinierten Maßnahmen zur Senkung der Gasnachfrage, SWD(2023) 63.

- die Festlegung eines Schwellenwerts für die Subventionierung der Energierechnungen von privaten Haushalten und KMU durch die Mitgliedstaaten in dem Vorschlag für [Verordnungen zur Reform der Gestaltung des EU-Strommarkts](#);
- die Obergrenze in Höhe von 180 Euro/MWh für den Gaspreis (für Month-Ahead-Preise der niederländische Title Transfer Facility (TTF)).

### Kasten 1 – EU-Definition von Energiearmut

"Energiearmut" bezeichnet den fehlenden Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen, wenn mit diesen Dienstleistungen ein grundlegendes und angemessenes Maß an Lebensstandard und Gesundheit sichergestellt wird, einschließlich einer angemessenen Versorgung mit Wärme, Warmwasser, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten, in dem jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung der bestehenden nationalen sozialpolitischen Maßnahmen und anderer einschlägiger nationaler Maßnahmen, wobei diese durch eine Kombination von Faktoren verursacht wird, darunter zumindest Unerschwinglichkeit, unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben und schlechte Energieeffizienz von Wohnungen.

Quelle: [Energieeffizienzrichtlinie \(Richtlinie \(EU\) 2023/1791\)](#).

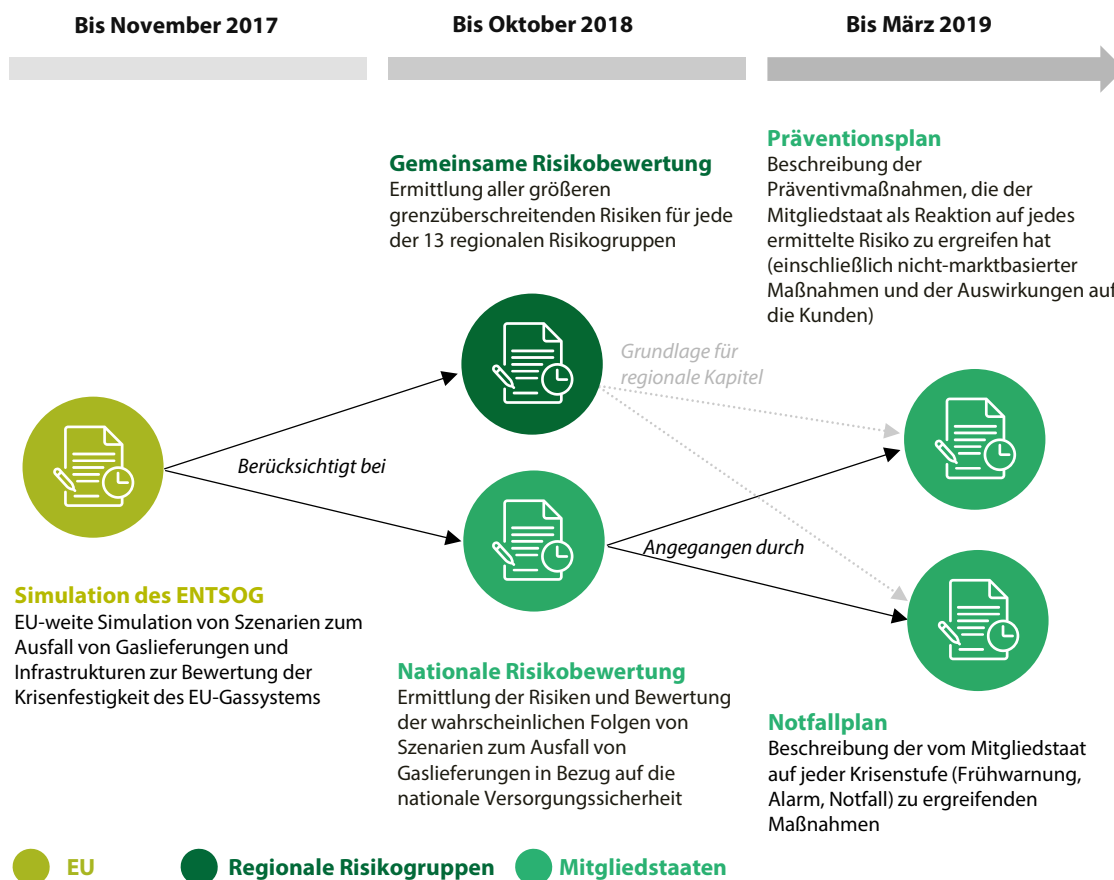
**26** Diese Elemente bilden einen dreistufigen Bezahlbarkeitsrahmen mit jeweils unterschiedlichem Interventionsniveau. Energiearmut ist die akuteste Herausforderung im Zusammenhang mit der Bezahlbarkeit; 2022 waren **9,3 %** der EU-Bevölkerung davon betroffen. Die Energiearmut stand daher im Mittelpunkt der meisten Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Bezahlbarkeit; zu diesen Maßnahmen gehörte auch die erste EU-Definition des Begriffs im Jahr 2023. Darüber hinaus führt die EU durch die Festlegung eines Schwellenwerts für die Subventionierung der Stromrechnungen von Haushalten durch die Mitgliedstaaten de facto einen Schwellenwert für die Bezahlbarkeit ein. Schließlich wird mit der Preisobergrenze angezeigt, ab welchem Großhandelspreis für Gas nach Ansicht der EU die Marktpreise unerschwinglich oder untragbar sind. In diesem Politikrahmen fehlt es bei bestimmten wichtigen vorzulegenden Dokumenten (Analyse der Versorgungssicherheit auf EU-Ebene, NECP und Risikobewertungen der Mitgliedstaaten) nach wie vor an einer expliziten Berücksichtigung und Analyse der treibenden Kräfte und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bezahlbarkeit.

**Die durch die Verordnung (EU) 2017/1938 geschaffene Architektur für die Versorgungssicherheit hat zwar die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, einige ihrer wichtigsten Ziele wurden jedoch nicht erreicht**

**Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Präventions- und Notfallpläne ist ineffizient und hat einen fragwürdigen Mehrwert**

**27** In der Verordnung über die sichere Gasversorgung ist festgelegt, dass der Europäische Verbund der Fernleitungsnetzbetreiber für Gas (ENTSOG) alle vier Jahre eine EU-weite Simulation von Szenarien zum Ausfall von Gaslieferungen und Infrastrukturen durchführen muss. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die Ergebnisse dieser Simulation bei der Ausarbeitung der wichtigsten im Rahmen der EU-Architektur für die Gasversorgungssicherheit vorzulegenden Dokumente (siehe [Abbildung 8](#)), nämlich der nationalen und gemeinsamen Risikobewertungen, die wiederum in die Präventions- und Notfallpläne einfließen. Zusammengenommen sollen diese Dokumente die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten im Vorfeld einer Krise der Versorgungssicherheit und als Reaktion auf eine solche Krise leiten und strukturieren.

## Abbildung 8 – Erster Zyklus vorzulegender Dokumente im Rahmen der Verordnung über die sichere Gasversorgung von 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2017/1938.

**28** Die Kommission bewertet die Präventions- und Notfallpläne der Mitgliedstaaten anhand der in der Verordnung über die sichere Gasversorgung festgelegten Anforderungen und gibt für jeden Mitgliedstaat eine Stellungnahme mit spezifischen Punkten und Empfehlungen in Bezug auf diese Anforderungen ab. Die Mitgliedstaaten müssen diese Punkte und Empfehlungen in ihren endgültigen Plänen berücksichtigen.

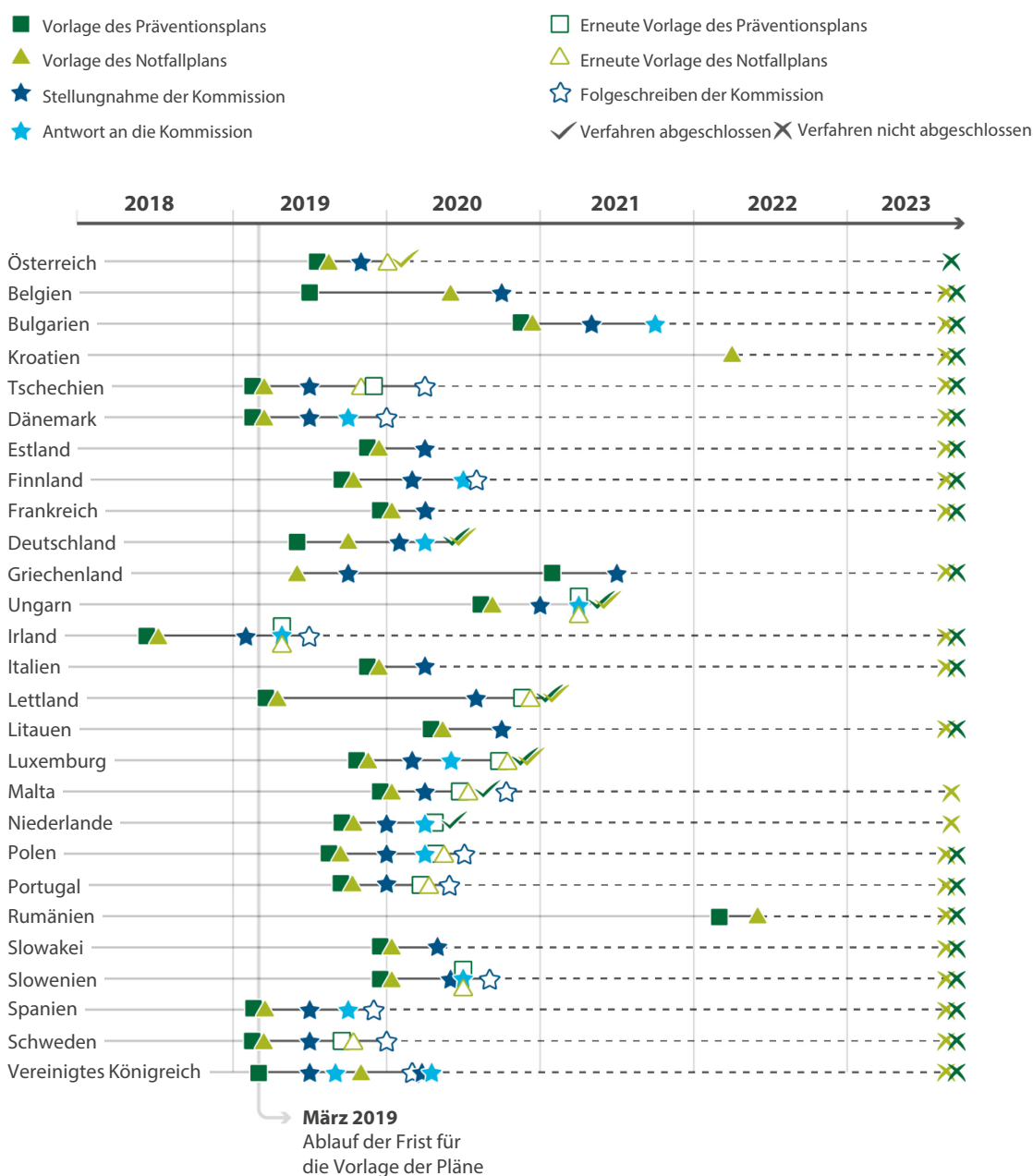
**29** Die Mitgliedstaaten mussten der Kommission ihre Pläne im Jahr 2019 vorlegen. 25 von 28 Mitgliedstaaten (einschließlich des Vereinigten Königreichs) kamen dieser Vorgabe nach. Kroatien und Rumänien legten zum damaligen Zeitpunkt keinen Plan vor, was zu Vertragsverletzungsverfahren gegen sie führte; Zypern musste keinen Plan vorlegen, weil es kein Gas nutzt. Die Kommission forderte von jedem der 25 Mitgliedstaaten, die Pläne vorgelegt hatten, Änderungen an den Plänen, da diese die Anforderungen der Verordnung über die sichere Gasversorgung nicht vollständig erfüllten (siehe [Abbildung 9](#)). Sechs Mitgliedstaaten reagierten nicht auf die Stellungnahme der Kommission, und die Kommission kommunizierte zu diesen Fällen nicht erneut. Die übrigen 19 Mitgliedstaaten reagierten auf die Stellungnahme der



Kommission entweder in einem Schreiben, in dem sie die Gründe für die Nichtaktualisierung ihrer Pläne darlegten, oder legten eine aktualisierte Fassung von mindestens einem der Pläne vor. 11 Mitgliedstaaten wurden daraufhin aufgefordert, weitere Aktualisierungen vorzunehmen, doch keiner ist dieser Aufforderung nachgekommen.

**30** Insgesamt stellte der Hof fest, dass 18 Mitgliedstaaten weder bei ihren Präventions- noch bei ihren Notfallplänen den Aktualisierungsprozess abgeschlossen hatten und dass zwei Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens überhaupt nichts vorgelegt hatten (siehe [Abbildung 9](#)). Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Kommission veraltete Fassungen der Pläne von drei Mitgliedstaaten veröffentlicht hat, die unterdessen aktualisierte Fassungen vorgelegt hatten. Die Tatsache, dass das Verfahren trotz zahlreicher Austausche zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission häufig nicht abgeschlossen wurde, deutet darauf hin, dass das Verfahren selbst aufwendig und ineffizient war. Darüber hinaus wirft sie Fragen nach dem Mehrwert dieser vorzulegenden Dokumente und ihrem Nutzen für die Verbesserung der Gasversorgungssicherheit der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt auf.

## Abbildung 9 – Zeitplan für die Vorlage des ersten Zyklus von Präventions- und Notfallplänen (2019) und deren Überprüfung durch die Kommission



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Unterlagen, die von der Kommission zur Verfügung gestellt wurden.

**31** Gemäß der Verordnung über die sichere Gasversorgung muss der Zyklus der Vorlage der Pläne und der Bewertung durch die Kommission alle vier Jahre wiederholt werden. Neufassungen waren im März 2023 fällig. Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Präventions- und Notfallpläne verspätet vorgelegt. Im Juni 2023 leitete die Kommission 26 [EU-Pilotverfahren](#) (als Vorstufe zu Vertragsverletzungsverfahren) ein, um die fehlenden Pläne zu erhalten. Bis zum 15. Januar 2024 hatte sie 23 Präventionspläne und 25 Notfallpläne erhalten.

**32** Das Aktualisierungsverfahren 2023 fand statt, während der Krieg Russlands gegen die Ukraine fortgesetzt wurde. Vor diesem Hintergrund werfen die genannten Verzögerungen weitere Fragen dahin gehend auf, wie das mit den vorzulegenden Dokumenten verfolgte Ziel ohne unnötigen Verwaltungsaufwand am besten erreicht werden kann. Die Kommission hat eingeräumt, dass eine Reform des Berichterstattungsverfahrens mit den Mitgliedstaaten erörtert werden muss, um den Aufwand zu verringern und hochwertigere Outputs zu gewährleisten<sup>17</sup>.

### **Regionale Risikogruppen fördern die Zusammenarbeit, führen aber nicht zu den erwarteten Ergebnissen**

**33** Die Struktur der regionalen Zusammenarbeit ist in der Verordnung über die sichere Gasversorgung festgelegt, in der 13 nach den Versorgungskorridoren in die EU zusammengesetzte "Risikogruppen Gasversorgung" aufgelistet sind. Die Mitgliedstaaten arbeiten in diesen Zusammensetzungen zusammen, um gemeinsame Risikobewertungen für alle relevanten Risikofaktoren (Naturkatastrophen, technologische, soziale, politische und sonstige Risiken) zu entwickeln. Jede Risikogruppe wird von einem freiwilligen Mitgliedstaat geleitet. Im Jahr 2018 unterstützte die Kommission vier Risikogruppen (Belarus, Libyen, Transbalkan und Ukraine), indem sie eine Reihe von Risikoszenarien für sie modellierte. Allein die Existenz von Risikogruppen fördert die regionale Zusammenarbeit, die das "Leitprinzip" der Verordnung über die sichere Gasversorgung ist.

**34** Der Hof stellte fest, dass sowohl die Inputs als auch die Outputs in den 13 Risikogruppen sehr unterschiedlich waren. Mehrere Mitgliedstaaten legten die für die Risikoanalyse erforderlichen Daten nicht vor. Die ersten gemeinsamen Risikobewertungen sollten bis zum 1. Oktober 2018 erstellt werden. Nur eine Risikogruppe reichte ihre gemeinsame Risikobewertung fristgerecht ein, während zwei Risikogruppen (Südlicher Gaskorridor und Östliches Mittelmeer) noch nicht eingerichtet waren, da die Infrastruktur noch nicht existierte. Die Kommission hatte bei der Erstellung der gemeinsamen Risikobewertungen eine unterstützende Rolle inne und evaluierte die Bewertungen anhand folgender Kriterien: Infrastrukturstandard, Versorgungsstandard, Risikobewertung und -analyse, regionale Zusammenarbeit. Auf der Grundlage dieser Evaluierung kam sie zu dem Schluss, dass alle gemeinsamen Risikobewertungen in vielerlei Hinsicht unvollständig waren. Der Hof fand keine Belege dafür, dass die Evaluierung der gemeinsamen

---

<sup>17</sup> Bewertung der Verordnung über die sichere Gasversorgung durch die Kommission, SWD(2023) 323.

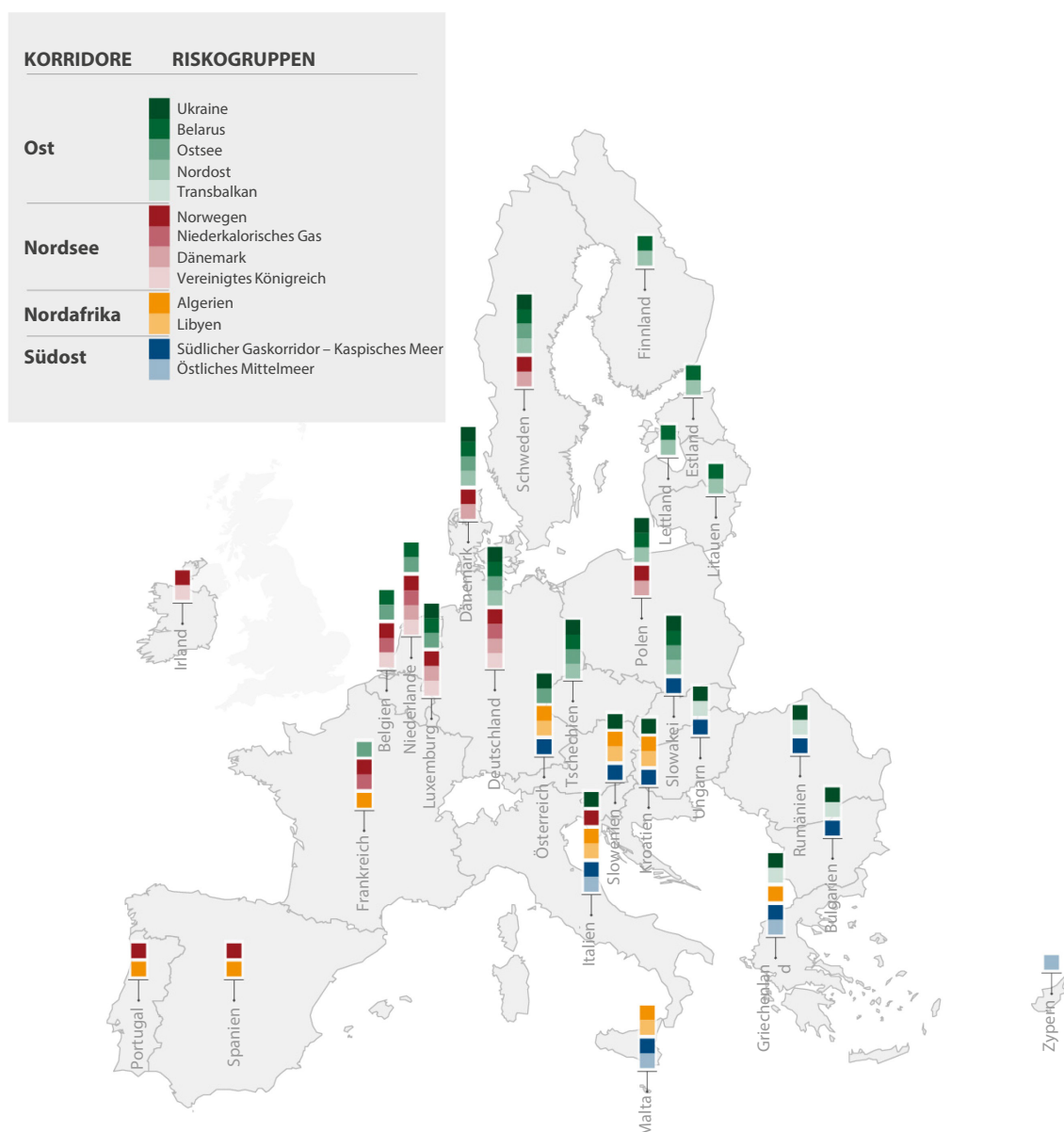
Risikobewertungen durch die Kommission von den Risikogruppen berücksichtigt wurde.

**35** Die Mitwirkung an der Erstellung von gemeinsamen Risikobewertungen und die Leitung von Risikogruppen erfordert große Anstrengungen seitens der nationalen Behörden. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die meisten Mitgliedstaaten an mehreren Risikogruppen beteiligt sind, manchmal an sechs oder acht (siehe [Abbildung 10](#)). Die Verwaltungskapazitäten, die die Mitgliedstaaten für diese Arbeit benötigen, sollten auch vor dem Hintergrund der anderen im Rahmen der Verordnung über die sichere Gasversorgung vorzulegenden Dokumente betrachtet werden (siehe Ziffern [27–32](#)). Die Kommission hat den Mangel an Verwaltungskapazitäten als Herausforderung für die Koordinierung der Risikogruppen und die Erstellung der Risikobewertungen ermittelt<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ebd.

Abbildung 10 – Zusammensetzung der regionalen Risikogruppen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2017/1938.

**36** Der Arbeitszyklus für die gemeinsamen Risikobewertungen wird alle vier Jahre wiederholt. Neue Dokumente waren am 1. Oktober 2022 fällig. Alle Risikogruppen legten bis Ende 2023 eine gemeinsame Risikobewertung vor, mit Ausnahme der Gruppen Nordost (kein Mitgliedstaat erklärte sich zur Leitung der Gruppe bereit) und Östliches Mittelmeer (noch keine Infrastruktur, die eine Aktivierung der Gruppe rechtfertigen würde). Neun der 13 Risikogruppen erhielten Unterstützung von der Kommission, da zwei Gruppen keine Unterstützung beantragt und zwei weitere noch keine Arbeitsinfrastruktur eingerichtet hatten. Der Hof stellte fest, dass es sich bei den aktualisierten gemeinsamen Risikobewertungen de facto um eine von der Kommission

vorangetriebene Modellierung mit Schwerpunkt auf einem vollständigen Lieferstopp russischen Gases handelt.

**37** Gemäß der Verordnung über die sichere Gasversorgung müssen die Präventions- und Notfallpläne Abschnitte über die "regionale Dimension" der Versorgungssicherheit enthalten, insbesondere Informationen über gemeinsame Maßnahmen und Mechanismen für die Zusammenarbeit (siehe Ziffern [27–32](#)). Diese Aspekte sollten innerhalb jeder Risikogruppe vereinbart werden, um sicherzustellen, dass die in den regionalen Kapiteln der nationalen Pläne der einzelnen Mitgliedstaaten enthaltenen Informationen kohärent sind. Die Überprüfung der Präventions- und Notfallpläne 2019 durch den Hof ergab, dass sich die regionalen Kapitel hinsichtlich Qualität und Inhalt je nach Mitgliedstaat und regionaler Risikogruppe erheblich unterschieden und häufig keinen Input seitens einer oder mehrerer Risikogruppen enthielten.

**38** Die Tatsache, dass regionale Risikogruppen nicht die für die nationalen Pläne erforderlichen Informationen vorgelegt haben, wirft Fragen nach dem Mehrwert ihrer Arbeit auf. Die Kommission hat eingeräumt, dass es insbesondere den Notfallplänen an regional vereinbarten Maßnahmen zur Bewältigung regionaler Krisen und allgemein an einer ausreichenden regionalen Dimension mangelte<sup>19</sup>. Ferner hat die Kommission eingeräumt, dass "[l]angfristige Unterbrechungen [...] weiterhin das Risiko [bergen], dass Mitgliedstaaten mit unkoordinierten Maßnahmen reagieren, die die Versorgungssicherheit in benachbarten Mitgliedstaaten gefährden [...] könnten"<sup>20</sup>. Die Analyse der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Dokumente durch den Hof ergab, dass sechs Mitgliedstaaten als mögliche Reaktion auf einen Notfall die Unterbrechung der Gasversorgung eines Nachbarn vorgesehen haben.

**39** Diese Problematik – in Verbindung mit derjenigen, die speziell die von den einzelnen Mitgliedstaaten zu erbringenden Leistungen betrifft – wirft Fragen dahin gehend auf, wie die regionalen Risikogruppen künftig arbeiten sollten (Aufteilung der Arbeit, Auswahl der Risikoszenarien, Inhalt und Format der Berichterstattung über den Beitrag der Kommission hinaus usw.), um die Vorteile der Zusammenarbeit und der regionalen Ausrichtung effizienter zu nutzen, ohne einen übermäßigen Berichterstattungs Aufwand zu verursachen. Die Umfrage des Hofes unter den Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass die meisten von ihnen (21 von 23 Teilnehmern an der Umfrage) eine Überprüfung und Vereinfachung der Architektur der Berichterstattung über die Versorgungssicherheit wünschen und gleichzeitig den Schwerpunkt auf

---

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Von der Kommission vorgenommene Überprüfung des Funktionierens der Verordnung (EU) 2022/1369, [COM\(2023\) 173](#).

EU-Ebene verstärkt auf die praktische Zusammenarbeit und Resilienzmaßnahmen legen würden.

**40** Die regionalen Risikogruppen müssen auch die Auswirkungen der raschen Einstellung der Gaseinfuhren aus Russland berücksichtigen. Einige der östlichen Pipeline-Versorgungskorridore haben ihre Bedeutung verloren, während die LNG-Einfuhren von 80 Milliarden Kubikmetern im Jahr 2021 auf 120 Milliarden Kubikmeter im Jahr 2022 stiegen<sup>21</sup>. Angesichts dieser veränderten Umstände ist die derzeitige Zusammensetzung der Risikogruppen auf der Grundlage von Gasfernleitungen in einigen Fällen hinfällig. Die Kommission hat eingeräumt, dass "[d]as derzeitige regionale Konzept für die Risikogruppen [...] nicht mehr zweckmäßig zu sein [scheint]"<sup>22</sup>.

### **Bilaterale Solidaritätsvereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor in weiter Ferne**

**41** Gemäß den Artikeln 194 und 222 AEUV ist Solidarität ein Grundprinzip der Energiepolitik der EU; dies wird auch in der Verordnung über die sichere Gasversorgung bekräftigt. Der Solidaritätsmechanismus der Verordnung sollte als letztes Mittel dienen. Bei einem schwerwiegenden Gasnotstand, bei dem der Markt nicht genügend Gas liefert, um die Nachfrage der durch Solidarität geschützten Kunden eines Mitgliedstaats (wie Haushalte und grundlegende soziale Dienste) zu decken, sollten benachbarte Mitgliedstaaten auf Ersuchen Gas bereitstellen, um diese Nachfrage zu decken. Gemäß der Verordnung mussten die Einzelheiten der Solidaritätsmaßnahmen (einschließlich der technischen, rechtlichen und finanziellen Regelungen) zwischen benachbarten Mitgliedstaaten bis Dezember 2018 bilateral vereinbart werden.

**42** Auch wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass die Solidaritätsklausel formell ausgelöst wird, zögern die Mitgliedstaaten, wenn es darum geht, solche Vereinbarungen zu schließen. Keine der 40 Vereinbarungen, die nach Schätzungen der Kommission erforderlich sind, war bis Dezember 2018 abgeschlossen worden. Da im Mai 2020 noch immer keine Vereinbarung unterzeichnet war, [leitete die Kommission zu diesem Zeitpunkt Vertragsverletzungsverfahren gegen 25 Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung der Solidaritätsregelungen ein](#). Bis Januar 2024 sind acht Vereinbarungen unterzeichnet worden. Nach Angaben der Kommission gehören zu

---

<sup>21</sup> Infografiken – [Woher stammt das Gas der EU?](#), Rat der Europäischen Union (25. Februar 2024).

<sup>22</sup> Von der Kommission vorgenommene Überprüfung der Anwendung der Verordnung (EU) 2017/1938, [COM\(2023\) 572](#).

den wichtigsten Gründen für diese langsamen Fortschritte die technische Komplexität, der Mangel an Fachwissen in den nationalen Verwaltungen und die Schwierigkeit, eine Einigung über einen Mechanismus für einen fairen finanziellen Ausgleich zu erzielen.

**43** Um gegen den Mangel an Fortschritten bei der bilateralen Solidarität, insbesondere im Zusammenhang mit der Energiekrise, anzugehen, wurde mit der Verordnung (EU) 2022/2576 des Rates für 2023 ein befristeter Standardsolidaritätsmechanismus eingeführt. Dieser Mechanismus würde im Falle eines Gasnotstands ausgelöst, wenn zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten keine bilateralen Vereinbarungen bestehen.

**44** Im Dezember 2022 führte die Kommission mit 11 Mitgliedstaaten und dem ENTSOG einen Solidaritätstest in Form einer "Trockenübung" durch, um den mit der Verordnung über die sichere Gasversorgung und der Verordnung (EU) 2022/2576 eingeführten Rahmen für die Reaktion auf einen Gasversorgungsnotstand zu testen. Der Schwerpunkt des gewählten Szenarios lag auf dem vollständigen Ausfall von russischem Gas. Insgesamt bestätigte der Test, dass die EU auf einen Gasnotstand vorbereitet ist; er zeigte aber auch die fortbestehenden Herausforderungen auf sowie eine Reihe von Bereichen, in denen weitere Arbeit erforderlich ist. Dazu gehören die Komplexität eines fairen Ausgleichs für Gas, das auf ein Solidaritätsersuchen hin geliefert wird, selbst im Rahmen des befristeten Mechanismus gemäß der Verordnung (EU) 2022/2567. Auf der Grundlage der wichtigsten Ergebnisse der "Trockenübung" kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Standardregelung für die Solidarität dauerhaft eingeführt werden sollte<sup>23</sup>, wenn die überarbeitete Richtlinie 2009/73/EG in Kraft tritt.

### **Die Auswahl der Vorhaben von gemeinsamem Interesse war komplex und die Wirkungen der Vorhaben sind unklar**

**45** Bei der Auswahl der Gasvorhaben von gemeinsamem Interesse gibt es drei Hauptphasen.

- o Die erste Phase umfasst eine Kosten-Nutzen-Analyse. Diese muss positiv ausfallen, und es muss nachgewiesen werden, dass die Vorhaben grenzüberschreitende Auswirkungen haben, wenn sie weiter berücksichtigt werden sollen.

---

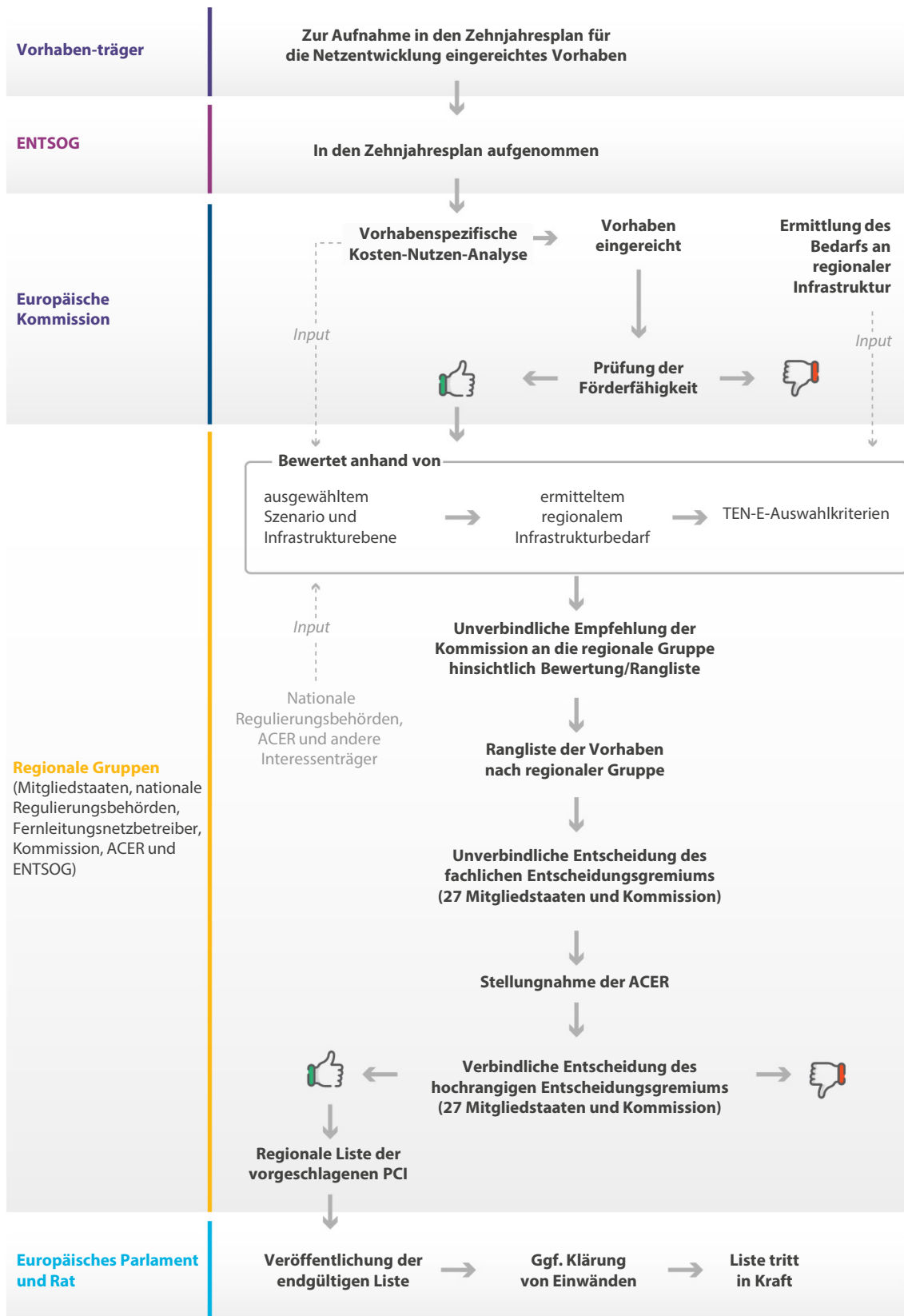
<sup>23</sup> COM(2023) 547.



- o Die zweite Phase besteht darin, den regionalen Infrastrukturbedarf, einschließlich des Bedarfs hinsichtlich der Versorgungssicherheit, auf der Grundlage der Bewertung der "Infrastrukturlücken" im jüngsten [Zehnjahresplan für die Netzentwicklung](#) des ENTSOG und einer Diskussion mit den Mitgliedstaaten über ihren aktuellen Bedarf an Gasinfrastruktur auf nationaler und regionaler Ebene zu ermitteln.
- o In der dritten Phase bewertet die Kommission die relativen Vorteile der einzelnen Vorhaben anhand einer Reihe von in der [TEN-E-Verordnung](#) aufgeführten Kriterien (z. B. Marktintegration, Versorgungssicherheit, Wettbewerb, Nachhaltigkeit). In dieser Phase erhalten die Vorhaben Punkte in Abhängigkeit vom ermittelten Bedarf.

**46** Der Prozess führt zu einer unverbindlichen Rangliste der PCI-Kandidaten, die die Kommission einer der vier regionalen Gruppen von Mitgliedstaaten (Gaskorridore Nord-Südwest, Nord-Südost, Süd und Ostsee) vorschlägt. Diese ist auch die Grundlage für die endgültige Liste der PCI, die von einem hochrangigen Entscheidungsgremium aus den 27 Mitgliedstaaten und der Kommission erstellt wird, das nicht an frühere Ergebnisse oder Ranglisten gebunden ist (siehe [Abbildung 11](#)). Der Hof stellte fest, dass 10 % der in den letzten drei PCI-Listen aufgeführten Vorhaben nicht für die Aufnahme in die unverbindlichen Listen der Kommission empfohlen wurden, da die vergleichende Analyse der Kommission ergab, dass sie weniger nützlich waren als alternative Vorhaben in derselben Region. Sobald ein Vorhaben als PCI eingestuft ist, können dafür EU-Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" beantragt werden (siehe Ziffer [07](#) und [Anhang I](#)).

Abbildung 11 – Auswahlverfahren für PCI im Gasbereich



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

**47** Die Umfrage des Hofes unter den Mitgliedstaaten ergab, dass viele von ihnen (16 von 20 Umfrageteilnehmern) das PCI-Auswahlverfahren unterstützen. Der Hof stellte jedoch eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit diesem Verfahren fest, aus denen Lehren für die künftige Auswahl der PCI im Bereich Wasserstoff gezogen werden können.

**48** Um die Projektdurchführung zu beschleunigen, war vorgesehen, dass PCI von den Mitgliedstaaten vorrangig genehmigt werden, d. h. schneller als andere Gasinfrastrukturprojekte. Die Überwachung durch die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) zeigt, dass bei 45 % der PCI im Gasbereich die in der TEN-E-Verordnung festgelegte Frist von 3,5 Jahren für die Genehmigung überschritten wurde<sup>24</sup>. In seiner Umfrage stellte der Hof die Frage, ob die Mitgliedstaaten Rechts- und/oder Verwaltungsvorschriften eingeführt hatten, um eine beschleunigte Genehmigung von PCI im Gasbereich zu gewährleisten. Zehn von 21 Mitgliedstaaten antworteten, dass sie dies nicht getan hätten. PCI verzögern sich in den Mitgliedstaaten unabhängig davon, ob ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren erfolgt, und die Überwachung der Fortschritte von PCI durch die ACER lässt nicht darauf schließen, dass Genehmigungsprobleme die Hauptursache für Verzögerungen sind. Dies deutet darauf hin, dass eine beschleunigte Genehmigung allein nicht ausreicht, um sicherzustellen, dass PCI schneller als andere Gasprojekte verwirklicht werden.

**49** Das PCI-Auswahlverfahren führt in der Regel zur Auswahl einzelner Projekte mit dem größten erwarteten Nutzen und zum Ausschluss anderer. Von diesem Grundsatz wurde in 20 % der Fälle (bei 57 von 291 PCI über die fünf Listen hinweg) abgewichen. Zunächst wurde ein Ziel ausgewählt (z. B. verstärkte regionale Gasspeicherung)<sup>25</sup>, und konkurrierende oder potenziell konkurrierende PCI-Cluster wurden unter dem jeweiligen Ziel aufgeführt. Anschließend blieb es dem Markt überlassen zu entscheiden, welche(s) umgesetzt wird/werden. Die Gründe für die Wahl eines Cluster-Ansatzes bei einigen PCI und nicht bei anderen werden von der Kommission nicht erläutert. Der Cluster-Ansatz führt trotz der Anwendung eines komplexen Auswahlverfahrens zu keinem eindeutigen Ergebnis (d. h. ein einziges PCI), sondern zu zahlreichen PCI für das gleiche Ziel.

---

<sup>24</sup> Consolidated report on the progress of electricity and gas Projects of Common Interest, ACER (2023), S. 20.

<sup>25</sup> Anhang VII der Verordnung (EU) Nr. 347/2013.

**50** Auf den fünf Listen mit PCI im Gasbereich sind insgesamt 291 Vorhaben aufgeführt (siehe [Abbildung 3](#)), die sich positiv auf die Versorgungssicherheit der EU ausgewirkt hatten oder sich positiv darauf auswirken könnten. Der Hof stellte beispielsweise fest, dass mit den 18 PCI, die Mittel für den Bau aus der Fazilität "Connecting Europe" erhielten (siehe [Anhang I](#) und [Anhang II](#)), der Verbund der Gasnetze der Mitgliedstaaten verbessert wurde oder künftig verbessert wird und die Gasversorgung der Mitgliedstaaten diversifiziert wird. Andere abgeschlossene PCI erhielten keine Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe", hatten aber ähnlich positive Auswirkungen, insbesondere im Zusammenhang mit der jüngsten Krise der Versorgungssicherheit. In der Praxis gibt es weniger als 291 verschiedene Vorhaben, da einige auf mehreren Listen gleichzeitig aufgeführt, andere nie umgesetzt und wieder andere zu neuen Vorhaben zusammengefasst wurden. Es gibt zwar ein klares Ergebnis für jedes PCI-Auswahlverfahren (d. h. eine offizielle PCI-Liste), doch die Kommission ist nicht in der Lage, einen Überblick über das Endergebnis aller 291 PCI im Gasbereich zu geben, und betrachtet nur 20 Gasprojekte auf der aktuellen Liste als PCI. Ihre PCI-Transparenzplattform bietet lediglich einen Überblick über die Vorhaben aus der neuesten (fünften) PCI-Liste und frühere PCI, von denen die Kommission weiß, dass sie abgeschlossen sind oder sich noch in der Umsetzung befinden. Die unvollständigen Informationen zu den Ergebnissen der Vorhaben machen es schwierig, die Durchführungsquote der PCI zu ermitteln und zu bewerten, ob ein Projekt einen Mehrwert aufweist, weil es sich um ein PCI handelt.

### **Die unzureichenden Fortschritte bei der Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO<sub>2</sub> stellen eine Herausforderung für die langfristige Versorgungssicherheit dar**

**51** Die mit dem Gasverbrauch verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen werden angesichts der Klimaziele der EU (insbesondere Netto-Null-Emissionen bis 2050) ein immer wichtigeres Element im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit der EU sein. Selbst unter Berücksichtigung des erwarteten deutlichen Rückgangs des Gasverbrauchs wird die EU im Jahr 2040 nach wie vor erhebliche Erdgasmengen für energieintensive Industriezweige, die inhärente CO<sub>2</sub>-Emissionen im Zusammenhang mit industriellen Prozessen verursachen<sup>26</sup>, sowie im Energiesektor<sup>27</sup> benötigen. Der Rückgriff auf die Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO<sub>2</sub> (CCUS) fällt daher unter die langfristige Versorgungssicherheit im Sinne der Definition der IEA (siehe Ziffer [01](#)), insbesondere durch die Förderung eines diversifizierten, ausgewogenen und

---

<sup>26</sup> [Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO<sub>2</sub>](#), Europäische Kommission.

<sup>27</sup> [The role of natural gas in Europe towards 2050](#), NTNU (2021).

klimaneutralen Stromnetzes<sup>28</sup>. Die Kommission hat die CCUS als kritische strategische Netto-Null-Technologie eingestuft<sup>29</sup>.

**52** Bei einer früheren Prüfung stellte der Hof fest, dass es zwischen 2009 und 2017 keinem der EU-Programme zur Unterstützung der CCUS gelungen ist, dafür zu sorgen, dass diese Technologie in der EU erfolgreich eingesetzt wird, und dass trotz umfangreicher finanzieller Mittel keines der geplanten kommerziellen Projekte abgeschlossen und betriebsbereit war<sup>30</sup>. Bislang gibt es in der EU vier in Betrieb befindliche kommerzielle CCUS-Projekte, bei denen zusammen eine Abscheidung von 1,5 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr erfolgen kann<sup>31</sup>. Die Kommission hat eine Zielvorgabe für die CO<sub>2</sub>-Speicherkapazität von 50 Millionen Tonnen bis 2030 vorgeschlagen, aber keine Zielvorgabe für deren Nutzung. Schätzungen zufolge müssen bis 2050 jährlich bis zu 450 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> im Rahmen der CCUS abgeschieden werden, damit die Klimaziele der EU erreicht werden<sup>32</sup>. Im Vergleich dazu beliefen sich die durch Energieverbrauch verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU im Jahr 2022 auf knapp 2 400 Millionen Tonnen<sup>33</sup>. Mangelnde Fortschritte bei der CCUS in diesem Bereich können die langfristige Gasversorgungssicherheit der EU gefährden. Die Kommission hat im Februar 2024 eine [Strategie zur CCUS](#) veröffentlicht.

---

<sup>28</sup> [A new era for CCUS](#), IEA (22. Februar 2024).

<sup>29</sup> Vorschlag für eine Netto-Null-Industrie-Verordnung, [COM\(2023\) 161](#).

<sup>30</sup> [Sonderbericht 24/2018](#).

<sup>31</sup> [CCUS Projects Explorer](#), IEA.

<sup>32</sup> [SWD\(2024\) 63 final](#), Impact Assessment Report, Teil 1.

<sup>33</sup> [CO<sub>2</sub> emissions from EU territorial energy use](#), Eurostat.

## Die Krisenreaktionsmaßnahmen der EU haben dem Markt deutliche Signale gesendet, doch gibt es oft keine Nachweise dafür, dass die mit den Maßnahmen angestrebten Ziele erreicht werden

**53** Die durch die russische Invasion in die Ukraine ausgelöste Krise hat zusammen mit dem, was der Rat "die Tatsache, dass Russland Gaslieferungen als Waffe einsetzt," nannte, die Krisenfestigkeit der EU angesichts einer plötzlichen Veränderung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf die Probe gestellt. Der Hof bewertete, ob die von der EU als Reaktion auf die Krise ergriffenen Maßnahmen die Versorgungssicherheit gewährleisteten (siehe [Abbildung 5](#)). Der Hof würde erwarten, dass

- mit Unterstützung der EU-Politik eine Senkung der Gasnachfrage um 15 % erreicht wurde;
- die Maßnahme der verpflichtenden Gasspeicherung erfolgreich war und mehr Sicherheit geschaffen hat;
- die Preisobergrenze zu einer wirksamen Begrenzung der Gashandelspreise in der EU führt;
- die Kommission nachweisen kann, dass die erklärten Ziele von AggregateEU erreicht werden;
- die Kommission in der Lage ist, die EU-Maßnahmen und die Verhandlungen der EU mit gasproduzierenden Drittländern zu koordinieren, um die Versorgungssicherheit zu verbessern.

## Dank der Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie hoher Preise und eines warmen Winters wurde eine Senkung der Gasnachfrage um 15 % erreicht

**54** Im Juli 2022 schätzte die Kommission, dass ein vollständiger Lieferstopp russischen Gases selbst bei hohen LNG-Einfuhren in der EU zu einem Versorgungsdefizit von 30 Milliarden Kubikmetern und bis zum Ende des Winters 2022/23 zu leeren Speicheranlagen führen könnte<sup>34</sup>. Um diesem Problem vorzugreifen, wurde mit der Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates eine freiwillige Senkung der Nachfrage um mindestens 15 % (45 Milliarden Kubikmeter) eingeführt,

---

<sup>34</sup> Mitteilung der Kommission "Gaseinsparungen für einen sicheren Winter", [COM\(2022\) 360](#).

die zunächst für den Zeitraum von August 2022 bis März 2023 galt und anschließend bis März 2024 verlängert wurde.

**55** Der Gasverbrauch in der EU war aufgrund der hohen Preise im Jahr 2022 bis August, als die 15%-Zielvorgabe angenommen wurde, bereits um 10,4 % zurückgegangen<sup>35</sup>. Die in der Verordnung (EU) 2022/1369 festgelegte Zielvorgabe war ein klares Signal an den Markt und bot einen Rahmen für Maßnahmen. Gemäß den aktualisierten NECP, die 2023 von 17 Mitgliedstaaten vorgelegt wurden, lag der Schwerpunkt der kurzfristigen Maßnahmen zur Senkung der Nachfrage auf zwei Hauptbereichen: Informationskampagnen zur Einsparung von Gas/Strom und Maßnahmen zur Reduzierung von Heizen und Kühlen. Die Zielvorgabe wurde von August 2022 bis März 2023 überschritten, denn der Gasverbrauch in der EU verringerte sich in diesem Zeitraum um insgesamt 18 %. Nach Schätzungen der Kommission waren 50 % dieses Rückgangs auf die Haushalte, 43 % auf die Industrie und 7 % auf den Stromerzeugungssektor zurückzuführen<sup>36</sup>.

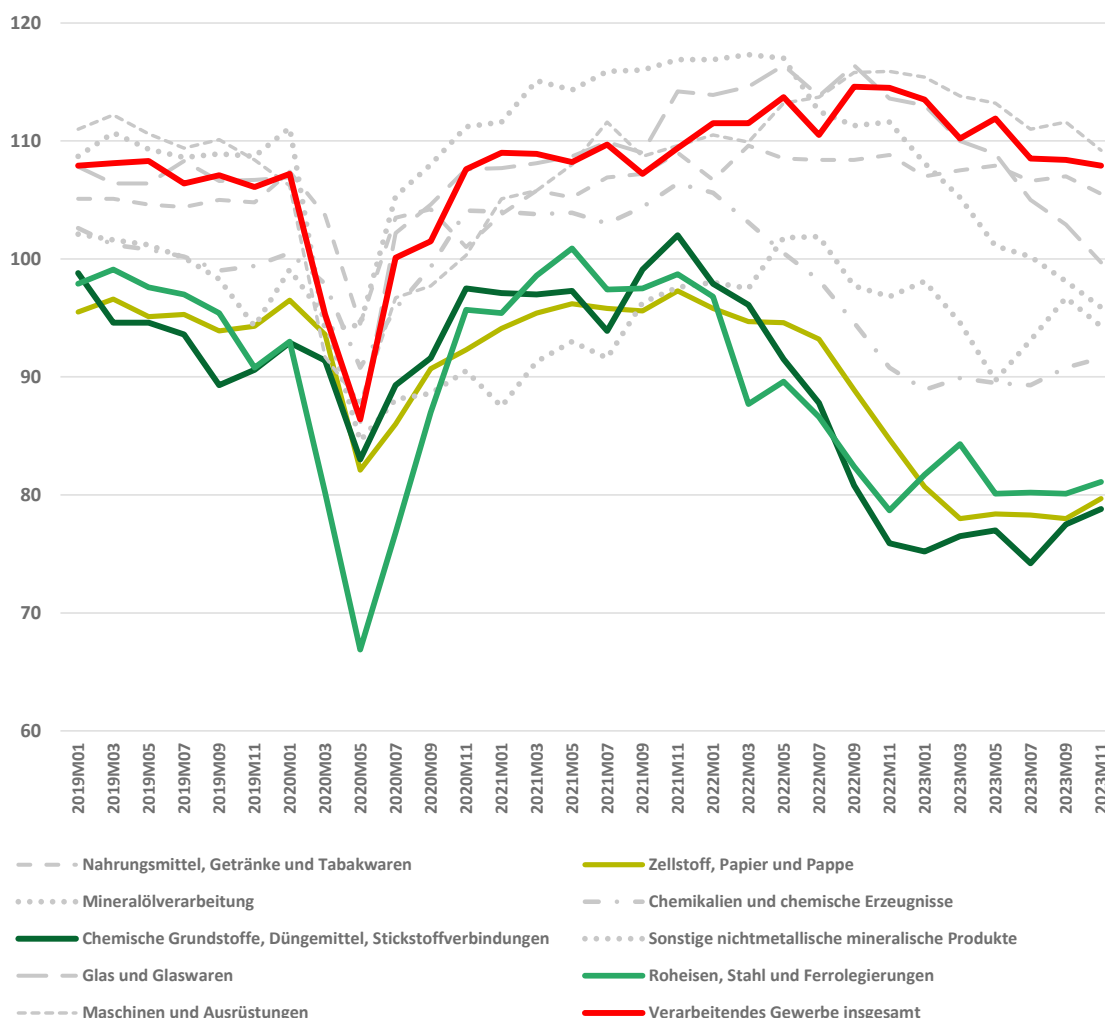
**56** Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen haben zwar zur Nachfragesenkung beigetragen, doch ist es schwierig, die relativen Auswirkungen dieser Maßnahmen im Vergleich zu anderen Faktoren, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen, mit Sicherheit zu beurteilen. So reagierten beispielsweise Haushalte und Unternehmen sowohl auf höhere Preise als auch auf Informationskampagnen zur Einsparung von Gas; allerdings war nach Schätzungen der Kommission ein Sechstel des Rückgangs der Nachfrage im Winter 2022/23 auf den milden Winter zurückzuführen, der zu einem geringeren Gasbedarf für das Heizen führte. Auch der 2022 verzeichnete Nachfragerückgang seitens der Industrie um 18 % gegenüber dem Vorjahr war auf eine ganze Reihe von Faktoren zurückzuführen, darunter die Umstellung auf andere Energieträger, Energieeffizienzmaßnahmen und Nachfrageeinbrüche (Einstellung der Produktion aufgrund hoher Gaspreise). Der Nachfragerückgang scheint in energieintensiven Industriezweigen (z. B. Eisen und Stahl, chemische Grundstoffe sowie Zellstoff und Papier) besonders ausgeprägt gewesen zu sein; dort liegt die Produktion noch immer unter dem Vorkrisenniveau (siehe [Abbildung 12](#)).

---

<sup>35</sup> EU gas consumption decreased by 17.7 %, Eurostat (19. April 2023).

<sup>36</sup> SWD(2023) 63.

**Abbildung 12 – Monatliche Produktionsmengen im verarbeitenden Gewerbe in der EU von Januar 2019 bis November 2023 (2015 = 100)**



Quelle: Grafik von Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies) auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

## Der EU-weiten Verpflichtung zur Befüllung der Gasspeicher wurde – in Fortführung der bisherigen Praxis – nachgekommen; dadurch hat sich die Sicherheit erhöht

**57** 25–30 % des in den Wintermonaten in der EU verbrauchten Gases stammt aus Gasspeichern. Die Gasspeicherung spielt eine wichtige Rolle für ein ausgeglichenes europäisches Gassystem, insbesondere durch die Deckung von Nachfragespitzen im Winter. Vor der Krise kontrollierte Gazprom etwa 10 % der unterirdischen Gasspeicherkapazität in der EU<sup>37</sup>. 2021 waren diese Speicherstätten sowohl im

<sup>37</sup> Bericht der Kommission über bestimmte Aspekte hinsichtlich der Gasspeicherung, COM(2023) 182.



Vergleich zu den Vorjahren als auch im Vergleich zu anderen Speicherstätten in der EU viel weniger gefüllt; dies spiegelte die Tatsache wieder, dass [Russland Gaslieferungen als Waffe einsetzte](#). Die ACER berichtete, dass die Mehrheit der nationalen Gasregulierungsbehörden im Januar 2022 nicht gemeldet habe, dass die derzeitigen Gasspeichermengen ein großes Problem darstellten<sup>38</sup>.

**58** Im Juni 2022 verabschiedete die EU die Verpflichtung zur Befüllung der Gasspeicher. Alle unterirdischen Gasspeicher in der EU sollten bis zum 1. November 2022 zu 80 % und danach bis zum 1. November jedes Jahres bis 2025 zu 90 % gefüllt sein, wobei Zwischenfüllmengen für Februar, Mai, Juni und September festgelegt wurden. Alle diese Zielvorgaben wurden bislang erreicht und sogar übertroffen (die Speicherstätten waren im November 2023 zu 99 % gefüllt). Dadurch wurde ein Zeichen dahin gehend gesetzt, dass die EU ausreichende Gasreserven für einen durchschnittlichen Winter sicherstellen wird, und das Risiko einer erneuten ungewünschten Beeinflussung der Gasspeicherung beseitigt.

**59** Diese Maßnahme schafft zwar Sicherheit, stellt aber keine deutliche Abweichung von der bisherigen Praxis dar. Sie spiegelt den durchschnittlichen Füllstand der Speicher in der EU vor der Krise wider (siehe [Abbildung 13](#)). Am 1. November der fünf Jahre des Zeitraums 2016–2020 lag der durchschnittliche EU-weite Füllstand bei 91,5 %<sup>39</sup>. Elf Mitgliedstaaten, auf die zusammen 56 % des Gasverbrauchs in der EU entfallen, hatten bereits vor der Krise nationale Speicherverpflichtungen, und vier Mitgliedstaaten verfügten über strategische Gasspeicherreserven<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Report on Gas Storage Regulation and Indicators, ACER (2022).

<sup>39</sup> Aggregated Gas Storage Inventory (Data overview/Historical data), Gas Infrastructure Europe (GIE).

<sup>40</sup> Report on Gas Storage Regulation and Indicators, ACER (2022).

**Abbildung 13 – Durchschnittliche Speicherfüllstände in der EU**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von GIE.

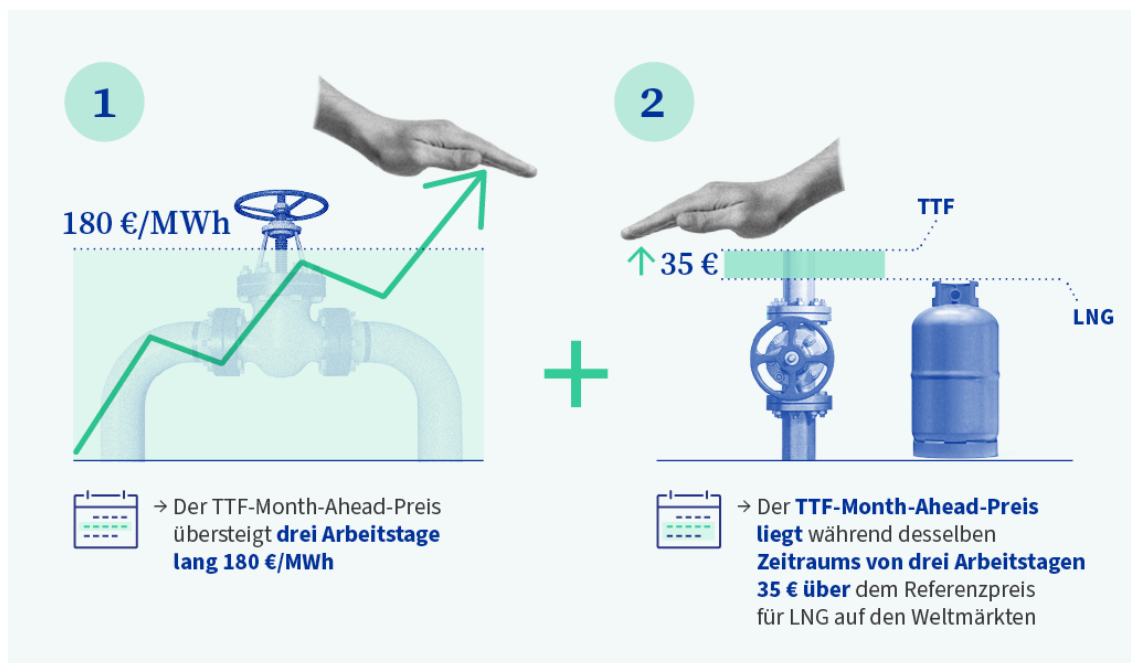
## Es bestehen Risiken im Zusammenhang mit der möglichen Aktivierung der Gaspreisobergrenze

**60** Mit dem Marktkorrekturmechanismus, gemeinhin als Gaspreisobergrenze bekannt, sollen Entwicklungen, welche die Kommission als Marktstörungen ansieht, wie etwa der Anstieg der Gaspreise im August 2022, korrigiert werden. Er wird ausgelöst, wenn der Preis der über die niederländische TTF gehandelten Month-Ahead-Terminkontrakte für Gas 180 Euro/MWh übersteigt und um 35 Euro/MWh über dem globalen Referenzpreis für LNG liegt (siehe [Abbildung 14](#)). Dies bedeutet, dass es in der EU für einen bestimmten Zeitraum nicht möglich wäre, die am häufigsten gehandelten Terminkontrakte für Gas oberhalb einer gemäß der Verordnung (EU) 2022/2578 berechneten Preisobergrenze zu kaufen und zu verkaufen. Diese Obergrenze wird bis zum 31. Dezember 2025 gelten. Die Kommission argumentiert, dass während der Energiekrise durch die Obergrenze "die Preise auf den EU-Gasmärkten begrenzt wurden"<sup>41</sup>. Es ist jedoch nicht möglich, die Wirksamkeit

<sup>41</sup> COM(2023) 650 final.

dieses Mechanismus zu bewerten, da er bislang nicht ausgelöst wurde; allerdings wurden einige Risiken im Zusammenhang mit seiner möglichen Auslösung ermittelt.

### Abbildung 14 – Auslöser für die Aktivierung der Gaspreisobergrenze



Quelle: Rat der Europäischen Union.

**61** Die Preisobergrenze gilt für alle Verträge, die auf den Gashandelsplattformen der EU im Zusammenhang mit Gaslieferungen geschlossen werden, die in einem Zeitraum von einem Monat bis zu einem Jahr in der Zukunft erfolgen. Für andere Arten von Verträgen oder für außerhalb der EU geschlossene Verträge wird sie keine Anwendung finden. Mindestens eine weltweite Börse hat eine Verlagerung des Gashandels von den Niederlanden auf die britische Handelsplattform ohne zusätzliche Kosten ermöglicht für den Fall, dass die Preisobergrenze aktiviert wird. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde hält es für wahrscheinlich, dass sich der Gashandel aus der EU verlagern wird, sobald sich die Preise der Preisobergrenze annähern<sup>42</sup>. Sie hat davor gewarnt, dass – sollte eine solche Verlagerung erfolgen – sich dies **möglicherweise auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte und letztlich auf die Finanzstabilität auswirken könnte**. Im Falle einer schwerwiegenden Gasknappheit, die zu einer Preisspitze führen würde, ist die Kommission befugt, die Obergrenze auszusetzen.

<sup>42</sup> Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets, ESMA (2023).

## **AggregateEU hat das Interesse des Marktes geweckt, aber die Daten reichen nicht aus, um Schlussfolgerungen über seinen Nutzen zu ziehen**

**62** Im April 2022 richtete die Kommission eine EU-Energieplattform für die gemeinsame Beschaffung von Gas ein. Dies führte zu AggregateEU, das im April 2023 zunächst für den Zeitraum bis Dezember 2023 ins Leben gerufen wurde. Das Ziel von AggregateEU besteht nach Angaben der Kommission darin, einen alternativen Kanal für den Kauf und Verkauf von Gas – auch durch gemeinsame Beschaffung – sowie einen Dienst zur Nachfragebündelung und neue Formen der Zusammenarbeit zu schaffen. Weitere entscheidende angestrebte Vorteile sind mehr Transparenz, die Unterstützung kleinerer Unternehmen aus Binnenstaaten (in Bezug auf die Beschaffung von LNG) und die Erleichterung von Kooperationsmodellen wie der gebündelten Beschaffung über einen zentralen Käufer<sup>43</sup>. Um die Nutzung der Plattform zu gewährleisten, mussten die 24 an das EU-Gasnetz angeschlossenen Mitgliedstaaten (ausgenommen sind Irland, Malta und Zypern) sicherstellen, dass Mengen, die 15 % des Speicherbefüllungsziels des jeweiligen Mitgliedstaats entsprechen, von den ihrer Rechtshoheit unterliegenden Einrichtungen bis Ende 2023 in das Verfahren der Nachfragebündelung einbezogen werden<sup>44</sup>.

**63** In der Praxis ist AggregateEU eine Online-Plattform, die die Gasnachfrage von Einrichtungen mit Sitz in der EU oder im Gebiet der [Energiegemeinschaft](#) (Industrie, Händler usw.) nach den Mitgliedstaaten, an die sie Gas liefern möchten, bündelt und die Lieferanten auffordert, entsprechende Angebote abzugeben. Angebot und Nachfrage werden anteilig abgeglichen und nach Preis geordnet (d. h. alle Käufer haben die gleiche Möglichkeit, zum niedrigsten Preis für ihren Lieferpunkt zu kaufen). An dieser Stelle endet die Beteiligung der Kommission. Käufer und Verkäufer verhandeln außerhalb des Rahmens der Plattform und sind nicht an die dort angebotenen Preise gebunden.

**64** AggregateEU scheint sein Ziel der Unterstützung kleinerer Unternehmen zu erreichen, da zwei Drittel der Unternehmen, die Gas auf der Plattform kaufen möchten, von der Kommission als kleine Einrichtungen eingestuft werden (in einem einzigen Mitgliedstaat vertretene Unternehmen oder lokale Gasversorger).

---

<sup>43</sup> [AggregateEU – questions and answers](#), Europäische Kommission.

<sup>44</sup> [Verordnung \(EU\) 2022/2576 des Rates](#).

**65** AggregateEU bietet – wie beabsichtigt – tatsächlich einen alternativen Kanal für den Kauf und Verkauf von Gas. Auf der Plattform fanden 2023 vier "Matchmaking"-Runden (Zusammenführung von Gaskäufern und -verkäufern) statt, bei denen 180 Einrichtungen nach 54 Milliarden Kubikmetern Gas nachfragten. Die nachgefragten Mengen entsprechen 50 % der Gasspeicherkapazität der EU und liegen damit deutlich über den rechtlich vorgeschriebenen 15 %. Dies deutet darauf hin, dass AggregateEU bei den Gasunternehmen auf ein echtes Interesse gestoßen ist. Allerdings konnte der Hof weder den Mehrwert von AggregateEU gegenüber Gashandelsplattformen noch das Ausmaß bestimmen, in dem AggregateEU zur Behebung von Marktversagen beiträgt, da die von der Krise verursachten Preisunterschiede zwischen den EU-Gasmärkten sich zum Zeitpunkt des Starts von AggregateEU bereits deutlich verringert hatten<sup>45</sup>.

**66** Um zu bewerten, inwieweit die anderen Vorteile, die AggregateEU nach Angaben der Kommission mit sich bringt (siehe Ziffer 62), eingetreten sind, wären umfangreiche Informationen über abgeschlossene Verträge erforderlich, die nicht verfügbar sind. Die Kommission hat kein Recht auf Zugang zu den Verträgen, die aufgrund von Angeboten auf der Plattform geschlossen wurden. Sie kann nicht wissen, ob es sich dabei um bilaterale Verträge oder um Verträge handelt, die von Konsortien für die gemeinsame Beschaffung ausgehandelt wurden, oder ob die gezahlten Preise niedriger waren als die auf den wichtigsten Gashandelsplattformen der EU angebotenen Preise. Die Kommission ist sich dessen bewusst und erklärte, dass die Regelung nur dann ihren vollen Nutzen entfalten werde, wenn "die Kommission und die Mitgliedstaaten hinsichtlich der geplanten und abgeschlossenen Gaskäufe in der gesamten Union für Transparenz gegenüber der EU-Energieplattform sorgen, damit bewertet werden kann, ob die Ziele der Versorgungssicherheit und der Energiesolidarität erreicht werden"<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Key developments in EU gas wholesale markets – 2023 Market Monitoring Report, ACER (Juni 2023).

<sup>46</sup> Mitteilung der Kommission "Energienotlage – Gemeinsame Vorbereitung, gemeinsamer Einkauf und gemeinsamer Schutz der EU", COM(2022) 553 final.

## **Internationales Vorgehen sendete eine starke Botschaft, doch gibt es wenig Spielraum, um die erklärten Ziele der Kommission zu erreichen**

**67** Neben der Unterstützung der gemeinsamen Beschaffung von Gas zielt die EU-Energieplattform darauf ab, die Maßnahmen der EU und die Verhandlungen mit externen vorgelagerten Lieferanten zu koordinieren, um zu verhindern, dass sich EU-Länder gegenseitig überbieten, und gleichzeitig das politische und marktpolitische Gewicht der EU zu nutzen, um bessere Bedingungen für alle Verbraucher in der EU zu erzielen<sup>47</sup>. Um dies zu erreichen, hat die Kommission eine Reihe von Initiativen zur Kontaktaufnahme auf den Weg gebracht, die sich an gasproduzierende Länder richten; außerdem hat sie das Recht, zwischenstaatliche Energieabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern zu überprüfen. Der Hof stellte fest, dass es der Kommission in beiden Fällen an Instrumenten und rechtlichen Befugnissen fehlt, um ihre erklärten Ziele zu erreichen.

**68** Als Reaktion auf die Krise leitete die Kommission Maßnahmen zur Kontaktaufnahme ein und stützte sich dabei auf ihre zahlreichen langjährigen bilateralen Kontakte mit gasproduzierenden Nicht-EU-Ländern. Dadurch sollte ein deutliches Zeichen gesetzt werden, dass die EU Maßnahmen zur Diversifizierung der Gasversorgung und damit zur Verbesserung ihrer Versorgungssicherheit ergreifen wird. Die Kommission unterzeichnete nicht bindende gemeinsame Erklärungen mit den Vereinigten Staaten, Norwegen und Kanada sowie Absichtserklärungen mit Ägypten/Israel und Aserbaidschan. Allerdings gibt es – trotz der von der Kommission ergriffenen Maßnahmen – angesichts der Art dieser Dokumente und der begrenzten Zuständigkeiten der Kommission in internationalen Angelegenheiten nur sehr wenig Spielraum für konkrete Ergebnisse, die die Gasversorgungssicherheit der EU verbessern würden. Einige der Schritte, die in diesen Dokumenten vereinbart wurden, wie die Absicht, gemeinsam mit Norwegen Instrumente zur Stabilisierung der Energiemärkte zu entwickeln, oder die Einrichtung einer EU-Kanada-Arbeitsgruppe zu LNG, führten nicht zu den erwarteten Ergebnissen.

---

<sup>47</sup> [EU Energy Platform](#), Europäische Kommission (21. September 2023).

**69** Die Mitgliedstaaten wenden sich bilateral an gasproduzierende Nicht-EU-Länder. In bestimmten Fällen, die im [Beschluss \(EU\) 2017/684](#) des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt sind, müssen sie die Kommission über etwaige daraus resultierende zwischenstaatliche Abkommen im Energiebereich unterrichten. Mit diesem Beschluss wurde auch die Anforderung eingeführt, dass zwischenstaatliche Gas- und Ölabbkommen von der Kommission vorab (vor der Unterzeichnung) bewertet werden müssen, und zwar als Beitrag zur Sicherstellung, dass solche Abkommen mit dem EU-Recht vereinbar sind. Einem Institut zufolge, das zwischenstaatliche Abkommen im Energiebereich beobachtet, wurden seit Beginn der Krise [sehr viele Abkommen unterschiedlicher Art zwischen Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern geschlossen](#). Über keines davon wurde die Kommission unterrichtet. Da diese Abkommen nicht öffentlich sind, ist es für die Kommission schwierig zu wissen, welche Art von Abkommen die Mitgliedstaaten mit Nicht-EU-Ländern schließen und somit auch, ob diese Abkommen ihr als zwischenstaatliche Abkommen im Sinne des Beschlusses (EU) 2017/684 notifiziert werden sollten.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**70** Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass im EU-Rahmen zwar alle Aspekte der Gasversorgungssicherheit – wenn auch nicht in gleicher Weise – berücksichtigt wurden, aber oft nicht nachgewiesen werden kann, ob mit der Krisenreaktion die angestrebten Ziele erreicht werden. Die EU-Architektur für die Versorgungssicherheit förderte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, hat jedoch einige ihrer wichtigsten Ziele nicht erreicht, und die EU arbeitet noch an der Entwicklung eines Bezahlbarkeitsrahmens. Als Reaktion darauf, dass Russland Gaslieferungen als Waffe einsetzt, hat die EU eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen angenommen und somit dem Markt deutliche Signale dahin gehend gesendet, dass die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten werden, um diese Herausforderung zu bewältigen. Die mit den EU-Maßnahmen verbundenen Vorteile waren jedoch nicht immer klar, und die EU sieht sich neuen Gegebenheiten hinsichtlich der Versorgungssicherheit gegenüber: Sie ist zunehmend auf LNG angewiesen und muss den Gasverbrauch CO<sub>2</sub>-neutral gestalten.

**71** Bestimmte Strategien und Maßnahmen der EU haben sich positiv auf die Gasversorgungssicherheit der EU ausgewirkt, insbesondere die Verpflichtung zur Einrichtung sowie die Finanzierung von Infrastrukturen, die die Gasnetze der Mitgliedstaaten miteinander verbinden, bidirektionale Gasflüsse (insbesondere West-Ost und Ost-West) ermöglichen und die Diversifizierung der Gasversorgung unterstützen. Die Ziele der EU-Politik zur Sicherung der Gasversorgung sind hinsichtlich der Verfügbarkeit deutlich konkreter als hinsichtlich der Bezahlbarkeit. Durch die Krise war die EU dazu gezwungen, innerhalb ihres Rahmens für die Gassicherheit der Frage der Bezahlbarkeit mehr Gewicht beizumessen, und auch die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um dieses Problem zu bewältigen. Die EU entwickelt nun einen politischen Rahmen für die Bezahlbarkeit von Gas. Der Rahmen trägt jedoch noch nicht ausreichend der Tatsache Rechnung, dass die EU die treibenden Kräfte und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bezahlbarkeit ausdrücklich berücksichtigen und analysieren muss (siehe Ziffern [19–26](#)).



## Empfehlung 1 – Den EU-Rahmen für die Bezahlbarkeit von Gas fertigstellen

---

Die Kommission sollte den Aspekt der Bezahlbarkeit im Zusammenhang mit der Gasversorgungssicherheit stärker berücksichtigen. Zu diesem Zweck sollte sie

- a) hinsichtlich der wichtigsten einschlägigen Zielsetzungen der EU für eine EU-weite Bewertung der Bezahlbarkeit sorgen;
- b) bewerten, ob bei der Überarbeitung der Verordnung über die sichere Gasversorgung vorgeschrieben werden könnte, dass bei den im Rahmen dieser Verordnung vorgesehenen nationalen Risikobewertungen das Bezahlbarkeitsrisiko berücksichtigt werden muss;
- c) bewerten, ob die Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten dahin gehend aktualisiert werden könnten, dass sie neben Informationen über Energiearmut auch Informationen über die Bezahlbarkeit enthalten müssen, beispielsweise in den NECP.

### Zieldatum für die Umsetzung: 2025

**72** Der EU-Rahmen für die Berichterstattung über die Gasversorgungssicherheit für Mitgliedstaaten und regionale Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten bietet eine Grundlage für die systematische Berücksichtigung zahlreicher Risiken, Präventivmaßnahmen zu deren Vermeidung und Notfallmaßnahmen für den Fall des Eintritts dieser Risiken. 18 Mitgliedstaaten hatten das Berichterstattungsverfahren für die Präventions- und Notfallpläne jedoch nicht abgeschlossen, und zwei Mitgliedstaaten hatten im Rahmen der Berichterstattungsrunde 2019 überhaupt nichts vorgelegt; dies zeigt die mangelnde Effizienz und den fragwürdigen Mehrwert dieses Verfahrens. Die regionalen Risikogruppen fördern zwar die Zusammenarbeit, doch stellte der Hof fest, dass sie – beispielsweise aufgrund von Überschneidungen zwischen Gruppen – nicht die erwarteten Ergebnisse erzielen. Bestimmte Risikogruppen sind aufgrund der neuen Gasflüsse infolge des Lieferstopps russischen Gases hinfällig geworden. Dies zeigt, dass der Rahmen für die Berichterstattung über die Versorgungssicherheit zwar die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert, dass es aber hinsichtlich einiger wichtiger Aspekte im Zusammenhang mit dem erklärten Ziel der Unterstützung nationaler und regionaler Regelungen bezüglich der Sicherheit der Gasversorgung an einem Mehrwert und an Effizienz mangelt. Die meisten Mitgliedstaaten sprechen sich dafür aus, die Architektur der nationalen und regionalen Berichterstattungspflichten in Bezug auf die Gasversorgungssicherheit zu überarbeiten. Hinzu kommt die nach wie vor bestehende Herausforderung,

Solidaritätsvereinbarungen abzuschließen, sei es auf bilateraler Ebene oder über einen EU-weiten Mechanismus (Ziffern 27–44).

## **Empfehlung 2 – Das Verfahren der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Gasversorgungssicherheit optimieren**

---

Um sicherzustellen, dass die gravierendsten Probleme im Zusammenhang mit der Gasversorgungssicherheit sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene ermittelt und kohärent angegangen werden, sollte die Kommission

- a) im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung über die sichere Gasversorgung bewerten, ob die Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten und das Verfahren zur Ausarbeitung und Vorlage der wichtigsten vorgeschriebenen Dokumente (nationale und gemeinsame Risikobewertungen, Präventions- und Notfallpläne) gestrafft werden könnten;
- b) die Mitgliedstaaten bei der Erstellung der vollständig und fristgerecht vorzulegenden Dokumente weiterhin unterstützen, insbesondere durch Inbetrachtziehung digitaler Instrumente für die Berichterstattung und Überprüfung.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2025**

## **Empfehlung 3 – Die Struktur der regionalen Zusammenarbeit überarbeiten**

---

Die Kommission sollte die derzeitige Struktur der regionalen Zusammenarbeit überarbeiten. Zu diesem Zweck sollte sie

- a) die Konfiguration an die veränderten Umstände (größere Bedeutung von LNG, geringere Rolle bestimmter Pipeline-Versorgungskorridore) anpassen;
- b) die Überschneidungen zwischen den Risikogruppen verringern und die Aufgaben sowie die Zuständigkeiten innerhalb der Risikogruppen klären.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2025**

**73** Das Verfahren zur Auswahl von Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI) ist komplex und umfasst drei Phasen mit jeweils eigener Methodik, vielen Schritten und zahlreichen Interessenträgern. Dieser Prozess führte in der Regel dazu, dass einem Projekt der PCI-Status zuerkannt wurde, weil es den größten erwarteten Nutzen bringt. In 20 % der Fälle kam jedoch ein anderes Verfahren zum Tragen: Unter den einzelnen Zielen wurden Cluster konkurrierender oder potenziell konkurrierender PCI aufgeführt, und dann entschied der Markt darüber, welche finanziert wurden. Die Versorgungssicherheit wurde bei der Auswahl der PCI gebührend berücksichtigt, doch die Kommission ist nicht in der Lage, einen Überblick über das Endergebnis aller 291 PCI im Gasbereich zu geben. Die unvollständigen Informationen zu den Ergebnissen der Vorhaben machen es schwierig, die Durchführungsquote der PCI zu ermitteln und zu bewerten, ob ein Projekt einen Mehrwert aufweist, weil es sich um ein PCI handelt. Es wird keine weiteren PCI im Gasbereich geben (mit Ausnahme von zwei Vorhaben für den Anschluss Maltas und Zyperns an das EU-Netz), doch wird der gleiche Prozess auf PCI im Bereich Wasserstoff angewandt, sodass es dort zu den gleichen Mängeln kommen könnte. Angesichts der Klimaziele der EU – darunter das Ziel der Netto-Null-Emissionen – und des auch künftig bestehenden Erdgasbedarfs stellte der Hof fest, dass unzureichende Fortschritte bei der CCUS eine Herausforderung für die langfristige Gasversorgungssicherheit darstellen könnten (Ziffern 45–52).

## **Empfehlung 4 – Die Transparenz der Durchführung von PCI verbessern**

---

Nach Konsultation der Mitgliedstaaten, des ENTSOG und der Projektträger sollte die Kommission die Transparenz und Klarheit der Daten über die Wirkungen der PCI verbessern und zu diesem Zweck Informationen über frühere PCI, Projektkosten und zusammengelegte PCI bereitstellen. Dies könnte auf der PCI-Transparenzplattform oder auf der Website europa.eu erfolgen und sollte für alle künftigen PCI-Listen gelten.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2025**

**74** Im Zeitraum 2022–2023 hat die EU zahlreiche Notfallmaßnahmen – hauptsächlich auf Grundlage von Artikel 122 AEUV – eingeleitet und dem Markt deutliche Signale dahin gehend gesendet, dass die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten werden, um auf die Herausforderung zu reagieren, dass Russland Gaslieferungen als Waffe einsetzt, und um die Versorgungssicherheit sicherzustellen. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen in Bezug auf die mit ihr angestrebten Ziele können nicht immer bestimmt werden, und zwar aufgrund anderer Faktoren, die die Wirkungen beeinflussen, oder

aufgrund mangelnder Nachweise. Die Nachfragesenkung um 15 % (im Vergleich zu einem Fünfjahresdurchschnitt) wurde erreicht, was zur Wiederherstellung der Marktsicherheit beitrug, auch wenn die Nachfrage aufgrund hoher Preise bereits vor der Festlegung der Zielvorgabe zurückging. Bei der Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahme ist es schwierig, die relativen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen im Vergleich zu anderen Faktoren, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen (z. B. hohe Gaspreise, Nachfrageeinbruch, warmes Wetter), zu bewerten (siehe Ziffern [54–56](#)).

**75** Die EU führte auch eine Verpflichtung zur Befüllung der Gasspeicher ein, zunächst mit einem Füllstand von 80 % bis November 2022, danach von 90 % bis November jedes Jahres bis 2025. Die Erreichung dieser Ziele trug zur Marktsicherheit und zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in Krisenzeiten bei. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine deutliche Abweichung von der bisherigen Praxis, sondern spiegelt den durchschnittlichen Füllstand der Speicher in der EU vor der Krise wider (siehe Ziffern [57–59](#)).

**76** Die EU hat Maßnahmen ergriffen, um bei bestimmten Arten von Verträgen die Großhandelspreise für Gas zu begrenzen, sobald sie eine gemäß der Verordnung (EU) 2022/2578 berechnete Preisobergrenze überschreiten. So sollen die ihrer Ansicht nach dann vorliegenden Marktexzesse eingedämmt werden. Da die Gaspreise weit unter dieser Obergrenze lagen, ist es nicht möglich, deren Wirksamkeit zu bewerten, da sie bislang noch nicht aktiviert wurde. Der Hof stellte fest, dass es Risiken im Zusammenhang mit der möglichen Aktivierung der Obergrenze gibt. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde hat davor gewarnt, dass sich der Gashandel aus der EU verlagern könnte, wenn sich die Preise der Obergrenze annähern, und dass dies Risiken für das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes mit sich bringen würde. Im Falle einer schwerwiegenden Gasknappheit, die zu einer Preisspitze führen würde, ist die Kommission befugt, die Obergrenze auszusetzen (Ziffern [60–61](#)).

**77** AggregateEU, das von der Kommission geschaffene Matchmaking-Instrument für Gaskäufer und -verkäufer, bietet einen alternativen Kanal für den Kauf und Verkauf von Gas. Kleinere Einrichtungen, die die Kommission unterstützen möchte, haben sich daran interessiert gezeigt. Allerdings konnte der Hof dessen Mehrwert gegenüber Gashandelsplattformen nicht bestimmen, und er hat auch kein Marktversagen ermittelt, das durch AggregateEU behoben worden wäre. Außerdem kann die Kommission nicht nachweisen, dass sie ihre anderen erklärten Ziele erreicht hat, da sie keine Informationen darüber erhalten kann, welche Verträge tatsächlich infolge von über die Plattform erhaltenen Angeboten abgeschlossen wurden. Schließlich stellte der Hof fest, dass das Ziel der Kommission, die EU-Maßnahmen und Verhandlungen mit externen vorgelagerten Lieferanten zu koordinieren, nicht erreicht werden kann, da die Kommission nicht über die dafür erforderlichen Instrumente und rechtlichen Befugnisse verfügt (Ziffern [62–69](#)).

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Joëlle Elvinger, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 15. Mai 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
*Präsident*







# Anhänge

## Anhang I — Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" für die Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse

Bezeichnung des Vorschlags	PCI-Liste	Mitgliedstaat	Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" (in Millionen Euro)
PCI Verdoppelung der Fernleitung des Southwest Scotland Onshore System zwischen Cluden und Brighthouse Bay (Vereinigtes Königreich)	1	UK	34,8
Bau der Gasfernleitung Klaipeda–Kursenai	1	LT	28,6
Bau der Gasverbindungsleitung Polen–Litauen (GIPL) einschließlich unterstützender Infrastruktur	1	PL, LT	295,4
Verbindungsleitung Polen–Tschechien [derzeit bekannt als Stork II] zwischen Libhošť/Hať (CZ) und Kędzierzyn (PL)	1	PL, CZ	62,7
Gastransport in Gegenflussrichtung auf der TENP-Fernleitung – Bauarbeiten	1	DE	8,7
Errichtung des nationalen Gasfernleitungsnetzes auf rumänischem Gebiet (Richtung: Bulgarien–Rumänien–Ungarn–Österreich) – Ausführungsarbeiten Phase 1	1	RO	179,3
Bauarbeiten an der Balticconnector-Pipeline	2	FI, EE	187,5
Ausbau der Gasverbindungsleitung Estland–Lettland ("Estonia-Latvia Enhancement")	2	EE	18,6
Bauarbeiten an der Gasverbindungsleitung Polen–Slowakei	2	SK, PL	134,6
Bau des LNG-Terminals auf Krk	2	HR	82,5
Gaspipeline zur Weiterleitung von LNG Omišalj–Zlobin–Bosiljevo–Sisak–Kozarac–Slobodnica – Bauarbeiten für Phase I	2	HR	16,4
Beseitigung inländischer Engpässe, um die Isolierung zu beenden und die Lieferung von Erdgas aus dem östlichen Mittelmeerraum zu ermöglichen (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3
Bauarbeiten für die Sanierung, Modernisierung und Erweiterung des bulgarischen Fernleitungsnetzes – Phase 2	3	BG	27,1
Ausbau des unterirdischen Erdgasspeichers Inčukalns	3	LV	44
Bauarbeiten für das PCI-Infrastrukturcluster 8.3	3	PL, DK	214,9

Bezeichnung des Vorschlags	PCI- Liste	Mitgliedstaat	Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" (in Millionen Euro)
Bauarbeiten für den Ausbau der Verbindungsleitung Lettland–Litauen	3	LV, LT	4,8
Gasverbindungsleitung Bulgarien–Serbien (IBS) – Bauarbeiten	4	BG	44,5
Ausbau des unterirdischen Gasspeichers Tschiren (Bulgarien) – Bauarbeiten	4	BG	77,9
Erhöhung der täglichen Entnahmekapazität – unterirdischer Gasspeicher Bilciurești	5	RO	38

## Anhang II — Karte der Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Gasbereich, für deren Durchführung Mittel aus der Fazilität "Connecting Europe" vergeben wurden

- |  |  |  |
|--|--|--|
|  LNG-Terminal               |  Gastransport in Gegenflussrichtung |  Gasknotenpunkt |
|  Unterirdischer Gasspeicher |  Gaskompressorstation               |  Gasfernleitung |



Quelle: Europäische Kommission.



# Abkürzungen

**CCUS:** *Carbon capture, use and storage* (Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO<sub>2</sub>).

**ENTSOG:** *European Network of Transmission System Operators for Gas* (Europäischer Verbund der Fernleitungsnetzbetreiber für Gas)

**IEA:** *International Energy Agency* (Internationale Energie-Agentur)

**LNG:** *Liquefied Natural Gas* (Flüssigerdgas)

**MWh:** Megawattstunde

**NECP:** *National Energy And Climate Plan* (Nationaler Energie- und Klimaplan)

**PCI:** *Project of common interest* (Vorhaben von gemeinsamem Interesse)

**TEN-E:** Transeuropäische Energienetze (TEN-E)

**TTF:** Title Transfer Facility

# Glossar

**Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden:** EU-Agentur, die eng mit den Energieregulierungsbehörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, um das reibungslose Funktionieren des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkts zu unterstützen.

**Europäischer Verbund der Fernleitungsnetzbetreiber für Gas:** Vereinigung zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gasfernleitungsnetzbetreibern in den EU-Mitgliedstaaten und anderen angeschlossenen Ländern.

**Fazilität "Connecting Europe":** EU-Instrument, mit dem finanzielle Unterstützung für die Schaffung einer nachhaltigen und vernetzten Infrastruktur in den Sektoren Energie, Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologie bereitgestellt wird.

**Flüssigerdgas:** Erdgas, das für die Lagerung oder den Transport verflüssigt wird.

**Kosten-Nutzen-Analyse:** Vergleich der für eine vorgeschlagene Maßnahme veranschlagten Kosten mit dem erwarteten Nutzen.

**Nachfrageeinbruch:** langfristiger Rückgang der Nachfrage nach Gas oder anderen Rohstoffen als Reaktion auf anhaltend hohe Preise oder ein eingeschränktes Angebot.

**Übertragungsnetzbetreiber:** für die Energieübertragung auf nationaler oder regionaler Ebene zuständige Organisation.

**Versorgungssicherheit:** unterbrechungsfreie Verfügbarkeit einer Ressource zu erschwinglichen Preisen.

**Vorhaben von gemeinsamem Interesse:** grenzüberschreitendes Infrastrukturprojekt zwischen zwei oder mehr EU-Ländern im Rahmen eines transeuropäischen Netzes.

## Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-09>

## Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-09>

## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von João Leão, Mitglied des Hofes. Herr Leão wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Paula Betencourt, der Leitenden Managerin Florence Fornaroli und dem Aufgabenleiter Nicholas Edwards. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michal Szwed und Jonas Kathage. Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli und Janina Schmidt Maximo leisteten sprachliche Unterstützung. Giuliana Lucchese leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



*Von links nach rechts:* Giuliana Lucchese, Michal Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli.

# URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Im Allgemeinen ist die Weiterverwendung daher gestattet, sofern die Quelle und etwaige Änderungen angegeben werden. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Abbildung 8 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

## Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-2277-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/931775	QJ-AB-24-010-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2250-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/291948	QJ-AB-24-010-DE-N

Die Internationale Energieagentur definiert Energieversorgungssicherheit als die unterbrechungsfreie Verfügbarkeit von Energiequellen zu erschwinglichen Preisen. Die russische Invasion in die Ukraine löste eine Krise hinsichtlich der Gasversorgung und der Bezahlbarkeit in der EU aus. Dabei wurde der EU-Rahmen für die Gasversorgungssicherheit auf die Probe gestellt. In der Folge wurde auf EU-Ebene eine Reihe befristeter Maßnahmen zur Versorgungssicherheit angenommen, da die EU eine Diversifizierung weg von russischem Pipelinegas und stärker hin zu Flüssigerdgas vollzieht. Der Hof stellte fest, dass im EU-Rahmen die einzelnen Aspekte der Gasversorgungssicherheit nicht in gleicher Weise berücksichtigt wurden und dass oft nicht nachgewiesen werden kann, ob mit der Krisenreaktion die angestrebten Ziele erreicht wurden. Auf der Grundlage seiner Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- den EU-Rahmen für die Bezahlbarkeit von Gas fertigzustellen;
- das Verfahren der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Gasversorgungssicherheit zu optimieren und die Struktur der regionalen Zusammenarbeit zu überarbeiten;
- die Transparenz der Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu verbessern.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors