

# **Die niederländische Gaswirtschaft im Umbruch (1)<sup>1</sup>**

Christoph Tönjes

*Seit der Entdeckung des großen Gasvorkommens in der Provinz Groningen vor 40 Jahren nahm die niederländische Gaspolitik diverse Wendungen. Nie zuvor wurde jedoch erwogen, die weltweit einzigartige, ausgeklügelte Struktur von Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft grundlegend zu verändern. Die fortschreitenden Liberalisierungsbestrebungen der Europäischen Union geben nun Anlass zum Umbau des „Niederländischen Gasgebäudes“. Die enge Verzahnung von öffentlichen und privaten Interessen macht die Verhandlungen schwierig. Wie sich der Gassektor in den Niederlanden entwickelt hat und welche Probleme sich bei der momentanen Umstrukturierung ergeben, zeigt der folgende Artikel.*

Erdgas hat in den Niederlanden eine bewegte Geschichte. 1959 wurde bekannt, dass sich bei Slochteren in der Provinz Groningen ausgedehnte Erdgasvorkommen im Untergrund befinden.

Erste Schätzungen gingen von 60 Mrd. m<sup>3</sup> aus, doch musste diese Ziffer schnell nach oben korrigiert werden; schon 1967 betrug die bewiesenen Reserven 1 900 Mrd. m<sup>3</sup> [1]. Der niederländische Staat und die NAM (Niederländische Erdölgesellschaft, ein 50/50 Jointventure von Shell und ExxonMobil bzw. deren Vorgänger- und Tochtergesellschaften), welche das Gas gefunden hatte, waren der Ansicht, dass die bestehenden Regelungen ungeeignet waren, um den Absatz großer Mengen zu bewerkstelligen. Zwischen dem niederländischen Staat, Exxon und Shell wurden Verhandlungen aufgenommen, um zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Unternehmen zu kommen.

## **Vermarktungskonzeption: „Errichtung des Gasgebäudes“**

Die schließlich gewählte Konstruktion für die Vermarktung ging von den folgenden Punkten aus:

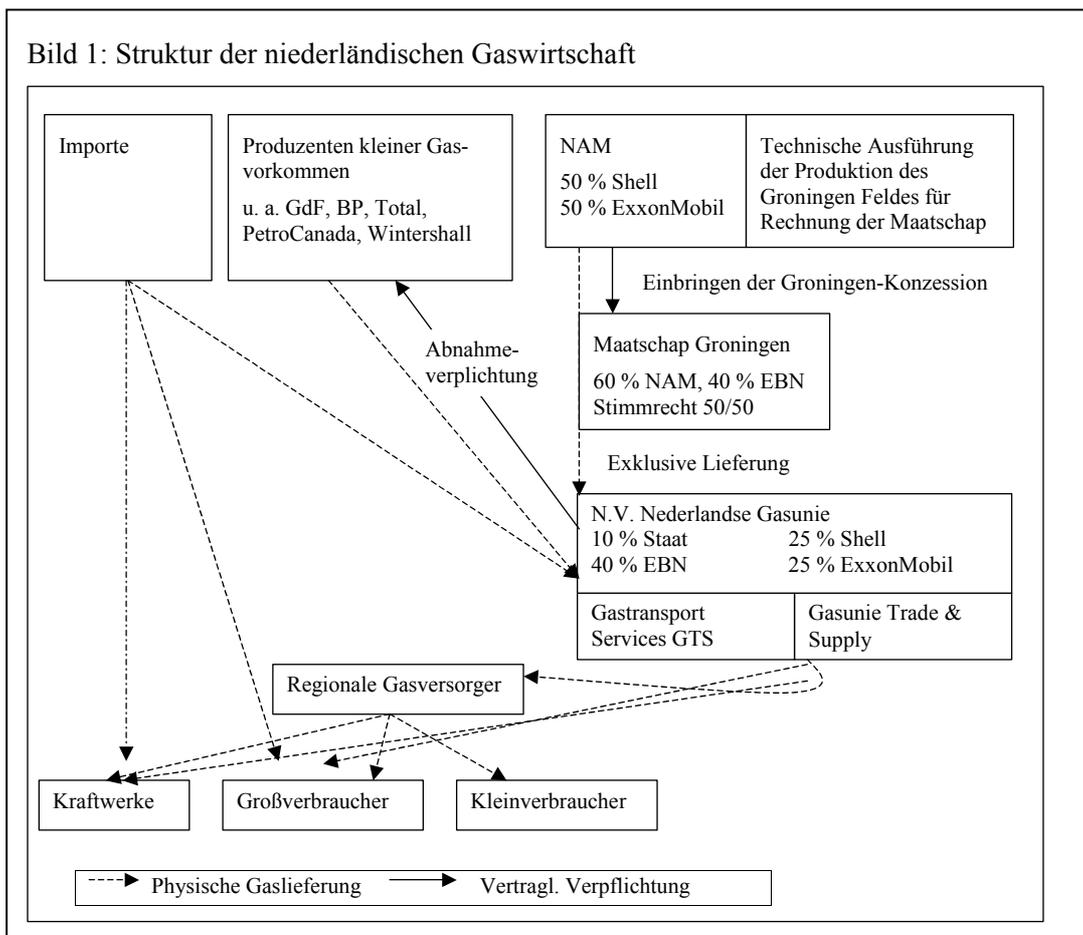
- Die Förderung sollte von den Konzessionshaltern Shell und Exxon (damals Standard Oil of New Jersey) durchgeführt werden, so dass die Niederlande von deren Erfahrung und finanziellen Möglichkeiten bei der Realisierung der anstehenden großen Projekte profitieren konnten.

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist veröffentlicht in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 53. Jg (2003), Heft 6, S. 358 – 362.

- Um den Absatz zu fördern und gleichzeitig die Gewinne für Staat und Unternehmen zu maximieren, wurde das „Marktwert-Prinzip“ eingeführt: Verkaufspreise sollten sich an den Preisen alternativer Brennstoffe orientieren und nicht an den sehr niedrigen Produktionskosten des Groningen-Gases. Verbraucher sollten niemals mehr, aber auch niemals wesentlich weniger bezahlen als für alternative Brennstoffe wie Kohle und Heizöl.
- Der Kleinverbrauchermarkt wurde als am meisten gewinnbringend angesehen. Dies erforderte den Ausbau eines großflächigen Transport- und Verteilungsnetzes.

Das Ergebnis der Verhandlungen war das sog. Gasgebäude, eine Struktur, die im Wesentlichen bis heute unverändert blieb (Bild 1). Hierbei bedarf die Förder- und Absatzplanung der Zustimmung des Wirtschaftsministers. So bleibt die Kontrolle über die Geschwindigkeit, mit der die Gasvorkommen erschlossen werden, letztlich beim Staat. Für die weitere Erschließung und Produktion des Groningen-Feldes wurde die „Maatschap Groningen“ gegründet, an der die NAM 60 % und die niederländischen Staatsminen (später DSM, heute EBN, 100 % staatlich) 40 % der Anteile halten. Die Stimmrechte sind jedoch paritätisch verteilt.



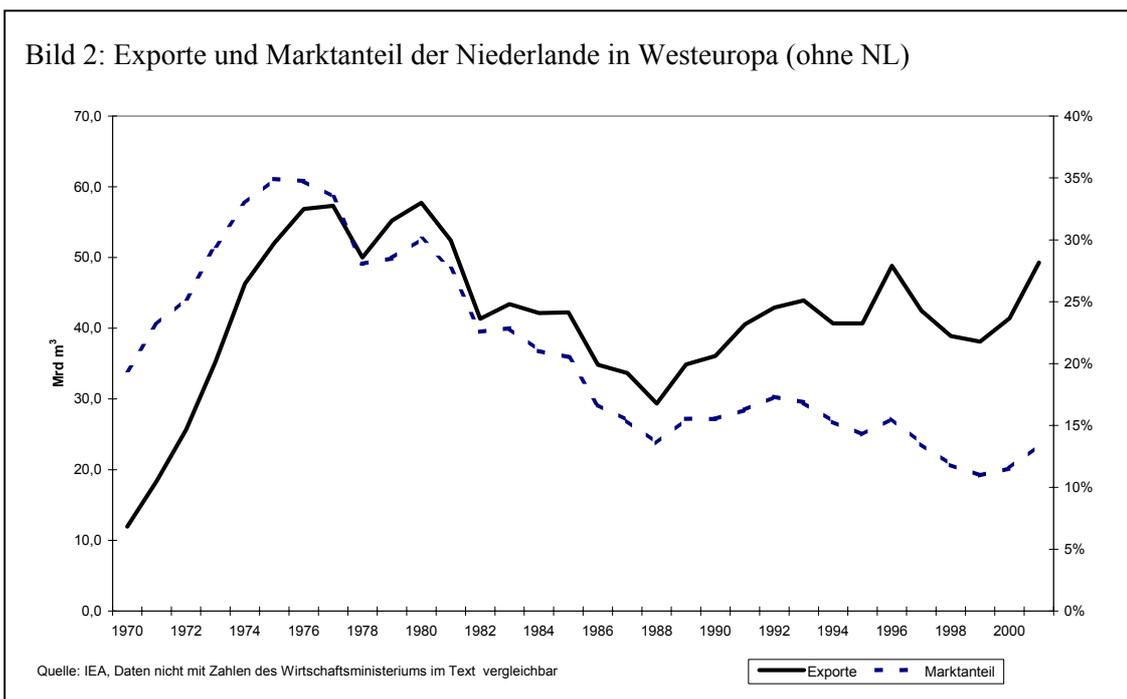
Die NAM bringt die Groningen-Konzession in die Maatschap ein und produziert das Groningen-Gas für deren Rechnung. Die Maatschap verkauft das Groningen-Gas sowie das Gas aus vier älteren NAM-

Konzessionen exklusiv an die Nederlandse Gasunie. Die Nederlandse Gasunie wiederum ist zuständig für die Vermarktung und den Transport. Der niederländische Staat hält 10 % der Anteile an der Gasunie direkt und weitere 40 % über EBN. Die restlichen 50 % teilen sich Shell und ExxonMobil. Die Transport- und Handelsabteilungen der Gasunie sind seit dem 1. Januar 2002 organisatorisch getrennt und in den Tochterunternehmen Gastransport Services bzw. Gasunie Trade & Supply untergebracht.

## Überfluss und Knappheit

Produktion und Absatz niederländischen Gases entwickelten sich in den sechziger Jahren sprunghaft. Wurden 1963 noch 500 Mio. m<sup>3</sup> per Jahr produziert und abgesetzt, waren dies 1970 bereits 34 Mrd. m<sup>3</sup> und schließlich 1976 über 100 Mrd. m<sup>3</sup>, bei Exporten von beinahe 60 Mrd. m<sup>3</sup>.

Unter dem Eindruck der ersten Ölpreiskrise zu Beginn der 70er Jahre vollzog sich ein grundlegender Wandel der bis dahin auf Expansion ausgerichteten Gaspolitik. Das gestiegene Bewusstsein der Abhängigkeit von Energieimporten stellte die niederländische Versorgungssicherheit stärker in den Vordergrund.



Dies führte dazu, dass zeitweilig keine neuen Exportverträge mehr eingegangen werden durften. Später durften neue Exportverträge nur eingegangen werden, wenn die heimischen Reserven groß genug waren, um auch unter Berücksichtigung der Exporte den heimischen Verbrauch noch mindestens 25 Jahre decken zu können. Gleichzeitig ging man dazu über, auch Gas zu importieren. Die Lieferung von Gas an Kraftwerke wurde beschränkt und eine groß angelegte Kampagne gestartet, um Energiesparen anzuregen. Im Rahmen einer Diversifikationsstrategie sollte der Elektrizitätssektor mehr Kohle und Kernenergie gebrauchen. Die Fördermenge

erhielt eine staatlich gesetzte Obergrenze, welche aktuell bei 80 Mrd. m<sup>3</sup> jährlich liegt [2].

Mit steigenden Gaspreisen, einer immer besser entwickelten Infrastruktur sowie der selbst auferlegten Produktionsbeschränkung der Niederlande wurde es für andere Länder mit großen Gasvorkommen zunehmend attraktiv, ihre eigenen Reserven zu entwickeln und zumindest teilweise auf dem westeuropäischen Markt abzusetzen. Konsequenterweise nahm der Marktanteil der Niederlande im expandierenden europäischen Markt ab und Gasunie verlor ihre marktbeherrschende Stellung (Bild 2).

### **Kleine Felder haben Vorrang**

Parallel zu den Restriktionen in der Absatzpolitik sollten die Gasreserven besser entwickelt werden. Um das Aufspüren und die Entwicklung auch kleinerer – und meist in der Produktion wesentlich kostenintensiverer – Gasvorkommen zu stimulieren, führten die Niederlande 1974 die sog. „Kleine-Felder-Politik“ ein. Gasunie bekam die politische Vorgabe, Gas aus kleineren Vorkommen außerhalb des Groningen-Feldes mit Vorrang anzukaufen und nur den verbleibenden Bedarf aus dem Groningen-Feld zu decken. Bis 1994 hatte Gasunie außerdem ein Vorkaufsrecht auf sämtliches in den Niederlanden produziertes Erdgas, seitdem können Produzenten auch uneingeschränkt an andere Abnehmer verkaufen.

Der Preis, den Gasunie den Produzenten von kleinen Feldern zahlt, richtet sich nach dem Gasunie-Verkaufspreis abzüglich einer Marge. Dieses Preisniveau scheint für die Produzenten attraktiv zu sein. Aus dem Vergleich von niederländischen Produktionszahlen mit Gasunie Einkaufsmengen lässt sich leicht schließen, dass regelmäßig über 95 % der niederländischen Produktion über Gasunie abgesetzt werden [3,4]. In Bezug auf die Entwicklung der Reserven ist die Kleine-Felder-Politik außerordentlich erfolgreich. Im Laufe der Jahre sind rund 1 500 Mrd. m<sup>3</sup> gewinnbare Reserven außerhalb des Groningen-Feldes gefunden worden, so dass sich die Reserveposition fortlaufend verbessert hat [2].

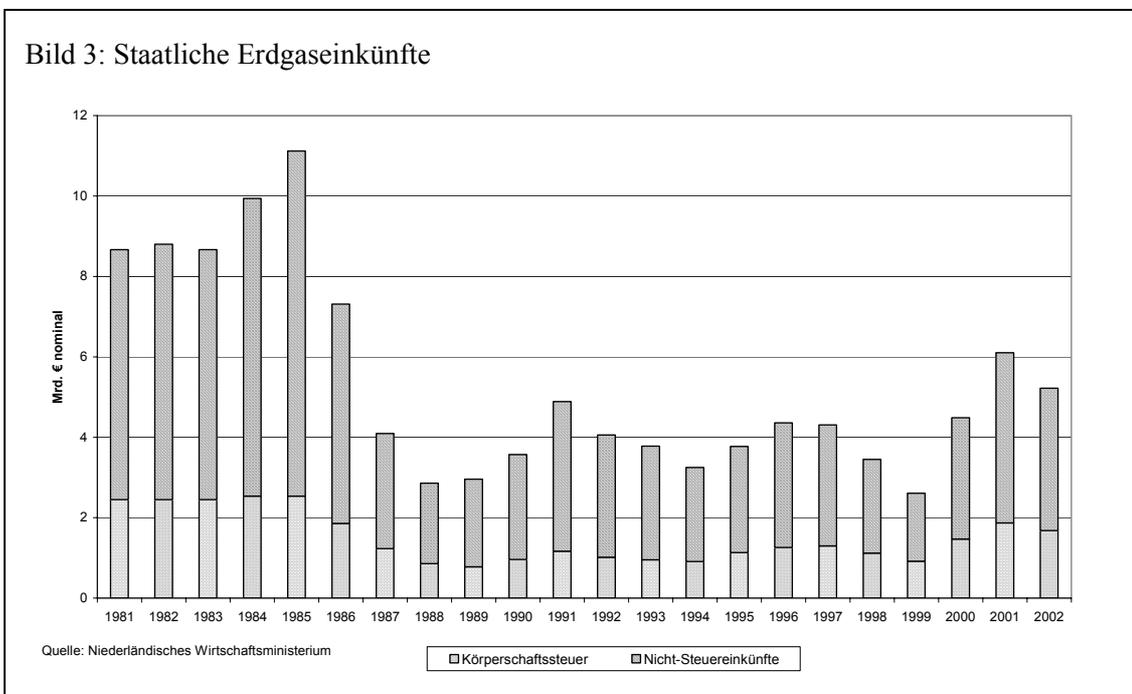
Die Kleine-Felder-Politik hat den Effekt, dass die Erlöse für die Maatschap und somit deren Gewinne sinken, weil weniger Groningen-Gas produziert wird. Da die Produktion aus kleinen Vorkommen relativ teuer ist, sinken die kurzfristigen gesamten Gewinne des Produktionssektors. Allerdings werden die Reserven gleichmäßiger und letztlich vollständiger entwickelt und wird die Fähigkeit des Groningen-Feldes, die sich saisonal und tageszeitlich stark verändernde Nachfrage flexibel auszugleichen, intakt gehalten.

### **Großer Anteil am Staatshaushalt**

Der Staat erhält verschiedene Erträge aus der Gasgewinnung in den Niederlanden. Zum einen Körperschaftssteuer auf die anfallenden Gewinne (zurzeit. 43 %), zum anderen weitere 10 % Staatsanteil an den bereits

versteuerten Gewinnen. Weiterhin erzielt der Staat durch seine Beteiligungen an EBN und der Gasunie selbst Gewinne. Für die Konzession Groningen ist darüber hinaus noch eine weitere Vereinbarung aus dem Jahre 1972 (geändert 1975) in Kraft, die sicherstellt, dass der Staat überproportional von den Gewinnen aus dieser Konzession profitiert [5]. In diesem Zusammenhang wurde auch der Gewinn der Gasunie auf ca. 36 Mio. € festgelegt; der Gaspreis, den Gasunie an die „Maatschap“ zahlt, wird entsprechend angepasst, Gewinne so an die „Maatschap“ durchgeschleust.

Die Einkünfte aus der Erdgasförderung (Bild 3) machten in Spitzenzeiten (1985) beinahe 20 % aller Staatseinkünfte aus [1]. Dieser Anteil ist zwar mittlerweile auf rund 5 % gesunken, doch spielen die Gelder immer noch eine große Rolle im Staatshaushalt. Der Ausbau des Sozialsystems sowie die Verwirklichung diverser großer Sturmflutprojekte wie z. B. des Deltaplans sind wesentlich auch durch die Verfügbarkeit der Erdgaseinkünfte beeinflusst worden.



### Liberalisierung: Umbau des Gasgebäudes

1995, drei Jahre vor dem Inkrafttreten der EU-Richtlinie 98/30 über den internen Gasmarkt und angesichts der niederländischen Position vor 1995 sehr überraschend, wurden vom Wirtschaftsminister politische Ziele bezüglich der Liberalisierung der Energiemärkte formuliert: Verbraucher sollten in die Lage versetzt werden, Energie beim Energieversorger ihrer Wahl zu beziehen, neue Marktteilnehmer im Energiemarkt eine Rolle spielen können und der Netzzugang für Dritte unter Aufsicht eines Regulators diskriminierungsfrei ermöglicht werden. Es bedurfte dann noch fünf Jahre und einer EU-Richtlinie, bis diese Ziele im „Gasgesetz“ im Jahr 2000 umgesetzt wurden. Der Markt wird stufenweise freigegeben, bis im Jahr 2004 alle Verbraucher prinzipiell die freie Wahl ihres Gaslieferanten haben. Der Netzzugang für Dritte wird

prinzipiell verhandelt, wobei die Tarife in Verteilungsnetzen für den Absatz an Kleinverbraucher reguliert werden [6].

Theoretisch hatten die Abnehmer auch vor dem Inkrafttreten des Gasgesetzes die Möglichkeit, Gas von anderen Lieferanten als der Gasunie zu kaufen. Dies ist jedoch nur im Fall des Kraftwerks Eemscentrale, welches auf Basis eines Ende der achtziger Jahre geschlossenen Vertrages seit 1995 mit norwegischem Gas befeuert wird, auch wirklich geschehen. Die Gasunie hatte nicht zuletzt auf Grund der Herrschaft über das Transportnetz sowie der Kontrolle des äußerst günstig zu produzierendem Groningen-Gases effektiv die Möglichkeit, Konkurrenz auf dem Binnenmarkt zu begrenzen.

Die explizite Regelung des Netzzuganges unter Aufsicht von Kartellamt und Regulierungsbehörde und der politische Wunsch, mehr Konkurrenz auch auf Gasmärkten zu erreichen, verstärken nun das Dilemma der Gasunie in ihrer speziellen Position in der niederländischen Gaswirtschaft: Das de facto-Monopol der Gasunie wird ausdrücklich in Frage gestellt, Importe und Handel außerhalb der Gasunie werden einfacher und sind für einen Markt mit mehr Wahlfreiheit politisch auch gewünscht.

Bei einer Fortführung der Kleine-Felder-Politik unter der Annahme, dass die Produzenten dieser Felder auch weiter an die Gasunie liefern, führt jede Verringerung der Absatzmenge der Gasunie jedoch auch automatisch zu einer proportionalen Verringerung der Produktion aus dem Groningen-Feld, und somit zu einem überproportionalen Rückgang der kurzfristigen Gewinne von Exxon, Shell und Staat.

Trotz dieses Dilemmas, welches die Liberalisierung der Märkte für den Staat mit sich bringt, zielt die niederländische Politik auf die Verwirklichung der EU-Liberalisierungspolitik ab. Hierzu sollen Handel und Transport stärker getrennt werden.

Ein anderes Problem für die geltenden Vereinbarungen zwischen den im „Gasgebäude“ verbundenen Parteien sind die Veränderungen von Abrechnungsstrukturen in den Gasmärkten, bei denen stärker zwischen Tarifen für die Lieferung von Mengen und für die Lieferung von Diensten wie Flexibilität, also der Fähigkeit, Nachfrageschwankungen kurzfristig und saisonal ausgleichen zu können, unterschieden wird. Dies bewirkt bei der Groningen-Konzession Uneinigkeit darüber, an welchen Erträgen der Staat überproportional beteiligt ist. Auf Grundlage dieser Überlegungen begannen Shell, ExxonMobil und der niederländische Staat im Jahr 2001 über eine Neuordnung der niederländischen Gaswirtschaft zu verhandeln.

Der Staat arbeitet hierbei mit anspruchsvollen Ausgangspunkten [5]:

- Die Kleine-Felder-Politik soll als entscheidender Beitrag zur langfristigen Versorgungssicherheit beibehalten werden.

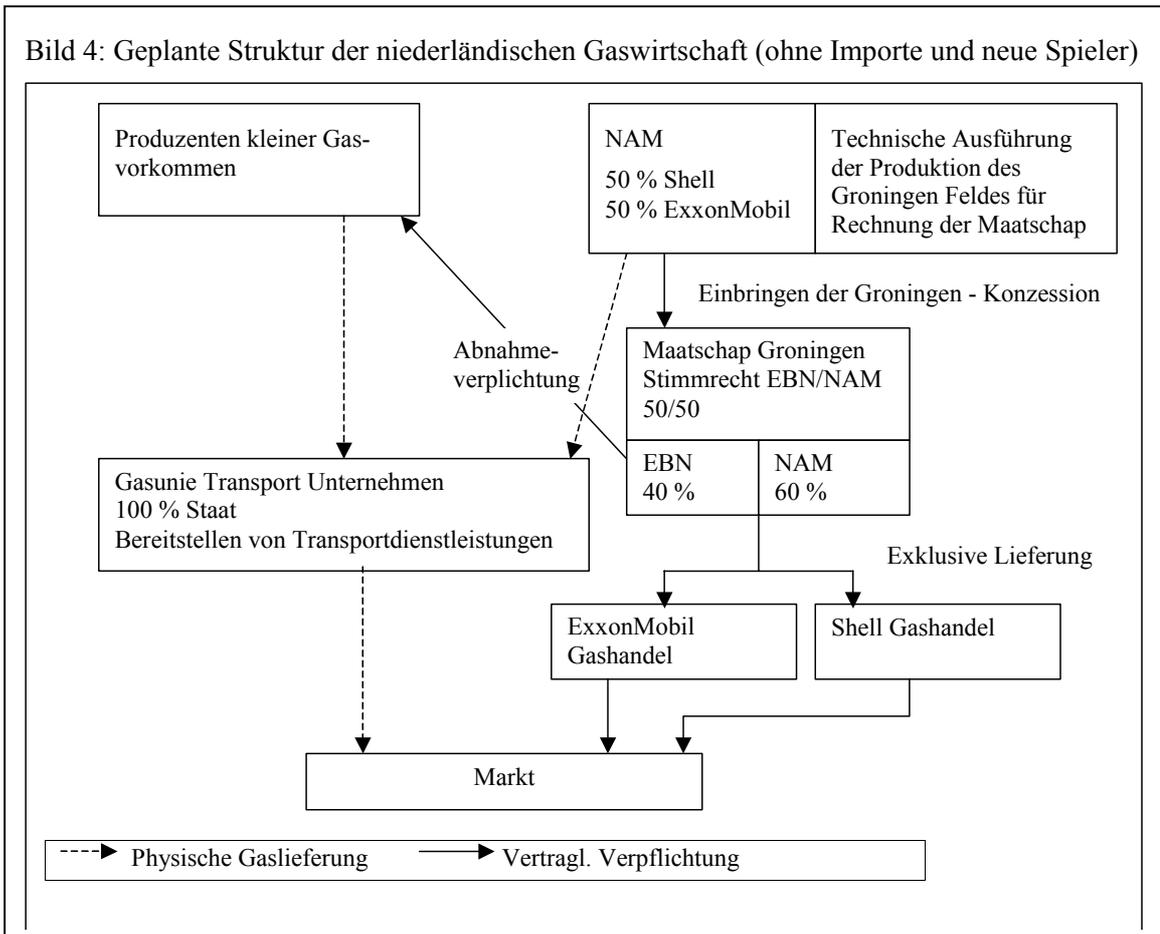
- Der Staat soll sich teilweise aus dem Gassektor zurückziehen, da der gesetzliche Rahmen mittlerweile als ausreichend angesehen wird, öffentliche Interessen auch in einem freieren Markt zu wahren.
- Die Umstrukturierung soll für den Staat finanziell neutral erfolgen, d. h. dass der Staat keine Verminderung seiner zukünftigen Einkünfte aus der Gaswirtschaft auf Grund der Umstrukturierung hinnehmen muss.
- Die „Maatschap“ soll in unveränderter Struktur auch weiterhin für die Verwaltung und Produktion des Groningen-Feldes verantwortlich bleiben.
- Gasunie sowie weitere eventuell im Rahmen der Reform entstehende Unternehmen sollen auch in der neuen Struktur gute Perspektiven als Spieler im Gasmarkt haben.

Die angestrebte neue Struktur liest sich einfach: Die heutige Gasunie wird dreigeteilt [7]: Die Transportaktivitäten und somit das Leitungsnetz werden in einem separaten Unternehmen untergebracht, welches in Staatseigentum übergeht. Die Handelsaktivitäten werden durch zwei miteinander konkurrierende Handelsunternehmen übernommen, je eines in Besitz von Shell bzw. ExxonMobil (Bild 4). Diese Handelsunternehmen nehmen alles durch die Maatschap/NAM produziertes Groningen-Gas gegen marktkonforme Preise ab und übernehmen die bestehenden Einkaufsverpflichtungen der Gasunie auch aus der Kleine-Felder-Politik. Der Kleine-Felder-Politik wird in Zukunft Gestalt gegeben durch EBN, welche die Ankaufspflichtung von der Gasunie für neue kleine Felder übernimmt und das Gas ggf. über die „Maatschap“ an die Handelsunternehmen von Shell und ExxonMobil absetzt.

Der Teufel sitzt jedoch wie so oft im Detail: Was sind die Anteile der Handelsunternehmen am Groningen-Gas? Ist das eine Unternehmen im Verkauf erfolgreicher als das andere, kann es dann auch das Groningen-Feld als Flexibilitätsinstrument stärker in Anspruch nehmen? Muss der Absatz von Flexibilität an Shell und ExxonMobil aus dem Groningen-Feld zwingend verbunden werden mit der Abnahme von Gas aus kleinen Feldern? Inwiefern muss Dritten prinzipiell Zugang zum Groningen-Feld, welches mittlerweile mehr als Quelle von Flexibilität dann als klassisches Gasfeld angesehen wird, gewährt werden? Weiterhin exklusiver Zugang könnte langfristig als Behinderung von Konkurrenz angesehen werden. Und außerdem: Wie werden die bestehenden Abnahmeverpflichtungen und Lieferverträge bewertet und aufgeteilt?

Eine der wichtigsten Fragen ist sicher, wie die vom Staat so sehr geforderte finanzielle Neutralität der Umstrukturierung sichergestellt werden kann. Besonders heikel wird das Problem dadurch, dass diese natürlich auch mit der Zielsetzung eines liberaleren Gasmarktes durchgeführt wird.

Liberalisierung hat jedoch letztlich durch größere Konkurrenz geringere Verbraucherpreise zum Ziel, was aber bei Erfolg in diesem Fall auch direkt zu



einer Verringerung der Staatseinkünfte führt.

Die geforderte finanzielle Neutralität hat noch eine andere Seite. Bei der Übernahme des Leitungsnetzes durch einen Staatsbetrieb stellt sich auch die Frage, zu welchem Preis dies erfolgswillig sein soll. ExxonMobil und Shell halten zurzeit jeder 25 % an der Gasunie und somit auch am Leitungsnetz. Das Leitungsnetz sowie die zusätzlich benötigten Installationen und Betriebsgelände machen über 90 % der Anlagegüter der Gasunie aus und hatten Ende 2001 einen Buchwert von knapp 1. Mrd. €<sup>2</sup>. Der Wiederbeschaffungswert wird jedoch auf rund 10 Mrd. €<sup>2</sup> geschätzt [4]. Der wirtschaftliche Wert wiederum hängt nicht allein von den Erwartungen bzgl. der Entwicklung des niederländischen und europäischen Gasmarktes ab, sondern auch von den Margen, die sich der Staat beim Betrieb des Leitungsnetzes zukünftig genehmigen will.

Politisch und wirtschaftlich schwierige Fragen gibt es also zuhauf. So ist es wenig verwunderlich, dass das voraussichtliche Enddatum der Verhandlungen bereits mehrmals verschoben wurde. Die politisch schwierigen Verhältnisse des Jahres 2002 in den Niederlanden haben dabei den Handlungsspielraum der Regierung sicherlich ebenfalls eingeschränkt. Im Moment geht man davon aus, dass die Verhandlungen im Sommer 2003 abgeschlossen werden können, um die neue Struktur Anfang 2004 zu implementieren. Die sehr vorsichtige

Formulierung dieses Zeitplanes durch das niederländische Wirtschaftsministerium lässt jedoch vermuten, dass weitere Verzögerungen auch von den Verhandlungspartnern als durchaus nicht unwahrscheinlich angesehen werden [8]. Erste Verhandlungsergebnisse, deren Details bislang nicht veröffentlicht wurden, scheinen sich allerdings im Bereich der Kleinfelder-Politik abzuzeichnen [9].

## **Begrenzte externe Bedeutung der Umstrukturierung**

Praktisch alle Prognosen gehen davon aus, dass die Nachfrage nach Gas in Westeuropa in den nächsten Jahren weiterhin stark steigen wird. Dies macht bei zurückgehender westeuropäischer Produktion die Einfuhr von Gas aus weit entfernten – und somit teuren – Quellen nötig, was in mittelfristiger Sicht stabile Gaspreise wahrscheinlich macht. Der zukünftige Träger der Kleinfelder-Politik, sei es EBN oder eine andere Organisation, sollte daher in der Lage sein, das niederländische Kleinfelder-Gas, teuer in der Produktion, aber relativ billig im Transport, gegen stabile Preise an Shell und ExxonMobil oder Dritte abzusetzen.

Förderpläne bedürfen jedoch auch zukünftig der Zustimmung des Wirtschaftsministeriums, so dass eine Zunahme des Gesamtabsatzes wiederum in den Händen des Staates liegt. Die Eigenschaften des Groningen-Feldes, welche es zu einem hervorragenden Lieferanten von Flexibilität machen, werden durch die neue Struktur der Gaswirtschaft nicht beeinflusst. Auf dem Kapazitätsmarkt wird das Groningen-Feld daher weiterhin eine starke Stellung in Nordwesteuropa einnehmen.

Niederländisches Gas wird auf Grund seiner Marktnähe auch in Zukunft wettbewerbsfähig sein und in seiner Ausbreitung auf dem Markt mehr durch die Versorgungssicherheitspolitik der Regierung als durch Konkurrenz beeinflusst werden. Die diskutierten Reformen werden weniger das externe Verhalten des niederländischen Gassektors beeinflussen, als vielmehr die Verteilung von Verantwortlichkeiten und Gewinnen zwischen den beteiligten Parteien.

## **Quellen**

[1] Correljé, A.: *Hollands welvaren. De geschiedenis van een Nederlandse bodemschat.* Teleac/NOT 1998.

[2] Niederländisches Wirtschaftsministerium: *Investeren in energie, keuzes voor de toekomst.* Energierapport 2002. Den Haag.

[3] Niederländisches Wirtschaftsministerium: *Olie en gas in Nederland. Opsporing en winning* 2001. Den Haag, 2002.

[4] N.V. Nederlandse Gasunie. *Jaarverslag* 2001.

[5] Niederländisches Wirtschaftsministerium: *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake uitgangspunten en perspectieven voor de toekomstige structuur van het gasgebouw.* 19. November 2001.

- [6] Staatsblad 2000, 607 und Staatsblad 2001, 481: Wet van 22 Juni 2002, houdende regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet).
- [7] Niederländisches Wirtschaftsministerium: Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake gasgebouw. 8. April 2002.
- [8] Niederländisches Wirtschaftsministerium: Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake gasgebouw. 17. Dezember 2002.
- [9] Energieia Energienieuws: Splitsing Gasunie komt flinke stap dichterbij. [www.energieia.nl](http://www.energieia.nl). 16. April 2003.