

Gassektorreform: Nach 20 Jahren soll es jetzt ganz schnell gehen

Die ukrainische Regierung plant eine tiefgreifende Reform des Gassektors. Zu entsprechenden Schritten hat sie sich international im Rahmen des EU-Assoziierungsabkommens, der Mitgliedschaft in der Energiegemeinschaft und des IWF-Programms verpflichtet. Die Verabschiedung des Gassektorrahmengesetzes von Anfang April ist dabei erst der Anfang. Denn die geplante Umstrukturierung des Gassektors ist ein Mammutprojekt, bei dem die meisten technischen Details, viele strukturelle Fragen und selbst bestimmte Verantwortlichkeiten noch nicht endgültig geklärt sind. Der Erfolg dieses Projekts wird auch von der Verfügbarkeit westlicher Expertise abhängen.

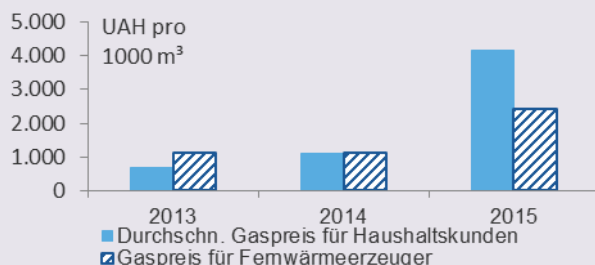
Hohe Bedeutung der Reform des Gassektors

Die Reform des ukrainischen Gassektors ist von außerordentlicher Bedeutung für die wirtschaftliche, finanzielle und politische Entwicklung des Landes. In den vergangenen Jahren hat der Gassektor massiv zur Abhängigkeit von Russland, Zahlungsbilanzschwierigkeiten, der Erhöhung der Staatsschulden und der Korruption des politischen Systems beigetragen. Die Ukraine hat sich gegenüber der EU, der Energiegemeinschaft und dem IWF zu tiefgreifenden aber auch schmerzhaften Reformen im Sektor verpflichtet, welche in fünf Dimensionen unterteilt werden können: Tarifierung, neues Gassektorrahmengesetz, neues Gasmarktdesign, Unabhängigkeit des Regulators und Umstrukturierung von Naftogaz.

Tarifierung

Die Ukraine hat der vom IWF geforderten massiven Anpassung der Gas- und Wärmetarife zugestimmt. Der Regulator hat eine Erhöhung der Gastarife für Haushalte um 285% und für Fernwärmeerzeuger um 120% ab dem 1. April 2015 beschlossen.

Grafik: Tarifierung



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Naftogaz und CabMin

Eine Abschaffung des Stufentarifs soll es im nächsten Jahr ermöglichen, dass die Haushaltstarife 75% der Kosten decken und 2017 soll mit einer weiteren Tarifierung das Tarifdefizit von Naftogaz endgültig eliminiert werden. Um die sozialen Auswirkungen

dieser massiven Tarifierungen zu begrenzen werden gemeinsam mit der Weltbank die Programme für sozial schwache Haushalte reformiert. Dabei soll die Zielgenauigkeit der Maßnahmen verbessert und die Anreize für Energieeinsparungen auch in armen Haushalten gestärkt werden. Mittelfristig (bis 2017) sollen die auf Energiekosten bezogenen Maßnahmen in ein allgemeines soziales Sicherheitsnetz integriert werden. Darüber hinaus werden auch die Preise, welche Naftogaz für selbst erzeugtes Gas berechnen darf, um 355% erhöht.

Vor dem Hintergrund der hohen Sensibilität des Themas war es ermutigend zu beobachten, dass die angekündigten Preiserhöhungen nicht auf breiten Widerstand gestoßen sind. Allerdings bleibt ein gewisses Umsetzungsrisiko bei den Tarifierungen bestehen, insb. wenn der wirkliche Kostenanstieg zu Beginn der nächsten Heizperiode für die Bevölkerung sichtbar wird.

Gassektorrahmengesetz

Anfang April 2015 wurde ein mit der Energiegemeinschaft abgestimmter Entwurf für ein Gassektorrahmengesetz vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz legt den strukturellen Rahmen für den ukrainischen Gassektor, wie etwa die Entflechtung von Erzeugung und Transport, den diskriminierungsfreien Netzzugang oder Wettbewerb im Endkundenmarkt fest. Der Rahmen lässt allerdings wichtige Entscheidungen – ob beispielsweise der Pipeline-Betreiber gleichzeitig das Pipelinennetz besitzen darf – offen. Insofern überträgt der Entwurf den europäischen Acquis, inklusive der vielen darin erlaubten Wahlmöglichkeiten, in ukrainisches Recht. Die meisten schwierigen Fragen – bei denen es um Geld und Macht geht – müssen also noch beantwortet werden. Auch ist noch nicht klar, wie Gazprom auf Gesetzesänderungen, welche im Widerspruch zu dem Gastransitvertrag von 2009 stehen, reagieren wird.

Gasmarktdesign

Noch weitgehend offen ist die Frage des Gasmarktdesigns, also die Frage welche Produkte gehandelt werden, wie die Preise dafür bestimmt werden und welche Verpflichtungen die einzelnen Akteure haben. Die entsprechenden Verordnungen sollen von der Regulierungsbehörde in Abstimmung mit dem Energieministerium und der Industrie erarbeitet werden und bedürfen teilweise einer entsprechenden parlamentarischen Ermächtigung. Dies ist eine technisch sehr anspruchsvolle Aufgabe, da die Ukraine innerhalb kurzer Zeit ein vollkommen neues Regel-

werk entwickeln muss, welches sich im Rahmen der europäischen Regeln bewegt, aber auch die Besonderheiten der Ukraine (größte Gasspeicher und wichtigstes Gastransitland Europas, bedeutender Gaserzeuger) berücksichtigt. So wird die Ukraine neben vielen anderen Details z.B. festlegen müssen, wie viele Marktzone es geben soll, wer die Netzkosten trägt oder wer für die Beschaffung von Ausgleichsmengen verantwortlich ist. All diese Fragen können im Rahmen der europäischen Regeln, welche selbst noch im Fluss sind, sehr unterschiedlich beantwortet werden. Die Konzeption eines in sich schlüssigen, für die Ukraine vorteilhaften und dennoch europarechtskonformen Gasmarktdesigns, sowie dessen rechtssichere Umsetzung, wird also eine sehr komplexe Aufgabe.

Unabhängigkeit des Regulators

In den Mitgliedstaaten der EU spielt der nationale Regulator eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Marktregeln, der Netzzugangstarife und der Investitionsplanung. Ein Gesetz welches die Aufgaben und Unabhängigkeit des ukrainischen Regulators festlegt soll ebenfalls dieses Jahr beschlossen werden.

Umstrukturierung von Naftogaz

Der bisher meistzitierte Vorschlag zur Umstrukturierung kommt von Naftogaz selbst und sieht eine Aufspaltung des Unternehmens vor. Die Produktionssparte soll in eine vom Energieministerium kontrollierte staatseigene Firma ausgegliedert werden. Das Gasübertragungsnetz und die Gasspeicher würden jeweils einem, vom Infrastrukturministerium überwachten, Staatsunternehmen gehören. Der Betrieb des Gasnetzes und der Gasspeicher soll – nach dem Naftogaz-Vorschlag – durch ein öffentlich-privates Joint-Venture erfolgen. Dies soll ein modernes Management und Wissenstransfer sicherstellen.

Fiskalischer Gegenwind

In der gegenwärtigen enorm angespannten Finanz- und Versorgungssituation wurden allerdings auch kurzfristige Maßnahmen getroffen, welche im Widerspruch zu den langfristigen Zielen stehen. So wurden die Abgaben für Gasproduzenten von 20% auf 55% erhöht und Naftogaz hatte zwischenzeitlich das alleinige Recht erhalten, Gas an Industriekunden zu verkaufen, um mit den entsprechenden Einnahmen einige Finanzierungs-löcher zu stopfen. Diese kurzfristig und politisch motivierten Maßnahmen bringen die unabhängigen Gaserzeuger und Gashändler in Bedrängnis und gefährden langfristig Investitionen in die ukrainische Gas-förderung.

Begrenzte administrative Kapazitäten

Eine weitere Schwierigkeit ist, dass die begrenzten administrativen Kapazitäten sich mit dem beschriebenen, äußerst anspruchsvollen Arbeitsprogramm konfrontiert sehen. Die genannten Reformschritte sollen

in sehr kurzer Zeit unter einer enorm angespannten Finanzsituation von einer kleinen motivierten aber noch unerfahrenen Führungsspitze angegangen werden. Das sehr junge Team (das Durchschnittsalter der Führungsspitze von Regulierungsbehörde, Naftogaz und Energieministerium beträgt 33 Jahre) repräsentiert dabei den Bruch mit der Vergangenheit. Gleichzeitig versuchen deutlich besser ausgestattete Interessengruppen die geplanten Veränderungen in ihrem Sinne zu gestalten oder zu blockieren. Weltbank, Energiegemeinschaftssekretariat und auch nationale NGO's unterstützen echte Reformen mit externer Expertise.

Fazit

Der Bedarf an technischer Unterstützung zu so anspruchsvollen Themen wie Netzwirkcodes oder Regulierung ist noch weit größer als das Angebot. Dabei könnten deutsche Regulierungsexperten (bspw. von BNetzA oder Netzbetreibern) insbesondere hilfreich bei der Unterstützung der ukrainischen Regulierungsagentur sein, welche nach jetzigem Stand relativ eigenständig die Umsetzungsverordnungen des Gasmarktes erstellen wird. Angesichts des enorm schwierigen Umfelds – insbesondere auch der innenpolitischen Gemengelage – ist technische Unterstützung allein natürlich kein Garant für die Schaffung eines funktionsfähigen Marktdesigns. Ohne solche technische Unterstützung (und auch ein wenig ostentatives ‚über die Schulter schauen‘), ist eine erfolgreiche Umsetzung des Energie Acquis schwer vorstellbar.

Autor

Georg Zachmann, zachmann@berlin-economics.com

Hinweis:

Eine ausführliche Analyse der Gassektorregulierung finden Sie im Policy Paper PP/03/2014 "Improving gas transmission network regulation in Ukraine by implementing Energy Community rules"

Download unter: www.beratergruppe-ukraine.de

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstrasse 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de