



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 23.3.2022  
COM(2022) 138 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND  
SOZIALAUSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Versorgungssicherheit und erschwingliche Energiepreise:  
Optionen für Sofortmaßnahmen und zur Vorbereitung auf den nächsten Winter**

## EINLEITUNG

Die Endverbraucherpreise für Erdgas und Strom sind in den vergangenen 12 Monaten um 65 bzw. 30 % gestiegen. Die russische Invasion der Ukraine verschärft diese schwierige Situation noch durch Versorgungsengpässe und hat die Preisvolatilität verstärkt. Hohe Energiepreise treiben die Inflation in die Höhe, schaden der europäischen Wirtschaft und verlangsamen die Erholung von der COVID-19-Krise.

Als Teil der Reaktion auf diese außergewöhnliche Situation hat die Europäische Kommission im Oktober 2021 eine „**Toolbox**“ mit **Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen**<sup>1</sup> zur Abmilderung der Auswirkungen auf die Verbraucher und Unternehmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten angenommen. Gezielte Unterstützungsmaßnahmen zur Senkung der Energiekosten für die Verbraucher, Haushalte und Industrie haben dazu beigetragen, den Druck zu mindern.

Am 8. März 2022 hat die Kommission den Mitgliedstaaten mit ihrer **Mitteilung „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“**<sup>2</sup> weitere Leitlinien für die Abmilderung des Anstiegs der Strompreise für die Haushalte und Unternehmen sowie für die Nutzung der von einigen Stromerzeugern erwirtschafteten hohen Gewinne für die Finanzierung dieser Maßnahmen an die Hand gegeben. Um ein nachhaltigeres Energiesystem sicherzustellen, wird die Kommission im Mai einen Plan vorschlagen, um die Abhängigkeit Europas von fossilen Brennstoffen aus Russland zu beenden und gleichzeitig die Widerstandsfähigkeit des EU-weiten Energiesystems zu erhöhen.

Die Führungsspitzen der EU sind bei ihrer informellen Tagung in **Versailles (10./11. März 2022)** übereingekommen<sup>3</sup>, die Abhängigkeit der EU von Gas-, Öl- und Kohleeinfuhren aus Russland so bald wie möglich zu beenden. Sie haben die Kommission ersucht, bis Ende März einen Plan zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit und erschwinglicher Energiepreise in der nächsten Wintersaison vorzulegen. Parallel dazu haben sie angekündigt, sich auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 8. März 2022 vordringlich mit den Folgen der gestiegenen Energiepreise für unsere Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, insbesondere für finanziell schwächere Bevölkerungsgruppen und KMU, zu befassen und über konkrete Optionen für die Bewältigung dieser Folgen zu beraten, auch auf der nächsten Tagung des Europäischen Rates am 24./25. März 2022.

Mit dieser Mitteilung wird der Forderung der EU-Führungsspitzen nachgekommen. In ihr werden die Vor- und Nachteile konkreter kurzfristiger Sondermaßnahmen (Optionen) zur Abfederung von Preisspitzen dargelegt. Außerdem werden gemeinsame europäische Maßnahmen zur Beseitigung der Ursachen des Problems auf dem Gasmarkt vorgeschlagen, um die Versorgungssicherheit bei angemessenen Preisen für den nächsten Winter und darüber hinaus zu gewährleisten. Zu diesem Zweck könnten EU-Partnerschaften mit Drittländern für den gemeinsamen Erwerb von Gas und Wasserstoff geknüpft werden. Ferner

---

<sup>1</sup> Mitteilung „Steigende Energiepreise – eine ‚Toolbox‘ mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen“ (COM(2021) 660 final vom 13.10.2021).

<sup>2</sup> Mitteilung „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“ (COM(2022) 108 final vom 8.3.2022).

<sup>3</sup> [Erklärung von Versailles](#)

wird ein Vorschlag für eine europäische Gasspeicherpolitik vorgestellt, durch den die Resilienz des EU-weiten Energiesystems verbessert werden soll.

#### **OPTIONEN FÜR EIN VORGEHEN ZUR BEGRENZUNG DER AUSWIRKUNGEN HOHER STROMPREISE AUF DIE BEVÖLKERUNG UND DIE UNTERNEHMEN**

Von den Mitgliedstaaten, den Interessengruppen und den akademischen Kreisen sind **mehrere Optionen für Sofortmaßnahmen** zur Begrenzung der Auswirkungen der hohen Strompreise vorgeschlagen worden. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Endverbraucher zu entlasten, ohne Abstriche in Bezug auf den längerfristig ausgelegten, übergreifenden europäischen Grünen Deal (beispielsweise bei der Dekarbonisierung und der Energieeffizienz) zu machen. Um erfolgreich zu sein, müssen diese zeitlich befristeten, gezielten Sondermaßnahmen für die öffentlichen Haushalte finanzierbar sein, und sie dürfen weder die Versorgungssicherheit noch die Ausgewogenheit der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt beeinträchtigen.

Die kurzfristigen Optionen in Bezug auf den Strompreis lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen:



### ***Eingriffe mit finanziellem Ausgleich***

Diese Optionen zielen auf die Senkung der Strompreise ab, sei es direkt auf der Endverbraucherseite oder indirekt auf dem Großhandelsmarkt.

#### *Endverbraucherseite*

Diese Optionen zielen darauf ab, die Auswirkungen der hohen Preise auf die Endverbraucher abzufedern und die Preisfestlegung auf Großhandelsebene weiterhin den europäischen Strom- und Gasmärkten zu überlassen. In Übereinstimmung mit der „Toolbox“ der Kommission vom vergangenen Oktober<sup>4</sup> haben bereits 26 Mitgliedstaaten Krisenmaßnahmen dieser Art ergriffen.

<sup>4</sup> COM(2021) 660 final vom 13.10.2021.

Die im Rahmen dieser Maßnahmen geleistete direkte Unterstützung für finanziell schwächere Endverbraucher zielt auf Haushalte ab, die diese Hilfe am dringendsten benötigen. Unternehmen, die mit überhöhten Energiepreisen zu kämpfen haben, können Hilfe in Form staatlicher Beihilfen erhalten. Grundlage hierfür ist der **neue befristete Krisenrahmen für staatliche Beihilfen**<sup>5</sup>, der am 22. März angenommen wurde und Unterstützungsmöglichkeiten für direkt oder indirekt betroffene Unternehmen in Form von begrenzten direkten Zuschüssen, Liquiditätshilfe oder Unterstützung bei gestiegenen Gas- und Stromkosten vorsieht.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat ermäßigte Mehrwertsteuersätze für Gas, Strom und/oder Fernwärme eingeführt. Allerdings **werden viele Möglichkeiten, wie sie insbesondere im Rahmen der Energiebesteuerungsrichtlinie**<sup>6</sup> **bestehen (beispielsweise Steuerermäßigungen oder -befreiungen für Privathaushalte), noch nicht voll ausgeschöpft.**

Die Kommission zieht in Erwägung, den Mitgliedstaaten Orientierungshilfen für die bestmögliche Nutzung des Rechtsrahmens (einschließlich der gezielten länderspezifischen Ausnahmeregelungen im Rahmen der Energiebesteuerungsrichtlinie<sup>7</sup>) an die Hand zu geben, um Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden.

Sämtliche Optionen auf der Endverbraucherseite können direkte Entlastungen für die Bevölkerung und die Unternehmen bewirken. Die höheren Einnahmen aus den Energiesteuern und der Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen oder aus ungewöhnlichen Gewinnen einiger Energieunternehmen<sup>8</sup> können zur Finanzierung derartiger gezielter und befristeter Maßnahmen zur Unterstützung finanziell schwächerer Haushalte und Unternehmen beitragen.

### *Großhandel*

Die Mitgliedstaaten können die Einrichtung eines **Aggregatormodells** in Erwägung ziehen, bei dem ein Unternehmen Strom zu günstigen Bedingungen einkauft und ihn bestimmten Verbraucherkategorien unter dem Marktpreis zur Verfügung stellt, indem es seinen Preisvorteil an die Verbraucher weitergibt und so im Wesentlichen die Differenz zwischen den Einzelhandelspreisen und den Großhandelspreisen subventioniert.

Andere Optionen würden ein **direktes Eingreifen in die Funktionsweise der Stromgroßhandelsmärkte** beinhalten. Diese bestehen entweder darin, dass die Erzeuger von auf fossilen Brennstoffen basierendem Strom für einen Teil ihrer außerordentlich hohen Brennstoffkosten finanziell entschädigt werden, damit sie ihren Angebotspreis auf dem Großhandelsmarkt senken können, oder darin, dass der Strompreis auf dem

---

<sup>5</sup> Mitteilung „Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine“ (C(2022)1890 final vom 23.3.2022).

<sup>6</sup> Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51).

<sup>7</sup> Gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie.

<sup>8</sup> Einige (inframarginale) Stromerzeuger erzielen derzeit übermäßige Gewinne aus den sehr hohen Strompreisen. Gemäß den Leitlinien, die die Kommission am 8. März vorgestellt hat, können diese übermäßigen Einnahmen vorübergehend besteuert oder zurückgefordert werden (siehe COM(2022) 108 final vom 8.3.2022).

Großhandelsmarkt durch die Festlegung eines Referenzwerts direkt gedeckelt und jeweils die Differenz zum Angebotspreis ausgeglichen wird.

Diese Optionen würden darauf abzielen, die negativen Auswirkungen sehr hoher Gaspreise auf den Stromgroßhandelsmarkt zu verringern. Ihre Hauptnachteile sind die hohen Kosten für die Staatshaushalte, die möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie die Risiken für den grenzübergreifenden Handel und somit für die Sicherheit der Stromversorgung, deren genaues Ausmaß mithin von der Ausgestaltung dieser Optionen abhängt.

### ***Mögliche Regulierungsmaßnahmen ohne finanziellen Ausgleich***

Diese Optionen bestehen in der **regulatorischen Deckelung des Höchstpreises**, den bestimmte Grundlasterzeuger verlangen können. Diese Möglichkeit würde langfristig zu geringeren Kosten führen und hätte auf kurze Sicht den zusätzlichen Nutzen, dass gegen die übermäßigen Gewinne bei bestimmten Technologien vorgegangen würde.

Die Hauptnachteile dieser Optionen sind die mit ihrer Umsetzung verbundenen Herausforderungen, denn sie würden den Zugang zu Informationen über Kosten und Einnahmen der Erzeuger erforderlich machen, welche öffentlichen Stellen möglicherweise nicht zugänglich sind, und unter Umständen rechtliche Fragen aufwerfen. Zudem würde Rechtsunsicherheit entstehen, da durch diese Optionen bestimmte Anreize für private Investitionen in erneuerbare Energien wegfallen könnten, die für die Erreichung unseres langfristigen Ziels eines widerstandsfähigen, nachhaltigen und sicheren Energiesystems von zentraler Bedeutung sind.

### **Sämtliche Optionen werden im Anhang näher erläutert und analysiert.**

Aufgrund dieser Bewertung **ist die Kommission der Auffassung, dass es angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten keine einfache Antwort auf die hohen Strompreise gibt**. Einige Optionen sind nur für bestimmte nationale Kontexte geeignet. Zudem würden einige Maßnahmen eine EU-Gesetzgebung und/oder einen gemeinsamen Ansatz auf EU-Ebene erforderlich machen, damit sie wirksam sein und weder den Binnenmarkt noch die Versorgungssicherheit beeinträchtigen können. Alle diese Maßnahmen wären mit Kosten und mit Nachteilen (unter anderem für das Funktionieren des Binnenmarkts) verbunden.

## **SICHERUNG DER GASVERSORGUNG FÜR DEN NÄCHSTEN WINTER UND DARÜBER HINAUS ZU VERTRETBAREN KOSTEN**

Mit vielen der in der öffentlichen Debatte vorgeschlagenen Optionen werden die Symptome angegangen, **die wahre Ursache für die derzeit hohen Strompreise ist jedoch der Gasmarkt**. Der Strompreis wird durch den hohen Gaspreis nach oben getrieben, da aus Gas erzeugter Strom von den Anbietern häufig als letzter auf den Strommarkt gebracht wird, um die tatsächliche Nachfrage zu decken. Die Volatilität auf dem Erdgas-Spotmarkt ist hoch und hängt nicht ausschließlich mit den Fundamentalfaktoren zusammen.

Die **Deckelung oder Modulation des Gaspreises** mit regulatorischen Mitteln ist eine Option, die in Betracht gezogen werden könnte, da sie sich unmittelbar auf das Preisniveau

auswirken würde. Dies kann ein wichtiges Signal dafür sein, dass die EU nicht jeden Preis für Gas zahlen wird, doch sollte ein solcher Eingriff nur als letztes Mittel ins Auge gefasst werden, da er einige Nachteile im Hinblick auf die Sicherheit der Gasversorgung mit sich bringt.

**Da zu dieser Jahreszeit die Wiederauffüllung der Gasspeicher beginnt, ist es dringend erforderlich, sich auf eine gemeinsame Strategie zu einigen.** Angesichts der derzeit hohen Preise und der angespannten Gasmärkte ist die Auffüllung der Speicher für den nächsten Winter schwieriger als in normalen Jahren. Die Nutzung der kollektiven Einflussmöglichkeiten der Union zur Sicherung von Gaseinfuhren unter bestmöglichen Bedingungen ist unerlässlich, um zu vermeiden, dass Mitgliedstaaten um dieselben Lieferungen konkurrieren.

**Die EU ist stärker, wenn sie gemeinschaftlich handelt. Die EU sollte gemeinschaftlich handeln und ihre Marktmacht bei der Aushandlung von Partnerschaften mit Lieferanten nutzen.**

Die Kommission ist bereit, eine **Taskforce für gemeinsame Gaskäufe auf EU-Ebene** einzurichten. Durch Bündelung der Nachfrage würde die Taskforce die internationalen Kontakte der EU zu den Lieferanten von Flüssigerdgas (LNG) und Erdgas erleichtern und stärken, um vor dem nächsten Winter die Einfuhr von LNG und Gas zu günstigen Preisen zu sichern. Die EU kann kurzfristig besser für LNG, Gas und Wasserstoff aus Drittländern zu erschwinglichen Preisen sorgen, wenn sie mit diesen Ländern langfristig zusammenarbeitet und langfristige verlängerbare Gaspartnerschaften aufbaut, die auch die Grundlage für künftige Wasserstoffimporte bilden würden.

Auf diese Weise wird die Taskforce den Boden für **Energiepartnerschaften** mit den wichtigsten Lieferanten von LNG, Gas und Wasserstoff im Mittelmeerraum, mit unseren Partnern in Afrika, aber auch im Nahen Osten und den USA vorbereiten.

Die Taskforce würde von Vertretern der Mitgliedstaaten in einem Lenkungsausschuss unterstützt. Ein von der Kommission geleitetes gemeinsames Verhandlungsteam würde Gespräche mit den Gaslieferanten führen. Es würde sich an den Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie orientieren, in der EU-weites Handeln von entscheidender Bedeutung war, um eine ausreichende Versorgung mit Impfstoffen für alle zu gewährleisten.

Die Taskforce würde auch die effiziente Nutzung der Gasinfrastruktur der EU fördern, insbesondere der LNG-Terminals, aber auch der Speicheranlagen und Pipelines.

Eine ausreichende Füllung der Gasspeicher wird den europäischen Kunden eine gewisse Stabilität und damit einen gewissen Schutz vor der Gefahr von Versorgungsengpässen und möglichen Unterbrechungen bieten. Deshalb schlägt die Kommission eine gemeinsame und strategische **europäische Gasspeicherpolitik** vor, die durch koordiniertes gemeinsames Handeln und eine Lastenteilung zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten umgesetzt wird. In den nächsten Monaten wird die Taskforce in enger Zusammenarbeit mit der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ dabei helfen, die Auffüllung der Speicher vor dem Winter zu fördern.

Gemeinsame Anstrengungen sind notwendig, um **die Nutzung der bestehenden Speicherinfrastruktur zu optimieren.** Mit Lagerhaltungsmaßnahmen, die nicht jeder für

sich, sondern alle gemeinsam treffen, werden Überinvestitionen vermieden, da Gas eine Energiequelle für den Übergang ist und jede neue Infrastruktur längerfristig für sauberere Energiequellen, insbesondere für Wasserstoff, nutzbar sein sollte.

Um einen ausreichend hohen Füllstand zu gewährleisten, hat die Kommission einen **Legislativvorschlag zur Energiespeicherung** vorgelegt, mit dem sichergestellt werden soll, dass die vorhandene Speicherinfrastruktur **bis zum 1. November jedes Jahres zu mindestens 90 % ihrer Kapazität** gefüllt wird; dieses Ziel kann im Laufe der Zeit angepasst werden, wenn sich die wirtschaftlichen und geopolitischen Gegebenheiten sowie die Energieversorgungssicherheit ändern. Angesichts der besonderen Situation im laufenden Jahr sind ein niedrigeres Ziel von 80 % und ein flexibler Weg zur Gewährleistung einer reibungslosen schrittweisen Einführung vorgesehen. Die Mitgliedstaaten sollten bereits vor Annahme des Legislativvorschlags tätig werden, um eine angemessene Auffüllung der Speicher für den nächsten Winter sicherzustellen.

**Solidarität ist von grundlegender Bedeutung.** Die gemeinsame Speicherung von Gas ist eine Absicherung, die jedem nutzt und zu der jeder einen angemessenen Beitrag leisten sollte. Deshalb sollten Mitgliedstaaten, die über keine eigenen Speicher verfügen, zur Auffüllung der Speicher in anderen Mitgliedstaaten beitragen und im Gegenzug von einer höheren Versorgungssicherheit profitieren. Der in dem Vorschlag verankerte Lastenteilungsmechanismus gewährleistet eine gerechte Aufteilung der Kosten für die Versorgungssicherheit auf alle Mitgliedstaaten, da sie dank des EU-Energiemarkts alle von der Verringerung der Gefahr einer Versorgungsunterbrechung profitieren, und zwar unabhängig davon, wo in der EU sich die Speicher befinden. Dieser Mechanismus baut auf den Solidaritätsvereinbarungen auf, die unverzüglich geschlossen werden sollten, damit – wie im Dezember 2021 vorgeschlagen<sup>9</sup> – das Gas im Notfall wirksam geteilt werden kann. Ebenso wichtig sind Transparenz und die Überwachung der Fortschritte bei der Erreichung des angestrebten Füllstands. Die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ wird die Fortschritte im Hinblick auf das Auffüllziel überwachen und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen prüfen, mit denen die Auffüllung der Speicher verstetigt werden kann.

Da die Gasspeicherinfrastruktur für die Sicherheit der EU von entscheidender Bedeutung ist, wird die **Zertifizierung** der Speicherbetreiber unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit den notwendigen Schutz vor Risiken bieten, die damit verbunden sind, dass bestimmte Gasspeicher im Eigentum von Betreibern aus Drittländern stehen.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die in diesem Papier vorgestellten Optionen für den Umgang mit den Folgen der gestiegenen Energiepreise für unsere Bürgerinnen und Bürger und unsere Unternehmen umfassen befristete Sofortmaßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs der Energiepreise, die weder die langfristigen Ziele des Grünen Deals noch das Funktionieren des Binnenmarkts gefährden dürfen. Keine dieser Optionen bietet eine Patentlösung, jede hat ihre Vor- und Nachteile.

---

<sup>9</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie für Wasserstoff (Neufassung) (COM(2021) 804 final vom 15.12.2021).



Es ist dringend erforderlich, den Anstieg der Energiepreise einzudämmen und eine angemessene Gasversorgung für den nächsten Winter und darüber hinaus sicherzustellen. Die beste Option besteht darin, als EU-27 nach einem koordinierten Konzept zusammenzuarbeiten, um Kosten zu sparen und die sich aus unserer gemeinsamen Stärke ergebenden Einflussmöglichkeiten zu nutzen.

Mittelfristig sind mehr strukturelle Lösungen erforderlich, darunter Verbindungsleitungen zur vollständigen Integration des Energiemarkts, sehr viel mehr erneuerbare Energien, Energieeffizienzmaßnahmen und die Diversifizierung der Energieversorgung, um Abhängigkeiten zu vermeiden. Der REPowerEU-Plan wird die Einführung von Maßnahmen in all diesen Bereichen beschleunigen. Die Kommission wird ihren **detaillierten REPowerEU-Plan im Mai** vorlegen. In diesem Zusammenhang ist die Kommission auch bereit, einen unionsweiten Plan für Energieeinsparungen vorzuschlagen.

Im Zusammenhang mit der Einführung von REPowerEU muss der EU-Regulierungsrahmen im Einklang mit den ehrgeizigen Dekarbonisierungszielen der EU an einen wesentlich höheren Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix angepasst werden. Die Kommission wird **bis Mai** Optionen zur **Optimierung der Gestaltung des Strommarkts** prüfen. Dabei werden die abschließende Bewertung der Vor- und Nachteile der Gestaltung des EU-Strommarkts durch die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) und weitere Beiträge zum Funktionieren des Strommarkts<sup>10</sup> Berücksichtigung finden.

Im Laufe der Zeit werden die Beschleunigung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen und die Förderung eines effizienteren Energieverbrauchs zusammen mit einer europäischen Speicherpolitik und einer Diversifizierung der Versorgung durch eine besser koordinierte Zusammenarbeit mit zuverlässigen Lieferanten strukturelle Lösungen bieten, die den Zugang zu erschwinglicher Energie gewährleisten.

Mit den in diesem Papier umrissenen Optionen und Vorschlägen werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, sich auf die größten Stärken Europas zu stützen: Einigkeit und Solidarität.

Die Entscheidungsträger werden ersucht, auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2022 Orientierungshilfe für die weitere Arbeit auf Kommissions- und Gesetzgebungsebene zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit und erschwinglicher Energiepreise jetzt, für den nächsten Winter und darüber hinaus zu geben.

---

<sup>10</sup> Einige Elemente der ins Auge gefassten Optionen für kurzfristige Maßnahmen, etwa die Beschaffung neuer Kapazitäten im Wege wechselseitiger Differenzverträge oder die Verwendung des Aggregatormodells, könnten dazu beitragen, den Weg für künftige Änderungen an der langfristigen Gestaltung des europäischen Marktes zu ebnen, die Verbraucherinnen und Verbraucher in Zukunft vor großen Preisschwankungen zu schützen und die Widerstandsfähigkeit des europäischen Energiemarkts zu erhöhen.