

25.02.08

Unterrichtung

durch die
Europäische Kommission

**Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss
des Bundesrates zum**

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über
gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt**

KOM(2007) 528 endg.; Ratsdok. 13043/07

Drucksache 673/07

und

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/55/EG über
gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt**

KOM(2007) 529 endg.; Ratsdok. 13045/07

Drucksache 674/07

und

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 über
die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden
Stromhandel**

KOM(2007) 531 endg.; Ratsdok. 13048/07

Drucksache 675/07

und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden

KOM(2007) 530 endg.; Ratsdok. 13046/07

Drucksache 678/07

und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen

KOM(2007) 532 endg.; Ratsdok. 13049/07

Drucksache 679/07

Europäische Kommission
Vizepräsidentin

Brüssel, den 19. Februar 2008

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Ole von Beust

Sehr geehrter Herr Präsident,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 30. November 2007.

In Übereinstimmung mit der Entscheidung der Kommission, welche die nationalen Parlamente auffordert, auf ihre Vorschläge zu reagieren, um die politische Willensbildung und Rechtsetzung auf europäischer Ebene zu verbessern, begrüßen wir diese Gelegenheit, auf Ihre Anmerkungen einzugehen. Ich füge die Stellungnahme der Kommission bei. Ich hoffe, mit dieser Antwort auch einen Beitrag zu Ihren Debatten im Bundesrat zu leisten.

Ich sehe der Fortsetzung unseres politischen Meinungsaustausches erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

Margot Wallström



Brüssel, im Februar 2008

**ANTWORT ZUR STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN BUNDESRATES
VOM 30. NOVEMBER 2007 ZUM KOMMISSIONSVORSCHLAG ZUM
ENERGIEBINNENMARKTPAKET**

Drucksache 673/07 (Beschluss)

Die Kommission möchte dem deutschen Bundesrat für die am 30. November 2007 verabschiedete Stellungnahme zu den von Kommission verabschiedeten Gesetzesvorschlägen zum Energiebinnenmarkt danken.

Zunächst begrüßt es die Kommission, dass der Bundesrat die Einschätzung teilt, dass die Intensität des Wettbewerbs im europäischen Elektrizitäts- und Gasmarkt noch unzureichend ist. Dieser Befund ist überaus wichtig, da er für das Ergreifen neuer gesetzlicher Maßnahmen grundlegend ist. Dieser Befund sollte auch vor dem Hintergrund hervorgehoben werden, dass zum Teil unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, mit welchen Maßnahmen der Wettbewerbsmangel behoben werden kann. Übereinstimmung in der Lagebeurteilung sowie im Ziel eines wahrhaft grenzüberschreitenden, wettbewerblichen Energiebinnenmarktes sind in dieser Hinsicht ein ermutigendes Zeichen, um zu beiderseits akzeptablen Gesetzesmaßnahmen zu kommen.

Im Hinblick auf die spezifisch deutsche Situation möchte die Kommission hervorheben, dass die Erkenntnisse der Kommission zum mangelnden Wettbewerb auf den deutschen Energiemärkten von den jüngsten Berichten der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamts und der Monopolkommission weitgehend bestätigt worden sind. Während die vorgeschlagenen Lösungen variieren mögen, sind sich all diese Institutionen darüber einig, dass die deutschen Energiemärkte durch ein ernstes strukturelles Wettbewerbsproblem gekennzeichnet sind. Wir sind davon überzeugt, dass regulatorische Eingriffe im Bereich der Netzwerkanschlusses und der Preisüberwachungen nicht geeignet sind, diese strukturellen Probleme zu lösen. Gerade weil die festgestellten Defizite so ernst sind, ist eine strukturelle Lösung erforderlich, die insbesondere die Unabhängigkeit des Betreibers der monopolistischen Netzinfrastruktur – die diesen Sektor so besonders macht – sicherstellt.

Im Folgenden möchte die Kommission auf die wesentlichen Aspekte der in der Bundesratsstellungnahme angesprochenen Maßnahmen eingehen, wobei es in erster Linie um die eigentumsrechtliche Entflechtung der Übertragungs- und Fernleitungsnetze, die Schaffung einer europäischen Agentur und die Vorschläge zu nationalen Regulierungsbehörden handelt.

- **Vorschläge zur wirksameren Entflechtung der Netze**

Die Kommission möchte zunächst anmerken, dass sie vom Vorschlag zum "efficient and effective unbundling of transmission system operators" Kenntnis genommen hat, den die Vertreter Deutschlands und einiger anderer Mitgliedstaaten Ende Januar in den Rat eingebracht haben. Die Kommission wird diesen Vorschlag analysieren und gegebenenfalls auf der Basis dieses Vorschlags weiterarbeiten.

Was die vom Bundesrat angesprochene Analyse des Zusammenhangs zwischen Investitionen und eigentumsrechtlicher Entflechtung angeht, wurden in der Folgenabschätzung zwei verschiedene Ansätze verfolgt. Erstens wurden in der Folgenabschätzung öffentlich verfügbare Daten aus den Geschäftsberichten der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber (ÜNB/FNB) gesammelt, um ihre Investitionen in Übertragungsnetze zu erfassen. Im Fall von ÜNB/FNB, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eigentumsrechtlich entflochten wurden, wird in der Folgenabschätzung die Investitionstätigkeit vor und nach der eigentumsrechtlichen Entflechtung verglichen. Bei diesem Ansatz werden die Schwierigkeiten vermieden, die bei länderübergreifenden Vergleichen des Investitionsniveaus auftreten, bei denen die länderspezifischen Unterschiede hinsichtlich des Zustands der Infrastruktur oder bei der nationalen Regulierung den Vergleich beeinflussen dürften.

Demgegenüber sind bei der Betrachtung einzelner Unternehmen vor und nach der eigentumsrechtlichen Entflechtung die Anreize der Unternehmen zu Investitionen in neue Infrastruktur als für die Investitionstätigkeit ausschlaggebend anzusehen. Bei diesem Vergleich ergibt sich ein deutliches Bild. Bei den ÜNB/FNB, für die Daten vorliegen, ist ein erheblicher und anhaltender Anstieg des Investitionsniveaus nach der eigentumsrechtlichen Entflechtung festzustellen. Drei bis vier Jahre nach der eigentumsrechtlichen Entflechtung hatten sich die Investitionen in die Netze verdoppelt, und bei einigen ÜNB/FNB war sogar ein noch stärkerer Anstieg zu verzeichnen.

In der Folgenabschätzung wird ausdrücklich anerkannt, dass weitere Faktoren die Investitionstätigkeit beeinflussen, besonders die Entgeltregulierung. Wie bereits dargelegt, ist dies jedoch nur insoweit von Belang, als sich die Entgeltregulierung innerhalb eines Landes geändert hat, da kein länderübergreifender Vergleich vorgenommen wird. Es gibt jedoch keinen Hinweis darauf, dass der steile Anstieg der Investitionen mehrerer ÜNB/FNB nach der eigentumsrechtlichen Entflechtung, wie in der Folgenabschätzung festgestellt, mit einer Änderung der Entgeltberechnungsmethodik des betreffenden Mitgliedstaats in Zusammenhang steht.

In der Folgenabschätzung wird ein zweiter Ansatz für die Prüfung der Frage verwendet, ob es einen Zusammenhang zwischen Investitionen und eigentumsrechtlicher Entflechtung gibt, nämlich die Investitionen in die Verbindungskapazität. Unter Anerkennung der potenziellen Auswirkungen anderer Faktoren auf die Investitionen für Verbindungsleitungen wird dieser Indikator in der Folgenabschätzung als besonders geeignet erachtet, weil damit die Hypothese überprüft werden kann, dass vertikal integrierte Unternehmen ein Interesse daran haben, das Versorgungsgeschäft in ihrem Heimatmarkt durch eine Begrenzung der grenzüberschreitenden Kapazität zu schützen. Die Daten in der Folgenabschätzung scheinen diese Hypothese zu bestätigen. Der Anteil der Engpasserlöse, den eigentumsrechtlich entflochtene ÜNB/FNB reinvestieren, um Engpässe an den Grenzkuppelstellen zu verringern, ist wesentlich größer als bei vertikal integrierten ÜNB/FNB. Die Kommission erkennt an, dass neue Infrastrukturprojekte häufig durch schwierige und

langwierige Genehmigungsverfahren verzögert oder aufgehalten werden. Es handelt sich aber um ein europaweites Problem, das keinen Mitgliedstaat im Besonderen betrifft.

Neuere Daten des Monitoringberichts 2007 der Bundesnetzagentur belegen, dass sich die Engpasssituation an den Grenzkuppelstellen in Deutschland verschlechtert hat. In dem Bericht heißt es, dass Engpässe an allen deutschen Grenzen mit Ausnahme der österreichischen Grenze weiterhin bestehen. Außerdem haben sich die Engpasserlöse an diesen Grenzen fast verdoppelt und sind von 334 Mio. € im Jahr 2005 auf 636 Mio. € im Jahr 2006 gestiegen. Dies entspricht rund 45 % der gesamten Engpasserlöse von rund 1,4 Mrd. € in der EU 25 in dem betreffenden Jahr. Aufgrund dessen verdoppelten sich die Auktionserlöse nur der deutschen ÜNB/FNB von 157 Mio. € im Jahr 2005 auf 314 Mio. € im Jahr 2006. Insbesondere entsprechen die Engpasserlöse allein an den deutschen Grenzen in etwa den Engpasserlösen einer größeren Stichprobe vertikal integrierter ÜNB/FNB in der EU 15 über einen Zeitraum von 4,5 Jahren in Höhe von 623 Mio. € wie in der Folgenabschätzung dargelegt (S. 34). Dies ist ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die grenzüberschreitenden Kapazitäten nicht ausreichend ausgebaut wurden.

Was die Schaffung neuer Regulierungsverfahren zum Netzzugang in Deutschland angeht, möchte die Kommission darauf hinweisen, dass diese Maßnahmen die Einschätzung der Kommission zu bestätigen scheinen, dass es hinsichtlich des diskriminierungsfreien Netzzugangs in Deutschland Probleme gibt. Während Deutschland sich zur Lösung dieser Probleme für eine Regulierungsmaßnahme (Kraftwerknetzanschlussverordnung) entschieden hat, die darüber hinaus noch befristet ist, schlägt die Kommission eine eindeutige strukturelle Maßnahme vor, nämlich die eigentumsrechtliche Entflechtung der ÜNB/FNB. Die eigentumsrechtliche Entflechtung gewährleistet nicht nur einen fairen Netzzugang, sondern beseitigt auch jedes weitere Diskriminierungsrisiko im Zusammenhang mit einem bevorzugten Zugang zu Informationen oder zweckgerichteten Investitionen, die ein integrierter Energieversorger dazu nutzen kann, sein eigenes Versorgungsgeschäft zu bevorzugen. Im Gegensatz dazu ändert ein Regulierungsansatz nichts an diesem grundlegenden Interessenkonflikt. Es kann daher nicht überraschen, dass sich in Mitgliedstaaten mit eigentumsrechtlich entflochtenen ÜNB/FNB keine Notwendigkeit ergeben hat, einen zusätzlichen Regulierungsansatz zu verfolgen, um einen fairen Zugang zum Netz sicherzustellen.

Die Stellungnahme des Bundesrats nennt Einzelbeispiele von Ländern mit eigentumsrechtlich entflochtenen Netzbetreibern, in denen die Netzentgelte, Großhandelspreise oder Marktanteile der etablierten Anbieter überdurchschnittlich seien. Ohne auf die genannten Einzelfälle einzugehen, möchte die Kommission anmerken, dass die Kommissionsanalyse einer wirksameren Entflechtung nicht auf Einzelbeispielen mit zweifelhafter Aussagekraft beruht. Vielmehr hat die Kommission hinsichtlich Preisen, Investitionen, Marktanteilen und einer Reihe anderer Variablen umfassende Analysen durchgeführt, in denen sie die jeweils größtmögliche Anzahl von Mitgliedsländern und die längstmöglichen Zeitreihen berücksichtigt hat. Diese Herangehensweise trägt dazu bei, dass landes- oder periodenspezifische Einflussfaktoren so weit wie möglich neutralisiert werden. Dies lässt sich anhand der Preisanalyse verdeutlichen.

Die in der Folgenabschätzung verwendete Methodik abstrahiert beispielsweise bei der Preisanalyse von absoluten Preisniveaus. An keiner Stelle der Folgenabschätzung werden Mitgliedstaaten auf der Grundlage absoluter Preise verglichen. Stattdessen wird ein Preisindex berechnet, der nur die Änderungen der Preise in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Dadurch, dass von absoluten Preisniveaus abstrahiert

wird, vermeidet die Analyse der Kommission weitgehend das Problem länderspezifischer Einflüsse auf absolute Preisniveaus, denen insbesondere der allgemeine Energieträgermix und die zumindest kurzfristig fixen Netzkosten zugrunde liegen. Diese Berechnungen ergeben, dass der Preisindex in Mitgliedstaaten, die eigentumsrechtlich entflochtene ÜNB/FNB haben, weniger gestiegen als in Mitgliedstaaten mit vertikal integrierten ÜNB/FNB. Neuere Berechnungen mit weiteren Verbrauchsmustern bestätigen, dieses Ergebnis der Folgenabschätzung.

Hinsichtlich des Alternativvorschlages zur eigentumsrechtlichen Entflechtung, dem Modell eines unabhängigen Netzbetreibers (ISO), möchte die Kommission darauf hinweisen, dass ähnliche Modelle in Deutschland auf lokaler Ebene in Form von sogenannten Pachtmodellen existieren. Gerade der Fall Deutschland, wo solche ISO-Funktionen durch die großen Energiekonzerne wahrgenommen werden, illustriert jedoch die Notwendigkeit, dass ISOs tatsächlich unabhängig sein müssen, um im allgemeinen Marktinteresse zu handeln und nicht im Interesse einzelner Unternehmen. Da die Gefahr der Diskriminierung nicht nur während des laufenden Netzbetriebs besteht, sondern gerade auch beim Ausbau des Netzes, insbesondere bei grenzüberschreitenden Leitungen, ist es konsequent, dass die Kommissionsvorschläge dem ISO bei der Investitionsplanung und –durchführung die entscheidende Rolle zugestehen. Die bisher lancierten Alternativvorschläge für einen regionalen Netzbetreiber leiden daran, dass die Unabhängigkeit des Netzbetreibers nicht gewährleistet ist. Nur eine strukturelle Unabhängigkeit kann diese Voraussetzung schaffen. Würde im Gegensatz dazu ein regionaler Netzbetreiber geschaffen, in dem Erzeugungs- und Vertriebsinteressen Einfluss ausüben, könnte ein solches Organ ein Vehikel für kartellartiges Verhalten werden und somit jegliche Wettbewerbsintensivierung konterkarieren.

Die Kommission möchte des Weiteren festhalten, dass ihre Vorschläge für eine wirksamere Entflechtung gleichermaßen für Unternehmen in privatem und in öffentlichem Eigentum gelten. Konkret heißt dies, dass keine Einzelperson oder Personengruppe allein oder gemeinsam mit anderen die Möglichkeit haben würde, die Zusammensetzung oder die Abstimmungs- und Beschlussfassungsverfahren der Organe der ÜNB/FNB oder der Versorgungs- oder Erzeugungsunternehmen zu beeinflussen – unabhängig davon, ob die betreffende Person öffentlichen oder privaten Status hat. Dadurch wird sichergestellt, dass die Unabhängigkeit eines in öffentlichem Eigentum befindlichen Übertragungs-/Fernleitungsnetzes auch dann noch gewährleistet ist, wenn sich die Versorgungs- oder Erzeugungsfunktionen in öffentlicher Hand befinden. Um dieser Anforderung zu genügen, könnte beispielsweise eine öffentliche Stelle oder der Staat die Einflussnahmerechte auf eine andere in öffentlichem oder privatem Besitz befindliche juristische Person übertragen. Entscheidend ist dabei, dass die betreffenden Mitgliedstaaten in allen Entflechtungsfällen nachweisen müssen, dass das angestrebte Ergebnis in der Praxis erreicht wurde und dass die Unternehmen völlig unabhängig voneinander agieren, wodurch tatsächlich gleiche Bedingungen in der gesamten EU geschaffen werden.

- **Vorschläge zur Schaffung einer Agentur für die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden**

Der Energiebinnenmarkt hat sich beträchtlich weiterentwickelt, jedoch besteht in der erweiterten EU mehr denn je eine Regulierungslücke bei grenzüberschreitenden Fragen. Um diese Problematik in Angriff zu nehmen wurde im Jahr 2003 von der Kommission die „Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas“ (ERGEG) eingesetzt. ERGEG hat mit ihrer Arbeit in den letzten Jahren einen äußerst

positiven Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes in den Bereichen Erdgas und Elektrizität geleistet, indem sie nicht verbindliche Leitlinien herausgegeben und Empfehlungen und Stellungnahmen an die Kommission gerichtet hat.

Die Einsetzung von ERGEG hat jedoch die Entwicklung gemeinsamer Standards und Konzepte nicht so entscheidend vorangebracht, wie es für den Aufbau eines grenzüberschreitenden Handels sowie für die Entfaltung zunächst regionaler Energiemärkte und schließlich eines europäischen Energiemarktes erforderlich wäre. Im Laufe der Zeit ist der Energiesektor noch komplexer und in seinen Strukturen noch vielfältiger geworden. Zudem kommen immer mehr unterschiedliche finanzielle Interessen ins Spiel. Der derzeit innerhalb der ERGEG verfolgte Ansatz, bei dem es in der Praxis der Zustimmung von 27 Regulierungsbehörden und von über 30 ÜNB/FNB bedarf, um zu einer Einigung zu gelangen, erbringt nicht die gewünschten Ergebnisse.

Die Kommission ist daher zu dem Schluss gelangt, dass die anstehenden Aufgaben am besten von einer separaten Einrichtung wahrgenommen werden können, die unabhängig und von der Kommission getrennt ist. Der Europäische Rat gelangte im Frühjahr 2007 zu denselben Schlussfolgerungen, und auch das Europäische Parlament bestätigte dies in seinen jüngsten Entschlüssen. Die Lösung für die Schaffung einer unabhängigen Einrichtung auf europäischer Ebene besteht in der Einrichtung einer Agentur, die der Kommission Vorschläge zu Entscheidungen grundsätzlicher Art unterbreiten kann und die in technischen Fragen, die an sie delegiert werden, für Dritte verbindliche regulierungsspezifische Einzelfallentscheidungen treffen kann.

Es wäre jedoch irreführend, von der Schaffung dieser Agentur auf einen generellen Transfer nationaler Regulierungskompetenzen auf die europäische Ebene zu schließen. Erstens kann die vorgeschlagene Agentur bindende Entscheidungen nur in klar definierten Einzelfällen, die Infrastrukturen im Gebiet von mehr als einem Mitgliedstaat betreffen, treffen, zweitens haben die nationalen Regulierungsbehörden im Aufbau der Agentur über den Regulierungsrat entscheidende Mitwirkungsmöglichkeiten und drittens ergänzt die Agentur lediglich die von den nationalen Regulierungsbehörden wahrgenommenen Funktionen auf europäischer Ebene. Ziel des Kommissionsvorschlages ist es, mit der Agentur einen Rahmen zu bieten, in dem die nationalen Regulierungsbehörden zusammenarbeiten können und eine regulatorische Überwachung der Zusammenarbeit zwischen den ÜNB/FNB ermöglicht werden kann.

- **Vorschläge zur Stärkung der nationalen Regulierungsbehörden**

Die Kommission möchte anmerken, dass Deutschland mit der Bundesnetzagentur eine Energieregulierungsbehörde geschaffen hat, die sich bereits durch eine große Unabhängigkeit auszeichnet. Nach Auffassung der Kommission müsste es im Interesse Deutschlands sein, dass die Regulierungsbehörden in anderen Mitgliedstaaten einen ähnlichen großen Umfang an Unabhängigkeit und Kompetenzen erlangen. Die Kommission teilt dabei die Auffassung des Bundesrates, dass die Regulierungsbehörden - sei es auf nationaler oder europäischer Ebene - lediglich ausführende Organe sind, und nicht jeglicher politischer Kontrolle entzogen sein sollten. Diese Prinzipien sind auch Grundlage des Kommissionsvorschlages zur Schaffung einer europäischen Regulierungsagentur.

Hinsichtlich des Kommissionsvorschlages alle einschlägigen Regulierungsbefugnisse auf nationaler Ebene lediglich einer Regulierungsbehörde zuzuweisen, möchte die Kommission anmerken, dass dieser Vorschlag darauf abstellt, die in einigen

Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Institutionen wie Regulierungsbehörden, Ministerien und Parlamenten zerstreuten Befugnisse zu bündeln. Aus diesem Vorschlag sollte nicht abgeleitet werden, dass die Kommission in die Subsidiaritätsrechte der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Schaffung von Regulierungsbehörden auf regionaler Ebene eingreifen möchte. Andererseits ist es jedoch wesentlich, wie auch in Deutschland umgesetzt, dass die deutschen Regulierungsbehörden auf europäischer Ebene einheitlich vertreten werden.

- **Vorschläge zur Stärkung des Wettbewerbs auf dem Gasmarkt**

Durch die vorgeschlagene Auferlegung einer rechtlichen und funktionalen Entflechtung der Speicheranlagenbetreiber wird der effektive Zugang zu den Speicheranlagen deutlich verbessert. Der Umstand, dass Versorger derzeit ihre Konkurrenten ansprechen müssen, wenn sie Speicherkapazitäten benötigen, stärkt das Vertrauen in den Markt nicht und ist eine hohe Barriere für neue Marktteilnehmer. Die Entflechtung der Speicheranlagenbetreiber wird hier Abhilfe schaffen und es Wettbewerbern und Regulierungsbehörden gleichermaßen ermöglichen, sich davon zu überzeugen, dass alle verfügbaren Speicherkapazitäten auf dem Markt angeboten werden. Dabei ist es wesentlich festzuhalten, dass derzeit insbesondere durch langfristige Kapazitätserservierung noch erhebliche Wettbewerbsprobleme im Speichermarkt bestehen und dieses Marktsegment daher kaum als wettbewerblich bezeichnet werden kann. Da Speicher und auch der Zugang zur Gasressourcen zum Beispiel über LNG-Anlagen für den Markteintritt neuer Anbieter entscheidend sind, ist es notwendig, die die Transparenzanforderungen an die Betreiber dieser Anlagen zu erhöhen, auch wenn dies für die Betreiber einen gewissen Mehraufwand bedeuten mag.