

005403/EU XXIII.GP
Eingelangt am 11/01/07

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.1.2007
KOM(2006) 841 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt

{SEK(2006) 1709}
{SEK(2007) 12}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt

1. BISHERIGE ERFAHRUNG MIT DEN BINNENMÄRKTN FÜR ELEKTRIZITÄT UND ERDGAS

1.1. Hintergrund

Seit 1999/2000 wurde in der gesamten Europäischen Union nach und nach ein wettbewerbsorientierter Binnenmarkt für Strom und Gas realisiert¹. Seither wurden in regelmäßigen Intervallen „Benchmarking“-Berichte über die Durchführung und die praktischen Ergebnisse der Richtlinien erstellt. Im Verlauf des Jahres 2006 hat die Kommission die Durchführung weiter beobachtet, vor allem durch ausführliche Länderüberprüfungen und eine sektorspezifische Untersuchung. Aus dieser fortlaufenden Beobachtung geht hervor, dass einige, wenngleich oftmals ungleichmäßige, Fortschritte erzielt wurden.

Einerseits wurden in dieser Zeit die grundlegenden Konzepte des Energiebinnenmarktes im Rechtsrahmen, in institutionellen Vereinbarungen und in der konkreten Infrastruktur, zum Beispiel in der IT-Ausrüstung, verankert. Andererseits gibt es in vielen Mitgliedstaaten keinen nennenswerten Wettbewerb. In zahlreichen Fällen haben die Kunden nicht wirklich die Möglichkeit, sich für einen anderen Versorger zu entscheiden. Kunden, die den Versorger gewechselt haben, sind vielfach nicht mit dem Angebotsspektrum zufrieden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Betroffenen noch kein großes Vertrauen in den Binnenmarkt haben. Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten hat die Kommission im Zeitraum 2005-2006 eine wettbewerbsrechtliche Untersuchung der Gas- und der Strombranche vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden parallel zu dieser Mitteilung veröffentlicht².

¹ Zunächst durch die Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. L 27 vom 30. 1.1997, S. 1) und die Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 1), anschließend durch die Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG (ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 37), die Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel (ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 1) und die Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. September 2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen (ABl. L 289 vom 3.11.2005, S. 1). Einige wenige Mitgliedstaaten haben bereits vor dem Erlass dieser Rechtsvorschriften Liberalisierungsmaßnahmen eingeleitet.

² Mitteilung der Kommission „Untersuchung des europäischen Erdgas- und des europäischen Elektrizitätssektors gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht) - KOM(2006) 851.

1.2. Positive Ergebnisse des Wettbewerbs

Effizienz

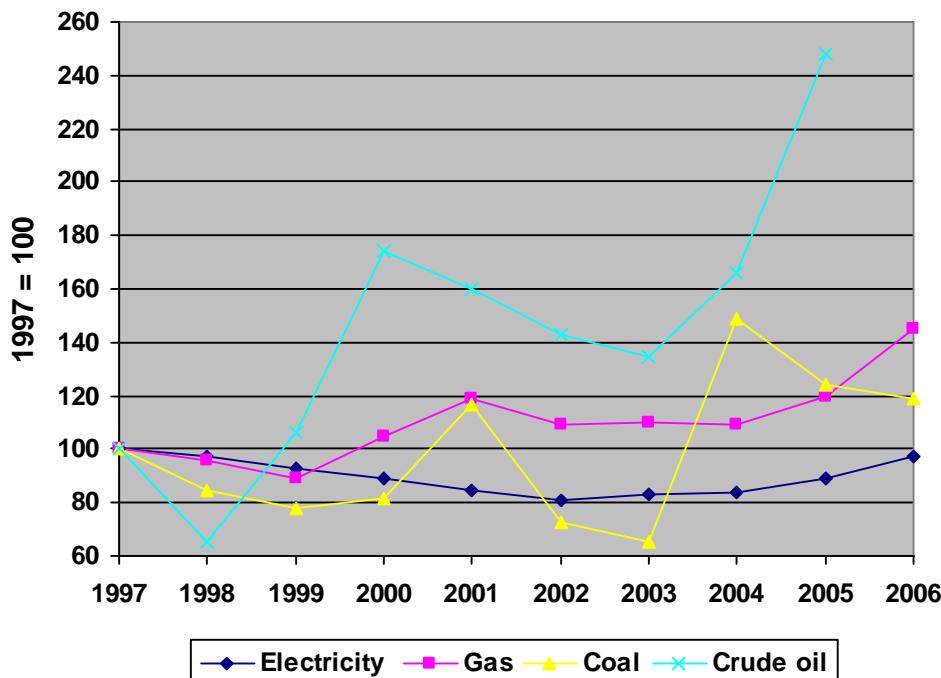
Die Liberalisierung hat eindeutig, insbesondere in der Anfangsphase, zu einigen Effizienzverbesserungen bei der Energieversorgung und zu Einsparungen für die Verbraucher geführt. Die jüngsten Erhöhungen der Großhandelsstrom- und -gaspreise haben sich jedoch in den Endverbraucherrechnungen mehr oder weniger stark niedergeschlagen und machen einige der früheren Senkungen, vor allem bei den größten industriellen Energieverbrauchern, wett. Deshalb könnte der Eindruck entstehen, dass Effizienzverbesserungen nicht ausreichend schnell an die Verbraucher weitergegeben werden. Die Frage ist, ob die Gas- und Strompreise tatsächlich das Ergebnis eines echten Wettbewerbs sind oder nicht eher direkt aus den Entscheidungen von Unternehmen mit Marktmacht resultieren.

Für das höhere Preisniveau gibt es eine Reihe von Gründen, u. a. höhere Kosten für Primärbrennstoffe, anhaltender Investitionsbedarf und umfangreichere Umweltauflagen, z. B. das EU-System für den Emissionsrechtehandel³ und die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen⁴. Ein kontinuierlicher Mangel an Wettbewerbsdruck und ein hoher Konzentrationsgrad auf den Großhandelsmärkten ebenso wie mangelnde Markttransparenz wurden jedoch auch als Gründe ermittelt.

³ Aufgrund der geringen Nachfrageelastizität können die Energieerzeuger die Opportunitätskosten der kostenlos erhaltenen Emissionsrechte im Rahmen des Emissionshandelssystems auf die Strompreise aufschlagen. Nach empirischen Schätzungen und Simulationen für Deutschland und die Niederlande beträgt der an die Verbraucher weitergegebene Anteil der Kosten für CO₂-Emissionsrechte in Abhängigkeit von markt- und technologiespezifischen Faktoren zwischen 60 % und 100 %. Energieintensive Industriezweige, die vom Emissionshandelssystem erfasst werden, sind daher nicht nur mit Kosten für CO₂-Emissionsrechte konfrontiert, sondern auch mit infolge höherer Strompreise gestiegenen Produktionskosten.

⁴ Siehe Mitteilung der Kommission vom 7.12.2005 - Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen - KOM(2005) 627. Die Kosten der Systeme zur Förderung erneuerbarer Energiequellen schlagen sich groben Schätzungen zufolge in den Strompreisen in Deutschland, Spanien und Großbritannien mit einem Anteil zwischen 4 % und 5 % nieder (S. 45).

Durchschnittliche⁵ Endverbraucherpreise für Strom und Erdgas in der EU-15 seit 1997 (Preisstand 1997)



Das obige Schaubild veranschaulicht durch den Umstand, dass die Einzelhandelsstrompreise im Durchschnitt für alle Verbraucher während des betrachteten Zeitraums trotz erheblicher Preiserhöhungen bei den Primärbrennstoffen real relativ konstant geblieben sind, die zunehmende Effizienz bei der Stromversorgung. Bei Herausrechnung der Steuerlast wäre der Strompreis insbesondere für Haushalte tatsächlich sogar gesunken. Was den Erdgassektor betrifft, so wären die preisrelevanten Faktoren - etwa die Notwendigkeit, auf teurere Versorgungsquellen wie Flüssigerdgas (LNG) umzusteigen - und die anhaltende Kopplung bestimmter Erdgasimporte an den Erdölpreis unabhängig von einer Öffnung des Marktes für den Wettbewerb aufgetreten. Es ist unrealistisch, anzunehmen, dass die Energiepreise unabhängig von externen Faktoren immer niedrig bleiben. Die Kommission nahm bereits in der Mitteilung, in der das zweite Richtlinienpaket ursprünglich vorgeschlagen wurde, zu diesem Punkt Stellung⁶. Allerdings sorgen offene, von Wettbewerb geprägte Märkte dafür, dass die Preise für Endnutzer und energieintensive Industrien so niedrig wie möglich sind.

Versorgungssicherheit

Der Binnenmarkt verbessert nicht nur die Effizienz, sondern trägt auch wesentlich zur Versorgungssicherheit bei. Ein großer EU-Markt für Strom und Gas, in dem gemeinsame Regeln gelten, ist ein starker Anreiz für neue Investitionen. In diesem Zusammenhang ist der jüngste

⁵ Gewichteter Durchschnitt der Preise für Großindustrie-, Industrie-, Gewerbe- und Haushaltskunden. Quelle: Eurostat. Die Preisentwicklung für die einzelnen Verbraucherkategorien können den Tabellen 3.7 und 3.8 des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen entnommen werden: Daten zur Energiepolitik der EU - SEK(2007) 12. Für Großverbraucher sind die Preise vom Referenzwert 100 des Jahres 1997 bis Juli 2006 auf 121 für Strom und 201 für Erdgas angestiegen.

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Vollendung des Energiebinnenmarktes - KOM(2001) 125, S. 8.

Bericht der Netzbetreiber über die Angemessenheit der Stromerzeugung aufschlussreich. Darin heißt es, dass bei rechtzeitiger Vornahme der aktuellen und geplanten Investitionen selbst bei einem Anstieg der Spitzennachfrage um 1,5-2,0 % pro Jahr in den Erzeugungskapazitäten unionsweit ein dauerhafter Überschuss über die Spitzennachfrage hinaus bestehen wird. In dieser Hinsicht erfolgt mit den Neuinvestitionen eine deutliche Reaktion auf die Preissignale auf den Großhandels- und den Ausgleichsmärkten, sofern diese ordnungsgemäß funktionieren können. Allerdings treten in Mitgliedstaaten mit einer strikten Preiskontrolle, in denen die Stromnachfrage jährlich dramatisch zunimmt (z. B. Spanien und Portugal) Probleme auf.

Liberalisierte Märkte begünstigen auch die Diversifizierung, da das flexible Reagieren auf die Marktbedingungen gefördert wird. Ferner bedeutet ein integrierter Markt eine stärkere Verhandlungsposition für europäische Energieunternehmen hinsichtlich des Energiebezugs auf globalen Märkten, da es ein breiteres Spektrum an Optionen bei den Versorgungswegen und einen besseren Zugang zu den Kunden gibt. Derzeit werden erhebliche Investitionen in verschiedene Infrastruktureinrichtungen für den Gasimport entweder getätigt oder befinden sich in der Planung. All dies ist das Ergebnis der Liberalisierung; ein stärker wettbewerbsorientierter Rahmen würde die Versorgungssicherheit weiter verbessern.

Die Versorgungssicherheit kann nicht mehr als rein nationale Angelegenheit betrachtet werden. Die Auseinandersetzung mit dieser Frage geht über die nationalen Grenzen hinaus und übersteigt die Möglichkeiten eines einzigen Landes. Speziell die Entwicklung und der Betrieb der europäischen Energienetze müssen künftig zumindest auf regionaler Ebene stärker koordiniert werden, wenn Versorgungsunterbrechungen in der Zukunft vermieden werden sollen. Dies ist derzeit nicht der Fall, und ein kohärentes und sicheres europäisches Netz ist noch lange nicht gegeben.

Der Stromausfall vom 4. November 2006, der weite Teile Europas betraf, demonstrierte die Anfälligkeit der europäischen Elektrizitätsversorgung. Die Gruppe der Europäischen Strom- und Erdgasregulierer (ERGEG) kam in ihrer auf Ersuchen der Kommission am 20. Dezember 2006 abgegebenen Stellungnahme zu dem Schluss, dass die Lehren aus dem Stromausfall in Italien im Jahr 2003 nicht konsequent in die Praxis umgesetzt worden sind, und dass folgende Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine dauerhafte Stromversorgung in Europa künftig gewährleistet ist⁷:

- Annahme rechtsverbindlicher Betriebssicherheitsregeln auf Vorschlag der Kommission;
- Erarbeitung eines Rahmens für den Elektrizitätsnetzverbund (durch die Kommission, als Teil der Energiestrategie);
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Stromnetzbetreibern der EU, die für ihr Handeln öffentlich rechenschaftspflichtig sein sollten.

Nachhaltigkeit

Märkte, auf denen Wettbewerb herrscht, sorgen für größtmögliche Effizienz bei der Energieversorgung und unterbinden Monopolgewinne. Daneben ermöglicht ein liberalisierter

⁷ ERGEG-Zwischenbericht zu den aus dem großen Stromausfall in Europa vom 4. November 2006 zu ziehenden Lehren, E06-BAG-01-05. Die ERGEG wird im Februar 2007 einen Abschlussbericht vorlegen.

Markt Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energiequellen den fairen Zugang zu Kunden und die wirksame Anwendung politischer Instrumente, etwa das Emissionshandelssystem und die Energiebesteuerung, um die Preisbildung bei fossilen Energieträgern zu optimieren⁸. Von transparenten und liquiden Großhandelsenergiemarkten gehen auch wesentlich klarere Signale zugunsten der Energieeffizienz aus.

Zusätzlich steigern klare und transparente Regeln für die Kennzeichnung von Elektrizität die Nachfrage nach Strom mit höherwertigen Nachhaltigkeitsmerkmalen.

1.3. Mangelhafte Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens

Das bestehende Gemeinschaftsrecht muss ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt werden, um das reibungslose Funktionieren der Märkte zu ermöglichen und die wirksame Marktöffnung für alle Verbraucher am 1.7.2007 zu gewährleisten. Deshalb hat die Kommission 34 Vertragsverletzungsverfahren gegen 20 Mitgliedstaaten eingeleitet, die gegen Richtlinien verstößen oder diese nicht umgesetzt haben. Im Anschluss an im April 2006 versandte Aufforderungsschreiben und vor der eventuell notwendigen Anrufung des Europäischen Gerichtshofes hat die Kommission am 12. Dezember 2006 beschlossen, insgesamt 26 mit Gründen versehene Stellungnahme an 16 Mitgliedstaaten zu richten; die größten Mitgliedstaaten sind ausnahmslos betroffen⁹.

Bei der Umsetzung der neuen Binnenmarktrichtlinien wurden insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Regulierte Preise verhindern das Auftreten neuer Marktakteure.
- Die unzureichende Entflechtung von Übertragungs- und Verteilernetzbetreibern gewährleistet nicht deren Unabhängigkeit.
- Beim Netzzugang für Dritte besteht Diskriminierung; namentlich erhalten etablierte Betreiber mit bestehenden langfristigen Verträgen Vorzugsbedingungen beim Netzzugang.
- Die Befugnisse der Regulierungsbehörden sind unzureichend.
- Die Kommission wird nicht über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen unterrichtet, insbesondere in Bezug auf regulierte Versorgungstarife.
- Die insbesondere für die Förderung erneuerbarer Energiequellen wichtigen Angaben zur Herkunft der Elektrizität sind unzureichend.

Das Fortbestehen dieser Vertragsverletzungen fast zweieinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 1. Juli 2004 verdeutlicht die Mängel und Unzulänglichkeiten des mit diesen Richtlinien geschaffenen gemeinschaftlichen Rechtsrahmens. Die

⁸ Die Mitgliedstaaten können aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenen Strom von der Besteuerung ausnehmen, um gemäß der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energiezeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51) ökologischen Aspekten der Stromerzeugung bei der Besteuerung Rechnung zu tragen.

⁹

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Regulierungsbehörden im Energiebereich verfügen nicht über die notwendigen Befugnisse und die Unabhängigkeit, um die Schaffung von effizient und diskriminierungsfrei funktionierenden Märkten sicherstellen zu können. Außerdem erlaubt der bestehende Rechtsrahmen keine ordnungsgemäße und wirksame Regulierung grenzüberschreitender Fragen des Zugangs zu Gas- und Stromnetzen. Der Umstand, dass weiterhin vorzugsweiser Zugang zu grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen gewährt wird, verdeutlicht die Unzulänglichkeiten der bestehenden Regeln. Und schließlich gewährleistet die in den bestehenden Richtlinien vorgesehene rechtliche und funktionelle Entflechtung der vertikal integrierten Netzbetreiber, die sowohl in der Energieerzeugung als auch in der Energieversorgung tätig sind, nicht für alle Versorger gleichen Netzzugang.

1.4. Wettbewerbshemmisse

Wenngleich die oben dargestellten Ergebnisse anzuerkennen sind, muss doch eingeräumt werden, dass die Europäische Union vom Ziel eines echten Energiebinnenmarktes, in dem jeder EU-Verbraucher nicht nur auf dem Papier das Recht hat, seinen Strom- und Gasversorger unter Unternehmen in der EU frei zu wählen, sondern dieses Recht auch tatsächlich, effektiv und problemlos ausüben kann, weit entfernt ist. Daneben ist es ebenso wichtig, dass neue Marktteilnehmer in neue Stromerzeugungs- und Gasimportkapazitäten investieren können, da die etablierten Unternehmen bei nicht ordnungsgemäßer Entflechtung von einer künstlichen Knappheit profitieren dürften.

Derzeit ist die Europäische Union auch weit davon entfernt, Unternehmen in der EU garantieren zu können, dass sie in anderen Mitgliedstaaten Strom und Gas zu den gleichen Bedingungen, wie sie für die existierenden nationalen Unternehmen gelten, diskriminierungsfrei oder ohne Nachteile verkaufen können. Vor allem gibt es noch nicht in allen Mitgliedstaaten einen diskriminierungsfreien Netzzugang und eine gleichermaßen wirksame Regulierungsaufsicht.

Darüber hinaus hat sich die Europäische Union noch nicht in angemessener Weise mit dem Problem auseinandergesetzt, in welchem Umfang Investitionen in adäquate neue Infrastruktureinrichtungen, die auf einem gemeinsamen, stabilen europäischen Regulierungsrahmen zur Förderung des Binnenmarktes beruhen, getätigt werden sollen. Das notwendige Maß an Koordinierung zwischen den nationalen Energienetzen hinsichtlich der technischen Standards, Ausgleichsregeln, Gasqualität, Kontaktregelungen und Mechanismen für das Engpassmanagement, die für ein effektives Funktionieren des grenzüberschreitenden Handels erforderlich sind, fehlt derzeit weitgehend.

Sowohl die sektorspezifische Untersuchung als auch die Länderüberprüfungen, die die Kommission 2006 durchgeführt hat, haben vielfältige konkrete Beispiele für folgende Mängel des derzeitigen Regulierungsrahmens zutage gefördert:

- Große und/oder vertikal integrierte Unternehmen sind hinsichtlich der Informationen, die sie für die Gestaltung ihrer Handelsstrategie verwenden können, deutlich im Vorteil. Im Gegensatz dazu erfahren kleinere Unternehmen zu spät von Ereignissen wie beispielsweise Erzeugungsausfällen, um sich darauf einzustellen zu können.
- In einigen Fällen herrscht innerhalb einer vertikal integrierten Gruppe weiter Unklarheit über die Zuständigkeit für grundlegende Aufgaben des Übertragungs-/Fernleitungsnetzbetreibers (ÜNB/FNB), z. B. für Dispatching- und Ausgleichsdienste.

- Die ÜNB/FNB - vor allem vertikal integrierte - haben es versäumt, Bedingungen zu schaffen, die zu liquiden Wettbewerbsmärkten führen, z. B. dadurch, dass sie örtlich begrenzte, getrennte Ausgleichszonen beibehalten haben, anstatt deren Integration auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene zu erleichtern. Dies kann auf mangelndes Vertrauen zwischen den vollständig entflochtenen und den nicht vollständig entflochtenen ÜNB/FNB zurückzuführen sein.
- Die ÜNB/FNB scheinen den Ausbau der grenzüberschreitenden Kapazitäten, sei es durch Investitionen oder durch andere Mittel, recht langsam betrieben zu haben. In vielen Fällen liegt ist dies die Folge des Umstands, dass der Regulierungsrahmen keine ausreichenden Anreize bietet.
- Es gibt Anzeichen dafür, dass sowohl die ÜNB/FNB als auch die Regulierungsbehörden zu sehr an kurzfristigen nationalen Anliegen orientiert sind, statt proaktiv zu versuchen, zu integrierten Märkten zu gelangen. So werden Engpässe in einigen Staaten an die nationalen Grenzen verlagert, und die grenzüberschreitenden Kapazitäten werden als erstes beschränkt. Einige Regulierungsbehörden konnten sich nur schleppend darauf verständigen, wie die in den Rechtsvorschriften bereits enthaltenen grundlegenden Bestimmungen, etwa die marktorientierte Kapazitätsvergabe, umzusetzen sind.
- Bestimmte Regulierungsbehörden sind in vielerlei Hinsicht bei ihren Beziehungen zur Branche eingeschränkt, da es ihnen an den geeigneten Befugnissen und Ermessensfreiheit fehlt. Dies gilt insbesondere für Fragen, für die die Regulierungsbehörden gemäß den Richtlinien nicht ex-ante zuständig sind, etwa Vorschriften zur funktionalen Entflechtung, nichtentgeltbezogene Zugangsbedingungen, die Bereitstellung von Informationen an Netznutzer, die Gasspeicherung usw.
- Die Regulierungsbehörden wurden gelegentlich in eine Situation gebracht, in der ihre Entscheidungen dem Ziel der Schaffung eines Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes eindeutig zuwiderliefen, was in der Regel auf die direkte oder indirekte Einflussnahme nationaler Regierungen zurückzuführen war. Das deutlichste (wenngleich nicht einzige) Beispiel hierfür sind in unzweckmäßiger Weise regulierte Versorgungstarife.
- Konzentrierte nationale Märkte haben die Regulierungsbehörden tendenziell darin bestärkt, einschneidende Regulierungsmaßnahmen wie Preisobergrenzen auf den Großhandels- und Ausgleichsmärkten einzuführen, die ein erhebliches Investitionshemmnis darstellen. Gleichzeitig sind die Kapazitätsvergabemechanismen überhaupt nicht koordiniert, was potenzielle Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hat.
- Kleinere Mitgliedstaaten hatten häufig Schwierigkeiten, isoliert von ihren Nachbarn einen nennenswerten Wettbewerb einzuführen, und vermochten es nicht, liquide Großhandelsmärkte für Strom und Gas entstehen zu lassen. In diesen Fällen wird ohne ein koordiniertes Regulierungskonzept zwischen benachbarten Rechtssystemen kein Wettbewerb möglich sein.
- Schließlich scheinen die Verteilernetzbetreiber (VNB) vielfach schlecht auf die Marktöffnung für Haushalte ab Juli 2007 vorbereitet zu sein.

Daneben hat der bestehende Rechtsrahmen Probleme auf dem Gebiet der Kapitalströme verursacht¹⁰. Erstens führt die unterschiedlich starke Entflechtung in verschiedenen Mitgliedstaaten zu Asymmetrien, die auf Unionsebene den Wettbewerb zwischen Marktakteuren verzerrn und mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des freien Kapitalverkehrs kaum zu vereinbaren sind. Die Mitgliedstaaten, in denen die Entflechtung weiter vorangetrieben wurde, werden zudem dadurch benachteiligt. Zweitens erfolgte in einigen Fällen, in denen ein grenzüberschreitender Markteintritt dadurch stattfand, dass ein Energieversorgungsunternehmen von einem Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats übernommen oder damit fusioniert wurde, eine mit dem Grundsatz des freien Kapitalverkehrs nicht zu vereinbarende Intervention der nationalen Regulierungsbehörde mit der Begründung, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und des allgemeinen öffentlichen Interesses sei ein Genehmigungsverfahren notwendig¹¹.

Infolge dieser weit verbreiteten Unzulänglichkeiten haben die etablierten Strom- und Gasunternehmen ihre marktbeherrschende Stellung auf „ihren“ nationalen Märkten weitgehend gewahrt. Dies hat viele Mitgliedstaaten dazu bewogen, eine strikte Kontrolle über die den Endverbrauchern in Rechnung gestellten Strom- und Gaspreise beizubehalten, wodurch der Wettbewerb leider vielfach ernsthaft eingeschränkt wird. Die Kommission räumt zwar ein, dass marktbeherrschende Stellungen Regulierungsmaßnahmen erfordern und die Verbraucher eventuell vor Preismanipulation geschützt werden müssen, diese allgemeinen Preisobergrenzen behindern allerdings das Funktionieren des Energiebinnenmarkts. Außerdem unterbinden sie Preissignale, die deutlich machen, wo neue Kapazitäten benötigt werden. Damit schrecken sie Investitionen ab, beeinträchtigen die Versorgungssicherheit und erhöhen die Gefahr künftiger Versorgungsengpässe. Die EU kann nicht zulassen, dass sich eine derartige Situation ergibt. Der Versuch, Probleme auf dem *Großhandelsmarkt* indirekt durch Preiskontrollen auf dem *Einzelhandelsmarkt* zu lösen, hat in der Regel eine Abschottung beider Märkte zur Folge. Dies liegt nicht im langfristigen Interesse der Kunden.

Endkundenpreiskontrollen laufen auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen hinaus, die, falls sie diskriminierend sind, nicht mit Artikel 3 der Richtlinien vereinbar sind, wonach durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für alle Unternehmen gleichberechtigter Kundenzugang sicherzustellen ist. Dariüber hinaus müssen etwaige Ausgleichszahlungen den Regeln für staatliche Beihilfen entsprechen. Drittens kann in Bezug auf die Preisdiskriminierung und Weiterverkaufsbeschränkungen das Wettbewerbsrecht greifen. Wie oben erwähnt, **hat die Kommission im Zusammenhang mit regulierten Tarifen bereits eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Sie wird auch weiterhin dafür Sorge tragen, dass alle einschlägigen Verpflichtungen mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen.**

Die Kommission hat in ihrem Ende 2005 veröffentlichten Bericht¹² auf diese anhaltenden Probleme auf dem Strom- und Gasmarkt hingewiesen. Zum damaligen Zeitpunkt erschien es verfrüh, endgültige Schlussfolgerungen im legislativen Bereich zu ziehen. Allerdings verpflichtete sich die Kommission dazu, eine Reihe von Maßnahmen durchzuführen. Diese wurden wie folgt verwirklicht:

¹⁰ Artikel 56 EG-Vertrag.

¹¹ Im Energiebereich gibt es keine Entsprechung für den „Europäischen Pass“ (d.h. die einmalige Zulassung im Herkunftsmitgliedstaat) im Finanzdienstleistungssektor. Jeder Mitgliedstaat erteilt Genehmigungen (etwa nach den in Artikel 6 der Elektrizitätsrichtlinie 2003/54/EWG vorgesehenen Genehmigungsverfahren für neue Kraftwerke).

¹² KOM(2005) 568.

- (1) Die Kommission hat detaillierte Länderüberprüfungen vorgenommen und dabei Marktteilnehmer in den einzelnen Mitgliedstaaten befragt, darunter kleinere Unternehmen und neue Anbieter¹³.
- (2) Die Leitlinien für das Engpassmanagement für den grenzüberschreitenden Stromhandel, die auf den Ratschlägen der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas (ERGEG) beruhen, wurden am 9. November 2006 erlassen und traten am 1. Dezember 2006 in Kraft¹⁴.
- (3) Die ERGEG hat regionale Initiativen eingeleitet und arbeitet in den folgenden Bereichen an der Beseitigung von Hemmnissen für die Marktintegration: Transparenz, Zugang zu Kapazitäten und Entwicklung von Erdgashubs.
- (4) Die Kommission hat ihre sektorspezifische Untersuchung abgeschlossen¹⁵. Gegen Unternehmen des Elektrizitäts- und Erdgassektors wurde eine Reihe von Ermittlungen eingeleitet.

Daneben hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um Probleme anzugehen, die im Bereich des freien Kapitalverkehrs ermittelt wurden.

Die Kommission beabsichtigt nun, Maßnahmen zu ergreifen, um die noch offenen Fragen auf den folgenden Gebieten in Angriff zu nehmen:

- Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs zu gut ausgebauten Netzen;
- Verbesserung der Regulierung des Netzzugangs auf nationaler Ebene und EU-Ebene;
- Einschränkung der Möglichkeiten eines unfairen Wettbewerbs;
- Schaffung klarer Rahmenbedingungen für Investitionen;
- Lösung von Problemen, die Haushalte und kleinere gewerbliche Kunden betreffen.

Abschnitt 2 enthält eine Zusammenfassung der Pläne der Kommission. Die 2003 erlassenen Rechtsvorschriften enthalten bereits, sofern sie korrekt durchgeführt werden, viele der zentralen Anforderungen an die Entwicklung eines wettbewerbsorientierten europäischen Marktes, wie die vollständige Markttöffnung, die Einführung des regulierten Netzzugangs Dritter und die Verpflichtung zur Einrichtung einer Regulierungsbehörde. Dennoch ist eine gewisse Verschärfung der vorhandenen Rechtsvorschriften erforderlich. Die Kommission wird 2007 nach einer umfassenden Folgenabschätzung, bei der die Erkenntnisse der sektorspezifischen Untersuchung berücksichtigt werden, entsprechende Vorschläge vorlegen.

¹³ Siehe Begleitdokument: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Durchführungsbericht zum EU-Regulierungsrahmen für Elektrizität und Erdgas: Länderüberprüfungen - SEK(2006) 1709.

¹⁴ Entscheidung 2006/770/EG.

¹⁵ Siehe Mitteilung der Kommission „Untersuchung des europäischen Erdgas- und des europäischen Elektrizitätssektors gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht) - KOM(2006) 851.

2. OFFENE FRAGEN VON ZENTRALER BEDEUTUNG

2.1. Gewährleistung des diskriminierungsfreien Netzzugangs durch Entflechtung

Die rechtliche Entflechtung der Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber (ÜNB/FNB) hat bereits zu einem verbesserten Netzzugang Dritter geführt. Es wurden grundlegende Prinzipien für die Nichtdiskriminierung festgelegt und weitestgehend Entgeltstrukturen entwickelt, die die Entwicklung des Wettbewerbs fördern. Quersubventionen wurden nach und nach beseitigt. Bei den Verteilernetzbetreibern, für die die rechtliche Entflechtung erst ab Juli 2007 vorgeschrieben ist, ist dieser Prozess noch im Gang.

Obwohl seit 2004 Fortschritte gemacht wurden, zeigen die in Abschnitt 1 genannten Erkenntnisse aus der Länderüberprüfung und der sektorspezifischen Untersuchung, dass die rechtliche und die funktionale Entflechtung, wie sie derzeit in den Rechtsvorschriften gefordert werden, nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass sich ein echter europäischer Wettbewerbsmarkt für Strom und Gas entwickeln kann.

Die festgestellten Probleme treten nicht überall auf, und es wäre verkehrt, die erheblichen Anstrengungen, die unternommen worden sind, abzuwerten. Die Probleme, worauf die Kommission immer wieder aufmerksam gemacht wird, sind jedenfalls Hauptursachen für die tatsächlich eingetretenen und für potenzielle Wettbewerbsverzerrungen.

Durch die rechtliche Entflechtung wird der aus der vertikalen Integration erwachsende Interessenkonflikt nicht automatisch beseitigt; es besteht also die Gefahr, dass Netze als strategische Güter betrachtet werden, die den wirtschaftlichen Interessen des integrierten Unternehmens dienen, nicht dem allgemeinen Interesse der Netzkunden. Die sowohl im Rahmen der Sektoruntersuchungen¹⁶ als auch der Länderüberprüfungen gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass dieser Umstand in manchen Fällen zu den nachfolgend genannten Problemen führt.

Erstens kann kein diskriminierungsfreier Zugang zu Informationen garantiert werden. Die nach den bestehenden Entflechtungsregeln errichteten Informationsbarrieren können nicht gewährleisten, dass ÜNB/FNB keine marktsensiblen Informationen über das Erzeugungs- und Versorgungsgeschäft des integrierten Unternehmens weitergeben.

Zweitens beseitigen die bestehenden Entflechtungsregeln nicht die Anreize zur Diskriminierung beim Netzzugang für Dritte. Etablierte Anbieter, die Netzeigentümer sind, können also Netzanlagen nutzen, um Wettbewerbern den Markteintritt erschweren. Diskriminierende Zugangsbedingungen können sich äußern beispielsweise im Anschluss neuer Kraftwerke für neue Marktteilnehmer, in ungleichem Zugang zur Netzkapazität (Horten von Kapazität), in künstlich kleingehaltenen Ausgleichszonen oder im Vorenthalten ungenutzter Kapazitäten.

Drittens werden Investitionsanreize verzerrt. Die vertikal integrierten Netzbetreiber haben kein Interesse daran, Netze im allgemeinen Interesse des Marktes zu entwickeln und damit den Neueintritt von Wettbewerbern auf der Erzeugungs- und Versorgungsebene zu erleichtern. Es gibt viele Belege dafür, dass die Investitionsentscheidungen vertikal

¹⁶ Technischer Anhang zur Mitteilung der Kommission „Untersuchung des europäischen Erdgas- und des europäischen Elektrizitätssektors gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht) - SEK(2006) 1724, Absätze 144 ff (Erdgas) und 474 ff (Elektrizität).

integrierter Unternehmen auf die Erfordernisse der mit ihnen verbundenen Versorgungsunternehmen ausgerichtet sind¹⁷. Solche Unternehmen scheinen besonders wenig geneigt, beispielsweise Gasimportkapazitäten in einem offenen Verfahren zu steigern, was in einigen Fällen zu Problemen bei der Versorgungssicherheit geführt hat. Das Gleiche gilt in einigen Fällen für die Verfügbarkeit von Kapazitäten für die Anbindung neuer Erzeugungsanlagen.

Die Kommission hat die Entflechtungsproblematik sorgfältig geprüft und ist zu dem Schluss gekommen, dass nur strenge Entflechtungsvorschriften für Netzbetreiber die richtigen Anreize dazu schaffen könnten, das Netz im Interesse aller Nutzer zu betreiben und zu entwickeln.

Sie erwägt daher mit Blick auf die Ausarbeitung formaler Vorschläge zwei Hauptformen weiterer ÜNB-/FNB-Entflechtungsmaßnahmen:

- **Vollständig (eigenumsrechtlich) entflochte ÜNB/FNB:** Die ÜNB/FNB wären Eigentümer der Übertragungs-/Fernleitungsanlagen und zugleich Netzbetreiber. Das Netz würde unabhängigen Eigentümern gehören, d. h. Versorgungs-/Erzeugungsunternehmen könnten keine nennenswerten Anteile an den ÜNB/FNB mehr halten. Vielfach wird argumentiert, die oben beschriebenen schwierigen Probleme würden erst dann gelöst, wenn die ÜNB/FNB eigenumsrechtlich vollständig entflochten sind. Dies hätte tatsächlich mehrere Vorteile: Der diskriminierungsfreie Netzzugang Dritter wäre gewährleistet und würde als solcher wahrgenommen, wodurch Investitionen in die Erzeugungs- und in die Gasimportinfrastruktur gefördert würden. Die ÜNB/FNB könnten auch potenziell marktsensible Informationen leichter austauschen, wodurch die Effektivität gesteigert würde. Daneben könnten dadurch klare Anreize für den Ausbau der Infrastrukturkapazitäten innerhalb der EU gesetzt werden, da Investitionsentscheidungen nicht mehr von Interessen der Versorgungsparte beeinflusst würden. Ferner würden dadurch grenzüberschreitende Zusammenschlüsse von Übertragungs-/bzw. Fernleitungsunternehmen erleichtert, was eine effektivere Bewältigung grenzüberschreitender Probleme ermöglichen würde. Und außerdem existiert zweifellos ein ideales Mittelmaß zwischen dem Grad der Entflechtung und der Intensität der Regulierungsaufsicht. Die vollständige eigenumsrechtliche Entflechtung würde die Notwendigkeit immer aufwändigerer Regulierungsmaßnahmen mindern; um zu gewährleisten, dass keine Diskriminierung erfolgt, wäre eine leichtere Regulierungsaufsicht ausreichend. Die relativ strenge Beaufsichtigung, mit der die Unabhängigkeit der vertikal integrierten ÜNB/FNB gewährleistet werden soll, könnte erheblich gelockert werden. Außerdem könnte sie durch den resultierenden geringeren Regulierungsdruck sicherlich leichter und rascher verwirklicht werden.
- **Separate Netzbetreiber ohne eigenumsrechtliche Entflechtung:** Diese Lösung würde die Trennung des Netzbetriebs vom Eigentum an den Anlagen erfordern. Versorgungs-/Erzeugungsunternehmen könnten keine nennenswerten Anteile am **unabhängigen Netzbetreiber (UNB)** mehr halten. Die Übertragungs-/Fernleitungsanlagen könnten jedoch

¹⁷

Siehe dazu die einzelstaatlichen Abschnitte über Netzbetreiber und Entflechtung im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Durchführungsbericht zum EU-Regulierungsrahmen für Elektrizität und Erdgas: Länderuntersuchungen - SEK(2006) 1709 -, und den technischen Anhang zur Mitteilung der Kommission „Untersuchung des europäischen Erdgas- und des europäischen Elektrizitätssektors gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht) - SEK(2006) 1724, insbesondere Absätze 157 ff (Erdgas) und 487 ff (Elektrizität).

in einer vertikal integrierten Gruppe verbleiben. Der Netzbetreiber wäre als primäre Schnittstelle zu den Netznutzern allein für den Betrieb und das Dispatching zuständig und würde über die Netzinstandhaltung und den Netzausbau entscheiden. Die Netzbetreiber würden ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen benötigen, die nicht gleichzeitig von einer vertikal integrierten Gruppe eingesetzt würden. Das UNB-Modell würde eine detaillierte Regulierung und permanente regulatorische Beaufsichtigung erfordern.

Es ist wirtschaftlich belegt, dass eine eigentumsrechtliche Entflechtung das wirksamste Mittel ist, um Wahlfreiheit für die Energieverbraucher zu gewährleisten und Investitionen zu beleben. Der Grund dafür ist, dass getrennt operierende Netzunternehmen sich bei Investitionsentscheidungen nicht von überlagernden Angebots- bzw. Erzeugerinteressen leiten lassen. Außerdem würden damit eine übermäßig detaillierte und komplexe Regulierung und unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand vermieden.

Das Konzept des unabhängigen Netzbetreibers würde den Status Quo verbessern, jedoch aber für ein wirksames Funktionieren eine eingehendere, präskriptive und kostenintensivere Regulierung erfordern und wäre weniger wirksam bei der Lösung des Problems mangelnder Anreize für Investitionen in die Netze. In ihrer Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission hat die ERGEG ebenfalls die eigentumsrechtliche Entflechtung als das von ihr bevorzugte Konzept bezeichnet¹⁸.

Die Kommission wird beide Optionen sowohl für das Strom- als auch für das Gasnetz unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenheiten der jeweiligen Branche sorgfältig prüfen. Ziel wird es in beiden Fällen sein, den fairen Netzzugang für alle Unternehmen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass ausreichende Anreize für ÜNB/FNB bestehen, Kapazitäten in angemessenem Umfang bereitzustellen, insbesondere durch neue Infrastruktur.

Die gewählte Entflechtungslösung muss für alle Betreiber und alle einzelstaatlichen Märkte gelten, um Unstimmigkeiten zwischen den Regulierungsbefugnissen auf einzelstaatlicher Ebene und der europäischen Dimensionen des Energiebinnenmarktes zu vermeiden¹⁹. Es ist darauf hinzuweisen, dass zwingende Gründe des Allgemeininteresses (z. B. Versorgungssicherheit) etwaige Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs durch die vorgeschlagenen Optionen in gewissem Umfang rechtfertigen können. Da die eigentumsrechtliche Entflechtung bereits in 11 Mitgliedstaaten eingeführt wurde, wird die Kommission deren Erfahrungen im Vergleich zu jenen der Mitgliedstaaten auswerten, die die rechtliche Entflechtung eingeführt haben. Zwischen Entflechtung und Regulierung besteht ein Zusammenhang. Märkte, in denen keine eigentumsrechtliche Entflechtung erreicht wird, bedürfen einer detaillierteren, komplexeren und präskriptiveren Regulierung. Unter diesen Umständen benötigen die einzelstaatlichen Regulierungsbehörden zur Verhinderung von Diskriminierung insbesondere die Befugnis zu energischeren und mithin stärker belastenden Eingriffen. Allerdings können die Regulierungsbehörden nicht in allen Fällen den Ursachen, die angemessene Investitionen in die Netze unattraktiv machen, umfassend entgegenwirken.

¹⁸ Stellungnahme des Rates der europäischen Energieregulierungsbehörden zum Grünbuch Energie vom 11. Juli 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ Nach Artikel 26 Absatz 1 der Elektrizitätsrichtlinie 2003/54/EG können für kleine, isolierte Netze Ausnahmen von den Entflechtungsregeln gewährt werden.

2.2. Verbesserung der Regulierung des Netzzugangs auf nationaler Ebene und EU-Ebene

2.2.1. Stärkung der Funktion der nationalen Regulierungsbehörden

Die Elektrizitäts- und die Erdgasrichtlinie von 2003 verpflichteten die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Regulierungsbehörden mit spezifischen Zuständigkeiten. Allerdings lässt die Erfahrung in vielen Fällen den Schluss zu, dass die Effektivität der Regulierungsbehörden vielfach aufgrund mangelnder Unabhängigkeit von der Regierung sowie unzureichender Befugnisse und Ermessensfreiheit eingeschränkt wird. So zeigen die Länderuntersuchungen, dass es den Regulierungsbehörden in vielen Angelegenheiten an Ermessensfreiheit und effektiven ex-ante-Befugnissen fehlt, z. B. bei der Festlegung von Regeln für die funktionale Entflechtung oder nichtentgeltbezogene Netzzugangsbedingungen. In anderen Fällen sind die Regulierungsaufgaben zwischen der speziellen Regulierungsbehörde und dem Ministerium oder der Wettbewerbsbehörde aufgeteilt. Die Länderüberprüfungen bestätigten, dass in den Fällen, in denen die nationalen Regulierungsbehörden über unzureichende Befugnisse verfügen, widersprüchliche Entscheidungen und deren unzureichende Befolgung die Folge sind. Dies wird durch einen gesonderten Bericht eines Beraters über die Regulierungszuständigkeiten bekräftigt, in dem das Fazit lautet, dass „weiter Unzulänglichkeiten im Hinblick auf den Umfang der Tätigkeiten, die gewährten Befugnisse und die Fähigkeit der Regulierer, eine unabhängige Regulierung vorzunehmen, bestehen“ und dass dies „Restprobleme in Bezug auf eine asymmetrische Regulierung verursacht und in einigen Fällen eine geeignete Entwicklung des Wettbewerbs verhindert“²⁰.

Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass die Energieregulierer auf nationaler Ebene gestärkt werden und über die notwendige Ermessensfreiheit verfügen müssen, um Entscheidungen in allen relevanten Angelegenheiten treffen zu können. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Regulierer über umfangreiche ex-ante-Befugnisse in den folgenden Bereichen verfügen müssen: i) alle Aspekte des Netzzugangs Dritter, ii) Zugang zur Erdgasspeicherung, iii) Ausgleichsmechanismen, iv) Marktüberwachung z. B. von Strombörsen, v) Einhaltung der funktionalen Entflechtung und der Rechnungslegungs-entflechtung von Verteilernetzbetreibern, vi) alle grenzüberschreitenden Angelegenheiten, vii) Verbraucherschutz, einschließlich etwaiger Endverbraucherpreiskontrollen, viii) Erfassung von Informationen, ix) Sanktionen wegen Nichteinhaltung. **Sie plant daher, eine Verschärfung der Richtlinien auf dieser Grundlage vorzuschlagen.**

Ferner muss unbedingt sichergestellt werden, dass sich nationale Entscheidungen nicht auf die Aspekte nachteilig auswirken, die für den Markteintritt und für die Entwicklung hin zu einem EU-Binnenmarkt für Elektrizität und Erdgas letztendlich ausschlaggebend sind. Zu diesem Zweck sollten bestimmte nationale Regulierungentscheidungen, die insbesondere grenzüberschreitende Fragen und die effektive Entwicklung des Wettbewerbs betreffen, der Kommission notifiziert werden. Diese Verfahrensweise wird bereits seit 2003 für Ausnahmen in Bezug auf den Netzzugang Dritter für neue Infrastrukturen (gemäß Artikel 22 der Erdgasrichtlinie 2003/55/EG und Artikel 7 der Elektrizitätsverordnung (EG) Nr. 1228/2003) und im Sektor der elektronischen Kommunikation praktiziert²¹. **Die Kommission wird**

²⁰ „Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators“, Europe Economics and TIS, Oktober 2006.

²¹ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33, Artikel 7).

zweckmäßige Kriterien prüfen, nach denen andere Entscheidungen dieser Art eine Notifizierung und die Aufsicht der Kommission erfordern würden²².

2.2.2. Koordinierung der Regulierungsbehörden auf EU-Ebene

Die Schaffung eines integrierten Übertragungs-/Fernleitungsnetzes²³ in der EU setzt auch Änderungen des Regulierungsrahmens voraus. Die Beseitigung von Unstimmigkeiten bei Investitionsentscheidungen und beim Netzbetrieb hat finanzielle Implikationen, darunter die Verteilung der mit der Kapazitätssteigerung verbundenen Kosten und Risiken. Darüber hinaus bestehen Probleme mit Inkonsistenzen auf nationaler Ebene, zum Beispiel bei den Tarifstrukturen, den Kapazitätsvergaberegeln, den Ausgleichsregelungen, den Handelszeitplänen und den Maßnahmen für die Versorgungssicherheit. Diese unterschiedlichen Marktkonzepte führen zu einer Segmentierung der Märkte, wobei einige nationale Märkte sogar in verschiedene lokale „Tarifzonen“ oder „Ausgleichszonen“ aufgeteilt bleiben, die der Entwicklung des Binnenmarktes entgegenstehen. Diese Segmentierung des europäischen Marktes verschärft die Auswirkungen der marktbeherrschenden Stellung einer kleinen Zahl von Versorgern und ist nachteilig für die Versorgungssicherheit.

Die Regulierungsbehörden versuchen bereits, diese Probleme über die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas (ERGEG) und explizit durch die regionalen Initiativen für Elektrizität und Erdgas zu lösen²⁴. Es gibt viel versprechende Anzeichen dafür, dass sich auf diese Weise nennenswerte Verbesserungen erzielen lassen. Fortschritte hängen jedoch davon ab, dass alle beteiligten Regulierungsbehörden sich auf Verbesserungen verständern und über die erforderlichen Befugnisse und Aufgaben verfügen. Daher bedarf es größerer Dynamik und einer detaillierteren EU-Koordinierung, wofür mehr Ressourcen benötigt werden. Dies wird in einem Bericht der Kommission über die Erfahrung mit der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 deutlich gemacht werden, zu dem eine Liste konkreter Maßnahmen gehört²⁵. Es kommen drei Hauptkonfigurationen zur notwendigen Delegation von Befugnissen in Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag in Frage, wobei insbesondere im Fall der zweiten und dritten Option Änderungen am Rechtsrahmen erforderlich wären.

- **Schrittweise Entwicklung des derzeitigen Konzepts:** Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Regulierungsbehörden, insbesondere durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den einzelstaatlichen Regulierungsbehörden ein Gemeinschaftsziel vorzugeben, und Einführung eines Mechanismus zur möglichen

²² Nach Auffassung der Kommission sind solche Aufsichtsbefugnisse in den folgenden Bereichen erforderlich: i) Ausnahmen vom Netzzugang Dritter im Falle neuer Infrastruktur, ii) Regulierung der Endverbraucherpreise, iii) alle Entscheidungen, die grenzüberschreitende Fragen betreffen, einschließlich der detaillierten Umsetzung von Leitlinien, und iv) Fragen der Marktbeherrschung, insbesondere hinsichtlich des Fehlens einer angemessenen Liquidität, einschließlich Entscheidungen, die den Umgang mit vorhandenen Übertragungs-/Fernleitungsverträgen betreffen.

²³ s. u., Abschnitt 2.4.

²⁴ Die ERGEG hat am 27. Februar 2006 die Regionalinitiative Elektrizität und am 25. April 2006 die Regionalinitiative Erdgas ins Leben gerufen.

²⁵ Veröffentlichung Anfang 2007. Darin werden sieben Bereiche benannt, in denen eine stärkere Koordinierung der Regulierung potenziell erforderlich ist, wobei nur einige dieser Bereiche vollständig unter die Verordnung fallen: a) Sicherheitsvorschriften, b) Verbundnetzvorschriften, c) Stromhandel, d) Transparenz, e) Ausgleich und Abrechnung, Reservestrom, f) Datenaustausch, g) ortsabhängige Signale und Investitionsanreize.

Überprüfung von Entscheidungen einzelstaatlicher Regulierungsbehörden, die für den Energiebinnenmarkt von Belang sind, durch die Kommission²⁶.

- **Ein Europäisches netzwerk Unabhängiger Regulierer („ERGEG+“):** Hierbei würde die Rolle der ERGEG formalisiert, und ihr würde die Aufgabe übertragen, in genau definierten technischen Fragen und Mechanismen von grenzüberschreitender Bedeutung für die Regulierungsbehörden und Marktakteure (z.B. Netzbetreiber, Strombörsen und -erzeuger) verbindliche Entscheidungen zu strukturieren. Dabei wäre, wo nötig, eine geeignete Beteiligung der Kommission erforderlich, um die angemessene Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses sicherzustellen.
- Einrichtung einer einzigen, neuen Stelle auf Gemeinschaftsebene. Dieser würde insbesondere obliegen, Einzelfallentscheidungen zu regulierungsbezogenen und technischen Fragen des EU-Elektrizitäts- und –gasmarktes, die für das Funktionieren des grenzüberschreitenden Handels in der Praxis relevant sind, zu treffen²⁷.

Die erste der drei Optionen, also die schrittweise Weiterentwicklung des derzeitigen Konzepts, wäre nach Ansicht der Kommission insbesondere deshalb nicht ausreichend, weil Fortschritte weiterhin von freiwilligen Vereinbarungen zwischen den 27 einzelstaatlichen Regulierungsbehörden, die oftmals unterschiedliche Interessen haben, abhängen würden. Daher wäre das „ERGEG+-Konzept“ der mindestens notwendige Ansatz für rasche und wirksame Fortschritte bei der Harmonisierung der für eine effiziente Abwicklung des grenzübergreifenden Handels notwendigen technischen Aspekte.

Angesichts der Bedeutung von Investitionsvorhaben, durch die Erdgas an die europäischen Grenzen transportiert wird, würde von der ERGEG auch erwartet werden, dass sie eine wichtige Rolle im Dialog mit den internationalen Energiepartnern Europas spielt. Dies würde eine intensive Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf der Regulierungsebene ermöglichen. Die Zusammenarbeit mit Südosteuropa, im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer und mit dem internationalen Netz der Energieregulierungsbehörden (International Energy Regulation Network, IERN) sollte fortgesetzt, und neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Russland und anderen Ländern, etwa ein Dialog zwischen der EU und den USA, könnten ausgelotet werden.

2.3. Verringerung der Möglichkeiten eines unfairen Wettbewerbs

Wie in den Berichten der Kommission über die fortlaufende Beobachtung wiederholt festgestellt und in der sektorspezifischen Untersuchung weiter erforscht wurde, zeichnen sich viele nationale Märkte durch einen hohen Konzentrationsgrad aus, woraus sich Bedenken in Bezug auf etwaige Manipulationen des Großhandelsmarktes ergeben. Sowohl der Erdgas- als auch der Elektrizitätsmarkt sind anfällig für Konzentration, da dort vor der Liberalisierung Monopole mit den dafür typischen Merkmalen bestanden.

²⁶ Wie oben erwähnt stützt sich diese Verfahrensweise auf den bereits im Sektor der elektronischen Kommunikation und in Bezug auf Ausnahmen für den Netzzugang Dritter bei neuen Erdgas- und Elektrizitätsinfrastrukturen praktizierten Ansatz.

²⁷ Nach dem Entwurf für einen Interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen [KOM(2005) 59] hätte eine derartige Einrichtung insbesondere die Aufgabe, die Gemeinschaftsnormen in konkreten Einzelfällen anzuwenden, was die Befugnis einschließt, Einzelfallentscheidungen zu treffen, die gegenüber Dritten rechtlich bindend sind (Artikel 4).

Vor allem Strom ist ein Produkt mit einer wenig elastischen Nachfrage, so dass die Verbraucher auch bei relativ hohen Preisen ihren Verbrauch nicht deutlich einschränken. Dieser Umstand, die Auswirkungen von Engpässen und die Notwendigkeit eines ständigen Ausgleichs von Angebot und Nachfrage steigern die Möglichkeit einer Marktbeherrschung. Im Erdgassektor sind die Wettbewerbsschwierigkeiten auch in der Struktur der außereuropäischen Gasbranche und in der nationalen Produktion in den Mitgliedstaaten begründet.

Diese Probleme werden durch den nationalen Zuschnitt der Märkte und mangelnde Integration verschärft. Die in Abschnitt 2.1 und 2.2 dargelegten Verbesserungen würden der Marktintegration starke Impulse verleihen und solche Probleme verringern.

Zudem werden Neuinvestitionen durch neue Markakteure, sofern ein fairer Netzzugang gewährleistet ist, im Laufe der Zeit auch einen Beitrag zum Abbau der Marktkonzentration leisten. Besonders gefördert würde dies dadurch, dass die etablierten Unternehmen oder ÜNB/FNB eine Liste geeigneter Standorte für die Stromerzeugung oder Erdgasspeicherung veröffentlichen und Mechanismen für die Freigabe solcher Standorte für neue Investoren erlassen. Marktteilnehmer haben eine Reihe weiterer kurzfristiger Maßnahmen aufgezeigt, die auch helfen würden, zu stärker vom Wettbewerb geprägten und stärker umkämpften Strom- und Gasmärkten zu gelangen; diese betreffen: a) Transparenz, b) die Vertragsstrukturen und c) die Erdgasspeicherung.

2.3.1. *Transparenz*

Das Konzentrationsproblem wird in den Fällen verschlimmert, in denen marktbeherrschende Unternehmen nicht dazu verpflichtet sind, anderen Marktteilnehmern Informationen offen zu legen. So gehen Großhandelspreisbewegungen häufig auf Produktionsschwankungen der größten Strom- und Gasunternehmen oder auf deren Nutzung von Importkapazitäten zurück. Sind kleinere Marktteilnehmer nicht in der Lage, die Gründe für Marktpreisänderungen zu ermitteln, werden sie benachteiligt sein. Mehr Transparenz würde auch eine bessere Marktaufsicht ermöglichen. Die ERGEG hat bereits Transparenzleitlinien vorgeschlagen und der Kommission empfohlen, sie rechtsverbindlich zu machen.

Die Kommission beabsichtigt daher, verbindliche Transparenzleitlinien entweder durch neue Rechtsvorschriften oder durch die Änderung der bestehenden Elektrizitätsverordnung (EG) Nr. 1228/2003 einzuführen. Ferner plant sie, die Transparenzanforderungen im Erdgassektor im Wege der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 zu verbessern. Grundlage hierfür werden in beiden Fällen die Empfehlungen der ERGEG sein.

2.3.2. *Langfristige Erdgasfernleitungsverträge und Verträge für den nachgelagerten Bereich*

Die Kommission hat die Bedeutung langfristiger Verträge zwischen Produzenten außerhalb der Europäischen Union (vorgelagerter Bereich) und Unternehmen, die Kunden in der Europäischen Union beliefern, wiederholt anerkannt²⁸. In diesen langfristigen Verträgen spiegelt sich die Notwendigkeit von Investitionen im Vorfeld, und sie spielen eine wichtige Rolle für den Zugang zu kosteneffizienten Energielieferungen. Solche Vereinbarungen

²⁸ Siehe zum Beispiel Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 2003/55/EG oder die Erwägungsgründe 8 und 11 in Verbindung mit den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie 2004/67/EG.

werden jedoch in vielen Fällen in den nachgelagerten Bereich ausgedehnt und dienen dazu, über vorrangige Fernleitungsverträge und unverhältnismäßig langfristige Lieferverträge mit örtlichen Versorgern oder direkt mit den Endverbrauchern den Wettbewerb auf dem nachgelagerten Markt auszuschließen, was häufig zur Marktabschottung innerhalb der Europäischen Union führt.

In der Erdgasverordnung sind bereits strenge „use-it-or-lose-it“-Bedingungen für die Fernleitungsverträge festgeschrieben. Zu ihnen gehören auch Verträge, die nach der Richtlinie 91/296/EWG über den Transit von Erdgas über große Netze geschlossen wurden. Diese Anforderungen können zusammen mit zusätzlichen Investitionen in die Gasnetze dazu beitragen, die derzeitigen Hemmnisse für einen nennenswerten Wettbewerb zu überwinden. Eine Weiterentwicklung der „use-it-or-lose-it“-Leitlinien wäre für eine zügigere Ausdehnung des Wettbewerbs ebenfalls hilfreich. **Die Kommission wird die Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 streng überwachen. Daneben wird sie die Leitlinien im Rahmen der Verordnung weiter entwickeln. Sie ist ferner der Ansicht, dass Regulierungsentscheidungen in Bezug auf solche Verträge von der Kommission im Wege der unter Abschnitt 2.2.1 dargelegten Regelungen geprüft werden sollten.**

2.3.3. Zugang zu Speicheranlagen

Ein zweiter Faktor, der sich auf den Wettbewerb auf dem Erdgassektor auswirkt, ist die begrenzte Verfügbarkeit von Speicheranlagen, die häufig in Händen der bisherigen etablierten Unternehmen sind. Wenngleich für Speicheranlagen kein natürliches Monopol besteht, können die Anlagen an bestimmten Standorten große Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Im Jahr 2004 wurden freiwillige Leitlinien für die gute Praxis von Speicheranlagenbetreibern vereinbart, die Feststellungen des 2006 vorgelegten ERGEG-Abschlussberichts²⁹ über die Beaufsichtigung der Anwendung der Leitlinien zeichnen jedoch ein eher enttäuschendes Bild von deren Einhaltung. Auch die sektorspezifische Untersuchung hat eine Reihe diesbezüglicher Probleme deutlich werden lassen. **Die Kommission beabsichtigt daher, Maßnahmen zu prüfen, die einen bestmöglichen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit eines effektiven Zugangs und der Beibehaltung von Anreizen für neue Speicheranlagen schaffen. Dies könnte einen speziellen Regulierungsrahmen erfordern, der Folgendes umfasst: a) rechtliche Entflechtung, b) Erlass verbindlicher Leitlinien nach weiteren Empfehlungen der ERGEG und c) stärkere Befugnisse der Regulierungsbehörden hinsichtlich der Gasspeicherung auf der Grundlage einzelner Anlagen.**

2.4. Koordinierung zwischen den Übertragungs-/Fernleitungsnetzbetreibern

Gas und Strom müssen nach kompatiblen technischen Regeln innerhalb der Europäischen Union frei fließen können. Dies ist von grundlegender Bedeutung dafür, dass nicht nur ein wettbewerbsorientierter Markt, sondern auch Versorgungssicherheit gewährleistet wird. Dazu müssen die ÜNB/FNB ausreichend Übertragungskapazitäten zur Verfügung stellen, damit ohne Beeinträchtigung der Versorgungsqualität die Nachfrage gedeckt und die nationalen Märkte integriert werden können. In den einzelnen Mitgliedstaaten war das Netz dafür

²⁹

http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

ausgelegt, den Erfordernissen vieler, getrennter nationaler Märkte und nicht jenen eines einzigen europäischen Marktes gerecht zu werden. Vermehrte Investitionen in das Netz mit gesamteuropäischer Zielsetzung sind daher dringend erforderlich. Dies setzt eine gemeinsame Planung des Netzausbaus und die Verteilung der Kosten und Risiken einer Erhöhung der grenzüberschreitenden Verbindungskapazität voraus. Über den Bau wichtiger neuer Verbindungsleitungen hinaus gibt es viele andere Möglichkeiten der Kapazitätssteigerung durch die ÜNB/FNB. Die Erneuerung wichtiger Transformatoren, die Installation von Phasenschiebern oder zusätzliche Verdichtungsanlagen im Erdgassektor könnten ebenfalls bedeutende zusätzliche Kapazitäten erschließen. Weitere Verbesserungen könnten einfach durch einen regelmäßigeren Informationsaustausch zwischen den ÜNB/FNB, durch operative Verfahren wie das Redispatching und durch eine Verbesserung des Engpassmanagements erreicht werden, etwa durch einen vermehrten Einsatz der koordinierten Marktkopplung am Vortag sowie durch intra-day-Vergabe. **Alle derartigen Maßnahmen erfordern eine sehr intensive Zusammenarbeit und einen klaren Regulierungsrahmen.**

Für einen effektiven und sicheren grenzüberschreitenden Betrieb müssen die ÜNB/FNB auch detaillierte Betriebsstandards untereinander vereinbart haben. Dies setzt einen hohen Grad an technischer Zusammenarbeit zwischen den ÜNB/FNB voraus, einschließlich eines Austauschs ausführlicher Informationen zur langfristigen Netzplanung wie auch für den Echtzeitbetrieb. Für die Netznutzer sollten diese Interoperabilitätsfragen möglichst wenig sichtbar werden.

Die Erfahrung lässt die Kommission zu dem Schluss gelangen, dass es fraglich ist, ob sich diese Ziele mit dem derzeitigen Rahmen erreichen lassen, in dem die ÜNB/FNB wie auch die Regulierungsbehörden geneigt oder sogar verpflichtet sind, einer nationalen Ausrichtung zu folgen. Dies ist ein zentrales Thema der Länderuntersuchungen für verschiedene Mitgliedstaaten.

Für eine stärkere Koordinierung zwischen den ÜNB/FNB wäre eine neuer Rechtsrahmen auf EU-Ebene notwendig. Bestehenden ÜNB/FNB-Verbindungen würde eine institutionelle Rolle übertragen, und *ihre Funktion würde um förmliche Verpflichtungen und Ziele erweitert*³⁰ („**Option ETSO+\GTE+**“)³¹. Die ÜNB-/FNB-Gruppe könnte zum Beispiel, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung der Versorgungssicherheit, von der Kommission oder den Regulierungsbehörden ersucht werden, über den Betrieb des europäischen Netzes und Investitionen Bericht zu erstatten und technische Standards für die Netzsicherheit, wie oben dargelegt, auszuarbeiten. ETSO+\GTE+ könnte die Aufgabe übertragen werden, Empfehlungen zu genau definierten technischen Fragen wie Normen und Betriebsvorschriften abzugeben. Daneben könnte diese Struktur insbesondere dafür zuständig sein, die Netzentwicklung im Hinblick auf eine Verbesserung der Übertragungskapazitäten zwischen Mitgliedstaaten zu beaufsichtigen. ETSO+\GTE+ würde auch die Überprüfung der bei den Infrastrukturinvestitionen erzielten Fortschritte, z. B. auf erneuerbarer Zweijahres-Basis, und die Interaktion mit der von solchen Investitionen betroffenen örtlichen Bevölkerung obliegen.

Daneben sollten Anstrengungen zur Verwirklichung einer schrittweisen Entwicklung zu regionalen Netzbetreibern unternommen werden: Es würden grenzüberschreitende

³⁰ Dies könnte in Form einer von der Kommission eingesetzten Beratergruppe oder im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung im Zuge der Koregulierung geschehen.

³¹ ETSO (European Transmission System Operators) und GTE (Gas Transmission Europe) sind die Verbände der europäischen Strom- und Erdgas-Übertragungsnetzbetreiber.

Netzbetreiber eingerichtet werden. Diese wären eigentumsrechtlich unabhängig und würden zusätzliche Entflechtungsmaßnahmen, wie oben dargelegt, erfordern.

2.5. Schaffung eines klaren Rahmens für Investitionen in Erzeugungsanlagen / Gaseinfuhr- und -transportinfrastruktur

Die Erfahrungen mit der Einführung des Wettbewerbs in anderen Weltregionen lösten zunächst Bedenken hinsichtlich der Anreize für den Bau neuer Kraftwerke und Erdgasinfrastruktureinrichtungen in einem wettbewerbsgeprägten Umfeld aus. Allerdings stellte sich rasch heraus, dass diese auf einige mittlerweile deutlich gewordene Fehler bei der Konzipierung der Handelsregelungen und auf eine mögliche Marktmanipulation durch bestimmte Marktteilnehmer zurückgingen. Die Richtlinien des Jahres 2003 enthielten Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung solcher Probleme, und die Richtlinien zur Erdgas- und Stromversorgungssicherheit haben diesen Aspekt weiter gestärkt³². Wie die Entwicklung des Liberalisierungsumfelds auf nationaler Ebene gezeigt hat, wird eine höhere Regulierungssicherheit auf EU-Ebene eine starke Anziehungskraft auf zusätzliche Investitionen ausüben und einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten. Die Schaffung eines stabilen und attraktiven Investitionsumfelds muss bei künftigen Maßnahmen auf der EU-Ebene vorrangig sein. Diesbezüglich sind auch Verbesserungen des Regulierungsrahmens notwendig, um Kohärenz und Regulierungssicherheit zu gewährleisten, was den Ausführungen in Abschnitt 2.2. gemäß weitere Änderungen erfordert.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Erstellung eines für höhere Investitionen in FuE und Innovation notwendigen Rahmens im Energiesektor wie in anderen Sektoren auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten eine Priorität sein sollte. Die Kommission wird die Entwicklung der FTE-Investitionen im Energiesektor genau beobachten.

2.5.1. Investitionen in Elektrizitätserzeugung und Infrastruktur

Es sind erhebliche Investitionen erforderlich, um die alternden Kraftwerke in Europa zu ersetzen, wobei sich diese Aufgabe jetzt in einem wettbewerbsorientierten Umfeld und als Reaktion auf das aktuelle Preisniveau stellt. Die in bestimmten Mitgliedstaaten aufgetretenen Probleme waren, wenn sie nicht mit einer unzureichenden Entflechtung in Zusammenhang standen, überwiegend die Folge einer unzweckmäßigen Preiskontrolle auf der Großhandels- oder der Einzelhandelsebene, oder sie zeigten sich in Mitgliedstaaten, in denen es keinen liquiden und zuverlässigen Großhandelsmarkt gibt. Hervorzuheben ist, dass die Richtlinien allen Unternehmen das Recht geben, in ein Elektrizitätserzeugungs- oder Gaseinfuhrprojekt zu investieren. Wenngleich viele Projekte von den großen etablierten Anbietern entwickelt werden, ist dies nicht immer der Fall.

Potenzielle Investoren benötigen allerdings aktuelle Informationen über die kurz- und mittelfristigen Marktentwicklungen. Die Einrichtung des Büros der Energiebeobachtungsstelle, durch das die wesentlichen Energiemarkt-Daten erfasst und ausgewertet werden, wird eine wichtige ergänzende Maßnahme zur Förderung effizienter neuer Investitionen sein. Die Kommission wird unter Berücksichtigung der Richtlinie zur Stromversorgungssicherheit auch

³² Richtlinie 2004/67/EG des Rates vom 26. April 2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung (ABl. L 127 vom 29.4.2004, S. 92) und Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen (ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 22).

eine Arbeitsgruppe einrichten, um die im Stromerzeugungssektor notwendigen Investitionen zu beobachten und den Investitionsrahmen im Hinblick auf die Schaffung ausreichender Kapazitäten in den Mitgliedstaaten zu prüfen. Es gibt mehrere andere Maßnahmen, die ebenfalls dazu dienen, auf die Investitionen im Bereich der Elektrizitätserzeugung Einfluss zu nehmen, zum Beispiel die Zuteilung von Emissionszertifikaten oder besondere Anreize etwa für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen. Diese weiter reichenden Fragen können nicht immer im Rahmen von Richtlinien behandelt werden. Sie werden jedoch von der Kommission in anderen energiepolitischen Bereichen verfolgt werden, die im Aktionsplan zur Überprüfung der Energiestrategie erörtert werden.

Die Entwicklung einer wirksamen Elektrizitätsinfrastruktur wird auch auf EU-Ebene insbesondere durch die TEN-E-Leitlinien gefördert³³.

2.5.2. Investitionen in die Gaseinführinfrastruktur

Die Marktsignale haben auch eine Reihe von Investitionsprojekten für den Transport von Erdgas in den europäischen Markt hervorgebracht. In einigen Fällen war hierfür die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 22 der Erdgasrichtlinie von entscheidender Bedeutung. In bestimmten Fällen könnte ein besserer Gemeinschaftsrahmen über die Einbeziehung der ERGEG erforderlich sein, vor allem wenn viele Mitgliedstaaten betroffen sind. **Die Kommission beabsichtigt, sowohl die aktuellen Befugnisse der Kommission hinsichtlich solcher Ausnahmen beizubehalten als auch die Erdgasrichtlinie zu ändern, um nach den in Abschnitt 2.2.2 dargelegten Mechanismen einen Gemeinschaftsrahmen für Ausnahmeregelungen für neue Erdgasrohrleitungen, die mehr als zwei Mitgliedstaaten betreffen, zu schaffen. Ferner wird sie die Ausarbeitung neuer Leitlinien für alle Ausnahmeregelungen in Erwägung ziehen, die potenziellen Investoren größere Rechtssicherheit bieten werden.**

2.6. Fragen in Bezug auf Haushalte und kleinere gewerbliche Kunden

Ab 2007 werden alle Elektrizitäts- und Erdgaskunden das Recht der freien Versorgerwahl und der Abkehr vom bisherigen Anbieter haben. Damit diese letzte Phase erfolgreich verläuft, muss eine Reihe ungeklärter Fragen gelöst werden. Die Länderüberprüfungen legen den Schluss nahe, dass es mehrere Mitgliedstaaten gibt, in denen die Vorbereitungen auf die Liberalisierung im Jahr 2007 noch nicht weit gediehen sind, während durch die sektorspezifische Untersuchung bestätigt wurde, dass es auch erhebliche Hemmnisse auf der Verteilerebene gibt.

2.6.1. Entflechtung der Verteilernetzbetreiber

Eine vollständige Marktöffnung setzt voraus, dass die Verteilerunternehmen fairen Netzzugang, ein praktikables Verfahren für den Versorgerwechsel und Vertraulichkeit beim Umgang mit Daten gewährleisten. Aus den Länderüberprüfungen und der sektorspezifischen Untersuchung geht jedoch hervor, dass dies vielfach noch nicht der Fall ist. Es gibt viele Bedenken hinsichtlich des Auftretens von Quersubventionen, der Diskriminierung beim Umgang mit Informationen und der Probleme bei den Verfahren für den Versorgerwechsel und den Lastprofilen sowie den Ausgleichsregeln.

³³

Siehe Mitteilung der Kommission zur Planung der Verbundprioritäten - KOM(2006) 846.

Viele dieser Schwierigkeiten lassen sich auf eine unzureichende Entflechtung der Netzunternehmen von den Versorgungsunternehmen zurückführen. Nach den bestehenden Richtlinien gelten für VNB mit mehr als 100 000 Kunden die gleichen Entflechtungsvorschriften wie für ÜNB/FNB. Obwohl die funktionale Entflechtung ab 2004 vorgeschrieben war, wurde diese in mehreren Mitgliedstaaten nicht vorgenommen. Die rechtliche Entflechtung der VNB ist ab Juli 2007 Pflicht. **Die Kommission wird weiter aktiv gegen die Mitgliedstaaten mit unzureichenden Rechtsvorschriften für VNB vorgehen.**

Darüber hinaus behaupten einige Marktteilnehmer, dass die vorhandenen Richtlinien keine ausreichende Durchsetzung auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten vorsehen. Die ERGEG hat bereits eine Empfehlung für vorbildliche Verfahrensweisen beim Versorgerwechsel ausgearbeitet, die durchgesetzt werden muss. **Die Kommission beabsichtigt daher, die Befugnisse der Regulierungsbehörden zur Durchsetzung der funktionalen Entflechtung zu stärken.**

Überdies sind in der derzeitigen Richtlinie VNB mit weniger als 100 000 Kunden von den grundlegenden Entflechtungsanforderungen in der Elektrizitäts- und der Erdgasrichtlinie ausgenommen. Ohne eine sehr starke Regulierung ist es daher eher unwahrscheinlich, dass andere potenzielle Nutzer einen fairen Netzzugang erhalten werden. **Die Kommission wird die Zweckmäßigkeit der 100 000-Schwelle überprüfen.**

2.6.2. Das Marktsegment der Privathaushalte: Verbraucherschutz und Energiearmut

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass die Großhandelsenergiepreise stark schwanken. Daraus ergibt sich die Frage, ob und in welcher Weise Endverbraucher, und insbesondere schutzbedürftige Kunden, solchen Preisschwankungen ausgesetzt werden sollten. In der Elektrizitäts- und der Erdgasrichtlinie sind Vorkehrungen zum Schutz solcher Kunden vorgeschrieben und das Konzept einer Grundversorgung mit Strom enthalten. In den Anhängen der Richtlinien ist schließlich festgelegt, dass die Verbraucher das Recht auf transparente Vertragsstrukturen, ein Streitbeilegungsverfahren, kostenlosen Versorgerwechsel und Schutz vor irregulären Verkaufspraktiken haben müssen.

Im heutigen wirtschaftlichen und sozialen Umfeld können Menschen nicht ohne Energie leben. Strom ist im Alltag der Bürger unverzichtbar. Er ist auch für die Verfügbarkeit vieler wesentlicher Dienste von zentraler Bedeutung. Haushalte mit geringerem Einkommen geben verhältnismäßig mehr für Energie aus als Haushalte mit höherem Einkommen. Ebenso geben Haushalte in ländlichen Gebieten verhältnismäßig mehr für Energie aus als Haushalte im städtischen Raum. Für die große Mehrheit der Bürger in der EU ist die Elektrizitätsversorgung zufriedenstellend. Dies wird durch aktuelle Daten aus einer Eurobarometer-Umfrage und einer Studie zur Verbraucherzufriedenheit belegt³⁴. Die Verbraucherzufriedenheit in der EU erreicht auf einer Skala von 1 bis 10 im Durchschnitt den Wert 7,6³⁵.

³⁴ Eurobarometer-Umfrage zur Verbraucherzufriedenheit mit Leistungen der Daseinsvorsorge (EU-25) und IPSOS-Studie zur Verbraucherzufriedenheit, beide von 2006, noch nicht veröffentlicht.

³⁵ 4% der Verbraucher haben Probleme beim Zugang zu Strom. Praktisch alle europäischen Bürger, die Zugang zu Elektrizität haben, nutzen diesen auch. Von den 72 % der europäischen Bürger, die über einen Gasanschluss verfügen, nutzen diesen knapp drei Viertel (74%). Zwischen 2004 und 2006 blieb die Erschwinglichkeit von Strom relativ konstant, ausgenommen in Griechenland und Italien (steigende Tendenz) sowie Malta (starker Rückgang). 66% der europäischen Bürger bezeichnen die Strompreise als erschwinglich, für 16 % sind sie unerschwinglich, und 15 % halten sie für überhöht. Nur wenige

Nach Auffassung der Kommission müssen EU-weit die höchstmöglichen Standards für die Erbringung öffentlicher Versorgungsleistungen bestehen. Bei dem Wandel, der sich auf dem europäischen Energiemarkt vollzieht, muss das Recht der Bürger, zu vernünftigen, leicht und klar vergleichbaren sowie transparenten Preisen in einer zur Deckung des Grundbedarfs ausreichenden Weise mit Strom versorgt zu werden, umfassend gewahrt werden. Daneben können besondere Maßnahmen zum Schutz der am meisten schutzbedürftigen Bürger, insbesondere vor Brennstoffarmut, getroffen werden. Schließlich bieten die Elektrizitäts- und der Erdgasrichtlinie auch Schutz vor unfairen Verkaufspraktiken und gewährleisten, dass die Bürger über die für die Wahl und den eventuellen Wechsel des Versorgers erforderlichen Informationen verfügen.

Diese Bestimmungen müssen auf einzelstaatlicher Ebene transparent und ohne Diskriminierung umgesetzt werden. Sie dürfen die Öffnung des Energiebinnenmarkts 2007, die im Interesse aller Verbraucher liegt, nicht beeinträchtigen. Gezielte gemeinwirtschaftliche und Universaldienst-Verpflichtungen einschließlich verhältnismäßiger Preisregulierung müssen weiterhin ein fester Bestandteil der Liberalisierung sein. Die Elastizität der Energienachfrage ist sehr gering. Auf Preisschwankungen werden die Verbraucher mit Investitionen in neue Ausrüstungen zur Verringerung des Verbrauchs reagieren müssen. In vielen Mitgliedstaaten unterliegen die Einzelhandelsversorgungstarife allerdings weiterhin einer umfassenderen Preiskontrolle. Obwohl Preiskontrolle Preissignale an die Verbraucher bezüglich künftiger Kosten unterbindet, kann unter bestimmten Umständen Preisregulierung zum Verbraucherschutz notwendig sein, zum Beispiel während des Übergangs zu wirksamem Wettbewerb. Die Preisregulierung muss ausgewogen sein, um nicht die Marktöffnung zu gefährden, eine Diskriminierung zwischen Energieversorgern der EU zu bewirken, Wettbewerbsverzerrungen zu intensivieren oder den Weiterverkauf einzuschränken.

Die Liberalisierung kann von aggressiven und irreführenden Marketing- und Verkaufsstrategien von Energieversorgungsunternehmen begleitet werden, die die Verbraucher zum Wechsel bewegen möchten. Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken schafft einen soliden Rahmen zur Behandlung derartiger Probleme³⁶.

Ein klarer Überblick über die von den Mitgliedstaaten getroffenen einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Energierichtlinien im Hinblick auf die Verbraucherschutzregeln ist nicht verfügbar. Die bestehenden Daten deuten jedoch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten gezielte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für den Umgang mit schutzbedürftigen Kunden eher zurückhaltend genutzt haben. Nur die Hälfte der Mitgliedstaaten hat überhaupt versucht, diese Gruppe zu definieren, und in nur fünf gibt es so etwas wie Sozialtarife. Ferner bestehen erhebliche Unterschiede, was den Ausgleich für Versorgungsunterbrechungen (in nur acht Mitgliedstaaten gibt es Erstattungssysteme), einen Verhaltenskodex für die Preistransparenz und die Vertragsbedingungen betrifft.

Verbraucher haben sich über die Strom- und Gasversorgung beschwert (6 bzw. 5 %). 62 % der Verbraucher in der EU empfinden ihre Interessen als gut gewahrt. In einigen großen Ländern (Deutschland, Italien und Spanien) liegt dieser Anteil unter 50%.

³⁶ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22), anzuwenden ab 12. Dezember 2007.

Deshalb wird die Kommission die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet sowie ihre Auswirkungen auf die Betreiber und die Haushalte untersuchen. Sie wird insbesondere das Instrument der Vertragsverletzungsverfahren nutzen, um die einzelstaatlichen Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen.

Daneben wird die Kommission die Einzelhandelsmärkte mit Blick auf die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Haushalte konstant überwachen, um damit das Vertrauen der Verbraucher in den Energiemarkt zu stärken und die Gefahr von Marktmanipulationen einzudämmen.

Schließlich wird die Kommission im Vorfeld zur Markttöffnung im Juli 2007 eine große Informations- und Sensibilisierungskampagne starten; sie plant die Ausarbeitung einer Energieverbrauchercharta mit folgender Zielsetzung: (i) Bekämpfung von Brennstoffknappheit, (ii) Verbesserung des Mindestinformationsangebots an die Bürger zur Unterstützung bei der Wahl des Versorgers und der Versorgungsoptionen, (iii) Abbau des Verwaltungsaufwands beim Versorgerwechsel und (iv) Schutz der Verbraucher vor unfairen Verkaufspraktiken gemäß den einschlägigen Richtlinien.

2.6.3. Häufigkeit der Zählerablesung

Einige Großhandelsmarktprobleme lassen sich auf eine unzureichende Nachfrageelastizität zurückführen. So wird die Großhandelspreisvolatilität zum Teil dadurch verursacht, dass kleinere Kunden kurzfristig von den Großhandelspreisbewegungen „isoliert“ sind, wodurch die Großhandelspreise noch volatiler werden. Selbst dort, wo die Preise keinerlei Kontrolle unterliegen, verhindert seltene Verbrauchsmessung jede Form von Reaktion bei der Nachfrage bestimmter Kunden.

Die breite Verwendung intelligenter Verbrauchsmessgeräte würde den Wettbewerb und andere politische Ziele wie Energieeffizienz und Versorgungssicherheit voranbringen und Innovationen bei der Bereitstellung von Energiedienstleistungen fördern. Intelligente Verbrauchsmesssysteme sind auch für die Verbraucher vorteilhaft, da die Ablesungen häufiger erfolgen und sie die Gelegenheit haben, ihre Verbrauchsmuster zu ändern. In der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen ist bereits vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten intelligente Verbrauchsmesssysteme zur Erreichung der Energieeffizienzziele verwenden. **Die Kommission wird prüfen, ob in diesem Bereich weitere spezifische Maßnahmen erforderlich sind.**

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

In den obigen Ausführungen wurden die wichtigsten Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen dargelegt, die die Kommission in den letzten sieben Jahren bei der Realisierung eines wettbewerbsorientierten europäischen Elektrizitäts- und Erdgasmarktes gemacht hat. Dieser Initiative war mäßiger Erfolg beschieden. Zwar gibt es einige positive Ergebnisse, die sektorspezifische Untersuchung und die Länderüberprüfungen haben der Kommission jedoch einen deutlichen Einblick in den aktuellen Stand des Liberalisierungsprozesses gegeben, der trotz erheblicher Defizite einige Fortschritte und weitere nennenswerte potenzielle Vorteile aufweist.

Nach Ansicht der Kommission ist ein wettbewerbsorientierter, integrierter Markt nach wie vor die einzige Möglichkeit, auf der Grundlage eines kohärenten Strom- und Gasmarktes mit

500 Mio. Verbrauchern, für die der gleiche Wettbewerbs- und Regulierungsrahmen gilt, eine sichere und nachhaltige Energiezukunft für Europa zu erreichen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es nun an der Zeit ist, zu prüfen, welche der in den vorstehenden Abschnitten 2.1 bis 2.6 dargelegten Optionen sie zur Förderung eines weiteren Durchbruchs in Erwägung ziehen kann, der der letzte Schritt zu vollständig funktionierenden Elektrizitäts- und Erdgasmärkten auf europäischer Ebene sein wird.

Die Kommission hat bereits eine Folgenabschätzung in die Wege geleitet, um festzustellen, welche Verfahren für die Verwirklichung dieser Pläne in der Praxis am besten geeignet sind. Diese wird in der zweiten Jahreshälfte 2007 abgeschlossen sein. Danach wird eine weitere Mitteilung mit ausführlichen förmlichen Vorschlägen an den Rat und das Europäische Parlament erarbeitet werden.

Die Kommission ersucht den Rat und das Europäische Parlament, die von ihr aufgezeigten Ziele als die bei der Verwirklichung des Energiebinnenmarktes zu verfolgenden zentralen Ziele zu bestätigen und ihre Absicht zu billigen, weitere Maßnahmen zu deren Verwirklichung vorzuschlagen.