

042600/EU XXIV.GP
Eingelangt am 09/12/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.12.2010
SEK(2010) 1511 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Integrität und Transparenz des Energiemarkts

{KOM(2010) 726 endgültig}
{SEK(2010) 1510 endgültig}

Von zuverlässigen Preisen, die auf liquiden Großhandelsmärkten gebildet werden, gehen entscheidende kurzfristige Signale für den optimalen Betrieb von Energieproduktionsanlagen und von Verbrauchseinheiten aus. Sie bieten auch eine langfristige Orientierung hinsichtlich der Frage, wo künftige Energieinfrastrukturinvestitionen getätigt werden müssen. Sie schaffen bei den Unternehmen Vertrauen in ihre Fähigkeit, auf Änderungen an den Märkten zu reagieren. Dies wird von entscheidender Bedeutung sein, da für die künftige CO₂-arme Wirtschaft langfristig Klarheit in Bezug auf die künftigen Variablen herrschen muss, damit die hohen Kapitalinvestitionen in neue Erzeugungsanlagen vorgenommen werden. Und nicht zuletzt dienen die Preise auf den Großhandelsmärkten als zuverlässiger Indikator für die Endkundenpreise der Haushalts- und Industriekunden und fördern die effiziente Energienutzung.

Da sie für das Wohlergehen der Bürger Europas und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen Europas entscheidend sind, ist es außerordentlich wichtig, dass Bürger, Unternehmen und nationale Behörden Vertrauen in die Integrität der Energiemärkte haben können. Ohne wirksame Abhilfemaßnahmen untergraben potenzielle unfaire Handelspraktiken das öffentliche Vertrauen, wirken abschreckend auf die Investitionstätigkeit, erhöhen die Volatilität der Energiepreise und können zu allgemein höheren Energiepreisen führen. Dies wiederum kann auch die Wettbewerbsfähigkeit anderer Branchen und energieintensiver Industrien senken.

Die Finanzmarktregelung auf EU-Ebene, die Marktmissbrauchsrichtlinie (MAD), erfasst Energiemärkte nur teilweise, da sie für Finanzmärkte konzipiert ist. Obwohl die darin festgelegten Maßnahmen derzeit überarbeitet werden, wird sie wegen ihres übergreifenden Charakters energiespezifischen Marktmissbrauch (z. B. Zurückhaltung von Erzeugungskapazitäten) nicht vollständig erfassen. Die Rechtsvorschriften für den Energiebinnenmarkt enthalten keine Standards zur Gewährleistung der Integrität solcher Märkte. Bestimmte andere Regeln existieren möglicherweise in den Mitgliedstaaten, doch gelten sie häufig nur für eine einzige Handelsplattform und erstrecken sich auf nur einen Mitgliedstaat.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Regeln für die Energiemärkte nicht ausreichen, um deren stabiles und ordnungsgemäßes Funktionieren zu gewährleisten. Märkte können nicht umfassend überwacht werden, und bestimmte Missbrauchsfälle wie grenzüberschreitende, zwischen zwei oder mehr Warenmärkten und zwischen zwei oder mehr Marktplätzen erfolgende Fälle von Missbrauch sind schwer aufzudecken. Diese Ansicht wird von den sektorspezifischen Regulierungsbehörden in ihren Empfehlungen an die Kommission und von den im Rahmen der Kommissionskonsultation Befragten geteilt.

Ziele

- (1) Es sollte einen effizienten und effektiven Rahmen geben, der gewährleistet, dass die Energiehandelsmärkte Europas ordnungsgemäß funktionieren, d. h. dass ihre Marktergebnisse nicht durch missbräuchliches Marktverhalten verzerrt werden, sondern die Fundamentaldaten des Marktes wirklich widerspiegeln. Dadurch entsteht mehr Vertrauen bei allen beteiligten Akteuren, was wiederum zu einer höheren Beteiligung, mehr Tiefe und Liquidität und niedrigeren Transaktionskosten führt.
- (2) Die Regeln müssen energiespezifischen Marktmissbrauch wirksam erfassen. Sie müssen europaweit einheitlich sein, um sicherzustellen, dass die Händler in der Lage sind, die gleichen Standards für die Einhaltung der Regeln anzuwenden, und beim

Handel in verschiedenen Mitgliedstaaten nicht mit abweichenden Regeln und Anforderungen konfrontiert sind. Außerdem müssen sie vollständig sein und alle relevanten Transaktionen abdecken. Dies bedeutet auch, dass die Regeln mit den vorhandenen Finanzmarktvorschriften kompatibel sein müssen. Zu diesem Zweck sollen mit der vorliegenden Initiative die Konzepte des Insider-Handels und der Marktmanipulation, die in der Marktmissbrauchsrichtlinie verankert sind, für den Energiegroßhandelsmarkt eingeführt werden. Das detaillierte Regelwerk soll jedoch durch delegierte Rechtsakte festgelegt werden.

- (3) Um Marktmissbrauch aufdecken zu können, müssen die Energiegroßhandelsmärkte regelmäßig überwacht werden. Hierzu müsste eine wirksam funktionierende Marktüberwachung zeitnah Zugang zu vollständigen und überprüften Transaktionsdatensätzen haben. Sobald ein Fall von Marktmissbrauch festgestellt wird, muss die Einhaltung der Regeln durchgesetzt werden. Hierzu müssen zuständige Durchsetzungsbehörden benannt werden, die Fälle von Marktmissbrauch auf Energiemärkten wirksam untersuchen und belegen können. Sie müssten über wirksame Sanktionsbefugnisse verfügen, um Marktteilnehmer vor künftigem Marktmissbrauch abzuschrecken. Um Fälle von komplexem grenzüberschreitendem und zwischen zwei oder mehr Warenmärkten erfolgenden Marktmissbrauch in Angriff nehmen zu können, muss ein sinnvoller Mechanismus für die Koordinierung zwischen Finanz- und Energieregulierungsbehörden eingeführt werden.

Politische Optionen

Abgesehen von dem „Business-as-usual“-Szenario wurden sieben Optionen mit den folgenden Merkmalen untersucht:

Option 0: „Business-as-usual“-Szenario

Bei dieser Option wird keine sektorspezifische Initiative ergriffen, die Regulierungsbehörden überwachen lediglich einige Teile des Handelsmarktes. Es gibt keine auf EU-Ebene vereinbarten Marktverhaltensregeln, die in den Mitgliedstaaten kohärent umgesetzt werden könnten. Die Aufsichtsrahmenregelwerke unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten und trotz der künftig stärkeren Kooperation der nationalen Energieregulierungsbehörden in der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) gibt es kein etabliertes Verfahren für den Zugang zu und den Austausch von Daten zu Marktüberwachungszwecken. Daher ist Marktmissbrauch, der auf mehreren Märkten erfolgt und an dem verschiedene, jedoch miteinander verbundene Produkte/Waren beteiligt sind, schwer, wenn nicht gar unmöglich aufzudecken.

Ein Nichttätigwerden der EU bedeutet nicht, dass auf Ebene der Mitgliedstaaten keine Maßnahmen getroffen werden. Nationale Regulierungsbehörden haben bereits begonnen, diese Lücke zu schließen, und haben nationale Maßnahmen eingeführt, die u. a. die Erhebung von Transaktionsdaten, die Überwachung durch die Regulierungsbehörden und Meldesysteme beinhalten. Obwohl diese Regelungen den Umfang der Regulierungsaufsicht deutlich ausweiten, bleiben sie zwangsläufig unvollständig. Mit der Überwachung von einem einzigen Mitgliedstaat betreffenden Transaktionen sind die zwei oder mehr Warenmärkte betreffenden und grenzüberschreitenden Aspekte der Energiehandelsmärkte nach wie vor nicht erfasst, und bestimmte Marktmanipulationen werden nicht festgestellt werden können.

Option 1a – Festlegung von Regeln auf EU-Ebene, Überwachung und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten

Diese Option sieht die Festlegung von Marktmissbrauchsregeln auf EU-Ebene vor. Die Märkte werden auf Ebene der Mitgliedstaaten auf der Grundlage dezentraler Transaktionsmeldungen an die zuständigen Regulierungsbehörden überwacht. Die nationalen Regulierungsbehörden würden die Verantwortung für die Überwachung von Transaktionen übernehmen, bei denen die dazugehörige Lieferung sich in dem Mitgliedstaat, in dem sie zuständig sind, vollzieht (oder diesen betrifft)¹. Die Transaktionen werden den einzelnen Regulierungsbehörden von Händlern oder Dritten separat gemeldet. Händler und/oder Broker würden ihre gesamten Energiegroßhandelstransaktionen der Regulierungsbehörde des Landes, in dem sie niedergelassen sind, melden, unabhängig davon, wo die dazugehörige Lieferung erfolgt². Die Einzelheiten der gemeldeten Transaktionen und die Datenformate werden auf EU-Ebene festgelegt. Die Transaktionsdaten werden auf unterschiedliche Weise und in separaten Systemen der 27 nationalen Regulierungsbehörden gespeichert. Die Regulierungsbehörden betreiben einen dezentralen Datenaustauschmechanismus, der es ihnen ermöglicht, alle Transaktionen zu überwachen, deren Lieferung sich in ihrem Zuständigkeitsbereich vollzieht, und maßgeschneiderte Marktverhaltensregeln durchzusetzen. Falls die Transaktionen mehrere Mitgliedstaaten betreffen (z. B. Kontrakte über den Preisunterschied zwischen zwei Ländern), müssten geeignete Regeln und Koordinierungsmechanismen geschaffen werden. Solche Regeln und Mechanismen würden auch Durchsetzungszuständigkeiten und Pflichten zur Zusammenarbeit festlegen. Die Regulierungszusammenarbeit kann durch eine EU-Stelle (z. B. ACER) unterstützt werden.

Option 1b – Festlegung der Regeln auf EU-Ebene, Berichterstattung, Überwachung und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten, Datenverarbeitung und Überwachung von grenzüberschreitendem und zwischen zwei oder mehr Warenmärkten erfolgreichem Missbrauch durch eine EU-Agentur

Bei dieser Option werden genau wie bei der Option 1a Marktmissbrauchsregeln, Meldepflichten, Datenformate sowie Überwachungs- und Durchsetzungspflichten auf EU-Ebene festgelegt. Gegenüber der Option 1 gibt es jedoch zwei Unterschiede:

Erstens: Während die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten weiterhin Transaktionen überwachen, für die sie die Verantwortung übernehmen, wird auf EU-Ebene eine zusätzliche Überwachungsebene eingeführt. Diese Überwachung würde sich auf das Aufdecken von Fällen von grenzüberschreitendem und zwischen zwei oder mehr Warenmärkten erfolgreichem Marktmissbrauch konzentrieren.

Zweitens: Statt einen dezentralen Datenaustauschmechanismus zu betreiben, senden die Regulierungsbehörden die Transaktionsdaten direkt an die EU-Agentur, die sie nach dem Ort, an dem die dazugehörige Lieferung erfolgte, sortiert. Die sortierten Datensätze werden anschließend an die jeweils zuständige Regulierungsbehörde zurückgeschickt. Eine Kopie

¹ Wenn ein in Land A niedergelassener Händler eine Transaktion mit einem anderen, in Land B niedergelassenen Händler tätigt, die in Land C zu liefernden Strom betrifft, würde die Regulierungsbehörde des Landes C die Verantwortung für die Überwachung übernehmen.

² Wenn ein in Land A niedergelassener Händler Transaktionen tätigt, bei denen die dazugehörige Lieferung in den Ländern B, C und D erfolgt (oder diese Länder betrifft), müsste er diese Transaktionen der Regulierungsbehörde melden, die in Land A zuständig ist.

aller erhaltenen Daten verbleibt bei der EU-Agentur, wodurch diese in der Lage ist, die Marktmissbrauchsfälle zu überwachen.

Option 2 – Festlegung von Regeln auf EU-Ebene, gemeinsame Überwachung in einer einzigen EU-Agentur und in den Mitgliedstaaten, Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten

Anders als bei der Option 1b werden die Transaktionen der EU-Agentur gemeldet. Es ist keine direkte Meldung an die Regulierungsbehörden vorgesehen, aber die nationalen Behörden haben Zugang zu den von der EU-Stelle aufbewahrten Daten. Mit demselben Verfahren wie unter Option 1b beschrieben sortiert die EU-Agentur die Transaktionen und übermittelt die spezifischen Datensätze den jeweiligen Regulierungsbehörden. Dies würde es ihnen ermöglichen, Transaktionen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu überwachen, ohne die Daten selbst zu sammeln.

Option 3 – Festlegung von Regeln auf EU-Ebene, gemeinsame Überwachung durch ACER und die Mitgliedstaaten, Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten

Diese Option entspricht der Option 2, allerdings werden alle Funktionen und Zuständigkeiten der EU-Ebene von ACER wahrgenommen.

Option 4 – Festlegung von Regeln auf EU-Ebene, Überwachung und Durchsetzung durch ACER oder eine einzige EU-Agentur in grenzüberschreitenden Fällen

Diese Option entspricht den Optionen 2 und 3, jedoch sollen in allen festgestellten grenzüberschreitenden Missbrauchsfällen ACER oder die EU-Agentur die Verantwortung für die Durchsetzung übernehmen. Diese Option wurde jedoch nicht weiter untersucht, weil die Kommission keinen Grund zu der Annahme hat, dass, wenn ein Missbrauchsfall aufgedeckt wird, die Mitgliedstaaten nicht in der Lage wären, die Regeln genauso effizient wie die Agentur oder ACER durchzusetzen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollten die nationalen Behörden Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, wenn Missbrauch festgestellt wird.

Option 5 – Selbstregulierung der Märkte

Bei dieser Option wird davon ausgegangen, dass die Behörden auf EU-Ebene und die Mitgliedstaaten weder hinsichtlich der Festlegung von Regeln noch hinsichtlich der Überwachung tätig werden. Es wird angenommen, dass die Branche selbst bestimmte Regeln für die Marktintegrität vereinbaren wird. Falls Marktmissbrauchsfälle bekannt würden, könnten nationale Gerichte oder staatliche Stellen auf der Ebene der allgemeinen Marktaufsicht an der Durchsetzung solcher Regeln mitwirken. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Branche in gewisser Weise bereit wäre, Marktmissbrauchsregeln festzulegen. Die Überwachung und Durchsetzung solcher Regeln würde jedoch a priori als unwirksam betrachtet werden, da der Anreiz für die Datenübertragung durch Marktteilnehmer und für deren Überwachung durch andere Marktteilnehmer oder private Unternehmen ohne die Unabhängigkeit, die staatliche Stellen haben, wohl begrenzt sein wird. Eine schwache Überwachung dürfte zu einem unwirksamen Regime zur Regelung der Marktintegrität führen. Aus diesen Gründen wird diese Option verworfen.

Option 6 – Ausweitung der Missbrauchsrichtlinie (keine sektorspezifische Maßnahmen)

Eine Erweiterung der Finanzmarktrechtsvorschriften auf alle relevanten Energiemärkte würde diese Märkte in die Finanzmarktregelung einbeziehen. Trotz der engen Verbindungen zwischen den Energiemärkten und bestimmten Finanzmärkten wären die Einbeziehung der

Energiewarenmärkte in die Missbrauchsrichtlinie und die Festlegung von Verboten für energiespezifischen Missbrauch (z. B. Zurückhaltung von Erzeugungskapazitäten, Definition von Insider-Informationen) im Rahmen dieser Richtlinie nicht wünschenswert und würden ihren übergreifenden Charakter fragmentieren. Dies haben CESR/ERGEG in ihren Empfehlungen an die Kommission anerkannt, in denen sie erklären, dass eine reine Erweiterung des Geltungsbereichs der Marktmissbrauchsregelungen ... in der Missbrauchsrichtlinie auf physische Produkte nicht empfohlen wird ... [sie] wäre mit dem Risiko einer unzumutbaren Anwendung der Missbrauchsrichtlinie in anderen Bereichen verbunden³. Angesichts dieses deutlichen Ratschlags und des besonderen Geltungsbereichs der Missbrauchsrichtlinie wurde diese Option nicht näher untersucht.

Bewertung der Optionen

Generell erwiesen sich die untersuchten Optionen 1-3 als besser als das „Business-as-usual“-Szenario, da sie in unterschiedlichem Maße Marktmissbrauch besser aufdecken und davor abschrecken sowie die damit verbundenen Kosten für die Gesellschaft verringern können. Gleichzeitig sind mit all diesen Optionen höhere administrative Kosten verbunden. Die Politikoptionen 1b, 2 und 3 haben gegenüber der Option 1a den erheblichen Vorteil, dass sie für das Aufdecken grenzüberschreitender und zwischen zwei oder mehr Warenmärkten erfolgreicher Missbrauchsfälle besser geeignet sind. Die Optionen 2 und 3 haben gegenüber der Option 1b den Vorteil, dass sie das Potenzial haben, die Effizienz der gesamten Überwachung zu verbessern. Direkt und zentral erfasste Daten würden die gesamte Datenbearbeitung durch die Verringerung der Zahl der Datenübermittlungswege vereinfachen und beschleunigen. Dadurch würde auch das Auftreten von Datenübertragungs- und -bearbeitungsfehlern gesenkt werden.

Bei der Option 3 sind das Aufdecken von energiespezifischen Marktmissbrauchsfällen und das Abschrecken davor wegen der generellen Regulierungskompetenz von ACER und ihrer besonderen Ausrichtung auf den Energiebereich voraussichtlich am effektivsten. Da ACER bereits existiert, werden die administrativen Kosten für den Betrieb der bei dieser Agentur angesiedelten Marktüberwachung auch niedriger sein als bei der Option 2, bei der eine neue Agentur eingerichtet werden müsste. Daher wird die Option 3 den benannten Zielen am besten gerecht. Wenngleich sich die Gesamtnutzeffekte der vorgeschlagenen Maßnahmen schwer quantifizieren lassen, dürften sie die Kosten des durch sie verursachten Verwaltungsaufwands deutlich aufwiegen.

Sonstige Fragen

Ausarbeitung sektorspezifischer Regeln - Rechtsform

Da wichtige Energiehandelsplätze bereits von der Marktmissbrauchsrichtlinie erfasst werden, müssen Definitionen, die Marktmissbrauch speziell in Märkten für den physischen Energiehandel betreffen, sehr gut auf die Missbrauchsrichtlinie abgestimmt sein. Diese Regeln sollten sich, soweit möglich und logisch, von den Konzepten leiten lassen, die den Definitionen in der Missbrauchsrichtlinie zugrunde liegen. Allerdings ist von entscheidender Bedeutung, dass ein maßgeschneidertes Regime die spezifischen Merkmale der Energiemärkte berücksichtigt, insbesondere, dass sie in hohem Maße erheblichen

³ Empfehlungen von CESR und ERGEG an die Europäische Kommission – Antwort auf die Frage F.20 - Marktmissbrauch.

Preisänderungen infolge einer ökonomischen oder physischen Zurückhaltung von Kapazität ausgesetzt sein können.

Um Flexibilität und Rechtssicherheit zu ermöglichen, sollten die Regeln in Absprache mit den Marktteilnehmern in Form von Leitlinien ausgearbeitet werden. Diese könnten anschließend durch von der Kommission verabschiedete delegierte Rechtsakte verbindlich gemacht werden. Dieser Vorschlag trägt den meisten Antworten der Branche Rechnung. Dies ist ein vernünftiger Ansatz für alle Optionen, die Regeln auf EU-Ebene erfordern. Er passt zu dem Ansatz, der bei der Regulierung des Finanzsektors im Rahmen der Lamfalussy-Regelungen verfolgt wurde, und würde daher auch zur „Interaktion“ zwischen der Finanzregulierung und der sektorspezifischen Regulierung beitragen. Falls eine EU-Agentur für die Überwachung und detailliertere Leitlinien verantwortlich ist, wäre eine Verordnung die am besten geeignete Form des Basisrechtsakts.

Geltungsbereich hinsichtlich der Warenmärkte

Die Strom- und Gasmärkte sind mit anderen Warenmärkten verbunden, insbesondere mit den Märkten für Primärenergieprodukte und für Emissionszertifikate im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS).

Kohle ist ein wichtiger Primärbrennstoff, der für die Stromerzeugung genutzt wird, während die Preise für Erdöl und für Mineralölerzeugnisse die Strompreise dadurch beeinflussen, dass sie bei langfristigen Erdgaslieferverträgen als Referenz dienen. Auf diesen Märkten herrscht jedoch ein weltweiter Handel, wobei die wichtigsten Teilnehmer in Drittländern niedergelassen sind. Eine isolierte Marktüberwachung auf EU-Ebene wäre unvollständig, und die Missbrauchsregeln wären zum Teil nicht durchsetzbar. Diese Ansicht teilten auch die Konsultationsteilnehmer.

Bei den Emissionszertifikaten ist die Lage jedoch anders. Der Emissionshandel im Rahmen des EU-EHS ist vom Geltungsbereich her per Definition europäisch. Mit seiner Einführung wurde die Kohle zu einem zentralen Faktor der europäischen Strommärkte. Der Stromerzeugungssektor ist der größte einzelne Emissionssektor in der EU, auf den ca. 40 % der Emissionen im Rahmen des EU-EHS entfallen. Die Versorgung mit Emissionszertifikaten wirkt sich auf die Entscheidung der Erzeuger für einen bestimmten Brennstoff und somit auf die Nachfrage nach verschiedenen Brennstoffen aus, genauso wie relative Preisentwicklungen bei Brennstoffen den Kraftwerkseinsatz beeinflussen und infolgedessen die Nachfrage nach Kohle bestimmen. Es besteht daher eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen beiden Märkten. Wegen dieser Verflechtungen und der wachsenden Bedeutung der CO₂-Handelsmärkte hat die Kommission beschlossen, eine gründliche Prüfung der Frage einzuleiten, wie die Integrität dieser Märkte am besten gewährleistet werden kann. Die Ergebnisse dieser Prüfung sollen 2011 vorliegen.

Überwachung und Bewertung

Die fortlaufende Evaluierung und Überwachung der Umsetzung eines maßgeschneiderten Regimes zur Gewährleistung der Integrität der Energiemärkte muss eine Reihe von Bereichen abdecken, darunter die Zweckmäßigkeit von Marktmissbrauchsregeln für Energiemärkte, die „Interaktion“ mit der Finanzmarktregulierung, die Auswirkungen auf die Marktaufsicht auf Ebene der Mitgliedstaaten und die Frage, wie die Koordinierung der Durchsetzung in der Praxis funktioniert, die Wirksamkeit der Überwachung auf EU-Ebene und die tatsächlichen Auswirkungen der Meldung von Transaktionen auf die Marktteilnehmer.

Es ist folgender Überwachungs- und Überprüfungszeitplan vorgesehen:

Nach zwei Jahren soll ACER der Kommission einen Bericht vorlegen über die Auswirkungen des neuen Regimes auf die Aufsicht auf Ebene der Mitgliedstaaten, die Erfahrung mit der Zusammenarbeit zwischen Behörden auf nationaler Ebene, auch bei der Durchsetzung, und die Auswirkungen der neuen Regelungen auf die Marktteilnehmer, vor allem hinsichtlich der Transaktionsmeldung. Aufbauend auf dem ACER-Bericht überprüft die Kommission die Wirksamkeit der Überwachung auf EU-Ebene.

Nach fünf Jahren überprüfen ACER und die Finanzregulierungsbehörden gemeinsam die Interaktion zwischen dem maßgeschneiderten Regime für die Energiemarktintegrität und der umfassenderen Finanzregulierung auf EU-Ebene und nationaler Ebene.

Ausgehend von der gemeinsamen Überprüfung von ACER und den Finanzregulierungsbehörden sollte die Kommission dann die Gesamtwirksamkeit des maßgeschneiderten Marktintegritätsregimes überprüfen.