

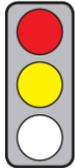
# ERDGASBINNENMARKT

Stand: 04.12.07

## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Es soll verhindert werden, dass Unternehmen gleichzeitig in der Gasgewinnung oder Gasversorgung tätig sind und Fernleitungsnetze kontrollieren. Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten sollen grundsätzlich keine Fernleitungsnetze kontrollieren dürfen. Ferner soll der Zugang zu Gasspeichern reguliert werden.

**Betroffene:** Unmittelbar alle Unternehmen der Erdgaswirtschaft, insbesondere integrierte Erdgaskonzerne, mittelbar auch private und gewerbliche Endverbraucher.



**Pro:** Der EU-Binnenmarkt wird vor wettbewerbsverzerrenden Marktzutritten geschützt.

**Contra:** Die vorgeschlagenen Entflechtungsmaßnahmen entziehen den betroffenen Unternehmen das Eigentum an ihren Netzen oder jedenfalls die Verfügungsmacht darüber. Für die Regulierung des Zugangs zu Gasspeichern gibt es keine tragfähige ökonomische Begründung.

**Änderungsbedarf:** Verzicht auf die vorgesehenen Entflechtungsmaßnahmen und den regulierten Zugang zu Gasspeichern, Abschwächung des Marktzutrittsverbots für Nicht-EU-Unternehmen.

## INHALT

### Titel

Vorschlag **KOM(2007) 529** vom 19. September 2007 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame **Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt**

### Kurzdarstellung

- ▶ **Erweiterte Entflechtung der Fernleitungsnetze von Erdgaserzeugung und -versorgung**
  - Die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie treibt die bereits durch die Richtlinie 2003/55/EG eingeleitete Entflechtung der Fernleitungsnetze von der Erdgasgewinnung und -versorgung weiter. Fernleitungsnetze transportieren Erdgas zur Belieferung regionaler und lokaler Verteilnetze.
  - Nach der vorgeschlagenen Richtlinie darf kein Unternehmen in der EU Erdgas gewinnen oder verkaufen und gleichzeitig direkt oder indirekt Fernleitungsnetze kontrollieren (geänderter Art. 7 Abs. 1 lit. b). Im Sinne der Richtlinie kontrolliert ein Unternehmen ein anderes, wenn es in der Lage ist, dessen Verhalten zu bestimmen (neuer Art. 2 Nr. 36).
  - Personen, die leitende Funktionen bei Unternehmen der Gasgewinnung oder -versorgung ausüben oder an ihnen Anteile besitzen, dürfen nicht mehr in Vorständen oder Aufsichtsräten von Fernleitungsnetzbetreibern sitzen. Sie dürfen auch nicht andere Personen in solche Positionen berufen. Das gleiche gilt in umgekehrter Richtung (geänderter Art. 7 Abs. 1 lit. c).
- ▶ **Kontrolle von Fernleitungsnetzen durch Personen aus Nicht-EU-Staaten nur in Ausnahmefällen**
  - Fernleitungsnetze in der EU dürfen nicht von Personen aus Nicht-EU-Staaten kontrolliert werden (neuer Art. 7a Abs. 1).
  - Zwischenstaatliche Abkommen, bei denen die Europäische Gemeinschaft Vertragspartei ist, können Ausnahmen von dieser Regel zulassen (neuer Art. 7a Abs. 2).
  - Beantragt ein Fernleitungsnetzeigentümer oder -betreiber, der von Personen aus Nicht-EU-Staaten kontrolliert wird, eine Zertifizierung, so wird ihm diese nur erteilt, wenn er ein gleiches Maß an Entflechtung nachweist, wie es von Netzbetreibern aus der EU verlangt wird. Dazu muss der Antragsteller nachweisen, dass eine Einflussnahme auf den Fernleitungsnetzbetreiber
    - weder durch Interessen der Gasgewinnung oder -versorgung
    - noch durch einen Nicht-EU-Staat möglich ist (neuer Art. 7b Abs. 2).
- ▶ **Ohne Entflechtung keine Zulassung als Fernleitungsnetzbetreiber**
  - Ein Fernleitungsnetz darf nur mit staatlicher Zulassung betrieben werden. Voraussetzung für die Zulassung ist, dass der Übertragungsnetzbetreiber hinreichend entflochten ist. Der Netzbetreiber muss ferner nachweisen, dass er nicht durch Personen aus Drittstaaten kontrolliert wird. Sind beide Bedingungen erfüllt, zertifiziert die nationale Regulierungsbehörde den Netzbetreiber und erteilt ihm die Zulassung (neuer Art. 7b Abs. 1).
  - Hält die Kommission die Voraussetzungen für eine Zertifizierung nicht für gegeben, fordert sie die nationale Regulierungsbehörde auf, die Zertifizierung zu widerrufen. Dies ist für die nationale Regulierungsbehörde bindend (neuer Art. 7b Abs. 7–10).

- Zertifizierte Fernleitungsnetzbetreiber müssen der nationalen Regulierungsbehörde alle Transaktionen melden, die zu einer Neubewertung der Entflechtung führen können. Die Behörde kann auch aus eigener Initiative ein neues Zertifizierungsverfahren einleiten (neuer Art. 7b Abs. 3 und 4).

► **Entflechtungsvariante 1: Getrenntes Eigentum**

Im Regelfall soll es zu einer eigentumsrechtlichen Entflechtung kommen (Art. 7 Abs. 1 b und Abs. 2) Dafür muss ein Erdgasunternehmen entweder seine Erdgasgewinnungs- und -versorgungssparte oder sein Fernleitungsnetz an einen Dritten verkaufen. Alternativ kann ein Erdgaskonzern in zwei oder mehrere Unternehmen aufgeteilt werden („Aktiensplit“, Begründungserwägung Nr. 11).

► **Entflechtungsvariante 2: Errichtung eines „unabhängigen Netzbetreibers“**

- Die Mitgliedstaaten können Erdgaskonzernen ausnahmsweise erlauben, das Eigentum an ihren Fernleitungsnetzen zu behalten, ohne den Konzernverbund mit der Erdgasgewinnung und -versorgung aufzugeben. Dazu müssen sie die Fernleitungsnetze als sogenannte „unabhängige Netzbetreiber“ verselbständigen. Unabhängige Netzbetreiber erhalten nur dann eine Zulassung, wenn sie zusätzliche Bedingungen erfüllen (neuer Art. 9 Abs. 2).

- Zusätzliche Zulassungsbedingungen sind insbesondere:

- Die Europäische Kommission muss die Zulassung genehmigen (neuer Art. 9 Abs. 1).
- Der „unabhängige Netzbetreiber“ muss sich verpflichten, einen von der Regulierungsbehörde vorgeschlagenen zehnjährigen „Netzentwicklungsplan“ umzusetzen (neuer Art. 9 Abs. 2 lit. c).
- Der Erdgaskonzern als Eigentümer des „unabhängigen Netzbetreibers“ muss sich verpflichten, die zugesagte Netzentwicklung zu finanzieren. Die Finanzierungsvereinbarungen müssen von der Regulierungsbehörde genehmigt werden (neuer Art. 9 Abs. 6 lit. b).
- Verfügt ein Erdgaskonzern über Speicheranlagen, ohne die eine effiziente Versorgung von Kunden nicht möglich ist, so müssen diese „zumindest hinsichtlich ihrer Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt“ vom Betrieb des Fernleitungsnetzes getrennt werden (neuer Art. 9a Abs. 1). Die Mitgliedstaaten bestimmen, unter welchen Bedingungen der Zugang zu einer Speicheranlage für die Gasversorger erforderlich ist (geänderter Art. 19 Abs. 1).

► **Erweiterte Befugnisse der Regulierungsbehörden**

- Die Mitgliedstaaten müssen ihre Regulierungsbehörden ermächtigen, angemessene und nichtdiskriminierende Tarife für die Netznutzung festzulegen (neuer Art. 24c Abs. 4).
- Die nationalen Regulierungsbehörden erhalten auch die Befugnis, Bedingungen und Preise für den Zugang zu Speichern und Gasverflüssigungsanlagen (sog. LNG-Anlagen) festzulegen (Art. 24 c Abs. 6)
- Die Regulierungsbehörden können – auch wenn sie keinen Wettbewerbsverstoß festgestellt haben – Erdgasunternehmen zwingen, Gaskapazitäten freizugeben (neuer Art. 24c Abs. Abs. 3 lit. b).

## Änderung zum Status quo

- Bisher darf ein Fernleitungsnetzbetreiber in einem Erdgaskonzern verbleiben, wenn er „zumindest hinsichtlich seiner Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt“ von übrigen Tätigkeitsbereichen getrennt ist (alter Art. 9 Abs. 1 RL 2003/55/EG). Dies lässt Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen.
- Gegenüber den Regulierungsbehörden müssen Fernleitungsnetzbetreiber geplante Investitionen bislang nicht nachweisen und auch keine Finanzierungsgarantien vorlegen. Sie müssen bisher nur investieren, wenn sie sonst die Versorgungssicherheit nicht garantieren können.
- Bislang freiwillige Leitlinien, die den Zugang zu Speicheranlagen regeln, sollen nun rechtsverbindlich werden (neuer Art. 9a Abs. 3).
- Vorschriften, wonach Nicht-EU-Unternehmen nur dann die Kontrolle eines Fernleitungsnetzes in der EU gestattet werden darf, wenn sie selbst hinreichend entflochten sind, gibt es bisher im EU-Recht nicht.
- Die nationalen Regulierungsbehörden müssen bisher zwingend die Erdgasmärkte beobachten, Methoden zur Berechnung von Netzzugangstarifen festlegen und über Einzelfallbeschwerden entscheiden. Die Mitgliedstaaten können ihren Regulierungsbehörden weitere Befugnisse verleihen, sind dazu aber nicht verpflichtet (alter Art. 25 RL 2003/55/EG).

## Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht davon aus, dass ein funktionierender Erdgasbinnenmarkt auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden kann. Sie hält daher ein Handeln der EU für geboten.

## Positionen der EU-Organe

**Europäische Kommission**

Siehe inhaltliche Darstellung.

**Ausschuss der Regionen**

Offen.

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

Offen.

## Europäisches Parlament

Offen.

## Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Bei der Ratstagung am 03.12.07 waren sich alle Mitgliedstaaten einig, dass – sofern ein Konsens über weitere Entflechtungsregeln erzielt wird – diese in der EU möglichst einheitlich sein sollten.

**Stand der Gesetzgebung**

19.09.07 Annahme durch Kommission  
Offen Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

**Politische Einflussmöglichkeiten**

Federführende Generaldirektion: GD Energie und Transport  
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Industrie, Forschung und Energie, (federführend), Berichterstatter Romano Maria La Russa (UEN); Wirtschaft und Währung, Berichterstatter Bernhard Rapkay (PSE); Umweltfragen; Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichterstatter Toine Manders (ALDE).  
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Wirtschaft und Technologie (federführend); Verbraucherschutz; Umwelt; EU-Angelegenheiten  
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

**Formalien**

Kompetenznorm: Artikel 95 EGV (Binnenmarkt)  
Art der Gesetzgebungskompetenz: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz  
Verfahrensart: Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

**BEWERTUNG****Ökonomische Folgenabschätzung**

## Ordnungspolitische Beurteilung

Der internationale Vergleich macht deutlich, dass **angemessene Regulierung viel wichtiger ist als das Eigentum an einem Netz**. Fernleitungsnetze stellen – wer immer ihr Eigentümer ist – ein natürliches Monopol dar. Für jeden Inhaber eines natürlichen Monopols bestehen Anreize, seine Marktmacht zu missbrauchen und Netznutzer unterschiedlich zu behandeln. Dies gilt auch für entflochtene Fernleitungsnetzbetreiber.

Die Erfahrung mehrerer Länder zeigt, dass Netzentgelte und Marktzutrittsbarrieren für neue Wettbewerber sinken, je mehr Zeit die Regulierungsbehörden für eine angemessene Regulierung haben. Ein Beispiel hierfür ist Österreich, wo seit März 2001 E-Control den Strom- und Gasmarkt reguliert.

Fragwürdig ist die Annahme der Kommission, Konzerne seien strukturell weniger investitionsbereit als entflochtene Unternehmen. Weder die eigentumsrechtliche Entflechtung noch die Option „unabhängiger Netzbetreiber (ISO)“ in der Ausgestaltung der Kommission garantieren ein höheres Investitionsvolumen: Wünschenswerte Investitionen werden auch weiterhin nur getätigt werden, wenn sie sich aus Sicht der Unternehmen lohnen. **Die im Rahmen der ISO-Variante vorgeschriebenen Investitionsverpflichtungen tragen zudem planwirtschaftliche Züge**. Schließlich bergen beide Entflechtungsvarianten die Gefahr jahrelanger Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der Eigentumsentziehung oder -beschränkung.

Die „Lex Gazprom“ widerspricht dem Vorrang des privatwirtschaftlichen Handelns. Zum Schutz des Wettbewerbs ist es jedoch gerechtfertigt, Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten nur dann zuzulassen, wenn sie nicht unter staatlicher Kontrolle stehen. Denn **Staatsunternehmen aus Nicht-EU-Staaten sind den Gesetzen des Marktes oft nur in geringem Maße unterworfen und bergen politisches Missbrauchspotenzial**.

Im Gegensatz zu Strom ist es bei Gas möglich, Leitungskapazitäten gegenüber Wettbewerbern abzuschotten und Gasvorräte zu „horten“. Die **Ermächtigung der Regulierungsbehörden, die Freigabe von Kapazitäten anzuordnen, setzt jedoch falsche Investitionsanreize**: Wer nicht frei über Speicher verfügen kann, wird schwerlich Investitionen in solche Anlagen tätigen.

**Gasspeicher und -verflüssigungsanlagen sind** – im Gegensatz zu Fernleitungsnetzen – **keine natürlichen Monopole**: Zwar ist die Errichtung eines Gasspeichers mit hohen finanziellen Risiken verbunden, doch steht es jedem Unternehmen in der EU frei, eigene Speicher zu bauen. Deshalb ist die **Tarifregulierung bei Speicher- und Verflüssigungsanlagen ein ordnungspolitisch unvertretbarer Eingriff in den Markt**.

## Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Erfahrungen mit der eigentumsrechtlichen Entflechtung im Ausland belegen nicht, dass sie zu stärkerem Wettbewerb und damit zu Effizienzverbesserungen und geringeren Energiekosten führt. Entscheidend hier-

für ist eine konsequente, langfristige Regulierung. Sinken dadurch Netzentgelte und Marktzutrittschranken, steigen die gesamtwirtschaftliche Effizienz und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher. Staatsfonds führen zu Ineffizienzen, da sie im Gegensatz zu privaten Unternehmen ein geringeres Interesse an niedrigen Kosten haben und nicht derselben Kapitalmarktdisziplin ausgesetzt sind wie private Unternehmen. Zudem gefährdet das von diesen Fonds ausgehende „Erpressungspotenzial“, beispielsweise Drohungen, die Energieversorgung einzuschränken, die volkswirtschaftliche Effizienz in der EU.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Positive Auswirkungen einer Entflechtung auf den Wettbewerb sind empirisch nicht belegt. Deshalb sind die Folgen des Richtlinienentwurfs für Wachstum und Beschäftigung nicht belastbar zu prognostizieren.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Die vorgesehene Entflechtung vermag nicht zu garantieren, dass es tatsächlich zu mehr Wettbewerb und niedrigeren Energiekosten kommt. Der Standort Europa wird daher nicht gestärkt.

### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

#### Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Sicherung des freien Wettbewerbs ist Aufgabe staatlichen Handelns. Dies gilt insbesondere im Falle natürlicher Monopole, wie sie bei Fernleitungsnetzen – nicht jedoch bei Erdgasspeichern – bestehen.

#### Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Errichtung eines Binnenmarkts für den Energiesektor lässt sich realistischerweise nicht einzelstaatlich lösen und entzieht sich der nationalen Gesetzgebung. EU-Handeln ist angemessen.

#### Verhältnismäßigkeit

Beide vorgeschlagenen Entflechtungsmaßnahmen hinsichtlich der Fernleitungsnetzbetreiber sind **ungeeignet, die von der Kommission angestrebten Ziele zu erreichen**. Denn sie beseitigen weder Anreize zu missbräuchlichem Verhalten, noch schaffen sie Investitionsanreize zum Netzausbau.

Die eigentumsrechtliche Entflechtung stellt einen **Verstoß gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs** dar. Bei angemessener Ausgestaltung greift nämlich die Option „unabhängiger Netzbetreiber“ weniger stark in bestehende Eigentumsrechte ein, kann im Ergebnis aber gleich wirksam sein.

Die von der Kommission vorgeschlagene **Konzeption des unabhängigen Netzbetreibers ist jedoch ebenfalls unverhältnismäßig**. Denn dem „Eigentümer“ des Fernleitungsnetzes werden zwar Gewinne des Netzes gutgeschrieben bzw. Verluste abgezogen, aber jede unternehmerische Verfügungsmacht entfällt. **Dies und die** den Erdgaskonzernen auferlegte **Pflicht, staatlich vorgeschlagene Investitionen zu finanzieren, verletzen das Eigentumsrecht** der betroffenen Unternehmen.

### Juristische Bewertung

#### Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Eine **Kompetenz** für die vorgeschlagenen Maßnahmen ergibt sich aus **Art. 95 EGV**. Danach ist die EU berechtigt, mitgliedstaatliche Regelungen anzugleichen, die der Errichtung des Binnenmarkts entgegenstehen. Wenn nicht alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Fernleitungsnetzbetreiber und Speicheranlagenbetreiber zu entflechten, kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV sind jedoch **Grundrechte, hier namentlich das Recht auf Eigentum, zu beachten**, was hier **nicht ausreichend geschehen** ist.

#### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Wären europäische Gesetze am Maßstab des Grundgesetzes zu prüfen – was das Bundesverfassungsgericht ausschließt, solange der EuGH einen im Wesentlichen vergleichbaren Schutz der Grundrechte sicherstellt – läge hier eine **Verletzung des Eigentumsgrundrechts aus Artikel 14 Abs. 1 GG** vor.

### Alternatives Vorgehen

Statt weiterer Entflechtungsmaßnahmen sollte der bestehende Rechtsrahmen konsequent umgesetzt werden. Auf das nur durch zwischenstaatliche Abkommen zu durchbrechende Marktzutrittsverbot für Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten sollte verzichtet werden. Lediglich ein Marktzutrittsverbot für staatlich kontrollierte Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten bleibt sinnvoll.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

### Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgeschlagenen Entflechtungsvarianten sind unverhältnismäßig und lösen die Probleme möglichen Marktmissbrauchs und mangelnder Investitionen nicht. Die Regulierung des Zugangs zu Gasspeichern ist unangebracht, weil keine natürlichen Monopole vorliegen. Das Marktzutrittsverbot für Nicht-EU-Unternehmen geht in der vorgeschlagenen Form zu weit. Die Richtlinie sollte nicht verabschiedet werden.