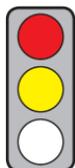


Stand: 03.12.07

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Es soll eine Agentur für die Zusammenarbeit der nationalen Energieregulierungsbehörden eingerichtet werden. Sie soll auch Selbstregulierungsgremien der europäischen Netzbetreiber überwachen und eigene Entscheidungen in grenzüberschreitenden Angelegenheiten treffen.

Betroffene: Nationale Regulierungsbehörden, Eigentümer und Betreiber von Übertragungsnetzen für Strom und Fernleitungsnetzen für Gas.



Pro: Eine Regulierungsbehörde für den Energiesektor auf EU-Ebene ist grundsätzlich zu begrüßen.

Contra: Die vorgeschlagene Agentur erhält keine Letztentscheidungskompetenzen.

Änderungsbedarf: Idealerweise Änderung des EG-Vertrages, damit eine Regulierungsbehörde für den Energiesektor auf EU-Ebene errichtet werden darf. Als zweitbeste Lösung ist eine intensivierte Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden („ERGEG plus“) vorzuziehen.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2007) 530** vom 19. September 2007 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden**

Kurzdarstellung

► **Enger Zusammenhang mit anderen Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission**

Die Verordnung regelt Struktur, Aufgaben und Befugnisse einer neuen Agentur auf EU-Ebene. Ein enger Sachzusammenhang besteht mit den zeitgleich verabschiedeten Vorschlägen KOM(2007) 528 (Elektrizitätsbinnenmarkt), 529 (Erdgasbinnenmarkt), 531 (grenzüberschreitender Stromhandel) und 532 (Zugang zu Erdgasfernleitungsnetzen); in allen Vorschlägen finden sich Bezüge zur Agentur.

► **Überwachungs- und Koordinierungsaufgaben**

– Die Agentur überwacht die Arbeit der neu zu schaffenden Selbstregulierungsgremien der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber. Dabei handelt es sich um das „Europäische Netz der Übertragungsnetzbetreiber“ (betr. Strom) und das „Europäische Netz der Fernleitungsnetzbetreiber“ (betr. Gas) (Art. 6 Abs. 2). Deren Aufgabe ist es, Regelwerke, für den Netzzugang und die Benutzung von Netzen zu erarbeiten (jeweiliger Art. 2c lit. a in KOM(2007) 531 und KOM(2007) 532). Ferner sollen sie alle zwei Jahre einen Zehnjahresinvestitionsplan vorlegen (jeweiliger Art. 2c lit. c). Hält die Agentur die Arbeitsergebnisse der Selbstregulierungsgremien nicht für ausreichend, richtet sie eine begründete Stellungnahme an die Kommission (Art. 6 Abs. 4 und 5).

– Die neue Agentur untersucht die von den nationalen Regulierungsbehörden getroffenen Entscheidungen und koordiniert deren Arbeit. Hierfür kann sie unverbindliche Leitlinien festlegen oder der Kommission den Erlass verbindlicher Leitlinien empfehlen (Art. 7 Abs. 2 und 3).

► **Entscheidung über Ausnahmegenehmigungen**

– Grundsätzlich müssen Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber Dritten zu regulierten Preisen Netzzugang gewähren (Art. 20, Art. 22c in KOM (2007) 528 bzw. Art. 18 Abs. 1, Art. 20 in KOM (2007) 529).

– Die Agentur darf aber Unternehmen, die in grenzüberschreitende Stromverbindungsleitungen oder Erdgasleitungen investieren, für einen bestimmten Zeitraum davon freistellen (Art. 8 Abs. 1).

– Die Kommission kann die Agentur auffordern, gewährte Ausnahmen zu widerrufen oder zu ändern. Die Agentur muss einer solchen Aufforderung binnen vier Wochen nachkommen (Art. 7 Abs. 5 und 6 in KOM 2007 (531)).

– Die Agentur entscheidet über Beschwerden gegen die von ihr getroffenen Einzelfallentscheidungen (Art. 16 Abs. 1 und 5).

► **Beratungsaufgaben im Vorfeld des Erlasses von Leitlinien durch die Kommission**

– Die Agentur kann im Rahmen des ihr übertragenen Aufgabenbereichs zu Beratungszwecken Stellungnahmen an die Kommission richten (Art. 5).

- Die Kommission kann Stellungnahmen der Agentur verwenden, um verbindliche Leitlinien zu erlassen. Durch die Vorschläge KOM (2007) 529, 530, 531 und 532 soll die Kommission neue Leitlinienbefugnisse auf folgenden Sachgebieten bekommen:
 - Einzelheiten der Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden (Art. 7 Abs. 3).
 - Konkretisierung derjenigen Pflichten von Übertragungsnetzbetreibern (Strom) und Fernleitungsbetreibern (Gas), die diese im öffentlichen Interesse zu erfüllen haben (Art. 3 Abs. 10 in KOM (2007) 528, Art. 3 Abs. 7 in KOM (2007) 529)
 - Einzelheiten des Verfahrens, nach dem Übertragungs- und Fernleitungsbetreiber „zertifiziert“ werden (Art. 8b Abs. 13 in KOM (2007) 528, Art. 7b Abs. 13 in KOM (2007) 529). Mit der Zertifizierung soll den Netzbetreibern bescheinigt werden, dass sie von Erzeugungs- und Versorgungsinteressen hinreichend entflochten sind. Die Zertifizierung ist Voraussetzung für die Zulassung als Betreiber eines Übertragungs- oder Fernleitungsnetzes (Art. 8b Abs. 1 in KOM (2007) 528, Art. 7b Abs. 1 in KOM (2007) 529)
 - Umsetzung der neuen Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden in nationales Recht (Art. 23c Abs. 14 in KOM (2007) 528, Art. 24c Abs. 14 in KOM (2007) 529)
 - Mindestkriterien für die Trennung der Übertragungs-, Fernleitungs- und Verteilnetze von der Strom- bzw. Gaserzeugung und -versorgung (Art. 15 Abs. 4 in KOM (2007) 528 und Art. 13 Abs. 4 in KOM (2007) 529)
 - Einzelheiten der Datenspeicherungspflichten, die für Strom- und Gasversorgungsunternehmen gelten (Art. 22f Abs. 4 in KOM (2007) 528 und Art. 24f Abs. 4 in KOM (2007) 529)
 - Ersetzung oder Änderung von Regelwerken, die vom Europäischen Netz der Übertragungsnetzbetreiber bzw. der Fernleitungsnetzbetreiber erarbeitet werden, z.B. zu Einzelheiten des Netzzugangs, der Transparenz, und der Vergabe von Kapazitäten (Art. 8 Abs. 3 in KOM (2007) 531 und Art. 9 Abs. 1 in KOM (2007) 532)
 - Kriterien für die Freistellung neuer Verbindungsleitungen von Regulierungsverpflichtungen (Art. 7 Abs. 7 in KOM (2007) 531).
- Will die Kommission solche Leitlinien erlassen, muss sie diese zuvor mit Vertretern der nationalen Ministerien abstimmen (sog. Ausschussverfahren).
- ▶ **Überwachung der Einhaltung von Leitlinien durch die nationalen Regulierungsbehörden**
 - Glaubt die Kommission, dass eine nationale Regulierungsbehörde gegen von ihr erlassene Leitlinien verstoßen hat, kann sie die Agentur zu einer Stellungnahme auffordern (Art. 22e Abs. 1 in KOM (2007) 528, Art. 24e Abs. 1 in KOM (2007) 529).
 - Hat die Kommission ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde mit ihren Leitlinien, kann sie ein Überprüfungsverfahren einleiten. Im Verlauf dieses Verfahrens kann sie die nationale Regulierungsbehörde zwingen, ihre Entscheidung zu widerrufen (Art. 22e Abs. 6 und 8 in KOM (2007) 528, Art. 24 e Abs. 6 und 8 in KOM (2007) 529).
- ▶ **Zusammensetzung der Agentur**
 - Die Agentur besteht aus einem Verwaltungsrat, einem Regulierungsrat, einem Direktor und einem Beschwerdeausschuss (Art. 3 und 9 - 15).
 - Der Direktor leitet die Agentur weisungsunabhängig und vertritt sie nach außen (Art. 2 Abs. 3). Er bereitet die Arbeiten des Verwaltungsrates vor und sorgt für die Durchführung des Jahresarbeitsprogramms der Agentur (Art. 13 und 14).
 - Der Verwaltungsrat hat zwölf Mitglieder, die je zur Hälfte von Kommission und Rat ernannt werden. Er ernennt den Direktor und die Mitglieder des Regulierungsrates und des Beschwerdeausschusses. Er beschließt das Arbeitsprogramm der Agentur, verwaltet ihr Budget, bestimmt ihre Personalpolitik und nimmt den Jahresbericht über ihre Tätigkeiten an (Art. 9 und 10).
 - Der Regulierungsrat besteht aus je einem Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden und einem nicht stimmberechtigten Mitglied der Kommission. Vor der Annahme von Stellungnahmen unterbreitet der Regulierungsrat dem Direktor seine Stellungnahme (Art. 11 und 12).
 - Der Beschwerdeausschuss besteht aus sechs Mitgliedern und sechs Stellvertretern. Sie werden aus aktuellen oder ehemaligen leitenden Mitarbeitern der nationalen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden oder ähnlichen Einrichtungen mit Erfahrung im Energiesektor ausgewählt (Art. 15).

Änderung zum Status quo

- ▶ Eine Behörde, die auf EU-Ebene die nationalen Regulierungsbehörden koordiniert und Selbstregulierungsgremien der Elektrizitätswirtschaft beaufsichtigt, gibt es bisher nicht.
- ▶ Es existiert ein unabhängiges Beratungsgremium für die Kommission in Gestalt der Gruppe der Regulierungsbehörden für Elektrizität und Gas (ERREG). Diese hat in der Vergangenheit unverbindliche Leitlinien entwickelt, konnte ihre Einhaltung aber nicht erzwingen. Auch die neue Agentur erhält keine Befugnisse zum Erlass verbindlicher Leitlinien.
- ▶ Bisher ist die Kommission nur befugt, Leitlinien zum Engpassmanagement, zu Ausgleichszahlungen für grenzüberschreitende Stromflüsse und zu Grundsätzen für die Bemessung der Netzzugangsentgelte zu erlassen (Art. 3, 4 und 6 der Verordnung 1228/2003). Die Kommission soll jetzt erheblich weiter gehende Leitlinienbefugnisse erhalten.

- Über zeitlich befristete Ausnahmen von der Verpflichtung, den Netzzugang zu regulierten Bedingungen zu gewähren, entscheiden bisher die nationalen Regulierungsbehörden, Art. 7 der Verordnung 1228/2003 (Strom) und Art. 22 der Richtlinie 2003/55/EG (Gas). Das soll nun die neue Agentur übernehmen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission verzichtet auf eine konkrete Begründung und verwendet den Standardsatz, das Ziel der Maßnahme sei auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend zu erreichen und daher besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Nach Auffassung der Kommission ist es der ERGEG „nicht gelungen, wirkliche Entscheidungen in schwierigen Fragen herbeizuführen, die jetzt aber getroffen werden müssen“ (Begründung zum 3. Energiepaket, S. 11). Es gehe jetzt darum, einheitliche Regeln für den Netzzugang zu entwickeln. Die Kommission hält die neue Agentur vor diesem Hintergrund für erforderlich und glaubt, dass sie „insgesamt eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung und Anwendung der Vorschriften für den europäischen Gas- und Strommarkt spielen“ wird (Begründung zum 3. Energiepaket, S. 13).

Ausschuss der Regionen

–

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Alle Mitgliedstaaten waren sich einig, dass - sofern ein Konsens über weitere Entflechtungsregeln erzielt werden kann - diese in der EU möglichst einheitlich angewendet werden sollten.

Stand der Gesetzgebung

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter Renato Brunetta (EVP-ED-Fraktion, I); Haushalt; Haushaltskontrolle; Wirtschaft; Umwelt; Binnenmarkt
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

In Netzindustrien gibt es Wertschöpfungsstufen, die natürliche Monopole darstellen: Ein einziges Wirtschaftssubjekt kann ein Gut effizienter und damit zu niedrigeren Kosten bereitstellen als mehrere Anbieter. Für jeden Inhaber eines natürlichen Monopols bestehen Anreize, seine Marktmacht zu missbrauchen und Netznutzer unterschiedlich zu behandeln. Ohne Regulierung kann es hier nicht zu Wettbewerb kommen.

Harmonisierte Netzzugangsregeln für den entstehenden Binnenmarkt für Strom und Gas **sollten** idealerweise **von einer starken europäischen Regulierungsbehörde mit eigenen Kompetenzen festgelegt werden**. Dies lässt weder der aktuelle EG-Vertrag noch der Reformvertrag von Lissabon zu. **Von der Errichtung der vorgeschlagenen Agentur als „kleiner Lösung“ ist abzuraten**. Denn es ist

zweifelhaft, ob sie ohne eigene Letztentscheidungskompetenzen die von der Kommission erwartete Ordnungsleistung erbringen kann.

Welche Rolle die neue Agentur tatsächlich spielen wird, liegt ausschließlich in den Händen der Kommission. Stützt sie sich intensiv auf Stellungnahmen der neuen Agentur, kann sie dieser erheblichen Einfluss verschaffen. Die Agentur würde dann einerseits wie ein „Frühwarnsystem“ der Kommission agieren, andererseits im Vorgriff auf Kompetenzen der Kommission Leitlinievorschläge machen. Allerdings verschafft das Ausschussverfahren der Kommission und nationalen Ministerien die **Gelegenheit**, vom Sachverstand der Agentur geprägte **Leitlinievorschläge unter politischen Vorzeichen abzuändern**. Das Gesamtsystem ist aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen, weil die **Verantwortungsabgrenzung zwischen der Kommission, der Agentur und nationalen Beamtenapparaten verschwimmt**.

Ordnungspolitisch bedenklich ist ferner die in der Verordnung fortgeschriebene **Regelung, wonach Unternehmen, die in grenzüberschreitende Verbindungsleitungen investieren, von Regulierung freigestellt werden können**. Dies schwächt den Wettbewerb, beschränkt den Marktzutritt Dritter und **konterkariert das Ziel, die oligopolistischen Strukturen im Energiemarkt abzubauen**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Agentur ist gemessen an ihren Aufgaben überbesetzt, und das vorgesehene Zusammenspiel ihrer Organe ist komplex. Dies birgt die Gefahr von Ineffizienzen bei der Entscheidungsfindung.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Keine.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Unproblematisch. Regulierung ist eine hoheitliche Aufgabe.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die bloße Errichtung der vorgeschlagenen Agentur greift nicht in Kompetenzen der Mitgliedstaaten ein. Die **Vermehrung der Leitlinienbefugnisse der Kommission** und die Überwachung ihrer Einhaltung durch die Agentur sind allerdings **kritisch zu sehen**. Denn es ist **zu befürchten, dass die Kommission** hierdurch **Kompetenzen an sich zieht**, die den nationalen Regulierungsbehörden zustehen.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Verordnung, Kompatibilität mit EU-Recht

Die Einrichtung einer Behörde, die das Funktionieren des Energiebinnenmarktes beaufsichtigen soll, ist grundsätzlich von Art. 95 EGV gedeckt. Ein anerkannter **Grundsatz** der Rechtsprechung des EuGH ist jedoch, **dass die EU keine unabhängigen Behörden mit eigenen Entscheidungsspielräumen errichten darf**, weil diese das in den Verträgen verankerte institutionelle Gefüge verändern würden. Zulässig ist nur die Übertragung genau umgrenzter Durchführungs- und Ausführungsbefugnisse. Ihre Ausübung muss unter strenger Kontrolle der Kommission stehen (sog. „Meroni-Doktrin“). Da die Agentur im Wesentlichen Stellungnahmen abgibt und die Kommission Einzelfallentscheidungen widerrufen kann, hat die Agentur keine Letztentscheidungskompetenzen. Somit ist die **Einrichtung der Agentur mit EU-Recht vereinbar**.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Trotz der Schwierigkeiten der Konsensfindung ist eine intensiviertere Zusammenarbeit der 27 Regulierungsbehörden unter enger Einbeziehung der Kommission („ERGEG plus“) vorzuziehen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Der Reformvertrag sieht eine eigenständige Kompetenz der EU im Energiebereich vor (neuer Art. 176a des EGV/Reformvertrag). Da darin nicht geregelt ist, dass die EU eine supranationale Regulierungsbehörde für den Energiesektor einrichten darf, käme es auf absehbare Zeit nicht zur Einrichtung einer solchen Behörde.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgeschlagene Agentur ist Teil eines Regulierungssystems, das die inhaltliche Verantwortung für Leitlinien schwimmen lässt. Es bietet keine hinreichende Gewähr dafür, dass sachgerechte Regelungen für den entstehenden Strom- und Gasbinnenmarkt getroffen werden. Die Verordnung sollte nicht verabschiedet werden.