

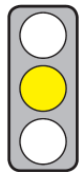
GRENZÜBERSCHREITENDER STROMHANDEL

Stand: 12.12.07

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Verordnung soll die grenzüberschreitenden Strommärkte stärken, Investitionen der Übertragungsnetzbetreiber fördern und den Missbrauch von Marktmacht erschweren.

Betroffene: Unmittelbar Stromerzeuger und Betreiber von Stromnetzen, mittelbar auch private und gewerbliche Verbraucher.



Pro: Die erweiterten Informationspflichten der Übertragungsnetzbetreiber fördern das effiziente Funktionieren des grenzüberschreitenden Stromhandels. Sie ermöglichen zudem potentiellen Wettbewerbern, die Chancen eines Marktzutritts besser einzuschätzen.

Contra: Die Ziele der Verordnung sollen zum Teil mit ordnungspolitisch unververtretbaren Instrumenten erreicht werden.

Änderungsbedarf: Verzicht auf Zehnjahresinvestitionspläne und die Vorschrift, wonach Stromunternehmen bestimmte Einnahmen verwenden müssen, um grenzüberschreitende Verbindungsleitungen auszubauen.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2007) 531** vom 19. September 2007 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 über die **Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel**

Kurzdarstellung

► **Europäisches Netz der Übertragungsnetzbetreiber (ENÜ)**

Es soll ein Europäisches Netz der Übertragungsnetzbetreiber (ENÜ) gegründet werden, in dem alle Übertragungsnetzbetreiber zusammenarbeiten. Übertragungsnetze transportieren Strom zum Zweck der Belieferung regionaler und lokaler Verteilnetze. Das Ziel ist, ein optimales Management der Elektrizitätsübertragungsnetze zu gewährleisten und den grenzüberschreitenden Stromhandel in der EU zu fördern (neue Art. 2a und 2b, Begründungserwägung Nr. 7).

► **Aufgaben des ENÜ**

- Das ENÜ soll Regelwerke erarbeiten, die u.a. Netzzugangsbedingungen, das Vorgehen bei der Vergabe von Kapazitäten und das Engpassmanagement in grenzüberschreitenden Übertragungsnetzen regeln (neuer Art. 2c Abs. 3).
- Die Kommission kann aber auch selbst Leitlinien erlassen, die Mindestanforderungen festlegen (neuer Art. 2e Abs. 3 und geänderter Art. 8 Abs. 3). Solche Leitlinien muss sie mit Vertretern der nationalen Ministerien abstimmen (sog. Ausschussverfahren; Art. 13 der Verordnung 1228/2003).
- Das ENÜ erarbeitet alle zwei Jahre einen Zehnjahresinvestitionsplan, einschließlich einer Prognose, inwieweit die Stromerzeugung den erwarteten Bedarf deckt. In diesem Investitionsplan sind auch Investitionslücken hinsichtlich grenzüberschreitender Kapazitäten aufzuzeigen (neuer Art. 2c Abs. 1 lit. c i.V.m. Abs. 5).

► **Beaufsichtigung des ENÜ durch eine neue EU-Energieagentur**

- Die Kommission will durch gesonderte Verordnung eine Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden („Energieagentur“) einrichten (vgl. die Kurz-Analyse des CEP zum Vorschlag KOM (2007) 530). Diese soll unter anderem prüfen, ob das ENÜ seine Aufgaben erfüllt (neuer Art. 2d Abs. 1).
- Das ENÜ muss der Agentur die Entwürfe der Regelwerke und des Zehnjahresinvestitionsplans übermitteln (neuer Art. 2d Abs. 2).

► **Regionale Zusammenarbeit der Übertragungsnetzbetreiber**

- Die Übertragungsnetzbetreiber sollen grenzübergreifend zusammenarbeiten, um die Zugangs- und Nutzungsbedingungen für ihre Netze anzugleichen. Sie sollen alle zwei Jahre einen regionalen Investitionsplan veröffentlichen, der dem Zehnjahresinvestitionsplan des ENÜ nicht widersprechen darf (neuer Art. 2h Abs. 1).

- Die Übertragungsnetzbetreiber sollen die Entwicklung von Strombörsen fördern und grenzüberschreitende Kapazitäten durch verbesserte Auktionsverfahren vergeben (neuer Art. 2h Abs. 2).
- ▶ **Verbesserte Informationspolitik der Übertragungsnetzbetreiber**
 - Damit alle Marktteilnehmer – also z.B. Energieversorger, andere Netzbetreiber und Stromhändler – die gesamte Angebots- und Nachfragesituation bewerten und die Gründe für Änderungen des Großhandelspreises nachvollziehen können, brauchen sie gleichen Zugang zu aktuellen Informationen über den Zustand und die Auslastung der Netze (Begründungserwägung Nr. 10).
 - Deshalb müssen die Übertragungsnetzbetreiber Daten über die prognostizierte und die tatsächliche Nachfrage, die Verfügbarkeit und die tatsächliche Nutzung der Erzeugungskapazität, die Verfügbarkeit und die tatsächliche Nutzung ihrer Netze sowie Reservekapazitäten veröffentlichen. Die Marktteilnehmer sollen ihnen zu diesem Zweck Daten liefern (geänderter Art. 5 Abs. 4 und 5).
- ▶ **Verwendung von Einnahmen aus der Versteigerung von Übertragungskapazitäten**

Aus der Versteigerung von Übertragungskapazitäten auf grenzüberschreitenden Leitungen fließen den Netzbetreibern erhebliche Erlöse zu. Diese Einnahmen sollen streng zweckgebunden verwendet werden: Sie müssen

 - erstrangig in die Gewährleistung der tatsächlichen Verfügbarkeit der vorhandenen grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten und
 - zweitrangig in den Erhalt oder den Ausbau grenzüberschreitender Übertragungskapazitäten investiert werden (geänderter Art. 6 Abs. 6).
- ▶ **Ausnahmen von der Regulierung für neue Verbindungsleitungen**
 - Normalerweise müssen Übertragungsnetzbetreiber Dritten zu regulierten Bedingungen Netzzugang gewähren (Art. 20 und Art. 23 Abs. 2-4 der Richtlinie 2003/54/EG).
 - Die Agentur darf Unternehmen, die in grenzübergreifende Strom- oder Erdgasleitungen investieren, für einen bestimmten Zeitraum davon freistellen (geänderter Art. 7 Abs. 4).
 - Die Kommission kann die Agentur innerhalb von zwei Monaten ab Gewährung einer Ausnahme auffordern, diese zu widerrufen oder zu ändern. Die Agentur muss einer solchen Aufforderung binnen vier Wochen nachkommen (geänderter Art. 7 Abs. 5 und 6).

Änderung zum Status quo

- ▶ Die vorgeschlagene Verordnung schafft einen rechtlichen Rahmen für die „regulierte Selbstregulierung“ der Übertragungsnetzbetreiber. Bisher existieren auf EU-Ebene nur Interessenverbände, in denen die Übertragungsnetzbetreiber freiwillig zusammenarbeiten.
- ▶ Dem neuen „Netz der Europäischen Übertragungsnetzbetreiber“ werden konkrete Aufgaben wie die Erarbeitung von Regelwerken für den Netzzugang und die Aufstellung von Investitionsplänen zugewiesen.
- ▶ Bisher sind Übertragungsnetzbetreiber nur verpflichtet, Marktteilnehmer über geschätzte und bereits reservierte Übertragungskapazitäten zu informieren (Art. 5 Abs. 3 der Verordnung 1228/2003). Die Verpflichtung, die Marktteilnehmer mit Informationen zu versorgen, soll nun erweitert werden.
- ▶ Gegenwärtig dürfen Einnahmen aus der Versteigerung von Übertragungskapazitäten auf grenzüberschreitenden Leitungen außer für Reinvestitionen auch verwendet werden, um die Netznutzungsentgelte zu senken. Diese Möglichkeit soll entfallen (geänderter Art. 6 Abs. 6).
- ▶ Bereits nach geltendem Recht können Unternehmen, die in grenzüberschreitende Verbindungsleitungen investieren, von der Verpflichtung freigestellt werden, zu regulierten Preisen Netzzugang zu gewähren (Art. 7 der Verordnung 1228/2003). Diese Ausnahmen werden derzeit von den nationalen Regulierungsbehörden erteilt. An ihre Stelle soll die neue Agentur treten.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission verzichtet auf eine konkrete Begründung und verwendet den Standardsatz: Da das Ziel der vorgeschlagenen Maßnahme, nämlich die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden könne und daher besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sei, könne die Gemeinschaft tätig werden.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

–

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Bei der Ratstagung am 3.12.07 fand eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der vorgeschlagenen Verordnung nicht statt.

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), Berichterstat-ter Alejo Vidal-Quadras (EVP-ED-Fraktion, E); Wirtschaft und Währung; Umwelt; Binnenmarkt
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie (federführend); Verbraucherschutz; Umwelt; EU-Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitglied-staaten und 255 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

Die Schaffung eines Selbstregulierungsgremiums der Übertragungsnetzbetreiber in Gestalt des ENÜ ist nicht grundsätzlich zu beanstanden. Das ENÜ wird jedoch in ein Regulierungssystem eingebettet, bei dem die Verantwortungsabgrenzung zwischen der Kommission, der geplanten EU-Energieagentur und den nationalen Beamtenapparaten verschwimmt (vgl. die Kurz-Analyse des CEP zum Vorschlag KOM(2007) 530). Eine sachgerechte Aufsicht über das ENÜ ist dadurch nicht sichergestellt.

Abzulehnen ist die geplante Vorlage von Zehnjahresinvestitionsplänen und Prognosen durch das ENÜ. Auch wenn die Einhaltung dieser Investitionspläne nicht unmittelbar erzwungen werden kann, besteht kein Grund, in dieser Weise in den Wirtschaftsprozess einzugreifen: Ob Investitionen getätigt werden, sollte der freien Entscheidung der Unternehmen überlassen bleiben. Hinreichende ökonomische Anreize für Übertragungsnetzbetreiber, in grenzüberschreitende Leitungen zu investieren, werden bei stringenter Regulierung nämlich bereits auf der Basis des geltenden EU-Rechts vermittelt. Danach müssen integrierte Stromkonzerne bereits jetzt ihre Übertragungsnetze durch rechtlich selbständige Unternehmen betreiben. Sie müssen ferner dafür sorgen, dass sich das Handeln dieser Unternehmen ausschließlich an ihren Interessen als Übertragungsnetzbetreiber orientiert.

Energiebörsen und die Vergabe grenzüberschreitender Energiekapazitäten durch Auktionen sind positiv zu bewerten. Hierbei handelt es sich um marktnahe Instrumente der Kapazitätsvergabe und des Engpass-managements. Noch besser wäre es allerdings, wenn die bestehenden Engpässe im grenzüberschreitenden Stromhandel abgebaut würden. Dies ist zwar bisher nicht im ausreichenden Maße geschehen. So gibt es auf allen Verbindungsleitungen an den deutschen Grenzen – außer im Verhältnis zu Österreich – derzeit Engpässe, so dass Kapazitäten versteigert werden müssen.

Die geplante Vorschrift, wonach die Einnahmen aus grenzüberschreitenden Stromflüssen ausschließlich für Erhalt und Ausbau von Verbindungskapazitäten genutzt werden müssen, stellt jedoch **eine ordnungspoli-tisch unvertretbare hoheitliche Investitionslenkung** dar. Bei konsequenter Umsetzung des gegebenen Regulierungsrahmens ist eine solche Investitionslenkung unnötig: **Übertragungsnetzbetreiber**, die unternehmerische Entscheidungen ohne Rücksicht auf verbundene Unternehmen treffen können, **müssen daran interessiert sein, die Menge des über ihr Netz transportierten Stroms zu steigern**. In der Regel können sie damit zugleich ihren Gewinn erhöhen. Damit verfügen sie über einen ökonomischen **Anreiz, in grenz-überschreitende Stromleitungen zu investieren**. Die Einschätzung der Kommission, dass die geltenden Entflechtungsvorschriften nicht ausreichen, um diesen ökonomischen Anreiz zum Tragen zu bringen, ist gerade zwei Jahre nach der Umsetzung der entsprechenden Richtlinien verfrüht.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die erweiterten Informationspflichten der Übertragungsnetzbetreiber **sind ein wichtiger Beitrag zu einem effizienten Funktionieren des Marktes**: Der Stromhandel im europäischen Binnenmarkt bleibt derzeit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Zwar stellen die Übertragungsnetzbetreiber den Stromhändlern

Informationen über die Auslastung ihrer Netze bereit. Dies geschieht jedoch häufig zu spät, so dass ungenutzte Kapazitäten für den Stromhandel an den Börsen nicht mehr zur Verfügung stehen. **Die erweiterten Informationspflichten ermöglichen zudem potentiellen Wettbewerbern, die Chancen eines Marktzutritts besser einzuschätzen.** Neue Marktzutritte führen zu einem intensiveren Wettbewerb, der wiederum die volkswirtschaftliche Effizienz erhöht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Regelung, dass die Einnahmen aus grenzüberschreitenden Stromflüssen ausschließlich für den Erhalt und Ausbau von Verbindungskapazitäten genutzt werden müssen, könnte – obwohl sie ordnungspolitisch bedenklich ist und ihr Ziel auch mit anderen Mitteln erreicht werden könnte – den Engpassabbau beschleunigen und damit die Versorgungssicherheit erhöhen. Kurzfristig wird der Wegfall der Möglichkeit, diese Einnahmen zur Senkung der Netznutzungsentgelte zu verwenden, die Strompreise zwar weiter in die Höhe treiben. Das ist bedenklich, weil das gegenwärtige Strompreisniveau bereits jetzt ein signifikantes volkswirtschaftliches Wachstumshemmnis darstellt. Mittelfristig wird eine Ausweitung der grenzüberschreitenden Stromflüsse aber den Wettbewerb beleben und zu sinkenden Preisen führen. Auch die verstärkten Informationspflichten der Übertragungsnetzbetreiber stärken den Wettbewerb, was wiederum preisdämpfende und wachstumsfördernde Wirkungen hat.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein besser funktionierender grenzüberschreitender Stromhandel macht den Standort Europa für neue Wettbewerber auch aus Drittstaaten attraktiver.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Festlegung der Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft und die Sicherung des freien Wettbewerbs ist Aufgabe staatlichen Handelns.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die geplanten Maßnahmen zum grenzüberschreitenden Stromhandel greifen 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

Unproblematisch.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Verzicht auf Vorschriften, wonach die Einnahmen aus grenzüberschreitenden Stromflüssen ausschließlich für den Erhalt und Ausbau von Verbindungskapazitäten genutzt werden müssen. Es sollte abgewartet werden, ob die ökonomischen Anreize zu Investitionen in grenzüberschreitende Stromleitungen nicht auch durch eine stringente Regulierung auf der Basis des geltenden EU-Rechts zum Tragen gebracht werden können. Danach müssen integrierte Stromkonzerne bereits jetzt ihre Übertragungsnetze durch rechtlich selbständige Unternehmen betreiben. Sie müssen ferner dafür sorgen, dass sich das Handeln dieser Unternehmen ausschließlich an ihren Interessen als Übertragungsnetzbetreiber orientiert.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Erweiterte Informationspflichten für Übertragungsnetzbetreiber sind ein wichtiger Beitrag zu einem effizienten Funktionieren des Marktes. Sie ermöglichen zudem potentiellen Wettbewerbern, die Chancen eines Marktzutritts besser einzuschätzen. Dagegen ist hoheitliche Investitionslenkung unnötig: Hinreichend eigenständige Übertragungsnetzbetreiber verfügen auch ohne diese Regelungen über einen ökonomischen Anreiz, in grenzüberschreitende Stromleitungen zu investieren.

Die Verordnung sollte nur unter Verzicht auf die vorgesehenen Zehnjahresinvestitionspläne und Gewinnverwendungsvorschriften verabschiedet werden.