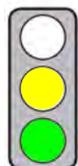


Stand: 15.06.2009

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission berichtet über die Fortschritte bei der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte der EU und weist auf erforderliche Maßnahmen hin.

Betroffene: Unmittelbar alle Unternehmen der Strom- und Gaswirtschaft, mittelbar auch private und gewerbliche Endverbraucher sowie Regulierungsbehörden.



Pro: (1) Die Kommission spricht sich für Wettbewerb und gegen umfassende Preisregulierung aus.
(2) Eine höhere grenzüberschreitende Marktintegration der Strom- und Gasmärkte erhöht den Wettbewerb.

Contra: Die Datengrundlage für die Aussagen über Verbraucherszufriedenheit und Anbieterwechsel ist unzureichend.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 115 vom 11. März 2009: Bericht über die **Fortschritte bei der Verwirklichung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Um die Energiemärkte in der EU für den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu öffnen, hat die EU 2003 die Richtlinien über den Elektrizitätsbinnenmarkt (2003/54/EG) und über den Erdgasbinnenmarkt (2003/55/EG) beschlossen. Sie schreiben insbesondere die Trennung der Übertragungs- (Strom) und Fernleitungsnetze (Gas) von der Energieversorgung und -verteilung vor. Die Verordnungen über den Handel mit Strom [(EG) Nr. 1228/2003] und Erdgas [(EG) Nr. 1775/2005] sollten die Voraussetzungen für den grenzüberschreitenden Handel mit Strom und Erdgas verbessern.
- Die Kommission stellt fest, dass bei der Verwirklichung des Energiebinnenmarkts „das volle Liberalisierungspotenzial noch nicht ausgeschöpft“ (S. 2) ist. Durch den Fortschrittsbericht sollen die „derzeit bestehenden Mängel“ (S. 2) sowie Bereiche benannt werden, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind.
- Die Kommission will den Wettbewerb zwischen den Energieversorgungsunternehmen erhöhen, damit die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher erweitert und die Preise für Strom und Gas gesenkt werden.

► Unzureichende Umsetzung von EU-Recht

- Die Kommission stellt fest, dass sowohl die Richtlinie über den Elektrizitätsbinnenmarkt (2003/54/EG) als auch die Richtlinie über den Erdgasbinnenmarkt (2003/55/EG) noch immer nicht vollständig in allen Mitgliedstaaten umgesetzt sind, obwohl die Umsetzungsfrist bereits am 1. Juli 2004 ablief. Sie erwägt daher Vertragsverletzungsverfahren gegen die betroffenen Mitgliedstaaten.
- Zu den Verordnungen über den Handel mit Strom [(EG) Nr. 1228/2003] und Erdgas [(EG) Nr. 1775/2005] bemerkt die Kommission insbesondere, dass nicht alle nationalen Regulierungsbehörden mit ausreichenden Befugnissen zur Verhängung von Sanktionen ausgestattet sind und dass die Transparenzvorschriften nicht überall eingehalten werden.

► Entwicklung der Strom- und Gaspreise

- Der Erdölpreis beeinflusst die Gaspreise, da er in langfristigen Gasliefervereinbarungen als Bezugsgröße fungiert, und damit auch die Strompreise, soweit Strom in Gaskraftwerken produziert wird.
 - 2008 wurden die Strom- und Gaspreise stark von den Schwankungen des Erdölpreises beeinflusst. Dieser stieg in der ersten Jahreshälfte um 36% und sank in der zweiten Jahreshälfte um 64%.
 - 2009 wird der gesunkene Erdölpreis nach Einschätzung der Kommission zu niedrigeren Strom- und Gaspreisen führen.
- 2008 stiegen die Verbraucherpreise für Strom um durchschnittlich 2%, für Gas um durchschnittlich 5–7%.
- Unter Berücksichtigung der jeweiligen Kaufkraft hat die Kommission folgende Verbraucherpreisniveaus in den EU-Mitgliedstaaten ermittelt:
 - Die niedrigsten Strompreise haben Finnland, Frankreich und Estland, die höchsten Ungarn, die Slowakische Republik und Deutschland.

- Die niedrigsten Gaspreise haben das Vereinigte Königreich, Litauen und Irland, die höchsten Schweden, Bulgarien und Österreich.

► **Preisregulierung**

- Die Verbraucherpreise für Strom und Gas sind in 14 der 27 Mitgliedstaaten reguliert (Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik und Estland).
- Der in der gesamten EU zu beobachtende Anstieg der Verbraucherpreise für Strom und Gas lag in den Niederlanden und Schweden, wo die Preise nicht reguliert sind, unter dem EU-Durchschnitt.
- Nach Auffassung der Kommission kann die Regulierung der Energiepreise das ordnungsgemäße Funktionieren des Energiebinnenmarktes behindern.
 - Sie kann falsche Preissignale setzen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen (z. B. Eintrittsbarrieren für neue Gasversorger, Abschreckung vor dem Versorgerwechsel).
 - „Preiskontrollmechanismen“ sind „möglicherweise“ nicht mit EU-Recht vereinbar.
 - Der Schutz „schutzbedürftiger Verbraucher“ darf nicht mit der Beibehaltung regulierter Preise für alle Verbraucher (oder bestimmte Kategorien von Verbrauchern) verwechselt werden. Eine zielgerichtete Preisregulierung kann jedoch „unter bestimmten Umständen“ (S. 14) zum Schutz „einzelner Verbraucher“ (S. 14) erforderlich sein.

► **Wechsel des Energieversorgers**

- Nur wenige Mitgliedstaaten konnten umfassende und vollständige Zahlen über die Häufigkeit vorlegen, mit der Verbraucher ihre Strom- und Gasversorger wechselten.
- Soweit Daten vorliegen, ergeben sich für die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Wechselquoten.
 - Im Vereinigten Königreich wechselten 2007 18% aller Privatkunden und kleinen Unternehmen ihren Stromversorger, in Spanien und Dänemark mehr als 20% ihren Gasversorger.
 - Auf anderen Märkten ist fast keine Wechselaktivität festzustellen.

► **Konzentration der Anbieter auf den Strom- und Gasmärkten**

- Auf den Strommärkten entfallen
 - in 15 Mitgliedstaaten über 70% der Erzeugungskapazität auf die drei größten Erzeuger,
 - in 14 Mitgliedstaaten ein Marktanteil von über 80% an der Endkundenversorgung (private Verbraucher und Unternehmen) auf die drei größten Anbieter.
- Auf den Gasmärkten entfällt
 - in 12 Mitgliedstaaten ein Marktanteil von über 90% auf die drei größten Großhändler,
 - in 15 Mitgliedstaaten ein Marktanteil von über 70% an der Endkundenversorgung auf drei Anbieter.

► **Entflechtung der Netzbetreiber**

- Die Kommission meldet Fortschritte bei der Entflechtung der Netzbetreiber. 15 Strom- und 12 Gasleitungsnetze wurden eigentumsrechtlich von Energieversorgungsunternehmen getrennt.
- Die Kommission bemängelt dennoch, dass
 - die funktionelle Entflechtung der Netzbetreiber zu langsam vorankommt und
 - über die Hälfte der Mitgliedstaaten Netzbetreiber mit weniger als 100.000 Kunden von dem Entflechtungsangebot ausnimmt.

► **Grenzüberschreitende Verbindung der Strom- und Gasmärkte**

- Die Kommission betont, dass integrierte Strom- und Gasmärkte einen „angemessenen Verbund“ der nationalen Märkte und die effiziente Nutzung der Verbindungsleitungen zwischen ihnen voraussetzen. Durch den daraus entstehenden grenzüberschreitenden Handel steige der Wettbewerb zwischen Versorgungsunternehmen, so dass die Verbraucher von „wettbewerbsbestimmten“ Preisen und Dienstleistungen profitierten. (S. 5)
- Diese Marktintegration soll insbesondere durch die Bereitstellung neuer Infrastruktur, wie z. B. neuer Verbindungsleitungen, erreicht werden.
- Obwohl das an Strombörsen und Gashandelsplätzen gehandelte Volumen 2007 weiter gestiegen ist, macht es weiterhin nur einen geringen Teil des Gesamtverbrauchs aus.
- Zur Verbesserung der Integration des Binnenmarktes für Strom erwägt die Kommission
 - die Schaffung einer einzigen Auktionsplattform für den Stromhandel in der gesamten EU und
 - eine „Marktkopplung“, bei der der grenzüberschreitende Stromhandel mit der gleichzeitigen Vergabe der entsprechenden Übertragungskapazitäten auf Verbindungsleitungen zwischen Mitgliedstaaten kombiniert wird.
- Zur Verbesserung der Integration des Binnenmarktes für Gas sieht die Kommission als wichtig an:
 - Die erleichterte Vergabe von Kapazitäten auf Fernleitungen,
 - das Angebot von Diensten zur Effizienzsteigerung im Gashandel und
 - die Festlegung regulierter Netznutzungsentgelte so, dass sie Anreize für grenzüberschreitende Investitionen schaffen.

► Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden und der Netzbetreiber

- Die Kommission stellt fest, dass die Zusammenarbeit der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas (EREG) „nicht zur Entwicklung gemeinsamer Standards und Konzepte für den grenzüberschreitenden Handel“ geführt hat (S. 12).
- Sie kündigt an, einen „Europäischen Verbund der Übertragungsnetzbetreiber“ (ENTSOE) und einen „Europäischen Verbund der Fernleitungsnetzbetreiber“ (ENTSOG) einzurichten. Diese sollen für die Harmonisierung der Vorschriften für den Netzzugang und -betrieb, den Informationsaustausch zwischen den Netzbetreibern sowie die Koordinierung neuer Investitionen zuständig sein.

► Versorgungssicherheit

- Nach Auffassung der Kommission sind für die Aufrechterhaltung einer sicheren Energieversorgung in der EU in den kommenden Jahrzehnten erhebliche Investitionen notwendig.
- Die Richtlinie zur Gewährleistung der sicheren Elektrizitätsversorgung (2005/89/EG) wurde bislang nur von 19 Mitgliedstaaten in einzelstaatliches Recht umgesetzt. Die Frist hierfür verstrich am 24. Februar 2008.
- Die Richtlinie zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung (2004/67/EG) reicht nach Auffassung der Kommission nicht aus, um bei einer größeren Gasversorgungskrise zeitnah reagieren zu können.

Änderung zum Status quo

Die Mitteilung führt zu keiner Änderung gegenüber dem Status quo.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Um die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte in der EU weiter voranzutreiben, hat die Kommission 2007 ihr „Drittes Energiemarktpaket“ vorgelegt, das voraussichtlich im Juni 2009 verabschiedet wird (vgl. [CEP-Themenseite](#)). Es besteht aus Richtlinienvorschlägen zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über den Elektrizitätsbinnenmarkt [KOM(2007) 528, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und der Richtlinie 2003/55/EG über den Erdgasbinnenmarkt [KOM(2007) 529, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] sowie Verordnungsvorschlägen zur Gründung einer EU-Agentur für die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Energieregulierungsbehörden [KOM(2007) 530, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)], zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/54 über den grenzüberschreitenden Stromhandel [KOM(2007) 531, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und der Verordnung (EG) Nr. 1775/05 über Erdgasfernleitungsnetze [KOM(2007) 532, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Energie und Verkehr

Konsultationsverfahren:

Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Es ist zu begrüßen, dass sich die Kommission durchgängig für eine verstärkte Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte ausspricht und erkennen lässt, dass sie **wettbewerblichen Lösungen den Vorrang vor Preisregulierung einräumt**.

Bemerkenswert ist die Aussage, dass regulierte Preise für Strom und Gas sogar das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen können. Die Kommission hat bislang stets die Auffassung vertreten, die Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörden müssten auch die Preisregulierung umfassen, um Wettbewerb entstehen zu lassen. Nun beurteilt sie offenbar zumindest die Wirkungen einer umfassenden Preisregulierung auf der Endkundenebene skeptisch. Allerdings verfolgt sie diesen Gedanken nicht konsequent, da sie eine „zielgerichtete Preisregulierung unter bestimmten Umständen zum Schutz einzelner Verbraucher“ (S. 14) für erforderlich hält, ohne dass sie die Bedingungen, unter denen sie diese Erforderlichkeit sieht, präzisiert.

Die Aussagen über Kundenzufriedenheit und die Häufigkeit von Versorgerwechseln beruhen auf einer unzureichenden Datengrundlage, so dass sie sich einer Bewertung entziehen. Die Kommission hat bereits im Rahmen des „Verbraucherbarometers“ demonstriert, dass sie sich nicht scheut, Aussagen auf eine unzureichende Datengrundlage und willkürliche Wertungen zu stützen [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zum Zweiten Verbraucherbarometer KOM(2009) 25].

Die Aussagen zur Konzentration der Anbieter auf den nationalen Strom- und Gasmärkten sind differenziert zu beurteilen. Aus dem Bericht geht hervor, dass eine hohe Konzentration derzeit nicht mit hohen Endkundenpreisen einhergehen muss, da die Preise auch durch Regulierung beeinflusst werden. Langfristig könnte die

angestrebte engere Integration der nationalen Strom- und Gasmärkte den negativen Wirkungen einer hohen Anbieterkonzentration entgegenwirken und eine Regulierung der Endkundenpreise insofern obsolet werden lassen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Ein funktionsfähiger Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten erhöht die Effizienz und stärkt die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher. Daher sind die von der Kommission angestrebte engere Integration der nationalen Strom- und Gasmärkte sowie die Erweiterung der Kapazitäten bei den grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen zu begrüßen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Liberalisierte Energiemärkte mit niedrigen Preisen wirken positiv auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Liberalisierte Energiemärkte mit niedrigen Preisen erhöhen die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU ist nach Art. 95 EGV berechtigt, nationale Regelungen der Mitgliedstaaten anzugleichen, die der Errichtung eines Binnenmarkts für Strom und Gas entgegenstehen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland setzen insbesondere das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und die Kraftwerk-Netzanschlussverordnung (KraftNAV) das Anliegen der Kommission um, für mehr Wettbewerb auf den Energiemärkten zu sorgen.

Danach müssen „vertikal integrierte“ Energieversorgungsunternehmen sowie mit ihnen verbundene rechtlich selbständige Unternehmen einen diskriminierungsfreien und transparenten Betrieb nicht nur von Übertragungs- und Fernleitungsnetzen, sondern auch von Verteilnetzen gewährleisten (§ 6 EnWG). Sie müssen den Betrieb dieser Netze rechtlich, organisatorisch und buchhalterisch von anderen Aktivitäten des Konzerns trennen (§ 7-10 EnWG). Anders als die Richtlinienvorschlüsse zum Elektrizitätsbinnenmarkt [KOM(2007) 528, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und zum Erdgasbinnenmarkt [KOM(2007) 529, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] zwingt das deutsche Recht Energiekonzerne aber bisher nicht, zwischen der eigentumsrechtlichen Entflechtung von Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzen oder ihrem Betrieb durch ein Konzernunternehmen, das vollständige Unabhängigkeitsgarantien bietet, zu wählen. Eine solche Verpflichtung ist auch wegen der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG problematisch.

Wer ein neues Kraftwerk mit einer Nennleistung über 100 MW baut, hat Anspruch auf Netzanschluss, soweit dieser für den Netzbetreiber unter den konkreten Bedingungen nicht unzumutbar ist (§§ 4, 6 KraftNAV).

Um zu verhindern, dass die hohe Konzentration der Betreiber von Elektrizitäts- und Gasleitungsnetzen zu überhöhten Preisen führt, unterliegen Netznutzungsentgelte in Deutschland derzeit der kostenorientierten Preisregulierung (§ 21 Abs. 2, 23a EnWG). Dabei kommt seit dem 1. Januar 2009 ein System aus Obergrenzen und Effizienzvorgaben zum Tragen, das Anreize für Kostensenkungen vermitteln soll („Anreizregulierung“, § 21a EnWG).

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Bekenntnis der Kommission zu einer Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte und zum Vorrang wettbewerblicher Lösungen vor Preisregulierung ist zu begrüßen. Die angestrebte engere Marktintegration befördert den Wettbewerb und wirkt so positiv auf die Standortqualität Europas. Die Aussagen des Berichtes über Kundenzufriedenheit und die Häufigkeit von Versorgerwechseln beruhen auf einer unzureichenden Datengrundlage und entziehen sich daher einer Bewertung.