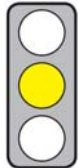


Stand: 11.07.2007

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission strebt die eigentumsrechtliche Trennung des Betriebs der Strom- und Gasleitungen von der Strom- und Gaserzeugung an. Außerdem befürwortet sie eine Neuordnung der Energieregulierungsbehörden.

Betroffene: Erzeuger und Anbieter von Gas- und Elektrizitätsleistungen, sämtliche (gewerblichen und privaten) Verbraucher.



Pro: Die Verwirklichung des Binnenmarktes im Bereich der Gas- und Elektrizitätsmärkte ist erforderlich.

Contra: Die von der Kommission favorisierte Maßnahme der eigentumsrechtlichen Entflechtung ist nicht erforderlich; sie greift unverhältnismäßig in bestehende Eigentumsrechte ein.

Änderungsbedarf: Die Kommission sollte die insbesondere auch grenzüberschreitend ausgestaltete Option unabhängiger Netzbetreiber ins Auge fassen.

INHALT

Titel

Mitteilung der Kommission „Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt“, KOM(2006) 841 endgültig vom 10. Januar 2007

Kurzdarstellung

- ▶ **Effizienz, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit**
 - Die drei großen Ziele der Kommission in Bezug auf die Energie- bzw. Stromversorgung sind Effizienz, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit.
- ▶ **Umsetzung von Richtlinien und Wettbewerbshemmnisse**
 - Bei der Umsetzung der sog. Binnenmarkt Richtlinien wurden aus Sicht der Kommission insbesondere folgende Mängel festgestellt:
 - Da die Strom- und Gasversorgung einerseits und die Übertragungs- und Verteilernetzebene andererseits nur unzureichend entflochten sind, ist ihre Unabhängigkeit voneinander nicht gewährleistet. Das Übertragungsnetz dient dem Transport von Elektrizität über ein Hochspannungsverbundnetz insb. zum Zwecke der Belieferung von Verteilern. Verteilung meint den Transport von Elektrizität über örtliche oder regionale Leitungsnetze, um die Versorgung von Kunden zu ermöglichen.
 - Konkurrierende Energieversorger werden beim Netzzugang diskriminiert.
 - Die Regulierungsbehörden haben nur unzureichende Befugnisse. Der bestehende Rechtsrahmen erlaubt keine effektive Regulierung grenzüberschreitender Fragen des Netzzugangs.
 - Der derzeitige Regulierungsrahmen hat folgende gravierende Mängel:
 - Große Energieunternehmen, die auf nahezu allen Marktstufen, d.h. insbesondere von der Energieproduktion bis hin zur Übertragung und Verteilung von Energie tätig sind, haben deutliche Informationsvorteile gegenüber kleineren Unternehmen.
 - Aufgrund unzureichender Anreize des Regulierungsrahmens haben die großen Energieversorger die grenzüberschreitenden Kapazitäten – z.B. durch Investitionen – nur langsam ausgebaut.
- ▶ **Diskriminierungsfreier Netzzugang durch Entflechtung**
 - Die Entflechtung – also die Trennung von Übertragungs- und Verteilernetzbetrieb einerseits und Strom- und Gaserzeugung andererseits – wie sie in den aktuellen Rechtsvorschriften gefordert wird, reicht nicht aus, um sicherzustellen, dass sich ein echter europäischer Wettbewerbsmarkt für Strom und Gas entwickelt.
 - Nur strenge Entflechtungsvorschriften könnten nach Auffassung der Kommission die richtigen Anreize zur effektiven Netzbetriebung schaffen. Die Kommission zieht zwei Arten der Entflechtung in Erwägung:
 - Einrichtung separater Netzbetreiber („independent system operators“): Den Energieunternehmen wird die Pflicht auferlegt, ihre Netzinfrastruktur unabhängigen Betreibern zur Betriebsführung zu überlassen, die weder selbst auf den Versorgungsmärkten tätig sind noch sich im Eigentum dort aktiver Akteure befinden. Das Eigentum an den Netzen verbleibt bei den Energieversorgungsunternehmen.

- Vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung der Energieerzeugung von den Netzen („ownership unbundling“): Die Energieunternehmen werden gezwungen, ihr Eigentum an den Netzen aufzugeben, d.h. diese zu verkaufen.
 - Die Kommission hält die eigentumsrechtliche Entflechtung für das wirksamste Mittel, um Investitionen zu beleben und um Wahlfreiheit für die Verbraucher zu gewährleisten. Der Grund hierfür sei, dass getrennt operierende Netzunternehmen sich bei Investitionsentscheidungen nicht von überlagernden Anbieter- bzw. Erzeugerinteressen leiten ließen. Zudem bedürfe die eigentumsrechtliche Entflechtung einer weniger detaillierten und komplexen Regulierung.
- **Schaffung einer europäischen Regulierungsbehörde?**
- Die Kommission möchte die Energieregulierungsbehörden und ihre Befugnisse auf nationaler Ebene stärken. Zugleich sei eine starke Koordination der Regulierung auf EU-Ebene nötig. Drei Optionen kämen hierfür in Frage:
 - Intensivierung der bereits heute existierenden gemeinschaftsweiten Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas (ERGEG).
 - Ausbau dieser Zusammenarbeit zu einem Netzwerk („ERGEG+“). Ihm käme bei Angelegenheiten von grenzüberschreitender Bedeutung die Kompetenz zu, unter „geeigneter“ Beteiligung der Kommission verbindliche Entscheidungen zu „strukturieren“.
 - Einrichtung einer einzigen europäischen Regulierungsbehörde mit der Kompetenz, bei Angelegenheiten von grenzüberschreitender Bedeutung verbindliche Entscheidungen zu treffen.
 - Die Kommission spricht sich mindestens für die Option „ERGEG+“ aus, um rasche Angleichungsfortschritte erzielen zu können.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission betont, dass der Klimawandel, die zunehmende Importabhängigkeit und die höheren Energiepreise alle EU-Mitgliedstaaten vor dieselben Herausforderungen stellten. Um EU-weit eine nachhaltige, sichere und wettbewerbsfähige Energieversorgung zu gewährleisten, müsse Europa gemeinsam handeln. Ein Tätigwerden der EU sei dringender erforderlich als jemals zuvor.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

In der Plenarsitzung vom 10. Juli 2007 sprach sich das Parlament für einen „möglichst bald vollständig liberalisierten europäischen Energiemarkt“ aus. Das Parlament ist der Auffassung, dass die Option der eigentumsrechtlichen Entflechtung hierfür am besten geeignet ist. Die Kommission wird aufgerufen, weitere Schritte gegen Konzentration und den Missbrauch von marktbeherrschenden Positionen zu unternehmen.

Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Der Rat sprach sich in seiner Tagung vom Februar 2007, ohne dies näher zu präzisieren, für eine „wirksame Trennung“ der Strom- und Gasversorgung vom Betrieb der Netze aus, favorisierte jedoch keine der beiden von der Kommission vorgestellten Vorgehensweisen. Zudem forderte er eine Stärkung der Unabhängigkeit und – wie die Kommission – eine weitere Harmonisierung der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden. Beim Ratstreffen im Juni 2007 zeigte sich, dass zwischen den Mitgliedstaaten in Sachen eigentumsrechtliche Entflechtung große Uneinigkeit herrscht.

Politischer Kontext

Die Mitteilung ist eingebettet in den größeren Zusammenhang des im Januar 2007 von der Kommission vorgestellten „Energiepakets“.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

GD Energie und Verkehr

Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatte Vidal-Quadras Alejo (PPE-DE); Wirtschaft; Umweltfragen; Binnenmarkt; Regionale Entwicklung
Wirtschaft und Technologie (federführend); Verbraucherschutz; Verkehr; Umwelt; Forschung; EU-Angelegenheiten

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die drei großen Ziele der EU-Energiepolitik (Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit) sind zu begrüßen. Hinsichtlich der von der Kommission vorgestellten Entflechtungsmodelle ist **für die Option unabhängiger Netzbetreiber (UNB)** zu plädieren: Ein solches Modell wäre schnell anwendbar, während die eigentumsrechtliche Entflechtung jahrelange Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen dürfte. Diese Rechtsunsicherheit wiederum dürfte zu einem Mangel an Investitionen führen. Beides würde den Wettbewerb eher schwächen.

Allerdings sind hierfür mehrere **Voraussetzungen** nötig. Erstens muss die UNB-Lösung angemessen ausgestaltet sein, um wirklich einen diskriminierungsfreien Netzbetrieb zu ermöglichen. So müssen die Netzbetreiber nicht nur gesellschaftsrechtlich getrennt sein, sondern auch die volle wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit für die Netze haben. Zweitens ist darauf zu achten, dass von vornherein grenzüberschreitende, internationale UNB („Regionale Systembetreiber“) etabliert werden, die die Leitungen aus mehreren Mitgliedstaaten bündeln können. Die grenzüberschreitende Möglichkeit zur Planung von Netzen und die Investitionen in Netze werden Anreize für die Marktintegration und damit den europäischen Binnenmarkt setzen. Mit der Lösung grenzüberschreitender unabhängiger Netzbetreiber kann folglich sowohl die Verwirklichung des Binnenmarktes als auch das Ziel eines relativ moderaten Eingriffs in die Eigentumsrechte erreicht werden.

Auch unabhängige Netzbetreiber verfügen mit ihrem Leitungsnetz im Regelfall über ein Monopol. Eine grenzüberschreitende Herangehensweise wird daher auch eine entsprechend ausgestaltete supranationale Kontrolle – ausschließlich für Fragen von grenzüberschreitender Natur – erfordern, um die Herausbildung wirklich europäischer Märkte zu fördern. Es ist unklar, ob im Rahmen der sog. „EREGG+“-Lösung die nationalen Regulierungsbehörden wirklich im europäischen Interesse handeln oder sich nicht vielmehr gegenseitig blockieren. Für Angelegenheiten von grenzüberschreitender Bedeutung sollte eine **europäische Regulierungsbehörde** geschaffen werden und verbindliche Entscheidungen treffen können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine gelungene **Entflechtung** und Etablierung unabhängiger Netzbetreiber **führt zu** stärkerem Wettbewerb und zu einem besser funktionierenden Binnenmarkt. Dies schlägt sich in **Effizienzverbesserungen** in der Energieversorgung **und in geringeren Energiekosten für die Verbraucher** nieder. Zudem erhöht eine funktionierende Entflechtung die Zahl der Anbieter auf dem Energiemarkt und damit die individuellen Wahlmöglichkeiten der Verbraucher.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine Entflechtung gemäß dem Konzept des Regionalen Systembetreibers wird einen Schub für Investitionen in grenzüberschreitende Kapazitäten und damit für Wachstum und Beschäftigung bewirken – wenn sie richtig ausgestaltet ist: Die Netzbetreiber müssen wirklich unabhängig sein und grenzüberschreitend agieren können.

Folgen für die Standortqualität Europas

Geringere Energiekosten erhöhen die Standortqualität Europas, vor allem in energieintensiven Branchen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Festlegung der Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft ist Aufgabe staatlichen Handelns. Hingegen ist ein hoheitliches Tätigwerden zwecks Entflechtung von Unternehmen nur unter strengen Voraussetzungen zulässig.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

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

Verhältnismäßigkeit

Die eigentumsrechtliche Entflechtung stellt einen **Verstoß gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs** dar, weil mit der **Schaffung unabhängiger Netzbetreiber** eine **Alternativoption** zur Verfügung steht, die weniger stark in bestehende Eigentumsrechte eingreift und im Ergebnis eine gleich effektive Wirkung erzielt, sofern sie angemessen ausgestaltet ist.

Im Gegensatz zur eigentumsrechtlichen Entflechtungslösung, die in den Wesensgehalt des Eigentums eingreift, bleibt das Unternehmen hier Eigentümer der Netzvermögenswerte. Zugleich werden aber wie bei einer eigentumsrechtlichen Entflechtung der Netzbetrieb mit Netzzugangs-Management und der Systembetrieb ausgelagert.

Mit den Kartellbehörden und einem effektiven Kartellrecht sowie den mitgliedstaatlichen Regulierungsbehörden bzw. einer noch einzurichtenden europäischen Regulierungsbehörde bestehen zudem ausreichende Kontrollinstanzen.

Vor diesem Hintergrund ist allein die Ausgliederung des Netzbetriebes, verbunden mit der Regulierung der Netzzugangsbedingungen durch unabhängige Regulierungsbehörden, verhältnismäßig und damit rechtlich zulässig.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Mitteilung, Kompatibilität mit EU-Recht

Rechtsgrundlage für eine Entflechtung ist Art. 95 EGV, der die EU berechtigt, mitgliedstaatliche Regelungen anzugleichen, die der Errichtung des Binnenmarkts entgegenstehen.

Der unterschiedliche Aufbau der Energiesysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten führt zur Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Tatsächlicher Zweck einer Entflechtung ist es, einen Energiebinnenmarkt zu schaffen, auf dem Wettbewerb herrscht, d.h. den Verbrauchern die freie Wahl ihrer Lieferanten und allen Anbietern die freie Belieferung ihrer Kunden zu ermöglichen. Zwar verlangt Art. 295 EGV, **dass die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt bleibt**. dieses Kompetenzausübungsverbot erstreckt sich aber nur auf mitgliedstaatliche Verstaatlichungen und Privatisierungen. Weder im Falle der Einrichtung eines unabhängigen Netzbetreibers noch der eigentumsrechtlichen Entflechtung wird eine Überführung öffentlichen Eigentums in Privateigentum oder umgekehrt angeordnet. Art. 295 EGV steht daher keiner der beiden Optionen entgegen.

Jedoch sind bei europäischen Entflechtungsmaßnahmen gemäß Art. 6 Abs. 2 des EU-Vertrages Grundrechte, hier namentlich das **Grundrecht auf Eigentum und das auf freie Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, zu beachten**. Diese sind jedoch nicht schrankenlos gewährleistet, sondern sind im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen. Daher **kann** die Ausübung dieser Rechte **Beschränkungen unterworfen werden**, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet. Das mit der Entflechtung verfolgte Ziel ist die Stärkung des Wettbewerbs und der Versorgungssicherheit, die Verbesserung der Effizienz bei der Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Energie und damit letztlich die Verwirklichung eines europäischen Energiebinnenmarkts. Dies **stellt ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel der Gemeinschaft dar**.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Art. 14 GG schützt das Eigentum, nicht jedoch eine marktbeherrschende Stellung oder bloße Erwerbchancen. Eine eigentumsrechtliche Entflechtung ist als Enteignung einzuordnen. Je wichtiger die Nutzung des Eigentums für die Gesellschaft ist, desto größer ist hier der gesetzgeberische Spielraum; die Stromversorgung und die Sicherung eines effektiven Wettbewerbs sind als derart wichtige Gemeinwohlüter einzustufen. Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte sprechen jedoch gegen diese Option: Die Einrichtung unabhängiger Netzbetreiber würde sich weniger belastend auf die betroffenen Unternehmen auswirken, bei angemessener Ausgestaltung eine gleich effektive Wirkung erzielen und grundsätzlich auch keine für den Fall der Enteignung in Art. 14 Abs. 3 GG vorgesehene Entschädigungspflicht hervorrufen. Mit Art. 14 GG vereinbar ist daher allein die Option der Einrichtung eines unabhängigen Netzbetreibers.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte von der von ihr favorisierten eigentumsrechtlichen Entflechtung absehen und stattdessen die möglichst grenzüberschreitend ausgestaltete Option unabhängiger Netzbetreiber ins Auge fassen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission hat einen Rechtsetzungsvorschlag für Ende September 2007 angekündigt.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Verwirklichung des Binnenmarktes kann unter Einhaltung des Prinzips des geringstmöglichen Eingriffs in die Eigentumsrechte am ehesten durch die Schaffung unabhängiger Netzbetreiber erreicht werden. Diese Lösung ist im Gegensatz zu der eigentumsrechtlichen Entflechtung verhältnismäßig und mit dem Grundrecht auf Eigentum vereinbar. Die Unabhängigkeit der Netzbetreiber muss jedoch umfassend gewährleistet sein. Zudem sollten sie im Interesse eines funktionsfähigen Binnenmarktes grenzüberschreitend angelegt sein. Grenzüberschreitende Monopole erfordern eine supranationale Überwachung durch eine europäische Regulierungsbehörde.