

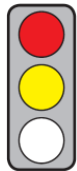
ELEKTRIZITÄTSBINNENMARKT

Stand: 03.12.07

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Es soll verhindert werden, dass Unternehmen gleichzeitig Strom erzeugen oder verkaufen und Übertragungsnetze kontrollieren. Auch die Kontrolle von Übertragungsnetzen durch Nicht-EU-Staaten soll ausgeschlossen werden. Ferner stärkt die Richtlinie die nationalen Regulierungsbehörden.

Betroffene: Unmittelbar alle Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, insbesondere integrierte Stromkonzerne, mittelbar auch private und gewerbliche Endverbraucher.



Pro: Regulierungsbehörden können ihren Aufgaben besser gerecht werden, und der EU-Binnenmarkt wird vor wettbewerbsverzerrenden Marktzutritten aus dem Ausland geschützt.

Contra: Die vorgeschlagenen Entflechtungsmaßnahmen entziehen den betroffenen Unternehmen das Eigentum an ihren Netzen oder jedenfalls die Verfügungsmacht darüber.

Änderungsbedarf: Verzicht auf die vorgesehenen Entflechtungsmaßnahmen und auf das Marktzutrittsverbot für Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2007) 528** vom 19. September 2007 für eine Richtlinie des Europ. Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame **Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt**.

Kurzdarstellung

- ▶ **Erweiterte Entflechtung der Übertragungsnetze von Stromerzeugung und -versorgung**
 - Die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie treibt die bereits durch die Richtlinie 2003/54/EG eingeleitete Entflechtung der Übertragungsnetze von der Stromerzeugung und -versorgung weiter. Übertragungsnetze transportieren Strom zum Zweck der Belieferung regionaler und lokaler Verteilnetze.
 - Nach der vorgeschlagenen Richtlinie darf kein Unternehmen in der EU Strom produzieren oder verkaufen und gleichzeitig direkt oder indirekt Übertragungsnetze kontrollieren (geänderter Art. 8 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. 34).
 - Personen, die leitende Funktionen bei Stromerzeugern oder -versorgern ausüben oder an ihnen Anteile besitzen, dürfen nicht mehr in Vorständen oder Aufsichtsräten von Übertragungsnetzbetreibern sitzen. Sie dürfen auch nicht andere Personen in solche Positionen berufen. Das gleiche gilt in umgekehrter Richtung (geänderter Art. 8 Abs. 1 lit. c).
- ▶ **Kontrolle von Übertragungsnetzen durch Personen aus Nicht-EU-Staaten nur in Ausnahmefällen („Lex Gazprom“)**
 - Übertragungsnetze in der EU dürfen nicht von Personen aus Nicht-EU-Staaten kontrolliert werden (neuer Art. 8a Abs. 1).
 - Zwischenstaatliche Abkommen, bei denen die Europäische Gemeinschaft Vertragspartei ist, können Ausnahmen von dieser Regel zulassen (neuer Art. 8a Abs. 2).
 - Auf der Grundlage eines solchen Abkommens darf ein ausländischer Eigentümer oder Betreiber eines Übertragungsnetzes in der EU tätig werden, wenn er ein gleiches Maß an Entflechtung nachweist, wie es von europäischen Netzbetreibern verlangt wird. Dazu muss der Antragsteller nachweisen, dass eine Einflussnahme auf den Übertragungsnetzbetreiber
 - weder durch Stromerzeuger- oder -versorgerinteressen
 - noch durch einen Nicht-EU-Staat möglich ist (neuer Art. 8b Abs. 3).
- ▶ **Ohne Entflechtung keine Zulassung als Übertragungsnetzbetreiber**
 - Ein Übertragungsnetz 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. 8b 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. 8b Abs. 8–10).

- Zertifizierte Übertragungsnetzbetreiber 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. 8b Abs. 3 und 4).

▶ **Entflechtungsvariante 1: Getrenntes Eigentum**

- Im Regelfall soll es zu einer eigentumsrechtlichen Entflechtung kommen (geänderter Art. 8 Abs. 1 b und Abs. 2). Dafür muss ein Elektrizitätsunternehmen entweder seine Stromerzeugungs- und Stromversorgungssparte oder sein Übertragungsnetz an einen Dritten verkaufen. Ein Stromkonzern kann auch in zwei oder mehr Unternehmen aufgeteilt werden („Aktiensplit“, Begründungserwägung Nr. 11).

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

- Die Mitgliedstaaten können Stromkonzernen ausnahmsweise erlauben, das Eigentum an ihren Übertragungsnetzen zu behalten, ohne den Konzernverbund mit der Stromerzeugung und –versorgung aufzugeben. Dazu müssen sie die Übertragungsnetze als sogenannte „unabhängige Netzbetreiber“ verselbständigen. Unabhängige Netzbetreiber erhalten nur dann eine Zulassung, wenn sie zusätzliche Bedingungen erfüllen (neuer Art. 10 Abs. 2). Zusätzliche Zulassungsbedingungen sind insbesondere:
 - Die Europäische Kommission muss die Zulassung genehmigen (neuer Art. 10 Abs. 1).
 - Der „unabhängige Netzbetreiber“ muss sich verpflichten, einen von der Regulierungsbehörde vorgeschlagenen zehnjährigen „Netzentwicklungsplan“ umzusetzen (neuer Art. 10 Abs. 2 lit. c).
 - Der Stromkonzern als Eigentümer des „unabhängigen Netzbetreibers“ muss sich verpflichten, die zugesagte Netzentwicklung zu finanzieren. Die Finanzierungsvereinbarungen müssen von der Regulierungsbehörde genehmigt werden (neuer Art. 10 Abs. 6 lit. b).

▶ **Verstärkte Unabhängigkeit und erweiterte Befugnisse für die nationalen Regulierungsbehörden**

- Nationale Regulierungsbehörden müssen von privaten Interessen und staatlichen Stellen unabhängig sein und dürfen an Weisungen nicht gebunden sein (neuer Art. 22a Abs. 2). Sie müssen bindende Entscheidungen erlassen und Sanktionen verhängen dürfen (neuer Art. 22c Abs. 3 lit. a, c und d).
- Die Mitgliedstaaten müssen ihre Regulierungsbehörden ermächtigen, angemessene und nichtdiskriminierende Tarife für die Netznutzung festzulegen. Dabei sollen sie den Netzbetreibern ausreichende Anreize geben, die Effizienz zu steigern und die Integration des Elektrizitätsbinnenmarktes voranzubringen (neuer Art. 22 c Abs. 4 lit. a, Abs. 5 und 6).

Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher darf ein Übertragungsnetzbetreiber in einem Stromkonzern verbleiben, wenn er „zumindest hinsichtlich seiner Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt“ von übrigen Tätigkeitsbereichen getrennt ist (alter Art. 10 Abs. 1 RL 2003/54/EG). Dies lässt Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen.
- ▶ Die nationalen Regulierungsbehörden müssen bisher nur „von den Interessen der Elektrizitätswirtschaft vollkommen unabhängig sein“ (alter Art. 23 Abs. 1 RL 2003/54/EG). Unabhängigkeit von staatlichen Stellen ist nicht gefordert.
- ▶ Gegenüber den Regulierungsbehörden müssen Übertragungsnetzbetreiber geplante Investitionen bislang nicht nachweisen und auch keine Finanzierungsgarantien vorlegen. Sie müssen bisher nur investieren, wenn sie sonst die Versorgungssicherheit nicht garantieren können.
- ▶ Vorschriften, wonach Unternehmen aus Drittländern nur dann die Kontrolle eines Stromübertragungsnetzes in einem EU-Land gestattet werden darf, wenn sie selbst hinreichend entflochten sind, gibt es bisher im EU-Recht nicht.
- ▶ Die nationalen Regulierungsbehörden müssen bisher zwingend die Strommärkte 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. 23 RL 2003/54/EG).

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission geht davon aus, dass ein funktionierender Elektrizitätsbinnenmarkt 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“

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), Berichterstat- ter Morgan Eluned (PSE); Wirtschaft; Umwelt; Binnenmarkt
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie (f); Verbraucherschutz; Umwelt; EU- Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 47 Abs. 2, 55, 95 EGV (Dienstleistung, 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**. So sind in Italien, wo die eigentumsrechtliche Entflechtung seit 1999 umgesetzt ist, die Stromnetzentgelte und -großhandelspreise erheblich höher als in Deutschland. Übertragungsnetze stellen – wer immer ihr Eigentümer ist – ein natürliches Monopol dar: 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. Dies gilt auch für entflochtene Übertragungsnetzbetreiber.

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. Die vorgesehene Stärkung der Unabhängigkeit und der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden ist folglich zu begrüßen.

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, z.B. in grenzüberschreitende Kapazitäten, 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, dass es zu jahrelangen Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der Eigentumsentziehung oder -beschränkung kommt. Dadurch würde wiederum der Wettbewerb geschwächt.

Die „Lex Gazprom“ widerspricht dem Vorrang des privatwirtschaftlichen Handelns. Zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs ist es ausreichend, dass *private* Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten ein gleiches Maß an Entflechtung nachweisen wie EU-Unternehmen. Jedoch ist es gerechtfertigt, Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten nur dann zuzulassen, wenn sie nicht unter staatlicher Kontrolle stehen. Denn **Staatsunternehmen und Staatsfonds aus Nicht-EU-Staaten sind den Gesetzen des Marktes oft nur in geringem Maße unterworfen**. Das ist besonders kritisch, wenn – wie in der Energiebranche – noch kein ausreichender Wettbewerb herrscht, zugleich die Nachfrage relativ unelastisch ist und damit **politisches Missbrauchspotenzial** besteht.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Erfahrungen im Ausland belegen nicht, dass die eigentumsrechtliche Entflechtung zu stärkerem Wettbewerb und damit zu Effizienzverbesserungen und geringeren Energiekosten führt. Entscheidend hierfür 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 ein geringeres Interesse an niedrigen Kosten haben und nicht derselben Kapitalmarktdisziplin ausgesetzt sind wie private Unternehmen. Zudem gefährdet das von solchen Fonds ausgehende „Erpressungspotenzial“ – beispielsweise Drohungen, die Energieversorgung einzuschrän-

ken – die volkswirtschaftliche Effizienz in der EU. Daher kann es sich auf die Effizienz positiv auswirken, wenn Staatsfonds vom EU-Binnenmarkt ferngehalten werden.

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 Übertragungsnetzen bestehen.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

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

Verhältnismäßigkeit

Beide vorgeschlagenen Entflechtungsmaßnahmen 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 Übertragungsnetzes werden zwar Gewinne des Netzes gutgeschrieben bzw. Verluste abgezogen, aber **jede unternehmerische Verfügungsmacht entfällt**. Dies und die den Stromkonzernen 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. Solange nicht alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Übertragungsnetzbetreiber zu entflechten, besteht die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen.

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 durch mittels der Richtlinie gestärkte Regulierungsbehörden 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

Beide vorgeschlagenen Entflechtungsvarianten sind unverhältnismäßig und lösen die Probleme möglichen Marktmissbrauchs und mangelnder Investitionen nicht. Es ist gerechtfertigt, solche Unternehmen als Übertragungsnetzbetreiber in der EU auszuschließen, die durch Nicht-EU-Staaten kontrolliert werden. Marktzutritte von Übertragungsnetzbetreibern aus Nicht-EU-Staaten generell vom vorherigen Abschluss zwischenstaatlicher Abkommen abhängig zu machen, ist jedoch unangemessen. Die Richtlinie sollte nicht verabschiedet werden.