

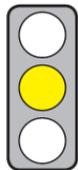
ERDGASFERNLEITUNGSNETZE

Stand: 13.12.07

KERNPUNKTE

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

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



Pro: Die erweiterten Informationspflichten ermöglichen Marktteilnehmern und Regulierungsbehörden, missbräuchliches Verhalten von Fernleitungsnetzbetreibern besser zu erkennen.

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

Änderungsbedarf: Verzicht auf Zehnjahresinvestitionspläne, Zwangsverkäufe von ungenutzten Kapazitäten in Speichern und Gasverflüssigungsanlagen (LNG-Anlagen) und die Offenlegung freier Kapazitäten in solchen Speichern und Anlagen.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2007) 532** vom 19. September 2007 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Verordnung 1775/2005/EG über die **Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen**.

Kurzdarstellung

► **Europäisches Netz der Fernleitungsnetzbetreiber (ENF)**

Es soll ein Europäisches Netz der Fernleitungsnetzbetreiber (ENF) gegründet werden, in dem alle Fernleitungsnetzbetreiber zusammenarbeiten. Fernleitungsnetze transportieren Erdgas zum Zweck der Belieferung regionaler und lokaler Verteilnetze. Das Ziel ist, ein optimales Management der Erdgasfernleitungsnetze zu gewährleisten und den grenzüberschreitenden Erdgashandel in der EU zu fördern (neue Art. 2a und 2b, Begründungserwägung Nr. 7).

► **Aufgaben des ENF**

- Das ENF soll Regelwerke erarbeiten, die u.a. Netzzugangsbedingungen, das Vorgehen bei der Vergabe von Kapazitäten und das Engpassmanagement in grenzüberschreitenden Fernleitungsnetzen 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. 9). Solche Leitlinien muss sie mit Vertretern der nationalen Ministerien abstimmen (sog. Ausschussverfahren; Art. 14 der Verordnung 1775/2005).
- Das ENF erarbeitet alle zwei Jahre einen gemeinschaftsweiten Zehnjahresinvestitionsplan, einschließlich eines Berichts über die Angemessenheit von Angebot und Nachfrage. In diesem Investitionsplan sind auch Investitionslücken hinsichtlich grenzüberschreitender Kapazitäten aufzuzeigen (neuer Art. 2c Abs. 1 lit. c i.V.m. Abs. 5).

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

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

► **Regionale Zusammenarbeit der Fernleitungsnetzbetreiber**

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

- Die Fernleitungsnetzbetreiber sollen die Entwicklung von Energiebörsen fördern und Kapazitäten auf grenzüberschreitenden Leitungen durch verbesserte Auktionsverfahren vergeben (neuer Art. 2h Abs. 2).

► **Erweiterte Informationspflichten für Fernleitungsnetz- und Speicherbetreiber**

- Damit sämtliche Marktteilnehmer – also z.B. Energieversorger, andere Netzbetreiber und Erdgashändler – eine Bewertung der Angebots- und Nachfragesituation des Erdgasmarktes vornehmen und die Gründe für Änderungen des Großhandelspreises nachvollziehen können, brauchen sie gleichen Zugang zu Informationen (Begründungserwägung Nr. 12).
- Daher müssen die Fernleitungsnetzbetreiber jeweils schätzen, in welchem Umfang Kapazitäten zur Verfügung stehen werden, und den Markt darüber informieren. Sie haben dabei die Nachfrage nach Übertragungskapazitäten offen zu legen. Die Marktteilnehmer liefern ihnen zu diesem Zweck Daten. Nach der Durchführung von Gasflüssen müssen die Fernleitungsnetzbetreiber bekannt geben, in welchem Umfang ihre Übertragungskapazitäten tatsächlich genutzt wurden (neuer Art. 6 Abs. 7 und neuer Art. 6a).
- Alle Betreiber von Erdgasspeichern und Gasverflüssigungsanlagen (LNG-Anlagen) müssen mindestens einmal täglich die in ihren Anlagen befindlichen Gasmengen, die ein- und ausgespeisten Mengen sowie die verfügbare Kapazität der Speicher den Marktteilnehmern bekannt machen (neuer Art. 6a Abs. 4).
- Für Fernleitungen, Erdgasspeicher und LNG-Anlagen müssen Verfahren festgelegt und bekannt gemacht werden, nach denen vorhandene Kapazitäten nichtdiskriminierend und transparent vergeben werden (geänderter Art. 5 Abs. 3 und neuer Art. 5a Abs. 2).

► **Erleichterung des Handels mit vertraglich reservierten Leitungs- und Speicherkapazitäten**

- Die Verträge, durch die Kapazitäten in Fernleitungsnetzen, Erdgasspeichern oder LNG-Anlagen reserviert werden, sollen standardisiert werden, damit auf diesem Wege erworbene Rechte später leichter gehandelt werden können (geänderter Art. 8).
- Benutzer von Fernleitungen, Erdgasspeichern und LNG-Anlagen können vertraglich reservierte Kapazitäten weiterverkaufen oder verpachten (geänderter Art. 5 Abs. 3 lit. b und neuer Art. 5a Abs. 3 lit. b).
- Fernleitungsnetzbetreiber müssen Kapazitäten, die ungenutzt zu bleiben drohen, kurzfristig an den Markt bringen (geänderter Art. 5 Abs. 3 lit. a). Gleiches gilt für Betreiber von Erdgasspeichern und LNG-Anlagen (neuer Art. 5a Abs. 3 lit. a). Damit soll das „Horten“ freier Kapazitäten verhindert werden.

► **Erweiterte Leitlinienkompetenz der Kommission**

Die Kommission erhält die Befugnis, Einzelheiten der Zugangs- und Nutzungsbedingungen für Fernleitungsnetze europaweit zu harmonisieren (geänderter Art. 9).

Änderung zum Status quo

- Die vorgeschlagene Verordnung schafft einen rechtlichen Rahmen für die „regulierte Selbstregulierung“ der Fernleitungsnetzbetreiber. Bisher existieren auf EU-Ebene nur Interessenverbände, in denen die Fernleitungsnetzbetreiber freiwillig zusammenarbeiten.
- Dem neuen „Europäischen Netz der Fernleitungsnetzbetreiber“ werden konkrete Aufgaben wie die Erarbeitung von Regelwerken für den Netzzugang und die Aufstellung von Investitionsplänen zugewiesen.
- Bisher sind Fernleitungsnetzbetreiber nur verpflichtet, Informationen über das technisch bedingte Aufnahmevermögen ihrer Leitungen, die vertraglich bereits reservierten und die noch verfügbaren Leitungskapazitäten zu veröffentlichen (Art. 6 Abs. 3 der Verordnung 1775/2005). Die Verpflichtung, die Marktteilnehmer mit Informationen zu versorgen, soll nun inhaltlich erweitert und auf Betreiber von Erdgasspeichern und LNG-Anlagen ausgedehnt werden.
- Die Betreiber von Fernleitungen, Erdgasspeichern und LNG-Anlagen sollen verpflichtet werden, ungenutzte Kapazitäten zukünftig an den Markt bringen. Bisher findet ein Handel mit Kapazitäten nur auf freiwilliger Basis statt.

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

Offen.

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 Atanas Papanicolas (PSE); Wirtschaft und Währung, Berichter- statte Christian Ehler (PPE); Umwelt; Binnenmarkt
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft & 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 Fernleitungsnetzbetreiber in Gestalt des ENF ist nicht grundsätzlich zu beanstanden. Das ENF wird jedoch in ein Regulierungssystem eingebettet, in dem die Verantwortungsabgrenzung zwischen der Kommission, der geplanten EU-Energieagentur und den nationalen Beamtenapparaten schwimmt (vgl. die Kurz-Analyse des CEP zum Vorschlag KOM (2007) 530). Eine sachgerechte Aufsicht über das ENF ist dadurch nicht sichergestellt.

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

Energiebörsen und die Vergabe von Kapazitäten auf grenzüberschreitenden Leitungen durch Auktionen sind positiv zu bewerten, weil es sich hierbei um marktnahe Instrumente handelt.

Zu begrüßen sind auch die erweiterten Informationspflichten der Fernleitungsnetzbetreiber. Insbesondere die Gegenüberstellung der erwarteten und der tatsächlichen Netzauslastung sollte es den Marktteilnehmern sowie Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden ermöglichen, etwaigen Missbrauch zu erkennen. Damit Marktzutrittschranken für potentielle Nutzer von Fernleitungen sinken, ist es auch gerechtfertigt, dass vertraglich reservierte, aber ungenutzte Kapazitäten an den Markt gebracht werden sollen.

Erdgasspeicher und LNG-Anlagen sind jedoch – im Gegensatz zu Fernleitungsnetzen – **keine natürlichen Monopole:** Zwar ist ihre Errichtung mit hohen finanziellen Risiken verbunden, doch steht es jedem Unternehmen in der EU frei, solche Anlagen zu bauen. Wo es kein natürliches Monopol gibt, liegt aber auch kein regulierungsbedürftiger Markt vor. **Folglich darf hier das „Horten“ freier Kapazitäten,** das unter bestimmten Umständen ein rationales Marktverhalten darstellt, **nicht untersagt werden.** Entsprechend ist eine **Verpflichtung, die jeweils vorhandenen freien Kapazitäten in Erdgasspeichern und LNG-Anlagen offen zu legen bzw. zu verkaufen, unangemessen.** Insbesondere die letztere Vorgabe ist ordnungspolitisch problematisch, denn durch sie wird die **Vertragsfreiheit eingeschränkt.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Erweiterte Informationspflichten für Betreiber von Fernleitungsnetzen, Erdgasspeichern und LNG-Anlagen können ein Beitrag zum effizienteren Funktionieren der Märkte sein. Ferner können Zwangsverkäufe freier Kapazitäten das Handelsvolumen vergrößern. Jedoch dürfen derartige Effizienzsteigerungen nur dann mit Hilfe von Regulierung erzielt werden, wenn ein natürliches Monopol vorliegt. Dies ist hier nur bei Fernleitungsnetzen der Fall.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Regelung, dass Speicherkapazitäten, die ungenutzt zu bleiben drohen, kurzfristig an den Markt zu bringen sind, setzt **falsche Investitionsanreize**: Wer nicht frei über Speicherkapazitäten verfügen kann, wird schwerlich Investitionen in Speicher- und Erdgasverflüssigungsanlagen tätigen. Werden Investitionen zurückgehalten, könnte es mittelfristig in der EU zu einem Mangel an Erdgasspeichern und LNG-Anlagen kommen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

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 zur Verbesserung der Nutzung von Fernleitungen, Erdgasspeichern und LNG-Anlagen verletzen die Kompetenzen der Mitgliedstaaten nicht, weil sie sich auf Funktionsbedingungen des EU-Erdgasbinnenmarktes beschränken. 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

Die geplanten **Eingriffe in den Markt für Kapazitäten in Erdgasspeichern und LNG-Anlagen** sind nicht erforderlich, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Somit sind sie **unverhältnismäßig**.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Verordnung, Kompatibilität mit EU-Recht

Unproblematisch.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Das neue „Europäische Netz der Fernleitungsnetzbetreiber“ sollte keine Zehnjahresinvestitionspläne erarbeiten müssen. Außerdem sollten Betreiber von Erdgasspeichern und LNG-Anlagen weder zum Verkauf freier Kapazitäten gezwungen werden noch über freie Kapazitäten Auskunft geben müssen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Da Erdgasspeicher und LNG-Anlagen keine natürlichen Monopole darstellen, gibt es keinen überzeugenden ökonomischen Grund, das „Horten“ freier Speicherkapazitäten zu untersagen und die Betreiber solcher Anlagen zur Offenlegung ihrer freien Kapazitäten zu verpflichten. Auch Zehnjahresinvestitionspläne sind nicht erforderlich, weil bei stringenter Regulierung auf der Basis des geltenden EU-Rechts bereits hinreichende Investitionsanreize vermittelt werden.

Die Verordnung sollte nur unter Verzicht auf die vorgesehenen Zehnjahresinvestitionspläne sowie die Zwangsverkäufe ungenutzter Kapazitäten in Erdgasspeichern und LNG-Anlagen und die Offenlegung freier Kapazitäten in solchen Speichern und Anlagen verabschiedet werden.