

Stellungnahme der

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des 16. Deutschen Bundestages

zum 3. EU-Energiebinnenmarktpaket

Einleitung

Die Bundesnetzagentur wurde gebeten, zwecks einer Anhörung im Bundestag-Wirtschaftsausschuss eine Stellungnahme zu dem 3. Energiebinnenmarktpaket (im Folgenden „3. Paket“) zu erstellen.

Das 3. Paket enthält die Vorschläge der EU-Kommission zur Änderung der bestehenden Strom- und Gasbinnenmarkttrichtlinien / Verordnungen sowie weitere Maßnahmen zur Verwirklichung des Energiebinnenmarktes. Diese sind:

- KOM-Nr.(2007)528 endg.; Ratsdok.-Nr.: 13043/07 - Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt
- KOM-Nr. (2007)529 endg.; Ratsdok.-Nr. : 13045/07 - Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt
- KOM-Nr. (2007)530 endg.; Ratsdok.-Nr.: 13046/07 - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
- KOM-Nr. (2007)531 endg.; Ratsdok.-Nr.: 13048/07 - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel
- KOM-Nr. (2007)532 endg.; Ratsdok.-Nr.: 13049/07 - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen

Die Stellungnahme berücksichtigt zusätzlich zu den o.g. Dokumenten auch folgende Vorlagen:

- KOM-Nr. (2007)250 endg.; Ratsdok.-Nr.: 9860/07 - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Bericht über die Erfahrungen mit der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 "Verordnung über den grenzüberschreitenden Stromhandel"
- BT-Drucksache 16/8494 - Antrag der Fraktion DIE LINKE. "E.ON-Netz in die öffentliche Hand übernehmen"

Im Folgenden werden diejenigen Themen des 3. Pakets behandelt, für die relevante Änderungsvorschläge vorgebracht worden sind und die von der Bundesnetzagentur begleitet worden sind.

1. Entflechtung

Für den Bereich der Entflechtung sehen die Entwürfe der EU-Kommission eine Wahlmöglichkeit für die Mitgliedsstaaten vor, die zwischen:

- dem „Full Ownership Unbundling“ (Trennung zwischen Transportnetzen Strom und Gas und sonstigen Energietätigkeiten), und
- der Übertragung des Netzbetriebes an einen gesellschaftsrechtlich vom Netzeigentümer unabhängigen Systemführer „ISO“ (Independent System Operator) wählen können. Bei der letzteren Alternative übernimmt der ISO den Netzbetrieb, die Netzplanung und den Netzausbau. Der Eigentümer (oder ein Dritter nach Ausschreibung) finanziert lediglich die Investitionen. Das Verfahren zur Ernennung des ISO ist sehr umfangreich und die Kommission hat hierbei ein Letztentscheidungsrecht.

Auch für Verteilnetzbetreiber ist die Verschärfung der rechtlichen Entflechtung vorgesehen, ferner sollen LNG- und Speicheranlagen rechtlich entflochten werden.

Die Bundesnetzagentur hält die eigentumsrechtliche Entflechtung (sog. „Full Ownership Unbundling“) nicht für ein geeignetes Vorgehen. Sie stimmt aber der EU-Kommission zu, dass eine **effektive Entflechtung** die Voraussetzung für das Funktionieren der liberalisierten Energiemärkte ist. Dies gilt insbesondere angesichts eines Marktes, der durch vertikal integrierte Unternehmen geprägt ist.

Die Bundesnetzagentur hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der heutige Entflechtungsrahmen normative Defizite enthält, die die Durchsetzung effektiver Entflechtung, insbesondere hinsichtlich der operativen Eigenständigkeit der Netzbetreibergesellschaften als auch der Transparenz im Umgang mit Netzbetreiberinformationen erschwert. Die Defizite sollten durch das 3. Paket behoben werden.

Die Bundesnetzagentur spricht sich für eine Gleichbehandlung von Transportnetzbetreibern bei Strom und Gas bei der Entflechtung aus. Aus Regulierungssicht erweist sich aufgrund der zahlreichen technisch steuerbaren Parameter in der Gasversorgung die effektive Trennung der Aufgaben des Gasnetzbetriebs von den wettbewerblichen Aufgaben der Gasversorgung als besonders zentrale für erfolgreiche Regulierung. Eine effektive Entflechtung kann (und wird) darüber hinaus vor den Verteilnetzen nicht halt machen können, die 90% der Netzkosten ausmachen und an die die Kunden letztlich angeschlossen sind.

Hinsichtlich der Vorschläge der Europäischen Kommission im 3. Paket hat die Bundesnetzagentur frühzeitig darauf hingewiesen, dass die durch die EU-Kommission im sog. Impact Assessment dargelegten Zusammenhänge zwischen Energiepreisen, Investitionsverhalten und dem Entflechtungsregime eines Mitgliedsstaates wissenschaftlich nicht haltbar sind.

Die Erfahrung der Bundesnetzagentur seit 2005 hat keine Anhaltspunkte für eine strategische Unterinvestition der Stromtransportnetzbetreiber z.B. zur Verhinderung von Markteintritten erbracht.

Aus diesem Grunde hat die Bundesnetzagentur auf die Risiken durch langwierige Rechtsstreitigkeiten über eine eigentumsrechtliche Entflechtung und die aus einer rechtlichen Unsicherheit folgende Investitionszurückhaltung der Netzbetreiber angesichts enormer Herausforderungen bei der Investition in die Netze und Erzeugungskapazitäten hingewiesen.

Aus diesen Gründen wird der durch die 8 Mitgliedsstaaten, unter anderem Deutschland, vorgelegter Vorschlag für eine **effiziente und effektive Entflechtung** (sog. „3. Option“) durch die Bundesnetzagentur unterstützt. Dieser ist geeignet durch strukturelle Maßnahmen die Eigenstän-

digkeit der Netzgesellschaften im integrierten Unternehmen zu stärken. Dies kann auch im bestehenden gesellschaftsrechtlichen Rahmen unter Berücksichtigung von Corporate Governance Gesichtspunkten realisiert werden. Darüber hinaus enthält der Vorschlag notwendige Verbesserungen bzgl. der Transparenz für die Investitionsplanung für die deutschen Übertragungsnetze. Diese sind erforderlich, um strategisches Verhalten der integrierten Unternehmen auszuschließen und eine verbesserte Akzeptanz der Bevölkerung für Energieleitungsbauprojekte, die primär durch die Einbindung erneuerbarer Energien veranlasst sind, zu schaffen. Im Übrigen würde die Umsetzung der 3. Option auch sicherstellen, dass staatliche und private Energieversorgungsunternehmen in den Mitgliedstaaten gleiche Wettbewerbsbedingungen erhalten.

2. Verbraucherschutz

Verbraucherinteressen sind Gegenstand des Artikel 3 und des Annex A der gegenwärtigen Strom- und Gasrichtlinien mit einer Reihe von gemeinwirtschaftlichen Pflichten für Energieversorgungsunternehmen und Konsumentenrechten. Diese haben ihre Umsetzung im Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 gefunden. Im Rahmen des 3. Pakets werden durch die EU-Kommission hier Änderungen vorgeschlagen. Diese umfassen in Artikel 3 die Einführung eines neuen Paragraphen mit der Möglichkeit für die Europäische Kommission, Leitlinien zur Sicherstellung der Anforderungen zu erlassen. Im Annex A der Richtlinien sind neue Absätze (h) bis (j) angeregt worden, die insbesondere:

- die Verfügbarkeit von Verbrauchsinformationen,
- Informationspflichten, und
- Rechte im Lieferantenwechsel

umfassen.

Die Wahrung der Verbraucherinteressen und die Förderung des Wettbewerbs zum Wohle der Energieverbraucher ist eine zentrale Zielsetzung der Liberalisierung der Märkte und der Regulierungsbehörden. In den Stellungnahmen der Berichterstatter des Europäischen Parlamentes, im Besonderen in der Stellungnahme von MdEP Morgan, sind sehr weit reichende neue Vorschriften unter der Überschrift von Verbraucherrechten vorgesehen.

Insgesamt kann ein maximaler Verbraucherschutz und eine bestmögliche Verbraucherinformation nur begrüßt werden. Aus Sicht der Regulierungsbehörde müssen sich diese Regelungen in das ordnungspolitische Gefüge der Mitgliedsstaaten einfügen. Andererseits muss den Verbrauchern bewusst sein, dass bestimmte Verbraucherinformationsmaßnahmen, insbesondere die Einführung von sog. Smart Meters oder die Einführung der zur Verfügungstellung monatlicher Verbrauchsinformationen, möglicherweise nur zu erheblichen zusätzlichen Kosten eingeführt werden können, die in jedem Falle mittelbar über die Netznutzungsentgelte auf die Verbraucher umgelegt werden. Aus Sicht der Regulierungsbehörden ist eine klare Kosten-Nutzen Analyse durchzuführen bevor solche zusätzlichen Verbraucherrechte gesetzlich eingeführt werden.

Die Bundesnetzagentur ist mit den anderen europäischen Regulierungsbehörden der Auffassung, dass die wichtige Frage der „Energiearmut“ durch die Mitgliedstaaten adressiert werden muss. Dies sollte jedoch nicht durch energiespezifische Gesetzgebung erfolgen oder gar durch Regulierungsbehörden durchgesetzt werden, sondern Teil der allgemeinen Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten sein.

Die Bundesnetzagentur spricht sich gemeinsam mit der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden (Council of European Energy Regulators „CEER“) ausdrücklich gegen die Wiedereinführung einer Endkundenpreisregulierung aus. Regulierte Preise vertragen sich nicht mit dem

Konzept von liberalisierten Märkten. Die Regulierung der Netze und eine starke Wettbewerbsaufsicht schaffen die Bedingungen für mehr Wettbewerb zum Wohle der Verbraucher.

Eine Preisregulierung ist geeignet, den gerade erst entstehenden Wettbewerb im Endkundenmarkt zu gefährden, jedenfalls wenn der örtliche Marktbeherrscher gezwungen würde, unter den Gesteuerungskosten anzubieten.

Die Bundesnetzagentur stellt in der Verbraucherberatung zu Energieversorgungsfragen gegenwärtig einen hohen Informationsbedarf bei den Letztverbrauchern fest. Die bestehenden Veröffentlichungspflichten der Energieversorgungsunternehmen und die Mindestvorgaben für Informationen in Verträgen und Rechnungen für die Strom- und Gasversorgung als auch die Frage einer Schlichtungsstelle für Energieverbraucher sind weiter zu prüfen und zu verbessern. Insbesondere ist bei weiteren Liberalisierungsschritten, wie gegenwärtig der Liberalisierung des Zähl- und Messwesens, auf eine klare und transparente Verbraucherinformation und wirksame Streitbeilegungsmechanismen zu achten. Der liberalisierte Energiemarkt erweist sich für den Haushaltskunden als zunehmend komplex.

3. Europäische Regulierung

Es soll mittels einer Verordnung eine Europäische Agentur zur Energieregulierung (Agency for the Cooperation of Energy Regulators „ACER“) geschaffen werden.

In dem auf Art. 95 EGV gestützten¹ Entwurf der Verordnung, über die Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden wird die Errichtung einer „klassischen“ europäischen Agentur vorgeschlagen, bei der die nationalen Regulierungsbehörden als Mitglieder des sog. „Regulierungsrates“ zwar beteiligt wären, aber das Schwergewicht der Tätigkeit der Behörde weiterhin wie bisher im Rahmen der European Regulator's Group for Electricity and Gas (im Folgenden „ERGEG“) in der Beratung der EU-Kommission läge und diese nur wenige eng begrenzte Entscheidungsfelder hätte.

Der jetzt vorliegende Vorschlag sieht hauptsächlich – mit wenigen Ausnahmen – eine „Beratungsrolle“ der Agentur vor (mit einer Reihe von Stellungnahmemöglichkeiten), die sich insofern nicht von der jetzigen Funktion von ERGEG² als Beratungsgremium der EU-Kommission unterscheidet, aber eine zusätzliche Bürokratieebene (Verwaltungsunterbau der ACER: 48 Stellen in 2011) einzieht.

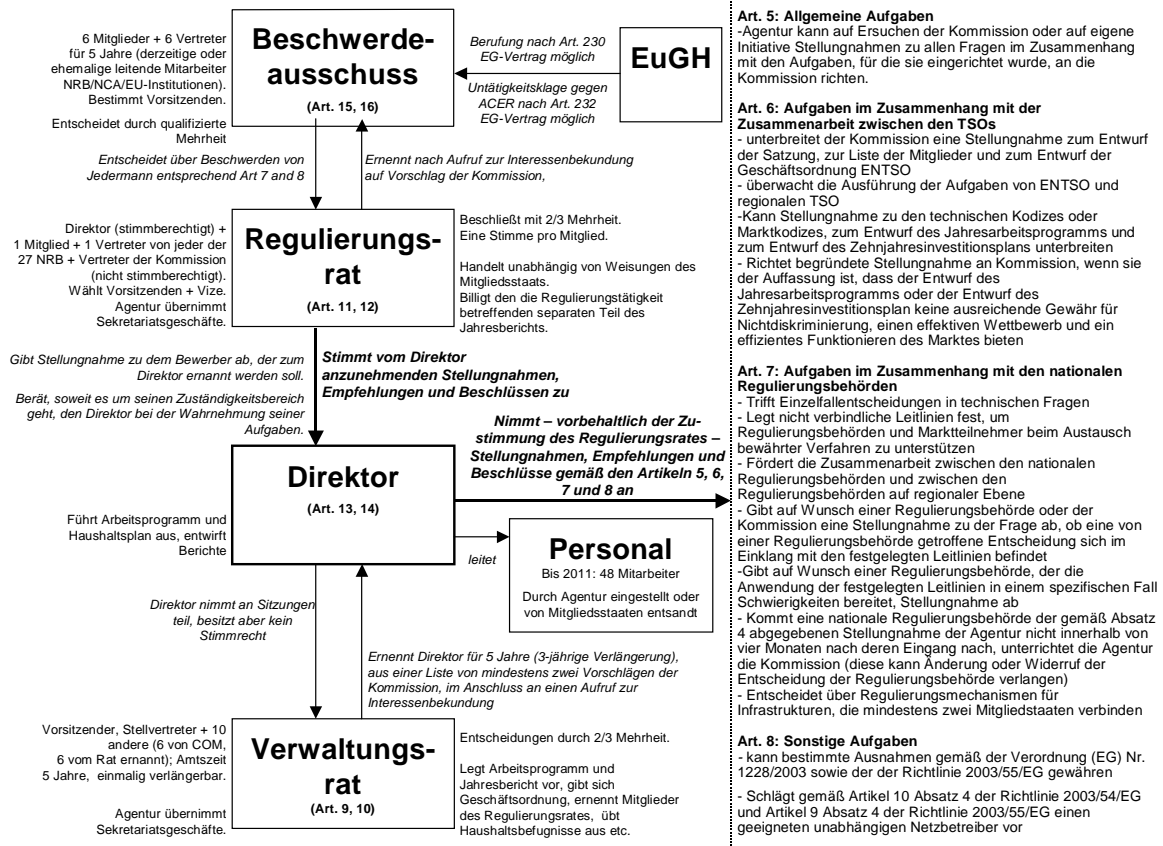
Die Handlungsformen der ACER lassen sich aufteilen in Beobachtungsaufgaben, Beratung der EU-Kommission, Anfertigung von Stellungnahmen und wenige Entscheidungsaufgaben. Entscheidungen trifft der Direktor im Einvernehmen mit dem Bord of Regulators. Die Agentur soll mit eigenem Personal ausgestattet werden (bis 2011 ca. 48 Mitarbeiter). Im Übrigen liegt eine Ungleichverteilung hinsichtlich der Stellung und Aufgaben der Verbände der europäischen Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO), denen wesentliche Aufgaben (einschließlich der Konsultation von Vorschlägen) übertragen werden, zulasten der ACER vor.

¹ Spätestens seit dem EuGH-Urteil zu ENISA im Jahr 2006 (C-217/04) ist unstrittig, dass die Errichtung europäischer Agenturen auf die Binnenmarktcompetenz nach Art. 95 EGV gestützt werden kann.

² Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, als Beratungsgremium der KOM gegründet mit Entscheidung der Kommission 2003/796/EG v. 11.11.03. Während die ERGEG als formelles Beratungsgremium der Kommission agiert, ist der Council of European Energy Regulators (CEER) als Verein nach belgischem Recht eine von den Regulierungsbehörden im Juni 2003 gegründete Plattform für den Austausch zu allen relevanten Themen seiner Mitglieder (<http://www.energy-regulators.eu>).

Behördenstruktur

Die für ACER vorgeschlagene Struktur der Behörde entspricht – bis auf den Regulierungsrat – derjenigen der klassischen europäischen Agenturen:



Kritisch ist die vorgesehene Stimmenverteilung im Regulierungsrat – 1 Stimme pro Mitgliedsstaat – zu bewerten, die nicht der gegenwärtigen Stimmenverteilung gemäß der Gewichtung im Rat entspricht. Die Stimmengewichtung ist entsprechend anzupassen und sollte die Bedeutung des Energiemarktes und des Energiehandels in dem betreffenden Mitgliedsstaat widerspiegeln.

Die vorgeschlagene Organisationsstruktur bleibt hinter den im Vorfeld des Kommissionsvorschlages zirkulierenden Entwürfen zurück, insbesondere wurde die Stellung des Direktors gegenüber dem Regulierungsrat aufgewertet. Hier gibt es auch eine Unklarheit. Während es in Art. 14 des Vorschlages für eine Verordnung zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (im Folgenden „ACER-Verordnung“) heißt, dass der Direktor „vorbehaltlich der Zustimmung“ des Regulierungsrates handelt, heißt es umgekehrt in Art. 12 der ACER-Verordnung, dass der Regulierungsrat dem Direktor „eine Stellungnahme“ zu den Beschlüssen unterbreitet.

Bewertung

Die jetzt vorgeschlagene Agentur-Lösung folgt mehr den Vorgaben zum Aufbau einer europäischen Agentur als den Notwendigkeiten, stabile Strukturen für eine sachgerechte Entscheidungsfindung zur Lösung grenzüberschreitender Probleme, die sich auf nationaler Ebene nicht lösen lassen, zu finden. Die Sachkompetenz der NRB wird nicht genügend einbezogen, deren Rolle bei den Entscheidungsprozessen ist aufzuwerten. In jedem Fall bedarf es einer komplementären Arbeitsgruppenstruktur, ohne die die vorgeschlagene Agency nicht funktionsfähig sein wird. Ohne sie gibt es in der jetzigen Konstruktion nur einen geringen institutionalisierten Einfluss der nationalen Regulierungsbehörden auf die Vorbereitung der dem Regulatory Board zur Entscheidung

vorliegenden Entwürfe, die gem. Vorschlag ausschließlich durch die unter Aufsicht des Direktors stehenden Mitarbeiter der Agency erarbeitet werden.

Die Kompetenzverteilung folgt aus einer (zu) engen Auslegung der in der „Meroni“-Rechtsprechung des EuGH³ etablierten Kriterien und geht zu Lasten der nationalen Ebene. Sie verlagert die Kompetenzen hin zur Kommission, d.h. die Agentur wird auf ein bloßes Ausführungsorgan („technische Prüfstelle“) mit Letztentscheidungsrecht bei der Kommission reduziert. Einer Kompetenzverlagerung von den nationalen Regulierungsbehörden an eine Agentur, die wesentliche Festlegungen nicht selbst unabhängig und politikfern als Fachbehörde treffen kann, sondern an Vorgaben der Kommission gebunden ist, würde zu einem „Minus“ gegenüber dem jetzigen Zustand führen.

Zudem entstünde angesichts der Fülle von Leitlinienermächtigungen der Kommission die ein „Komitologiestau“. Gegenwärtig liegt im Falle des Komitologiestau das Normengebungsrecht faktisch bei den neuen Institutionen der europäischen Transportnetzbetreiber (ENTSO), wodurch insbesondere keine Verbesserung eines gegenwärtigen Kernproblems – der Nichtverbindlichkeit von Sicherheits- und technischen Standards – erreicht würde. D.h. die bestehenden Probleme der Selbstregulierung würden nicht gelöst, sondern lediglich fortgeschrieben.

Eigene Vorschläge und Alternativen

Für die Agentur sollten deshalb in der Verordnung selbst direkte Ermächtigungsgrundlagen für Ermessensentscheidungen in regulatorischen Kernbereichen geschaffen werden, soweit grenzüberschreitende europäische Fragen tangiert sind wie Sicherheits- und technische Standards (security and operational standards), Interoperabilitätsregeln und grenzüberschreitende Kostenallokation (ITC-Mechanismus), letztere als Annexkompetenz zu den technischen Regelungen.

Auch der Bericht und die Änderungsvorschläge des EP-Berichterstatters Renato Brunetta sieht eine Stärkung der Agentur vor, die mit eigenen Entscheidungskompetenzen für die genannten Bereiche ausgestattet wird.⁴

Das von Brunetta vorgesehene Verfahren entspricht dem Vorschlag des CEER für eine „remodelled Agency“, der die Errichtung einer Agentur mit Entscheidungsbefugnissen befürwortet. Sachlich lässt sich dies damit begründen, dass es im Energiebereich – anders als im Telekommunikationsbereich – grenzüberschreitende Probleme (insbesondere Engpässe wegen fehlender Interkonnektoren-Kapazität) gibt, die von einer nationalen Regulierungsbehörde alleine und auch mit den gegenwärtig im Rahmen der Stromhandelsverordnung 1228/2003/EG bestehenden Mechanismen nicht lösbar sind.

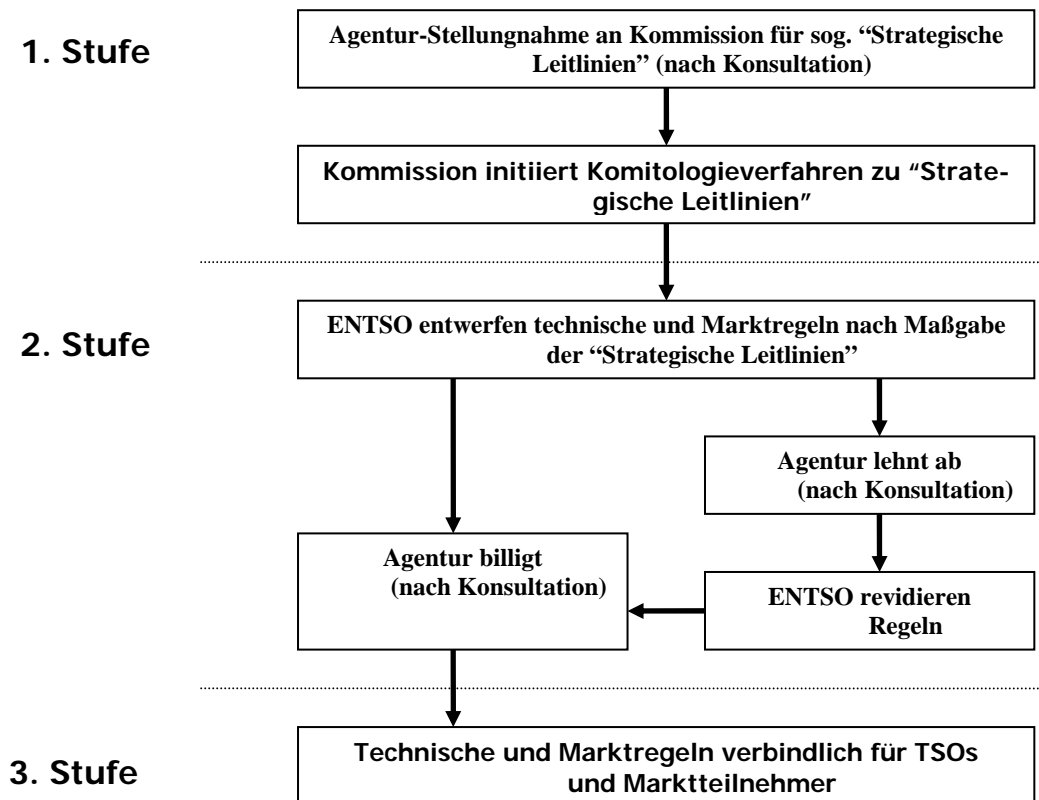
Bedingung für die Akzeptanz einer solchen Agentur neuen Stils sind allerdings gravierende Änderungen an dem Verordnungsvorschlag der Kommission („remodelled Agency“). Es muss insbesondere sichergestellt sein, dass:

- die Behörde eigene Entscheidungskompetenzen erhält, so dass sie ein Gegengewicht zu ENTSO (Verband der Übertragungsnetzbetreiber) bilden kann;
- diese Entscheidungsbefugnisse müssen so ausgestaltet sein, dass verbindliche Standards von der Behörde genehmigt werden, um das Ziel, grenzüberschreitende Probleme zu beheben, sicherzustellen. Der Kommissionsvorschlag führt weiterhin nur zu „voluntary standards“, womit keine Verbesserung zur jetzigen Situation erreicht wird.

³ EuGH, Urteil v. 13.06.1958, Rs. 9/56, Slg. 1956, 11 (Meroni I); Urteil v. 13.06.1958, Rs. 10/56, Slg. 1956, 53 (Meroni II).

⁴ „Draft report on the proposal for a regulation of the EP and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (COM(2007)530 – C6-0318/2007 – 2007/0197/(COD))“ v. 11.02.08, Änderungsvorschläge insb. für Art. 4 und 6 des VO-Vorschlags.

- die Behörde sollte ein Initiativrecht haben und für die Durchführung des Konsultationsprozesses verantwortlich sein (siehe folgende Übersicht):



- Die Binnen-Organisationsstruktur, insbesondere die Stellung des „Board of Regulators“, der im Gegensatz zu dem „Administrative Board“ ein Novum zu bestehenden europäischen Agenturen darstellt, sind entsprechend anzupassen und so auszugestalten, dass der Board of Regulators die zentrale Entscheidungsinstanz darstellt. Insbesondere sollte (ausschließlich) der Board of Regulators ein Weisungsrecht gegenüber dem Direktor haben.
- Das Verhältnis zwischen Agentur und nationalen Regulierungsbehörden ist so zu regeln, dass eine effektive Zusammenarbeit zwischen NRB und Agentur sichergestellt ist.

4. Netzinvestitionen

Die nationalen Regulierungsbehörden und ACER erhalten eine stärkere Rolle für die Kontrolle der Netzentwicklungs- und -investitionspläne. Außerdem werden die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, eine regionale Investitionsplanung - also in Abstimmung mit benachbarten Ländern sowie einer alle zwei Jahre einen zehnjährigen Investitionsplan einschließlich einer Prognose zur Angemessenheit der Stromerzeugung im europäischen Rahmen- also in Abstimmung mit allen europäischen Ländern zu übermitteln.

In dem Modell eines Full Ownership Unbundling gibt es im Übrigen aber keine Kompetenzen oder Maßnahmen, die die Durchführung der Investitionen sicherstellen hilft. Fachlich anspruchsvoll wird im Rahmen der Investitionsplanung die Abgrenzung des „Europäisches Netzes“ vom nationalen Transportnetz, insbesondere wenn es zu Konflikten zwischen nationalen und europäischen Projekten kommen sollte. Dabei muss auch sichergestellt werden, dass nationalen Erfor-

dernissen an die Investitionsplanung- wie beispielsweise der Genehmigung von Investitionsbudgets entsprochen wird und diese nicht umgangen werden.

Die derzeit vorgeschlagene Fassung des Art. 6 Abs. 6 c der EU-Verordnung 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel sieht vor, die Einnahmen der Übertragungsnetzbetreiber aus dem Engpassmanagementverfahren prioritär für die Sicherstellung der Verfügbarkeit der vergebenen Kapazitäten zu verwenden sind.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur benötigen die Übertragungsnetzbetreiber weitere Anreize für den Ausbau der Netze und der Grenzkuppelstellen.

Vorzuziehen wäre daher als Priorität die Verwendung der Auktionserlöse für Netzinvestitionen zum Erhalt und zur Vergrößerung der Übertragungskapazität zu regeln. Mit der jetzigen Regelung entfällt auch die bisherige Möglichkeit der Berücksichtigung der Einnahmen im Rahmen der Genehmigung der Tarife.

5. Transparenz der Handelsgeschäfte

Die Richtlinienvorschläge sehen im Strom- und Gasbereich den Einstieg in eine (stärkere) Überwachung der Handelstransaktionen vor, ein Bereich, der bisher nicht zu den Aufgaben der Netzregulierungsbehörden gehörte. Ziel ist es, Marktmissbrauch zu vermeiden bzw. Marktmissbrauchsvorwürfe zu überprüfen, um so das Vertrauen in den Markt zu stärken.

Der (finanzielle) Energiehandel wird zum Teil bereits von der Richtlinie 2004/39 über Märkte für Finanzinstrumente (sog. MiFID) erfasst. Um ein konsistentes Aufsichtsregime zwischen Finanzmarktregulierung und Netzzugangsregulierung sicherzustellen, hat die Europäische Kommission die Verbände der Energie- und Finanzmarktregulierer – ERGEG und CESR – beauftragt, in einem gemeinsamen Mandat Fragen zur Vermeidung von Marktmissbrauch und zur Transparenz des Handels zu untersuchen. Ebenfalls soll in diesem Rahmen geklärt werden, wie Leitlinien zu den im Entwurf der Richtlinie vorgesehenen Aufbewahrungspflichten zu Transaktionsdaten ausgestaltet werden können (siehe Ermächtigung der EU-Kommission aus Art. 22f und 24f der Richtlinien 2003/55 und 2003/54 über gemeinsame Vorschriften für den Strom- und Erdgasbinnenmarkt).

Die Bundesnetzagentur unterstützt diese Bestrebungen der EU-Kommission, die Handelstransparenz zu verbessern und ein konsistentes Aufsichtsregime über den Energiehandel zu schaffen. Die Bundesnetzagentur stellt daher einen der beiden Vorsitzenden der für die Beantwortung des Kommissionsmandates eingerichteten gemeinsamen Gruppe von ERGEG und CESR.

6. Regulierung des Zugangs zu Gasspeichern und zu LNG-Anlagen

Die Kommission schlägt die Einführung verbindlicher Zugangsregeln für Gasspeicher und LNG-Anlagen vor. Vorgesehen ist die Konkretisierung des allgemeinen regulierten Drittzugangs durch klar definierte Regeln (Dienstleistungen, Kapazitätsallokation, Engpassmanagement, Transparenz, Sekundärmarkt), die hinsichtlich der Speicher im Wesentlichen auf den freiwilligen Leitlinien der ERGEG beruhen (siehe Art. 4a, 5a, 6a, 8 des Vorschlages für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen). Die Einführung einer kostenbasierten Entgeltregulierung ist hingegen nicht vorgesehen.

Zugleich bleibt mit Art. 19 Abs. 3 und 4 der Richtlinie EG/55/2003 bei den Speichern die Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zwischen reguliertem und „verhandeltem“ Drittzugang erhalten.

Speicherbetreiber werden zur rechtlichen und organisatorischen Entflechtung von den Versorgungsunternehmen verpflichtet (siehe Art. 9a des Vorschlages für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt).

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist Speicherzugang für den Wettbewerb von zentraler Bedeutung. Derzeit sind Speicherkapazitäten aber nach wie vor in der Hand weniger Unternehmen, freie Kapazitäten sind kaum verfügbar. Daher ist die von der Kommission vorgeschlagene Vorgabe einheitlicher Mindestanforderungen an den Drittzugang zu befürworten. Die grundsätzliche Erhaltung der Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zwischen zwei Regulierungsregimes ist angesichts der zu erwartenden weiteren Entwicklungen auf dem Speichermarkt ebenfalls zu befürworten. So ist – die weitere Fortentwicklung der Marktgebietslandschaft im Wege der Konsolidierung vorausgesetzt – durchaus denkbar, dass aufgrund der Vielzahl der in Deutschland vorhandenen Anlagen ein Wettbewerb zwischen den Speichern entstehen kann. Denkbar ist darüber hinaus, dass das derzeit in der Überarbeitung befindliche Bilanzierungsregime durch die Schaffung von angemessenen und diskriminierungsfreien Möglichkeiten zum Bilanzausgleich die Abhängigkeit der wettbewerblichen Netznutzer von Flexibilitäten durch Speicherleistungen senkt.

Die Schaffung einer einheitlichen Basis für den Drittzugang zu LNG-Anlagen kann ebenfalls befürwortet werden. Die Entflechtungsverpflichtung ist aus wettbewerblichen Gründen ebenfalls zu begrüßen.

7. Ausnahmegenehmigungen nach Artikel 22 (EG-Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt)

Der Kommissionsvorschlag sieht als Voraussetzung für eine Ausnahmegenehmigung zwingend die Vorschaltung eines Bedarfsermittlungsverfahrens im Sinne einer „open season“ vor. Bei grenzüberschreitenden Projekten (dies dürften in der Regel Interkonnektoren sein) soll die ACER entscheiden. Ausnahmen sind außer von Drittzugangs- und Entgeltbestimmungen auch von der Verpflichtung zur eigentumsrechtlichen Entflechtung möglich.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist die Vorschaltung einer „open season“ als Beitrag zu einer möglichst diskriminierungsfreien Allokation der Kapazitäten auch auf ausgenommenen Infrastrukturen zu begrüßen. Die Bündelung der Zuständigkeit bei der ACER ist ein pragmatischer Schritt zur Vermeidung divergierender Ausnahmeentscheidungen bzw. Drittzugangsregeln auf Interkonnektoren. Die Möglichkeit des Dispenses auch von der eigentumsrechtlichen Entflechtung ist konsequent, da ansonsten kein bereits existierender Energieversorger bzw. Netzbetreiber Eigentümer einer neuen, ausgenommenen Infrastruktur werden könnte.

Mit den Kommissionsvorschlägen grundsätzlich nicht aufgelöst wird das Art. 22 zu Grunde liegende Verständnis, dass hinreichende Investitionsanreize im Einzelfall nur außerhalb des regulierten Regimes bestehen sollen. Das kann dazu führen, dass mittelfristig ein beträchtlicher Anteil neuer Infrastrukturen dem (Voll-)Zugriff der Regulierungsbehörden entzogen wird. Es würde ein paralleles, nicht reguliertes Netz entstehen, das im Grunde den Zustand vor Inkrafttreten des EnWG 2005 widerspiegeln und insoweit den Liberalisierungs- und Regulierungsanstrengungen zuwider laufen würde. Die Anwendung des Art. 22 sollte daher bei gleichzeitiger Schaffung investitionsfreundlicher Regulierungsbedingungen auf eng eingegrenzte Ausnahmen beschränkt werden.

8. Grenzüberschreitende Netzbetreiberkooperation

Die Netzbetreiber sollen nach den Kommissionsvorschlägen in verstärktem Maße auch auf regionaler Ebene kooperieren (siehe art. 2c, 2h des Vorschlages für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen). Sie sollen europäische und regionale Investitionspläne erstellen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist der regionale Ansatz zu begrüßen, da zu erwarten ist, dass sich einheitliche Märkte zunächst auf regionaler Ebene entwickeln dürften. Insoweit wären weitergehende konkrete Verpflichtungen der Netzbetreiber, z. B. hinsichtlich der gemeinsamen Bewirtschaftung der Grenzkoppelungskapazitäten, angezeigt.

9. Zuständigkeitsfrage für die Freigabe von Gaskapazitäten (Gas-Release-Programme)

Die Kommission schlägt vor, dass Regulierungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Kartellbehörden auch unterhalb der Schwelle wettbewerbswidrigen Verhaltens marktbezogene Maßnahmen, insbesondere Gas Release Programme, anordnen dürfen (siehe art. 24c Abs. 3b des Vorschlages für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt).

Aus Sicht der Bundesnetzagentur können Gas-Release-Programme trotz bisher eher verhaltener Resonanz auf derartige Vorhaben im Einzelfall einen wirksamen Beitrag zum Wettbewerb leisten, solange liquide Handelsmärkte noch nicht existieren. Gas Release Programme können aber nur dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn auch die erforderlichen Transportkapazitäten mitveräußert werden (in Deutschland ist dies im Prinzip durch das „Rucksackprinzip“ sichergestellt), da die relevanten Netzkoppelungspunkte vielerorts mit vertraglichen Engpässen belegt sind.