



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.11.2005
KOM(2005) 568 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Bericht über die Fortschritte bei der Schaffung des Erdgas- und
Elektrizitätsbinnenmarktes**

{SEK(2005) 1448}

A. HINTERGRUND UND HAUPTSCHLUSSFOLGERUNGEN

Europa sucht gegenwärtig nach Möglichkeiten, seine Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, um mehr Wachstum und eine bessere Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen. Zuverlässige Elektrizitäts- und Erdgasdienstleistungen zu annehmbaren Preisen sind dabei ein zentraler Faktor, und den Unternehmen und Privathaushalten sollte eine effiziente Energieversorgung zugute kommen. Dies ist ein Schlüsselement der europäischen Lissabon-Strategie. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die EU beschlossen, den Energiesektor durch die allmähliche Einführung von Wettbewerb an die liberalisierten Wirtschaftssektoren anzupassen. Mit der zweiten Elektrizitäts- und der zweiten Erdgasrichtlinie¹ hat die EU nunmehr die einzigartige Gelegenheit, den weltweit größten integrierten und von Wettbewerb geprägten Elektrizitäts- und Erdgasmarkt zu schaffen. Die EU kann es sich nicht leisten, diesen Markt nicht zum Erfolg werden zu lassen, wie dies vor kurzem auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Hampton Court unterstrichen wurde.

Vor mittlerweile einem Jahr hätte die Umsetzung der neuen Richtlinien in den Mitgliedstaaten erfolgt sein müssen, und in eineinhalb Jahren sollen die Märkte vollständig für den Wettbewerb geöffnet sein. In diesem Bericht wird eine Bestandsaufnahme der aktuellen Lage vorgenommen und werden Bereiche aufgezeigt, in denen weitere Verbesserungen erforderlich sind.

Die Hauptschlussfolgerung dieses Berichts ist die, dass die Anfangsphase der Öffnung der Energiemärkte bislang zwar weitgehend erfolgreich war, da z. B. die Strompreise trotz jüngster Preisanstiege bei Erdöl, Erdgas und Kohle inzwischen real niedriger als 1997 sind, dass aber noch mehr unternommen werden muss, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaft und die Bürger in vollem Umfang von der Marktöffnung profitieren. Diese Einschätzung wird von den Energieregulierern und den meisten der im Zuge der Vorbereitung dieses Berichts konsultierten interessierten Kreise geteilt.

Das wichtigste, nach wie vor bestehende Manko ist die unzureichende Integration der nationalen Märkte. Schlüsselindikatoren hierfür sind die fehlende EU-weite Preiskonvergenz und der geringe Umfang des grenzüberschreitenden Energiehandels. Generell ist dies auf Marktzutrittsschranken, die unzulängliche Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und – im Stromsektor – auf die unzureichenden Verbindungskapazitäten zwischen vielen Mitgliedstaaten mit den daraus resultierenden Engpässen zurückzuführen. Darüber hinaus gibt es auf vielen nationalen Märkten einen hohen Konzentrationsgrad in der Energiewirtschaft, was die Entstehung eines effektiven Wettbewerbs behindert. Der Erdgasmarkt leidet weiter unter einer mangelnden Liquidität sowohl der Erdgas- als auch der Transportkapazitäten. In diesem Kontext müssen die Auswirkungen langfristiger Erdgasverträge sowohl unter dem Wettbewerbsaspekt als auch unter dem Aspekt, dass solche Verträge zur Unterstützung der Finanzierung wichtiger neuer Gasinfrastruktureinrichtungen erforderlich sein können, berücksichtigt werden². Ein weiterer Indikator für das Fehlen eines echten Wettbewerbs ist der, dass in den meisten Mitgliedstaaten die Kunden den Versorger nur in begrenztem Umfang wechseln und die Entscheidung für einen neuen Versorger aus einem anderen Mitgliedstaat die Ausnahme bleibt.

¹ Richtlinien 2003/54/EG und 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt.

² Einzelheiten sind dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, den technischen Anhängen zu dieser Mitteilung, Abschnitt 5, zu entnehmen.

Dieser Bericht zeigt daher, dass die Strom- und Gasmärkte in der EU ökonomisch betrachtet von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen national bleiben. Es hat sich noch kein ausreichender grenzüberschreitender Wettbewerb entwickelt, der einen vollständig wirksamen, zügelnden Einfluss auf die Wirtschaftsmacht der Unternehmen der nationalen Märkte ausüben könnte. Diese Frage muss von der Kommission, den Mitgliedstaaten, den Regulierern und der Branche entschlossen angegangen werden. Die Hauptmaßnahme, die unmittelbar erforderlich ist, ist die umfassende, vollständige und wirksame Umsetzung der zweiten Erdgas- und der zweiten Elektrizitätsrichtlinie. Dass die meisten Mitgliedstaaten die neuen Richtlinien nur mit Verspätung und einige noch überhaupt nicht umgesetzt haben, ist in besonderem Maße schädlich. Die Kommission wird weiter auf ihre Einhaltung dringen, gegebenenfalls mit Hilfe von Vertragsverletzungsverfahren. Die Mitgliedstaaten müssen vor allem besondere Sorgfalt darauf verwenden, dass sie bei der praktischen Umsetzung der Richtlinien nicht nur deren Buchstabe, sondern auch deren Geist befolgen. Die Richtlinien legen bestimmte Mindestgrundsätze und –maßnahmen fest, die für alle Mitgliedstaaten gelten. Allerdings können zusätzliche Maßnahmen in bestimmten Bereichen durchaus notwendig sein, um die speziellen Gegebenheiten bestimmter Länder zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass einzelne Märkte tatsächlich mit den Nachbarmärkten zusammengeführt werden. Die Entwicklung des Nordpool-Gebiets liefert hierfür Beispiele. Einige Mitgliedstaaten haben bereits in Eigenregie weitere Schritte eingeleitet, etwa durch die Verschärfung der in den Richtlinien festgelegten Mindestentflechtungsmaßnahmen, die Stärkung der Macht und der Unabhängigkeit der Regulierer, die Freisetzung vorhandener und den Bau neuer Verbindungskapazitäten und Maßnahmen zur Förderung der Liquidität auf den Gasmärkten.

Alle Mitgliedstaaten müssen daher genau überlegen, auf welche Weise sie die Richtlinien umzusetzen gedenken, um schneller zu größeren, offeneren und stärker vom Wettbewerb geprägten Märkten zu gelangen. Dies bedeutet insbesondere, dass nicht nur die Einhaltung der Anforderungen der Richtlinien in Bezug auf den diskriminierungsfreien Netzzugang, die Entflechtung und die wirksame Regulierung in der Praxis gewährleistet werden muss, sondern dass auch eine aktive Herangehensweise verfolgt werden muss, um für angemessene und verfügbare Verbindungskapazitäten zu sorgen. Ferner müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Preisregulierungsmaßnahmen nicht so wirken, dass sie den Wettbewerb ausschließen. Gleichzeitig werden die Kommission und die nationalen Regulierer das Tempo ihrer Anstrengungen im Rahmen der Elektrizitäts- und der Erdgasverordnungen bei der Behandlung einer Reihe von technischen Fragen - z. B. Mechanismen für den grenzüberschreitenden Handel, Ausgleich von Mengenabweichungen usw. – erhöhen.

Daher ist es verfrüht, darüber zu entscheiden, ob weitere legislative Maßnahmen auf der Gemeinschaftsebene erforderlich sind, etwa Maßnahmen wie die weitere Entflechtung oder mehr Befugnisse für die Regulierer, die von einigen Befragten im Rahmen der Erkundigungen der Kommission zur Vorbereitung dieses Berichts angeregt wurden. Zunächst müssen die Ergebnisse der Umsetzung der neuen Richtlinien in der Praxis abgewartet werden. Die Kommission wird daher über die genaue Beobachtung der formellen rechtlichen Einhaltung der Richtlinien hinaus detaillierte Einzelländer-Prüfungen der praktischen Wirksamkeit der Rechtsetzungs- und Regulierungsmaßnahmen, einschließlich spezieller zusätzlicher einzelstaatlicher Maßnahmen, durchführen. Dies wird bis Ende 2006 zu einem weiteren Bericht und im Jahr 2007 gegebenenfalls zu Vorschlägen zur Behandlung etwaiger verbleibender Probleme führen.

Darüber hinaus sind weitere unterstützende Maßnahmen erforderlich. Die Einführung von Wettbewerb dürfte die Preise senken lassen. Fallende Energiepreise an sich fördern weder

einen sorgsamsten Energieverbrauch noch Investitionen in die Energieeffizienz - ein weiterer Bereich, in dem die EU weitere Fortschritte erzielen muss, wie von der Kommission vor kurzem in ihrem Grünbuch zur Energieeffizienz³ herausgestellt wurde. Als Antwort auf dieses Dilemma hat die Kommission im Dezember 2003 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen vorgelegt mit dem Ziel, einen Rahmen für die Entwicklung eines echten Marktes für Energieeffizienz zu schaffen.

Außerdem muss der steigende Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien sowohl technisch durch die Bereitstellung ausreichender Netzkapazitäten als auch kommerziell in den Elektrizitätsbinnenmarkt integriert werden. Die Europäische Union hat als Ziel festgelegt, dass im Jahr 2010 21 % des Stromverbrauchs durch erneuerbare Energien gedeckt werden sollen⁴. Die Mitgliedstaaten haben die Entwicklung von Strom aus erneuerbaren Energien durch spezielle Regelungen gefördert. Die Auswirkungen dieser Regelungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes werden in einem gesonderten Kommissionsbericht analysiert werden. Die Lage muss weiter fortlaufend beobachtet und die besten Praktiken müssen weiter gefördert werden, da der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms ausgebaut werden muss, um das 21 %-Ziel erreichen zu können.

Im Bereich der Klimaschutzpolitik schließlich trat im Januar 2005 ein neues Instrument, das EU-Emissionshandelssystem, in Kraft. Seither sind die Preise für die Emissionsrechte aus verschiedenen, vielschichtigen Gründen deutlich gestiegen.

Die Kommission wird die Entwicklungen auf dem neuen, noch nicht umfassend stabilisierten Markt für Emissionsrechte weiter genau verfolgen, sein Funktionieren, einschließlich der möglichen Auswirkungen auf die Energiepreise, in einem Mitte 2006 fälligen Bericht prüfen und gegebenenfalls Änderungen vorschlagen, um sicherzustellen, dass der Markt ordnungsgemäß funktioniert.

Dieser Bericht und die Folgemaßnahmen dazu sind Teil einer kohärenten Strategie der Kommission, die das wirksame Funktionieren des Energiebinnenmarktes zum Ziel hat. Sie steht insbesondere in engem Zusammenhang mit der sektorspezifischen wettbewerbspolitischen Untersuchung, deren abschließende Ergebnisse auch 2006 vorliegen dürften.

B. DERZEITIGE STAND DER ENTWICKLUNGEN IM BINNENMARKT IN SCHLÜSSELBEREICHEN UND VERBLEIBENDE DEFIZITE

1. Umsetzung der neuen Richtlinien

Die wenigsten Mitgliedstaaten haben den 1. Juli 2004 als Frist für die Umsetzung der neuen Elektrizitäts- und der neuen Erdgasrichtlinie eingehalten. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinien seit weniger als einem Jahr in Kraft, und einige Mitgliedstaaten haben die Richtlinien noch überhaupt nicht umgesetzt⁵.

Diese Verzögerung läuft der Verpflichtungserklärung des Europäischen Rates, den Energiebinnenmarkt zügig zu vollenden, zuwider. Folglich werden eine Reihe von

³ „Weniger ist mehr“ – Grünbuch über Energieeffizienz, KOM(2005) 265.

⁴ Siehe Ziel, das in der Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt und in den Beitrittsurkunden der neuen Mitgliedstaaten festgelegt ist.

⁵ Technische Anhänge, Abschnitt 1.

strukturellen Maßnahmen später als in den Richtlinien vorgesehen in Kraft treten. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die Rechtsvorschriften für die Regulierungsaufsicht und die Entflechtungsbestimmungen.

2. Marktintegration

Es sei daran erinnert, dass das Ziel der Markttöffnung die Schaffung eines einheitlichen Elektrizitäts- und Erdgasmarktes und nicht das Nebeneinanderbestehen von 25 nationalen Märkten ist. Dies ist eine große Herausforderung, und die Integration aller nationalen Märkten wird sich nicht von heute auf morgen vollziehen. Zur Zeit ist der Grad der Marktintegration nach wie vor unzureichend. Zwei Schlüsselindikatoren lassen diesen Schluss zu:

- die nach wie vor signifikanten Preisunterschiede im Binnenmarkt
- das geringe grenzüberschreitende Energiehandelsvolumen.

Ist in einem integrierten Markt leicht Handel möglich, sorgt der daraus resultierende EU-weite Wettbewerb dafür, dass das Preisniveau in der gesamten EU oder zumindest in benachbarten Mitgliedstaaten oder Regionen angeglichen ist. Bei Strom und Gas ist dies noch nicht der Fall⁶. In der EU betragen zum Beispiel die Preisunterschiede bei Strom für Industriekunden in einigen Fällen mehr als 100 %. Auf der anderen Seite hat in einigen benachbarten Ländern eine Annäherung der Großabnehmerpreise begonnen. Während dies erste, viel versprechende Schritte sind, steht die Entwicklung regionaler Märkte als Zwischentappe auf dem Weg zur vollständigen Integration auf der EU-Ebene noch in den Anfängen, sieht man vom relativ gut entwickelten nordischen Stromgroßhandelsmarkt ab.

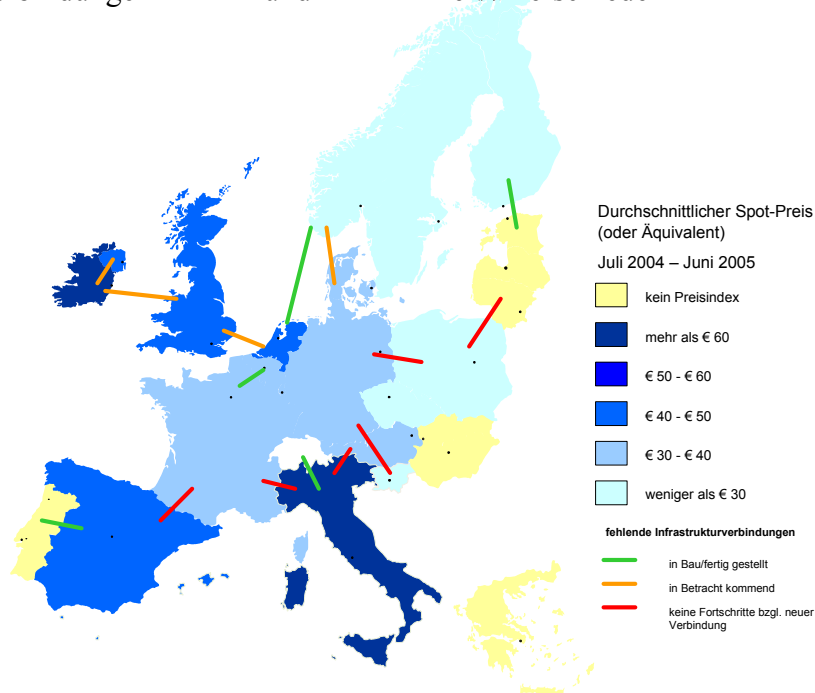
Der grenzüberschreitende Handel lässt den Wettbewerbsdruck auf die Preise steigen. Der Handel im Energiebinnenmarkt ist derzeit unterentwickelt. So machten die grenzüberschreitenden Stromflüsse im Jahr 2004 annähernd 10,7 % des Gesamtverbrauchs⁷ aus, was gegenüber dem Jahr 2000 (8-9 %) ein Anstieg um nur annähernd 2 Prozentpunkte ist. Wenngleich sich die kommerziellen Handelsaktivitäten nicht unbedingt in vollem Umfang in den Stromflüssen abbilden lassen, müssten die Stromflüsse bei einer signifikanten Zunahme des Handels steigen.

Auch in Fusionskontrollverfahren gemäß dem EU-Wettbewerbsrecht war es generell nicht möglich, den „relevanten Markt“ als einen über den nationalen Markt hinausgehenden Markt zu definieren.

Im Stromsektor ist der Hauptgrund für die mangelnde Marktintegration der, dass die dem Markt zur Verfügung stehenden Verbindungskapazitäten zwischen vielen Mitgliedstaaten nach wie vor generell nicht ausreichen, um eine ordnungsgemäße Integration der nationalen Märkte und einen von den Importen ausgehenden Wettbewerbsdruck zu ermöglichen. An vielen Grenzen innerhalb der EU kommt es häufig zu Engpässen. Es sei daran erinnert, dass im Jahr 2002 der Europäische Rat in Barcelona als Ziel festgelegt hat, dass alle Mitgliedstaaten über Verbindungskapazitäten verfügen müssen, die mindestens 10 % ihres nationalen Verbrauchs entsprechen; dieses Ziel wurde bislang nicht erreicht. Die nachstehende Graphik veranschaulicht die Korrelation zwischen fehlenden

⁶ Technische Anhänge, Abschnitt 4.

⁷ Stromflüsse zwischen den Mitgliedsländern der Union für die Koordinierung des Transports elektrischer Energie (UCTE).



Die anhaltenden Engpässe in der Elektrizitätsinfrastruktur müssen beseitigt werden und es muss ein stabiler Regulierungsrahmen etabliert werden, der Investitionen begünstigt. Den Regulierern kommt hierbei eine Schlüsselfunktion zu. Tatsächlich entflochtene Übertragungsnetzbetreiber müssen ihre Unabhängigkeit unter Beweis stellen und ihre Funktion als Marktmittler erfüllen, indem sie in fehlende Verbindungsglieder investieren, selbst wenn dadurch der Wettbewerb für den verbundenen Versorgungszweig verschärft wird.

Genauso wichtig ist das Thema der Planungsverfahren. Die Mitgliedstaaten müssen diesbezüglich im allgemeinen Interesse einer wettbewerbsfähigen und sicheren Energieversorgung für die europäischen Bürger vernünftige Kompromisse finden. Ferner gilt es, innovativ zu sein und Lösungen, etwa den Einbau von Stromleitungen in neue Eisenbahntunnels, zu entwickeln, die die Interessen der örtlichen Bevölkerung voraussichtlich weniger beeinträchtigen.

Der Bau vorrangiger Elektrizitäts- und Erdgasinfrastrukturen wurde im Rahmen des Programms für transeuropäische Netze im Energiebereich (TEN-E) gefördert. Angesichts der nach wie vor fehlenden Infrastruktur muss das TEN-E-Programm weiter gestärkt werden. Im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau (2007-2013) hat die Kommission eine nennenswerte Aufstockung des Programmbudgets vorgeschlagen.

Die Vorteile einer ausreichenden physischen Infrastruktur werden sich erst dann in vollem Umfang bemerkbar machen, wenn die Kapazitäten den Marktteilnehmern diskriminierungsfrei bereit gestellt werden. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall, weshalb diesbezüglich wesentliche Verbesserungen erforderlich sind⁹.

⁸ Technische Anhänge, Abschnitt 5.

⁹ Technische Anhänge, Abschnitt 6.

Eine wichtige Frage war die Reservierung von Kapazitäten zugunsten von historischen Langfristverträgen. In einem jüngsten Urteil¹⁰ in einer Rechtssache, bei der es um die Reservierung von Kapazitäten im Elektrizitätssektor ging, hat der Europäische Gerichtshof, ohne Langfristverträge an sich in Frage zu stellen, erklärt, dass ein System, nach dem historische Verträge *per se* Vorrang vor anderen Anfragen für die Bereitstellung von Verbindungskapazitäten haben, mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung nicht vereinbar ist. In Anbetracht dieses Urteils muss die Rechtmäßigkeit der gegenwärtigen Praxis der Kapazitätsreservierung sowohl für Strom als auch für Gas von den Regulierern und den Übertragungs-/Fernleitungsnetzbetreibern unter Konsultierung der von den Reservierungen profitierenden Unternehmen überdacht werden. Die Kommission wird darauf drängen, dass die Kapazitätszuweisung gemäß dem EU-Recht erfolgt, und ihren Standpunkt zu den Folgen des Gerichtsurteils veröffentlichen.

3. Konzentration und Konsolidierung der Branche

In Ermangelung eines gut entwickelten grenzüberschreitenden Wettbewerbs muss der Struktur der Branche in den nationalen Märkten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. In vielen Mitgliedstaaten begann die Marktöffnung von einer monopolistischen oder zumindest oligopolistischen Marktstruktur aus. Die Intention der Liberalisierung auf der EU-Ebene war es, dieser Situation dadurch ein Ende setzen, dass die Unternehmen dem EU-weiten Wettbewerb ausgesetzt werden sollten. Auf den meisten Märkten wurde dies noch nicht erreicht. Der Konzentrationsgrad ist in vielen Märkten nach wie vor hoch, und die Branche hat sich seit dem Beginn der Marktöffnung weiter konsolidiert.

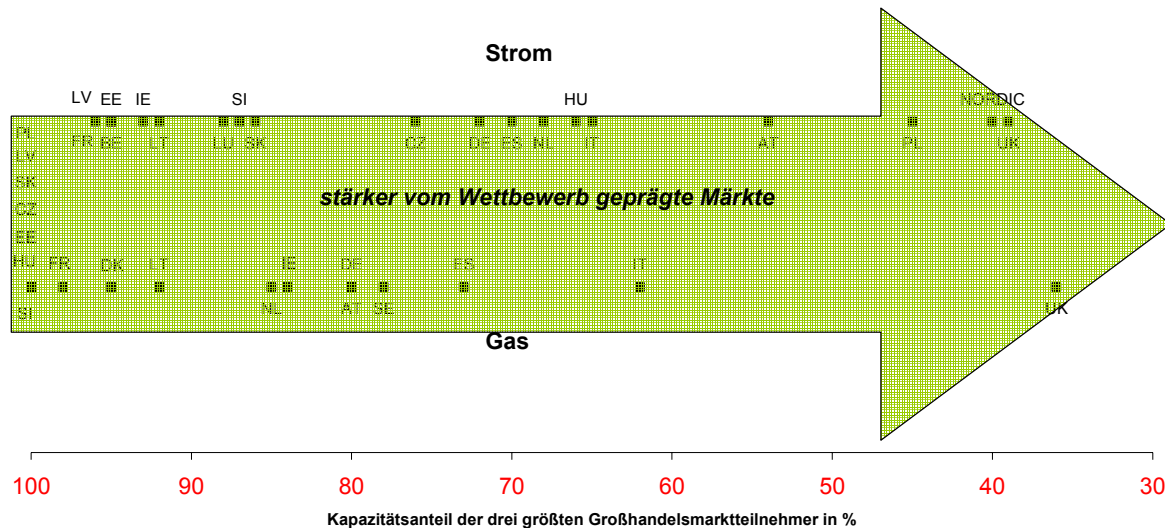
Im Gassektor mangelt es weiter an Liquidität auf dem Markt, was weitgehend auf den begrenzten Zugang neuer Marktteilnehmer zu den Gaslieferungen und zum eingeschränkten Spielraum für die Bewegung von Gas innerhalb des europäischen Netzes zurückzuführen ist.

Die Zahl der echten Neuanbieter ist in letzter Zeit zurückgegangen, und es wurde, um ein Beispiel zu nennen, nur eine sehr begrenzte Zahl neuer Stromerzeugungsprojekte von nicht etablierten Unternehmen in Auftrag gegeben.

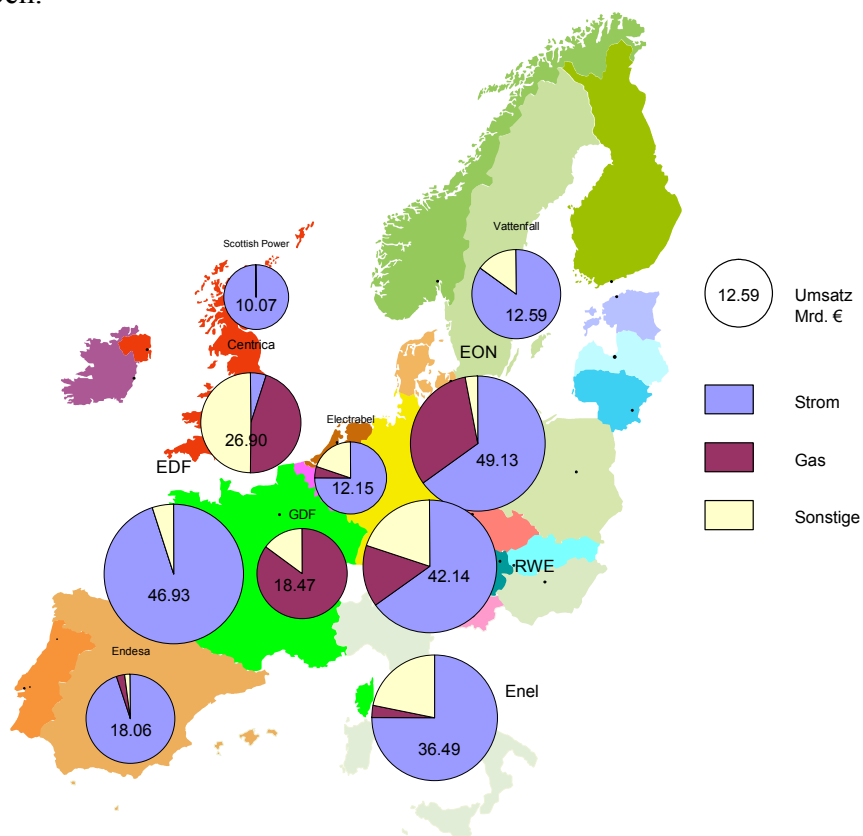
Ein Indikator für den Grad des Wettbewerbs auf den nationalen Märkten ist der Gesamtmarktanteil der drei größten Erzeuger (Elektrizität) und Großhandelslieferanten (Erdgas) (siehe nachstehende Graphik)¹¹.

¹⁰ Rechtssache C-17/03.

¹¹ Technische Anhänge, Abschnitte 4 und 5.



In der nachstehenden Graphik ist der Umsatz der größten Energieunternehmen in der EU angegeben.



Zusätzlich zu der hohen Konzentration in den nationalen Märkten ist eine wachsende Zahl grenzüberschreitender Übernahmen zu verzeichnen. Auf bestimmten Strommärkten scheint es auch einen Trend zu einer zunehmenden vertikalen Integration zwischen den Erzeugungs- und Versorgungstätigkeiten zu geben, die zu einer geringeren Liquidität auf den betroffenen Großhandelsmärkten führen und so die mit der Konzentration verbundenen Risiken

verschärfen könnte. Ferner hat es Fusionsversuche der etablierten Gas- und Stromunternehmen gegeben. Diese Fusionen können für Mitbewerber die Anreize für den Bau neuer, mit Erdgas betriebener Kraftwerke verringern. Die Kommission verfolgt diese Entwicklungen aufmerksam und wendet ihre Fusionskontrollvorschriften, soweit diese gelten, strikt an¹². In ihren Wettbewerbsfällen legt die Kommission besonderen Wert auf Abhilfemaßnahmen, die die Markttöffnung und Marktintegration erleichtern. Im Rahmen einer sektorspezifischen Untersuchung, die im Juni 2005 eingeleitet wurde, prüft die Kommission die Konzentration und die Konsolidierung der Branche ausführlicher.

Eine strenge Anwendung der Wettbewerbsvorschriften, einschließlich der Fusionskontrolle, ist sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf der EU-Ebene erforderlich. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten eine aktive Politik in Erwägung ziehen, die auf die Anregung des Wettbewerbs abzielt, etwa durch zweckmäßig konzipierte Programme zur Freigabe von Strom- und Gaskapazitäten.

Die Aufsicht über die komplexen Strommärkte, die wegen der Marktkonzentration große Manipulationsrisiken mit sich bringen, muss seitens der Mitgliedstaaten gestärkt werden. Zweckmäßige Transparenzvorschriften gekoppelt mit der Verpflichtung, wichtige Informationen, etwa über die verfügbaren Erzeugungskapazitäten, bekannt zu geben, müssen eingeführt werden. Eine Situation, in der nur die etablierten Unternehmen über die für einen wirksamen Handel auf dem Markt erforderlichen Informationen verfügen, ist inakzeptabel.

Erdgas muss aus neuen Quellen in die EU gebracht werden, um den Wettbewerb anzukurbeln und die Versorgungssicherheit zu verbessern. Die jüngsten Entscheidungen von Investoren, die von den nationalen Regulierern und der Europäischen Kommission unterstützt wurden, eine Reihe neuer Flüssiggas-(LNG)-Terminalprojekte anlaufen zu lassen, sind diesbezüglich ein wichtiger Fortschritt.

4. Kundenreaktion

Die Zahl der Kunden, die den Versorger wechseln, ist ein natürlicher Indikator für die Wirksamkeit des Wettbewerbs. Wechseln wenige Kunden den Versorger, dürfte ein Problem mit dem Funktionieren des Marktes vorliegen, auch wenn die Vorteile, die mit der Möglichkeit verbunden sind, mit dem historisch gewachsenen Versorger neu zu verhandeln, nicht außer acht gelassen werden sollten.

Während immer mehr Stromgroßkunden den Versorger wechseln, zögern Gaskunden, kleine Gewerbekunden und Haushaltskunden in den Mitgliedstaaten, in denen sie zum Versorgerwechsel berechtigt sind, von diesem Recht Gebrauch zu machen¹³. Viele Faktoren spielen dabei eine Rolle. Häufig gibt es keine konkurrierenden Angebote oder sind diese zu ähnlich, als dass sie eine echte Alternative darstellen. Marktbeherrschende Stellungen und eine unzureichende Entflechtung, vor allem auf der Verteilungsebene, scheinen von einem Versorgerwechsel abzuhalten, und ein Versorgerwechsel wird vielfach noch als riskant betrachtet¹⁴.

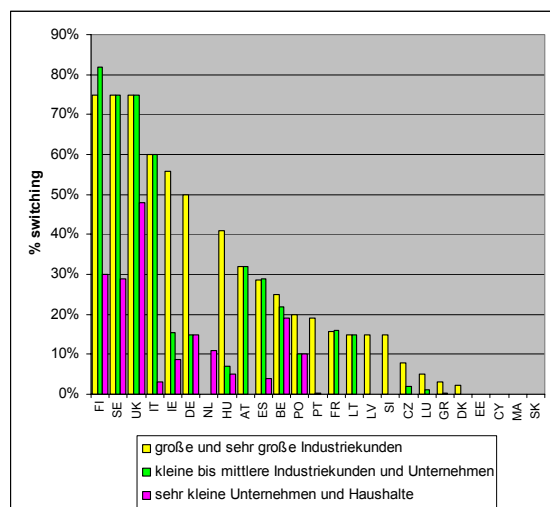
¹² Siehe Fusionskontrollsachen 3440 EDP/ENI/GDP.. Die Verbotsentscheidung wurde vom Gericht erster Instanz in der Rechtssache T-87/05 vom 21. September 2005 bestätigt.

¹³ Technische Anhänge, Abschnitt 3.

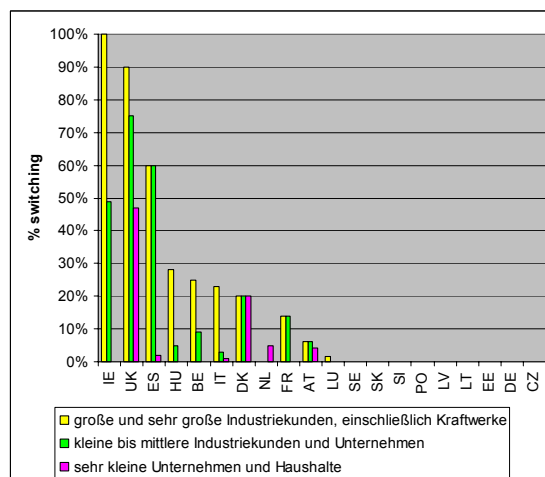
¹⁴ Technische Anhänge, Abschnitte 3 und 7.

Die nachstehenden Graphiken zeigen das unterschiedliche Abschneiden der Mitgliedstaaten bezüglich dieses Indikators.

Strom



Gas



Die Kunden müssen unter den Versorgern wirklich wählen können. Die Mitgliedstaaten und die nationalen Regulierer müssen dafür Sorge tragen, dass zweckdienliche Informations- und Transparenzregeln und einfache Wechselverfahren bestehen, um bei den Kunden das notwendige Vertrauen entstehen zu lassen.

5. Preisentwicklung

Besondere Aufmerksamkeit muss den Strom- und Gaspreistendenzen im Energiebinnenmarkt gewidmet werden¹⁵. Bestimmte energieintensive Branchen haben unlängst ihrer Sorge über den Preisanstieg Ausdruck verliehen, der in einigen Mitgliedstaaten besonders ausgeprägt war. Unter anderem aus diesem Grund beschloss die Kommission im Juni 2005, eine Untersuchung im Strom- und Gassektor einzuleiten, um zu prüfen, ob der Wettbewerb im gemeinsamen Markt eingeschränkt oder verzerrt ist. Sollte die Untersuchung bestätigen, dass kein echter Wettbewerb herrscht, wird die Kommission nicht zögern, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Allerdings ist festzustellen, dass die Strompreise trotz der jüngsten Preisanstiege in den letzten zehn Jahren real gesunken sind. Außerdem sind die Preise für andere Energieträger, etwa für Erdgas und Erdöl, die für bestimmte Branchen genauso wichtig sind, in den letzten drei Jahren stärker gestiegen als die Strompreise. Dennoch sind eindeutig weitere Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass alle erdenklichen Vorteile der Marktöffnung den Bürgern zugute kommen.

6. Unabhängigkeit der Netzbetreiber

Die tatsächliche Trennung des Netzbetriebs von den dem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmensteilen ist für einen unabhängigen Netzbetrieb und den diskriminierungsfreien Zugang aller Marktteilnehmer zu den Netzen von grundlegender Bedeutung.

Derzeit sind die verschärften Entflechtungsvorschriften der neuen Richtlinien in der Praxis noch nicht vollständig wirksam. In vielen Fällen haben die Netzbetreiber die Entflechtung noch nicht zum Abschluss gebracht¹⁶, was zum Teil aus der späten Umsetzung der Richtlinien in den meisten Mitgliedstaaten resultiert. Dies gilt insbesondere für den Gastransport und generell auch für die Verteilernetzbetreiber. Andererseits sind immer mehr Mitgliedstaaten in Bezug auf die Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber über die Richtlinien hinaus gegangen und haben sich für die Entflechtung der Eigentumsverhältnisse entschieden. Gegenwärtig sind die Stromübertragungsnetze und/oder die Gastransportnetze in annähernd der Hälfte der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse entflochten, wie nachstehender Tabelle zu entnehmen ist¹⁷.

¹⁵ Technische Anhänge, Abschnitte 4 und 5.

¹⁶ Technische Anhänge, Abschnitt 7.

¹⁷ Nach den Anforderungen der Richtlinie müssen die ÜNB/FNB rechtlich und funktional entflochten sein. Die Mitgliedstaaten, in denen die ÜNB/FNB hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse entflochten sind, haben beschlossen, über die Richtlinienanforderung hinauszugehen, um einen nicht diskriminierenden Zugang Dritter zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten, bei denen die Zellen in der Tabelle schwarz sind, haben von den Ausnahmen von den Entflechtungsbestimmungen Gebrauch gemacht.

	Elektrizitätsübertragung	Gastransport
Osterreich	rechtlich	rechtlich
Belgien	rechtlich	rechtlich
Dänemark	Eigentumsverhältnisse	Eigentumsverhältnisse
Finnland	Eigentumsverhältnisse	
Frankreich	rechtlich	rechtlich
Deutschland	rechtlich	zum Teil rechtlich
Griechenland	rechtlich	
Irland	rechtlich	Entflechtung nicht umgesetzt
Italien	Eigentumsverhältnisse	rechtlich
Luxemburg	rechtlich	Entflechtung nicht umgesetzt
Niederlande	Eigentumsverhältnisse	Eigentumsverhältnisse
Portugal	rechtlich	
Spanien	Eigentumsverhältnisse	rechtlich
Schweden	Eigentumsverhältnisse	Eigentumsverhältnisse
Ver. Königreich	Eigentumsverhältnisse	Eigentumsverhältnisse
Norwegen	Eigentumsverhältnisse	
Estland	rechtlich	Entflechtung nicht umgesetzt
Lettland	rechtlich	Entflechtung nicht umgesetzt
Litauen	Eigentumsverhältnisse	Entflechtung nicht umgesetzt
Polen	rechtlich	Entflechtung nicht umgesetzt
Tschechische Rep	Eigentumsverhältnisse	Entflechtung nicht umgesetzt
Slowakei	rechtlich	Entflechtung nicht umgesetzt
Ungarn	Eigentumsverhältnisse	rechtlich
Slowenien	Eigentumsverhältnisse	Entflechtung nicht umgesetzt
Zypern		
Malta		

Was die Verteilung betrifft, so haben die meisten Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Entflechtungsvorschriften der Richtlinien in vollem Umfang von den möglichen Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht, indem sie kleinere Verteiler sowohl von der rechtlichen als auch von der funktionalen Entflechtung ausgenommen und die rechtliche Entflechtung im Falle größerer Verteiler bis Juli 2007 zurückgestellt haben. Zudem gehen die Umsetzungsrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in der Regel nicht über die Mindestanforderungen der Richtlinien hinaus. Diese eher wenig ehrgeizige nationale Umsetzung der Entflechtungsvorschriften der Richtlinien hat in der Praxis noch nicht die gewünschte Wirkung gezeigt¹⁸.

Hinsichtlich des Netzzugangs beklagen die Marktteilnehmer weiterhin die damit verbundenen hohen Kosten¹⁹. Im Erdgassektor gibt es keinen klaren Rahmen für die Netzzugangsbedingungen, insbesondere für die Transaktionen zwischen den Fernleitungsnetzbetreiber-Gebieten. Die Anwendung der neuen Verordnung über den Zugang zu den Erdgasnetzen ab Juli 2006 wird durch die Schaffung eines solchen Rahmens Verbesserungen mit sich bringen.

7. Wirksame Regulierung durch die Regulierungsbehörden

Nach der Bestellung einer Regulierungsbehörde in Deutschland im Juli 2005 gibt es in allen Mitgliedstaaten einen Regulierer. Die mit der Arbeit der Regulierungsbehörden gemachten Erfahrungen sind im Allgemeinen gut. Die Regulierer haben im Laufe der Zeit an Erfahrung und Stärke gewonnen.

¹⁸ Technische Anhänge, Abschnitt 7.

¹⁹ Technische Anhänge, Abschnitt 7.

Nach der neuen Elektrizitäts- und Erdgasrichtlinie verfügen die Regulierer nunmehr in allen Mitgliedstaaten über bestimmte Mindestbefugnisse. Die Möglichkeiten der sektorspezifischen Regulierungsbehörden, Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, sind jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich²⁰. Ferner haben einige Mitgliedstaaten mehrere Regulierer – auf der nationalen und der regionalen Ebene – eingesetzt und sind die Befugnisse in vielen Fällen zwischen dem sektorspezifischen Regulierer, der Wettbewerbsbehörde und dem Ministerium aufgeteilt. Die Kommission wird den Umfang der Befugnisse und den Grad der Unabhängigkeit aller Regulierer vor dem Hintergrund der Entwicklung der liberalisierten Märkte weiter aufmerksam verfolgen.

Die Entscheidungen der nationalen Regulierer wirken sich auf das Funktionieren des europäischen Marktes insgesamt aus. Die Regulierer müssen daher europafreundlich eingestellt sein, und die Zusammenarbeit und die Koordinierung zwischen den Regulierern müssen gefördert werden. Der Rat der Europäischen Energieregulierer (CEER) hat in diesem Bereich bereits signifikante Fortschritte gemacht und wird dies auch weiter tun. Ferner hat die Kommission im Dezember 2003 die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas (ERGEG) eingesetzt. Während der ersten beiden Jahre ihres Bestehens hat die Gruppe wichtige Zuarbeit geleistet, zum Beispiel bei Fragen des grenzüberschreitenden Stromhandels und der Erdgasspeicherung.

Darüber hinaus haben die europäischen Regulierungsforen für Elektrizität und Erdgas (das so genannte „Florenzer Forum“ und das „Madriider Forum“), die eine Diskussionsplattform für alle interessierten Kreise sind, hinsichtlich der Konzipierung innovativer Lösungen für zentrale Probleme ausgezeichnete Arbeit geleistet, etwa vor kurzem mit einer freiwilligen Vereinbarung über die Bedingungen für den Zugang zu Speicheranlagen.

Die Europäischen Energieregulierer, die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden und die Foren von Florenz und Madrid haben auf diese Weise bedeutende Beiträge zur Entwicklung des Binnenmarktes im Einklang mit der Politik der Kommission, die Koregulierung und bessere Regulierungsmaßnahmen zu fördern, geleistet.

Die nationalen Rechtsvorschriften müssen die Regulierer mit ausreichenden und klaren Zuständigkeiten und mit einer ausreichenden Unabhängigkeit ausstatten, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Die Koordinierung und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierern muss weiter verbessert werden.

8. Dienstleistungen für die Nutzer/Verbraucher und gemeinwirtschaftliche Erwägungen

Das Ziel der Elektrizitäts- und der Erdgasrichtlinie, die Position der Kunden zu bewahren und zu verbessern, wird erreicht. Erhebungen über die Verbraucherwahrnehmung kamen zu dem Schluss, dass die Kunden mit der Qualität der bereitgestellten Strom- und Gasdienstleistungen generell zufrieden sind²¹. Befürchtungen, die Einführung des Wettbewerbs würde zu einem niedrigeren Dienstleistungsstandard oder zu Problemen bei der Grundversorgung führen, erwiesen sich als unbegründet.

²⁰ Technische Anhänge, Abschnitt 8.

²¹ EUROBAROMETER, Prices and quality of services of general interest, September 2005.

Die Kommission will sich auch mit dem Thema der schutzbedürftigen Kundenkreise befassen. Insbesondere sollten schutzbedürftige Kunden im Bedarfsfall in den Genuss besonderer Regelungen kommen, um den Schutz der Kunden zu gewährleisten.

Zudem wird die Kommission wachsam bleiben, vor allem hinsichtlich der sozialen und beschäftigungspolitischen Folgen der Umstrukturierung von Energieunternehmen, der Auswirkungen wettbewerbsorientierter Energiepreise auf die Beschäftigung in energieintensiven Branchen und des Schutzes der Verbraucher vor unlauteren Verkaufspraktiken. Die Kundenzufriedenheit sollte regelmäßig verfolgt werden, um Unzulänglichkeiten des Marktes aufzuspüren, und die Regulierer müssen sich weiter mit Fragen, die für die Verbraucher von Belang sind, auseinandersetzen.

Die Kommission beabsichtigt, einen Vorschlag für eine „Charta der Rechte von Strom- und Gaskunden“ vorzulegen, die vor der vollständigen EU-weiten Öffnung des Marktes am 1. Juli 2007 eingeführt werden sollte.

C. VERSORGUNGSSICHERHEIT

Wenngleich die Stromunternehmen die verfügbaren Reservekapazitäten als Reaktion auf die Einführung des Wettbewerbs in der Branche verringert haben, hat sich seit der Marktöffnung die angemessene Bereitstellung von Strom zufrieden stellend entwickelt. Die Lehren aus den Schwierigkeiten der Hitzewelle im Sommer 2003 wurden gezogen. Obwohl im Sommer 2005 in einigen südeuropäischen Ländern erneut eine Rekordnachfrage zu verzeichnen war, verursachte dies keine nennenswerten Stromversorgungsprobleme²². Das Parlament und der Rat werden in Kürze eine Richtlinie über die Energieversorgungssicherheit und die Infrastrukturentwicklung im Elektrizitätssektor erlassen. Gemäß dieser Richtlinie, die bis Ende 2007 umzusetzen ist, werden die Mitgliedstaaten einen zuverlässigen Regulierungsrahmen schaffen, der neuen Investitionen sowohl in die Elektrizitätserzeugung als auch in die Elektrizitätsinfrastruktur förderlich ist.

Was die Primärenergieträger betrifft, so ist die Europäische Union stark von Einfuhren abhängig. Im Grünbuch der Kommission zur Energieversorgungssicherheit²³ aus dem Jahr 2000 wurden die strukturellen Schwächen der Energieversorgung der EU herausgestellt und wurde vor einer weiteren Zunahme der Importabhängigkeit gewarnt. Diese gibt bei Erdgas besonderen Grund zur Sorge. Hinsichtlich der Stromversorgung wird die EU weiter zum Teil auf einheimische, darunter erneuerbare, Energiequellen und auf Brennstoffe, für die es einen diversifizierten Weltmarkt gibt (Kohle und Uran), zurückgreifen können. Was den Gassektor betrifft, so werden die Globalisierung des Marktes und folglich eine Diversifizierung der Importe schwerer zu realisieren sein. Zurzeit stammt nahezu die gesamte Gaseinfuhr in die EU aus nur drei Ländern: Russland, Norwegen und Algerien. Angesichts schrumpfender einheimischer Gasreserven und eines voraussichtlich signifikanten weltweiten Anstiegs des Gasverbrauchs muss die derzeitige starke Abhängigkeit von einer kleinen Zahl von Lieferländern überwunden werden, vor allem durch die größtmögliche Nutzung aller einheimischen europäischen Energiequellen, z. B. durch eine erhöhte Ölausbeute in der Nordsee, insbesondere durch die Kohlenstoffbindung.

²² Technische Anhänge, Abschnitt 10.

²³ Grünbuch - Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit, KOM(2000) 769.

Während Europa in vielerlei Hinsicht in einer günstigen Position ist, da sich annähernd 80 % der weltweiten Erdgasreserven in wirtschaftlicher Transportreichweite zur EU befinden, erfordert der Zugang zu neuen Erdgasquellen in der Regel den Bau einer neuen Transportinfrastruktur, von Ferngasleitungen oder von Flüssiggas-(LNG-)Anlagen. Hierzu wird die EU stärker auf die strategische Dimension ihrer Energiebeziehungen zu Drittländern, vor allem zu den Lieferanten, und auf die Frage, wie ihre Vertiefung einen Beitrag zum Funktionieren der Energiemärkte der EU leisten kann, abstellen müssen. Die jüngsten Entscheidungen von Investoren, eine Reihe neuer Flüssiggas-(LNG)-Terminalprojekte anlaufen zu lassen, stellen diesbezüglich einen wichtigen Fortschritt dar. Weitere Fernleitungs- und LNG-Projekte müssen folgen, und der Dialog mit den Gasförderländern muss intensiviert werden. Die LNG-Importe aus neuen Förderregionen sind in einigen Fällen bereits zu einer wettbewerbsfähigen Alternative geworden.

In Anbetracht der prognostizierten starken Erdgasnachfrage und dem daraus resultierenden verschärften Wettbewerb um die Gasressourcen weltweit, insbesondere auf dem sich entwickelnden LNG-Markt, muss der EU-Gasmarkt attraktiv bleiben. Er muss ordnungsgemäß funktionieren, über zuverlässige und stabile Rahmenbedingungen verfügen und einen freien Gasfluss in der EU zulassen, wodurch die Lieferanten und Investoren von den Geschäftsmöglichkeiten eines offenen Marktes profitieren können.

Durch die Richtlinie über die Erdgasversorgungssicherheit²⁴ wird eine Gaskoordinierungsgruppe eingerichtet, in der alle Mitgliedstaaten vertreten sind, und werden verbindliche Standards für die Versorgungssicherheit festgelegt, um die Versorgungssicherheit im liberalisierten Markt zu gewährleisten.

Mehr als ein Drittel der Stromerzeugung in der EU entfällt auf Kernkraftwerke. Nie wurde mehr Kernkraft als im Jahr 2004 erzeugt. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich und Finnland) haben beschlossen, weiter in die Kernenergie zu investieren, die zudem keine CO₂-Emissionen entstehen lässt und eine wichtige Rolle für die Energieversorgungssicherheit der EU spielt. Die Kommission hat zur Thematik der nuklearen Sicherheit und der Entsorgung radioaktiver Abfälle einen Rahmen für die EU-25 vorgeschlagen. Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten diesen Rahmen erlassen, unabhängig davon, ob sie Kernenergie verwenden wollen oder nicht.

D. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit dem Erlass der zweiten Elektrizitäts- und der zweiten Erdgasrichtlinie wurde der grundlegende Rahmen für die Entstehung eines echten Binnenmarktes geschaffen. Nun liegt es an den Mitgliedstaaten, die Richtlinien tatsächlich durchzuführen und den Markt in der Praxis funktionieren zu lassen. Dies muss im Geiste des Ziels der Richtlinien geschehen, d. h. mit dem Ziel der Schaffung eines funktionierenden Energiebinnenmarktes im Interesse der EU-Bürger.

In diesem Bericht wird dargelegt, weshalb man von der Erreichung dieses Ziel noch weit entfernt ist.

Einige Mitgliedstaaten haben aufgrund nationaler oder regionaler Gegebenheiten zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens des Marktes ergriffen, z. B. durch die

²⁴ Richtlinie 2004/67/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung.

Entflechtung der Transportnetze in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse²⁵, Gasfreigabeprogramme²⁶, die Veräußerung marktbeherrschender Unternehmen²⁷ oder die Schaffung eines regionalen Großhandelsmarktes²⁸. Im Allgemeinen tendieren die Mitgliedstaaten jedoch dazu, bei der Durchführung der Richtlinien einen minimalistischen Ansatz zu verfolgen²⁹. Eine solche Zurückhaltung ist schädlich. Die Mitgliedstaaten müssen selbst die Initiative ergreifen, um Probleme auf den Elektrizitäts- und Erdgasmärkten im Kontext der Richtlinien aufzudecken und zu lösen.

Da in vielen Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinien erst vor kurzem erlassen wurden und die Ergebnisse der sektorspezifischen Untersuchung noch nicht vorliegen, zieht die Kommission in diesem Bericht noch keine endgültigen Schlüsse, was die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen auf der europäischen Ebene betrifft. Den Mitgliedstaaten und den nationalen Regulierern kommt nun eine entscheidende Rolle dabei zu, den Markt in der Praxis funktionieren zu lassen.

Vor diesem Hintergrund wird die Kommission

- die Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten genau verfolgen, auf ihrer Einhaltung bestehen und in den kommenden Monaten im Falle der Nichteinhaltung die entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren einleiten;
- detaillierte Einzelländer-Prüfungen der praktischen Wirksamkeit der Rechtsetzungs- und Regulierungsmaßnahmen, einschließlich spezieller zusätzlicher einzelstaatlicher Maßnahmen, durchführen. Die Kommission wird für die für die umfassende und effiziente Durchführung dieser Arbeit erforderlichen Mittel sorgen. Diese Prüfung wird es der Kommission erlauben, Schlüsse darüber zu ziehen, ob gegebenenfalls weitere Maßnahmen sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch der Gemeinschaft erforderlich sind. Ein Abschlussbericht über das Ergebnis dieser Prüfung wird bis Ende 2006 und etwaige Vorschläge, sofern erforderlich, werden Mitte 2007 vorgelegt werden.
- das im Rahmen der Elektrizitäts- und Erdgasverordnungen vorgesehene Instrumentarium nutzen, um Durchführungsmaßnahmen in Schlüsselbereichen mit Blick auf die weitere Förderung der Marktintegration zu erlassen. So wird die Kommission in Kürze neue Leitlinien für das Engpassmanagement im Elektrizitätssektor erlassen, die den grenzüberschreitenden Handel durch effizientere Verfahren für das Engpassmanagement erleichtern werden. In Bereichen, in denen die vorhandenen Instrumente den Erlass verbindlicher, harmonisierter Regeln auf der EU-Ebene nicht zulassen, wird die Kommission die nationalen Regulierer dazu auffordern, im Rahmen der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas abgestimmte Herangehensweisen für zentrale Regulierungsfragen, etwa für den Ausgleich von Mengenabweichungen, zu entwickeln.
- weiter Druck auf die Mitgliedstaaten und die Regulierer ausüben, damit Investitionen in die Transportinfrastruktur verbessert werden, um Abhilfe für die grenzüberschreitenden Engpässe in den Stromnetzen zu schaffen;

²⁵ Siehe Tabelle auf S. 11.

²⁶ Z. B. in Deutschland, Italien, Frankreich, Österreich und Spanien.

²⁷ Z. B. in Italien.

²⁸ Z. B. Nordpool.

²⁹ Technische Anhänge, Zusammenfassung.

- ihre sektorspezifische wettbewerbsrechtliche Untersuchung abschließen und daraus praktisch verwertbare Schlüsse ziehen.