

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.1.2009
KOM(2008) 907 endgültig

2007/0196 (COD)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

zum

Gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

zum

Gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG

1. HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat 19.09.2007

(KOM(2007)529 – 2007/0196(COD):

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 22.04.08

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: 10.04.08

Stellungnahme des Europäischen Parlaments (erste Lesung): 9.07.2008

Einstimmige Annahme des Gemeinsamen Standpunkts: [09.01.2008]

2. ZIEL DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

Dieser Vorschlag ist Teil des dritten Legislativpakets für den Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt in der EU („drittes Paket“), das zwei Richtlinien und drei Verordnung umfasst.

Hauptziel des Pakets ist die Schaffung des erforderlichen Regulierungsrahmens, damit die vollständige effektive Marktöffnung erreicht und im Interesse der Bürger und der Industrie in der Europäischen Union ein europäischer Binnenmarkt für Gas und Elektrizität geschaffen werden kann. Dies wird dazu beitragen, die Preise so niedrig wie möglich zu halten sowie die Dienstleistungsstandards und die Versorgungssicherheit zu verbessern.

Dazu werden folgende wichtige Maßnahmen getroffen:

- wirksamere Regulierungsaufsicht durch unabhängige nationale Regulierungsbehörden,
- Gründung einer Agentur, um die effektive Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regierungsbehörden sicherzustellen und Entscheidungen zu allen wichtigen grenzübergreifenden Fragen zu treffen,
- verbindlich vorgeschriebene Zusammenarbeit zwischen Netzbetreibern zur Harmonisierung aller Vorschriften für den Energietransport in Europa und zur Koordinierung der Investitionsplanung,

- effektive Entflechtung von Energieproduktion und –transport, um Interessenkonflikte auszuschließen, Netzinvestitionen zu fördern und diskriminierendem Verhalten vorzubeugen,
- verstärkte Transparenz und besseres Funktionieren des Endkundenmarktes,
- mehr Solidarität und regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung größerer Versorgungssicherheit.

3. STELLUNGNAHME ZUM GEMEINSAMEN STANDPUNKT

3.1. Allgemeine Bemerkungen

Der Gemeinsame Standpunkt des Rates zu den fünf Texten, aus denen das dritte Paket besteht, enthält alle wesentlichen Komponenten des Kommissionsvorschlags, die notwendig sind, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes zu gewährleisten und generell die oben dargelegten grundlegenden Ziele zu erreichen. Er kann daher von der Kommission im Großen und Ganzen unterstützt werden (siehe nachstehend 3.2).

In der ersten Lesung stand eine Einigung innerhalb des Rates im Mittelpunkt. Die vom Europäischen Parlament angenommenen Abänderungen wurden daher nicht formell in den Gemeinsamen Standpunkt eingearbeitet. Entsprechende Verhandlungen werden während der zweiten Lesung stattfinden. Einige der vom Europäischen Parlament angenommenen Abänderungen wurden jedoch im Gemeinsamen Standpunkt berücksichtigt (siehe nachstehend 3.3). Die Kommission ist der Ansicht, dass mehrere nicht erfasste Abänderungen im Rahmen der zweiten Lesung berücksichtigt werden sollten (siehe nachstehend 3.4).

3.2. Besondere Bemerkungen

Die wesentlichen Änderungen am Vorschlag der Kommission werden im Folgenden dargelegt.

3.2.1 Tatsächliche Entflechtung

Im Gemeinsamen Standpunkt werden drei Optionen für die tatsächliche Entflechtung im Erdgas- und im Elektrizitätssektor gebilligt.

Die Option der eigentumsrechtlichen Entflechtung und die Option des unabhängigen Netzbetreibers wurden angenommen. Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass die eigentumsrechtliche Entflechtung die beste Lösung ist.

Der Rat hat in seinen Gemeinsamen Standpunkt eine dritte Option aufgenommen: die Option eines unabhängigen Fernleitungsnetzbetreibers. Diese Option ermöglicht es Fernleitungsnetzbetreibern (FNB), Teil eines integrierten Unternehmens zu bleiben, sieht jedoch detaillierte Regeln zu Autonomie, Unabhängigkeit und Investitionen sowie eine besondere Revisionsklausel vor, die Legislativvorschläge zur Folge haben kann. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese ausführlichen Regeln einen akzeptablen Grad tatsächlicher Entflechtung ermöglichen. Die Kommission kann die Option eines unabhängigen Fernleitungsnetzbetreibers als Teil eines allgemeinen Kompromisses akzeptieren, allerdings darf diese Option nicht schwächer als die im Gemeinsamen Standpunkt festgelegte Option sein und muss sie mit den stärkstmöglichen Merkmalen, die ein politischer Kompromiss zulässt, versehen sein.

Anders als im Kommissionsvorschlag vorgesehen, ist im Rahmen der eigentumsrechtlichen Entflechtung das Halten von Minderheitsanteilen möglich, allerdings ohne Stimmrechte, um einen wechselseitigen Einfluss zu vermeiden.

Bei allen Optionen muss der Fernleitungsnetzbetreiber von der nationalen Regulierungsbehörde zertifiziert werden. Im Gemeinsamen Standpunkt ist jedoch die verbindliche Aufsichtsfunktion der Kommission im Zertifizierungsverfahren weggefallen und stattdessen eine Verpflichtung der nationalen Regulierungsbehörden vorgesehen, der Stellungnahme der Kommission „so weit wie möglich Rechnung zu tragen“.

Ferner enthält der Gemeinsame Standpunkt einen Artikel, nach dem Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen können, um gleiche Ausgangsbedingungen zu gewährleisten, sofern diese verhältnismäßig, nichtdiskriminierend sowie transparent sind und mit dem EG-Vertrag in Einklang stehen. Diese Maßnahmen können nur umgesetzt werden, nachdem sie von der Kommission gebilligt wurden. Nach Auffassung der Kommission wird mit dieser Bestimmung ein ausgewogenes Verhältnis hergestellt zwischen der Anerkennung des Umstands, dass im Energiebinnenmarkt mehrere Entflechtungsmodelle existieren könnten, und der Schaffung der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, hinsichtlich dieser verschiedenen Modelle gleiche Ausgangsbedingungen innerhalb ihres Staatsgebiets zu gewährleisten. Sie kann daher akzeptiert werden.

Was die „Drittlandsklausel“ betrifft, so war im Kommissionsvorschlag ein internationales Abkommen als Voraussetzung dafür vorgesehen, dass Investoren aus Drittländern die Kontrolle über Fernleitungsnetze in der EU erhalten können. Außerdem war vorgesehen, dass Investoren aus Drittländern die Regeln zur eigentumsrechtlichen Entflechtung, die einer verbindlichen Aufsicht durch die Kommission unterliegen, einhalten müssen. Im Gemeinsamen Standpunkt ist ein Abkommen mit einem Drittland keine Voraussetzung mehr dafür, dass ein Investor aus einem Drittland eine Kontrollmöglichkeit erhält. Nach dem Zertifizierungsverfahren muss der Mitgliedstaat nicht nur die Einhaltung der drei Entflechtungsoptionen gewährleisten, sondern die Zertifizierung ablehnen, wenn diese die Sicherheit der Energieversorgung des betroffenen Mitgliedstaats oder der Gemeinschaft gefährdet. Die nationale Behörde muss die Kommission konsultieren und ihrer Stellungnahme „so weit wie möglich Rechnung tragen“. Der Gemeinsame Standpunkt wahrt die grundlegenden Ziele des Kommissionsvorschlags und kann daher als Teil eines Gesamtkompromisses akzeptiert werden.

3.2.2 Nationale Regulierungsbehörden

Mit der Schaffung regierungsunabhängiger und mit umfassenden Befugnissen sowohl hinsichtlich der Netze als auch der Versorgungsmärkte ausgestatteter nationaler Regulierungsbehörden wurde der Kommissionsvorschlag in der Sache gebilligt.

Abgeschwächt wurde der Kommissionsvorschlag u. a. durch Befugnisse, die die Kernaufgaben der Netzregulierung nicht betreffen, wie die Politik im Bereich der erneuerbaren Energien und der Forschungsentwicklung, die Versorgungssicherheit und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Der Unabhängigkeit wurden Grenzen gesetzt, die das Kernprinzip nicht beeinträchtigen. Beispiele hierfür sind die Pflicht, die Funktion anderer zuständiger Behörden zu achten, etwa in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit oder gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die legislative Haushaltskontrolle, die richterliche Überprüfung und die mögliche Erneuerung des Managements der Regulierungsbehörden.

Der Gemeinsame Standpunkt übernimmt im Wesentlichen den Inhalt des Kommissionsvorschlags und kann daher akzeptiert werden. Wie nachstehend ausgeführt wird, wäre die Aufnahme von Abänderungen des Europäischen Parlaments, die die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden klarstellen und ergänzen, für den Gemeinsamen Standpunkt von Vorteil.

3.2.3 Im Rahmen des Ausschussverfahrens erlassene Leitlinien

Die Leitlinien haben keinen verbindlichen Charakter mehr, und einige sind weggefallen (Leitlinien für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, für die Befugnisse und Pflichten der nationalen Regulierungsbehörden, für Endkundenmärkte und für die wirksame Entflechtung des Netzbetriebs auf der Verteilungsebene). Die verbleibenden Leitlinien sind unbedingt erforderlich.

3.2.4 Ausnahmen

Der Rat hat allgemeine Ausnahmen für Zypern, Luxemburg und Malta für kleine/isolierte Netze sowie für Estland, Finnland und Lettland bis zu dem Zeitpunkt, zu dem einer dieser Mitgliedstaaten direkt an das Verbundnetz eines anderen Mitgliedstaats mit Ausnahme von Estland, Lettland, Litauen und Finnland angeschlossen ist, eingeführt.

3.3. Aspekte des gemeinsamen Standpunkts, die die Abänderungen des Europäischen Parlaments widerspiegeln

Eine Reihe von Abänderungen des Europäischen Parlaments sind entweder wortgleich oder dem Inhalt nach in den Text des Gemeinsamen Standpunkts eingeflossen. Es handelt sich im Einzelnen um die folgenden Abänderungen: Die Abänderungen (78, 125 rev., 135 rev., 138 rev.) des Europäischen Parlaments, in denen die Option eines unabhängigen Fernleitungsnetzbetreibers vorgeschlagen wird, befinden sich in konzeptioneller Nähe zum Gemeinsamen Standpunkt. Allerdings verlangt das Europäische Parlament die Benennung eines Treuhänders, um sowohl die Unabhängigkeit des FNB und gleichzeitig den Wert des FNB für das vertikal integrierte Unternehmen zu gewährleisten.

Die Abänderung 63 zur Anwendung der Entflechtung auf öffentliche Einrichtungen ist ebenfalls berücksichtigt.

Die folgenden Abänderungen wurden teilweise im Gemeinsamen Standpunkt übernommen: die Abänderungen 55 und 104 zu einer größeren regionalen Zusammenarbeit, Abänderung 91 zur Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden, Abänderung 93 zu den Pflichten der nationalen Regulierungsbehörden und die Abänderungen 95 und 96 zu den Methoden zur Genehmigung von Tarifen.

3.4. Abänderungen des Europäischen Parlaments, die von der Kommission, jedoch nicht vom Rat gebilligt wurden

Die Kommission kann den Großteil der Abänderungen des Parlaments – in einigen Fällen vorbehaltlich eines genaueren oder geänderten Wortlauts – vollständig oder zumindest teilweise akzeptieren. Dies betrifft die folgenden Hauptpunkte:

3.4.1 Rolle der Regulierungsbehörden

Die Kommission unterstützt in der Regel Abänderungen des Parlaments, die die Rolle und die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden stärken (z. B. Genehmigung und Umsetzung der jährlichen Investitionspläne der Fernleitungsnetzbetreiber, Durchsetzung von Verbraucherschutzmaßnahmen, Überwachung restriktiver Vertragspraktiken, strenge Regeln und Interventionen zur Wiederherstellung des Wettbewerbs auf den Versorgungsmärkten, autonome Finanzierung der Regulierungsbehörden).

Langfristige Verträge können akzeptiert werden, solange sie mit den Wettbewerbsvorschriften in Einklang stehen, sie werden jedoch nicht gefördert werden, da sie den Markt abschotten können. Preisobergrenzen können zwar in Ausnahmefällen und unter genau definierten Bedingungen nützlich sein, im aktuellen Kontext regulierter Preise ist es jedoch besser, keine

spezielle Rechtsvorschrift vorzusehen, die eine Marktöffnung in vielen Mitgliedstaaten verhindert.

Die Grundsätze, die den Abänderungen zur Förderung der Energieeffizienz zugrunde liegen, können generell unterstützt werden. Nicht akzeptiert werden kann jedoch die Abänderung, die eine Verpflichtung zur Einführung von Preisbildungsformeln vorsieht, die bei höheren Verbrauchswerten zu höheren Preisen führen. Angesichts der Komplexität und der wirtschaftlichen Folgen einer solchen Verpflichtung und da es andere Wege gibt, um zum gleichen Ergebnis zu kommen, die vorzuziehen sind, sollte es dem Markt frei stehen, seine eigenen Preisbildungsformeln festzulegen.

3.4.2 Verbraucherrechte

Die Kommission unterstützt im Allgemeinen Abänderungen des Europäischen Parlaments, durch die die Verbraucherrechte gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere die Erweiterung von Anhang A, die Verpflichtung der Lieferanten zur Erstellung angemessener Vorauszahlungsrechnungen, die wechselseitige Anerkennung von Versorgungslizenzen zwischen den Mitgliedstaaten, die Benennung einer einzigen Anlaufstelle auf nationaler Ebene, die die Verbraucher mit allen ihre Rechte betreffenden Informationen versorgt, und die Bestellung eines nationalen Bürgerbeauftragten. Der Vorschlag, intelligente Verbrauchserfassungsgeräte innerhalb von 10 Jahren einzuführen, kann grundsätzlich auch unterstützt werden, wenngleich der genaue Umfang und Wortlaut des Vorschlags sorgfältig geprüft werden müssten.

Was eine Energieverbrauchercharta betrifft, so erkennt die Kommission an, dass für den Verbraucher bestimmte Informationen für das Funktionieren des Versorgungsmarktes von entscheidender Bedeutung sind. Die Kommission hat ein Informationstool in Form einer Europäischen Checkliste für Energieverbraucher entwickelt, durch die Verbraucher über ihre Rechte informiert werden sollen. Das Energieforum für die Angelegenheiten des Bürgers wirkt als treibende Kraft für wettbewerbsbestimmte Endkundenmärkte und für den Schutz der Energieverbraucher in der EU. Die Checkliste wird zurzeit vom Forum ausgearbeitet. Die Verbrauchercharta würde auf Anhang A der Richtlinien und auf allgemeinen Verbraucherschutzrichtlinien beruhen und hat daher keinen rechtlichen Mehrwert. Außerdem kann die Charta aus rechtlichen Gründen nicht in die Richtlinien aufgenommen werden, da sie bestehende Rechte dupliziert. Die Kommission kann daher keine Abänderungen unterstützen, die die Aufnahme einer Energieverbrauchercharta in die Richtlinie zum Ziel haben. Die Kommission könnte jedoch einer Revisionsklausel zustimmen, die einen Bericht der Kommission über die Durchführung von Maßnahmen des Anhangs A binnen drei Jahren nach Anwendung der Richtlinie vorsieht.

Darüber hinaus unterstützt die Kommission das Ziel von Abänderungen, die die Funktion der Verteilernetzbetreiber betreffen. Die Vorschläge müssen jedoch ausführlicher geprüft werden, um sicherzustellen, dass sie praktikabel und umsetzbar sind.

3.4.3 Bekämpfung der Energiearmut

Das Europäische Parlament fordert, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, Maßnahmen zu treffen, damit in den nationalen Energieaktionsplänen auf die Energiearmut abgestellt wird. Diese sollten dafür sorgen, dass weniger Menschen unter Energiearmut leiden, dass Rentner und Menschen mit Behinderungen im Winter nicht von der Versorgung ausgeschlossen werden und dass „Energiearmut“ auf nationaler Ebene entsprechend einer EG-Definition definiert wird, die sich auf die Fähigkeit zu einer den Standards der Weltgesundheitsorganisation entsprechenden Beheizung von Wohnräumen stützt.

Die Kommission hatte keine Änderung des derzeitigen Rechtsrahmens vorgeschlagen, der den Mitgliedstaaten bereits eine Verpflichtung zum Schutz schutzbedürftiger Kunden auferlegt.

Energiearmut ist kein Konzept, das in allen Mitgliedstaaten gebräuchlich ist, und bei Maßnahmen, die auf die Energiearmut abstellen, müssen alle Aspekte der Energie- und Sozialpolitik berücksichtigt werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Nutzung der Energiepolitik als alleiniges Instrument das Funktionieren des Energiemarktes verzerren würde. Den Mitgliedstaaten ist es frei gestellt, schutzbedürftige Kunden mit einem Verweis auf diejenigen, die unter Energiearmut leiden, zu definieren. Die Kommission könnte daher eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Energiearmut im Rahmen einer nationalen Definition des Begriffs „schutzbedürftige Kunden“ zu definieren, unterstützen, sie spricht sich jedoch gegen eine Definition der Energiearmut auf EG-Ebene aus.

Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass eine Verpflichtung auf EG-Ebene, dafür zu sorgen, dass die Zahl der unter Energiearmut leidenden Menschen sinkt, unangemessen wäre, da diese der zur Bewältigung dieses Problems erforderlichen umfassenden politischen Reaktion nicht Rechnung trägt. Die Kommission könnte jedoch ein allgemeines Ziel zur Senkung der Zahl der unter Energiearmut leidenden Menschen unterstützen.

Die Kommission könnte auch eine Pflicht für die Mitgliedstaaten, einen besonderen Schutz von Rentnern und Menschen mit Behinderungen im Winter zu gewährleisten und der Kommission über die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten, unterstützen. Ferner unterstützt die Kommission generell jene Mitgliedstaaten, die ihrer Verpflichtung zur Definition schutzbedürftiger Kunden, ggf. mit Verweis auf das Vermeiden des Versorgungsausschlusses, nachgekommen sind, jedoch ist sie der Ansicht, dass ein absolutes Verbot zu weit ginge.

3.4.4 Zugang zu Speichieranlagen und LNG-Anlagen

Die Abänderungen des Parlaments, die die Regeln für den Zugang zu Speichieranlagen in Artikel 19 untermauern, können unterstützt werden, nicht jedoch die Streichung der rechtlichen und der funktionalen Entflechtung.

Der Vorschlag des Parlaments, der einen Zugang Dritter zu LNG-Anlagen erlaubt, kann in seiner jetzigen Form nicht akzeptiert werden.

3.4.5 Sonstige Punkte

Vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Abänderungen, die die Pflichten der FNB in Bezug auf das Engpassmanagement, Investitionen in neue Kapazitäten und Transparenz betonen, sind für die Kommission generell akzeptabel. Auch die Forderung nach einer größeren Zusammenarbeit zwischen den FNB beim Betrieb ihrer Netze kann von der Kommission unterstützt werden, wenngleich der Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen geklärt werden muss.

Das Parlament will den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, Ausnahmen von den Regeln für den Netzzugang Dritter für Industriegebiete zu gewähren. Grundsätzlich unterstützt die Kommission eine Ausnahme für Industriegebiete, die sich auch auf Flughäfen und Eisenbahnen erstrecken würde. Die vorgeschlagenen Abänderungen des EP gehen jedoch zu weit, da sie Industriegebiete von fast allen für die FNB und VNB geltenden Verpflichtungen ausnehmen würden. Eine akzeptable Lösung könnte eine Ausnahme sein, die auf die mit dem größten Aufwand verbundenen administrativen Pflichten, z. B. die ex-ante-Tarifgenehmigung durch die Regulierungsbehörden, beschränkt wäre.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission ist der Ansicht, dass im Gemeinsamen Standpunkt die zentralen Punkte des Kommissionsvorschlags beibehalten werden. Sie ist ferner der Auffassung, dass der Gemeinsame Standpunkt in den Sachfragen im Großen und Ganzen ausgewogen ist und einen tragfähigen Kompromiss darstellt, der ein reibungsloses Funktionieren des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes ermöglichen wird. Dennoch ist die Kommission der Ansicht, dass mehrere vom Parlament in erster Lesung angenommene Abänderungen erst nach der zweiten Lesung eingearbeitet werden sollten.