

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen“

(KOM(2003) 740 endg. — 2003/0301 (COD))

(2005/C 120/22)

Der Rat beschloss am 23. Januar 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 5. Oktober 2004 an. Berichterstatterin war **Frau Sirkeinen**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 412. Plenartagung am 27./28. Oktober 2004 (Sitzung vom 28. Oktober) mit 134 gegen 7 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Hintergrund

1.1 Die Energiepolitik der EU verfolgte in den letzten Jahren im Wesentlichen drei übergeordnete Zielsetzungen:

- die Verwirklichung einer wirksamen Marktöffnung für Strom und Erdgas,
- die Sicherstellung der Energieversorgungssicherheit und
- die Verwirklichung bindender Umweltziele und insbesondere die Bekämpfung des Klimawandels.

Eine Schlüsselfunktion haben in diesem Zusammenhang u.a. die überarbeiteten Strom- und Gasrichtlinien, die vorsehen, dass die Märkte für gewerbliche Verbraucher ab Juli 2004 und für alle Verbraucher ab 2007 geöffnet werden. In dem 2001 veröffentlichten Grünbuch zur Energieversorgungssicherheit wurde das Nachfragemanagement als eine wesentliche Aktionslinie im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und die Bekämpfung des Klimawandels herausgestellt.

1.2 Eine zuverlässige Energieversorgung zu vertretbaren Kosten ist eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Wohlstand der Bürger Europas. Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen folglich die Ziele und Ansätze der Kommission unterstützt.

1.3 Die EU-Energiemärkte funktionieren jedoch noch nicht im Einklang mit den obengenannten Zielen. Dies ist vielleicht auch verständlich, denn die ausschlaggebenden Rechtsvorschriften stehen erst kurz vor der Umsetzung. Der Kommission zufolge sollen die geltenden Rechtsvorschriften mit den vorliegenden Entwürfen ergänzt und bestehende bzw. künftige Mängel behoben werden.

1.4 Ein wichtiger Grund für die Vorlage des Energiepakets war der Stromausfall in Italien im September 2003 sowie weitere Vorfälle in Europa und den USA. Grund für den Stromausfall waren eine Reihe operationeller Pannen infolge des Zusammenbruchs einer stark überlasteten Leitung in der Schweiz. Gleichzeitig erwies sich die Koordination zwischen den Strom-

verteilern als problematisch. Aus diesem Vorfall sind wichtige Lehren zu ziehen. Ein offener Markt wird zu mehr Durchleitungen und möglicherweise auch zu einer Zunahme der damit verbundenen Probleme führen.

1.5 Überraschenderweise geht die Kommission nur auf die unmittelbare Ursache der Stromausfälle ein. Einige Länder bzw. Regionen verfügen nicht über ausreichende Stromerzeugungskapazitäten und sind dauerhaft auf umfangreiche Stromimporte aus angrenzenden und auch weiter entfernten Regionen mit Überkapazitäten angewiesen. Der grenzüberschreitende Stromhandel auf dem gemeinsamen Elektrizitätsmarkt ist vorteilhaft mit Blick auf die wirksame Bewältigung von Angebots- und Nachfrageschwankungen und trägt dadurch zur Versorgungssicherheit bei und fördert den Wettbewerb. Er kann und darf jedoch nicht zum Ausgleich unzureichender Erzeugungskapazitäten in einigen Marktsegmenten dienen.

1.6 Auf einem gesunden Markt führt der Kommission zufolge eine steigende Nachfrage ohne ein entsprechend zunehmendes Angebot zu Preiserhöhungen. Theoretisch reagieren die Verbraucher auf steigende Preise durch eine Einschränkung ihres Verbrauchs, doch ist die Preiselastizität auf den Strommärkten aus verschiedenen Gründen schwach. Ab einer bestimmten Preishöhe lohnen sich Investitionen in eine Steigerung des Angebots, wodurch einer kontinuierlichen Preissteigerung Einhalt geboten wird. Ohne ausreichende Investitionen jedoch steigen die Preise weiter an und führen, zumindest kurz- und mittelfristig, zu ernststen Problemen für die Verbraucher, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit und dadurch ganze Wirtschaftssysteme. Bei Investitionen in die Stromerzeugung stellt sich das Problem, dann auf Preissignale nicht schnell reagiert werden kann, da die Planung, Genehmigung und Durchführung von Investitionsvorhaben zeitaufwändig ist. Zwar können Terminmärkte in einigen Fällen eine gewisse Abhilfe bieten, doch handelt es sich hierbei noch nicht um wirklich ausgereifte und wirtschaftlich bewährte Praktiken.

1.7 Die EU hat beschlossen, ihre Strom- und Gasmärkte dem Wettbewerb zu öffnen. Es herrschen jedoch Bedenken, ob es auf einem offenen Markt auch genügend Investitionen geben wird, insbesondere in Spitzenlastkapazitäten. Die Strommarkt-Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten vor, das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu beobachten und erforderlichenfalls zusätzlich benötigte Erzeugungskapazitäten auszu-schreiben. Die Mitgliedstaaten sind für ihre allgemeine Energie-versorgungsstruktur und die Auswahl ihrer Energieträger zuständig, und dies bleibt auch im Verfassungsvertragsentwurf unverändert.

1.8 Gründe für unzureichende Investitionen können neben Marktversagen (unzureichende Berücksichtigung von langfristigen Bedürfnissen, Umweltfaktoren, regionalen und lokalen Gegebenheiten usw.) auch ein Mangel an Wettbewerb, ein fehlender stabiler Rechtsrahmen, schwerfällige Genehmigungsverfahren und/oder eine ablehnende Haltung der Öffentlichkeit sein. Die zwangsweise Einstufung des Übertragungsnetzes als unabhängige wirtschaftliche Einheit im Rahmen der Entflechtung (Unbundling) führt zu einer ambitionslosen Verwaltung, da sich Innovation und Wertschaffung auf die Dienste am Kunden konzentrieren. Zwischen den von den Regulierungsbehörden festgesetzten Durchleitungstarifen und den von den Betreiberkunden verlangten Belastungen und Investitionen tritt das Netz praktisch nicht in Erscheinung und hat keinerlei Einfluss auf die Entwicklung.

1.9 Ein effizienter Energieendverbrauch bzw. Energiesparmaßnahmen gelten schon lange als wichtiger Aspekt des Energiemarktes. Ein geringerer Energieverbrauch spart Kosten und trägt durch den geringeren Bedarf an Energieerzeugung und an Investitionen in neue Erzeugungs- und Übertragungskapazitäten unmittelbar zur Versorgungssicherheit und häufig zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bei. Neue Technologien bergen in diesem Zusammenhang ein großes Potential, und es müssen Maßnahmen zur Förderung ihrer Entwicklung und Markteinführung unternommen werden.

1.10 Die Kommission weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang der Aspekt des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nicht vernachlässigt werden darf. Die Überlastung der Übertragungsnetze ist auf das Wachstum der Nachfrage zurückzuführen, dem zum Teil durch Nachfragesteuerung entgegengewirkt werden kann. Doch tun auch geeignete Investitionsanreize in Sachen Übertragungsnetze und Stromerzeugung Not.

1.11 Laut Kommission wird der gesamte Anstieg der Stromnachfrage durch Nachfragemanagement aufgefangen werden. Neuer Investitionen bedürfe es lediglich hinsichtlich der Ersetzung von Anlagen, die am Ende ihres Lebenszyklus angekommen seien. Die Kommission geht davon aus, dass dies überwiegend durch erneuerbare Energieträger und kleine KWK(=Kraft-Wärme-Kopplung)-Anlagen geschehen wird.

1.11.1 Der Ausschuss kann sich mit dieser Beschreibung der künftigen Entwicklungen und Erfordernisse im Stromsektor

ganz und gar nicht anfreunden. Von einer Mitteilung über Infrastrukturinvestitionen wären wesentlich klarere und praxisbezogenere Informationen über künftige Entwicklungen und Potenziale zu erwarten, zumal es ausführliche Informationen und Szenarien gibt und die Kommission auch über eigenes Hintergrundmaterial verfügt. Es dient niemandem, wenn klareren und realistischen, möglicherweise für viele auch unliebsamen grundlegenden Informationen aus dem Weg gegangen wird.

1.11.2 Anhand einer groben Übersichtsrechnung kann die Größenordnung des Problems und der erforderlichen Lösungen veranschaulicht werden: Die Elektrizitätsnachfrage in der EU weist derzeit eine jährliche Steigerungsrate von 1-2 % auf. Das EU-Ziel für eine verstärkte Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern beinhaltet eine Steigerungsrate von weniger als 1 % jährlich. Das vorgeschlagene Energieeffizienzziel würde das jährliche Wachstum um 1 % zurückschrauben. Durch den Einsatz erneuerbarer Energieträger und Effizienzmaßnahmen könnte somit die Nachfragesteigerung aufgefangen werden und darüber hinaus müsste möglicherweise weit weniger als 1 % jährlich der bestehenden Kapazitäten ersetzt werden. Die Lebensdauer von Kraftwerken wird mit 30 bis 50 Jahren veranschlagt, was theoretisch darauf hinausläuft, dass ihre Ersetzung mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3 % erfolgen muss. Der Internationalen Energieagentur (IEA) zufolge werden im Lauf der kommenden 20 Jahre in der EU neue Kraftwerke mit einer Leistung von 200 000 MW benötigt.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1 Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie ist es, die Investitionen im europäischen Energiesektor zu fördern, um den Wettbewerb zu stärken und Stromausfällen vorzubeugen. Betont wird die Notwendigkeit eines klaren Rechtsrahmens der EU für das ordnungsgemäße Funktionieren eines wettbewerbsfähigen Elektrizitäts-Binnenmarkts, in dem durch allgemeine, transparente und diskriminierungsfreie politische Konzepte für die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und einen angemessenen Verbund zwischen den Mitgliedstaaten gesorgt wird.

2.2 In dem Richtlinienentwurf wird den Mitgliedstaaten vorgeschrieben,

- ein klar definiertes Konzept für die Angebots/Nachfrage-Problematik aufzustellen, das die Festsetzung von Zielen betreffend den Umfang von Kapazitätsreserven oder alternative, beispielsweise nachfrageseitige, Maßnahmen beinhaltet, und
- Normen hinsichtlich der Sicherheit der Übertragung- und Verteilungsnetze zu formulieren.

2.3 Die Übertragungsnetzbetreiber müssen ihrer einzelstaatlichen Regulierungsbehörde eine Investitionsstrategie vorlegen, die sich über ein oder mehrere Kalenderjahr(e) erstreckt. Die Regulierungsbehörde kann zu den Investitionsvorschlägen vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse hinzufügen.

2.4 Die Regulierungsbehörde unterbreitet der Kommission eine Zusammenfassung der Investitionsvorschläge, die diese wiederum mit der Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas unter Berücksichtigung der TEN-E-Achsen vorrangiger Vorhaben von europäischem Interesse erörtert.

2.5 Die Regulierungsbehörde darf eingreifen, um die Durchführung von Vorhaben zu beschleunigen und erforderlichenfalls die durchzuführenden Arbeiten im Rahmen einer Ausschreibung zu vergeben, falls der Übertragungsnetzbetreiber nicht in der Lage oder willens ist, die betreffenden Arbeiten durchzuführen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Strommarkttrichtlinie und die Verordnung über den grenzüberschreitenden Stromhandel sind die Eckpunkte eines liberalisierten Binnenmarkts für Strom. Sie sollen am 1. Juli 2004 in Kraft treten. Um Investoren und anderen Marktakteuren die notwendige Rechtssicherheit zu bieten, die für ein gutes Investitionsklima unerlässlich ist, sollten jegliche Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen höchst vorsichtig angegangen werden.

3.2 Die Kommission nimmt recht deutlich Bezug auf die Gründe, die Anlass zur Sorge im Hinblick auf die Versorgungssicherheit geben und zur Vorlage des Richtlinienentwurfs geführt haben. In dem Richtlinienvorschlag werden diese Gründe jedoch nicht unmittelbar angesprochen.

3.3 Der erste Grund ist eine durch die energiepolitische Orientierung bedingte unzureichende Erzeugungskapazität in einigen Teilen/Mitgliedstaaten der Union. Die Kommission beschreibt die Problematik aus dem Blickwinkel der Reservekapazität, doch gilt dies ebenso für den Bereich der Grundlasterzeugung.

3.4 Der zweite Grund ist mangelnder Wettbewerb, weil es einigen Mitgliedstaaten am politischen Willen fehlt, gegen Monopole, Oligopole bzw. marktbeherrschende Positionen von Unternehmen vorzugehen. Die Kommission nimmt dies zur Kenntnis und verweist auf ihre begrenzten Möglichkeiten, dagegen etwas zu tun. Als Lösungsmöglichkeit strebt sie an, durch die Sicherstellung ausreichender Vernetzungskapazitäten den Wettbewerb durch Betreiber in anderen Mitgliedstaaten zu fördern.

3.5 Ein dritter Grund ist in der mangelnden Bereitschaft oder Fähigkeit einiger Übertragungsnetzbetreiber zu suchen, die vorhandenen Leitlinien für den grenzüberschreitenden Handel mit Elektrizität umzusetzen, obwohl diese Leitlinien freiwillig von den Netzbetreiber-Organisationen selbst vereinbart wurden. Es stellt sich die Frage, ob eine Ursache dafür möglicherweise

eine unzureichende Entkopplung von Energie- und Übertragungsdiensten sein könnte.

3.6 Das größte Hindernis für Investitionen in Übertragungsnetze ergibt sich aus dem politischen und öffentlichen Widerstand gegen Investitionen in entsprechende Übertragungsprojekte. In einigen Mitgliedstaaten wird nahezu jede Form der Stromerzeugung abgelehnt. Der Anspruch der Bürger, zu sie unmittelbar betreffenden Projekten gehört zu werden, ist ein wichtiges Grundrecht. Doch werden dadurch die Planungs- und Beschlussfassungsverfahren sehr schwerfällig und zeitaufwändig, und sogar die dringendsten und am stärksten notwendigen Projekte werden in Frage gestellt.

3.7 Grundlegendes Anliegen der Richtlinie, das einer Lösung auf EU-Ebene bedarf, ist es, sicherzustellen, dass auf die eine oder andere Weise genügend Investitionen in Verbindungsleitungen zu Marktbedingungen sichergestellt werden.

3.8 In dem Richtlinienentwurf wird der Regulierungsbehörde das Recht eingeräumt, durch eine Änderung der Investitionspläne der Übertragungsnetzbetreiber, durch das Vorschreiben einer bestimmten Investition und schließlich durch eine öffentliche Ausschreibung einzugreifen. Damit geht dieser Vorschlag weiter als die Strommarkttrichtlinie, die die Überwachung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Versorgungskapazitäten und Stromnachfrage vorschreibt und nötigenfalls die Ausschreibung zusätzlich benötigter Erzeugungskapazitäten vorsieht. Um zu häufige Regelungsänderungen und eine Überregulierung zu vermeiden, sollten die diesbezüglichen Rechtsvorschriften nicht geändert werden, bevor es nicht ausreichende Erfahrungswerte bezüglich der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften gibt.

3.9 Teile des Inhalts des Richtlinienentwurfs wie die allgemeinen Bestimmungen in Artikel 3 sind grundlegender Bestandteil jeder vernünftigen nationalen Energiepolitik und werden weitgehend angewendet. Die Vorlage dieser Bestimmungen als Teil einer Richtlinie kann zu Unsicherheiten bei der Zuständigkeit führen.

3.10 Die Kommission sollte sich eventuell mit dem Thema Nachfragesteuerung auseinander setzen. Energieverbrauchern, insbesondere denjenigen mittlerer Größe, bessere Möglichkeiten einzuräumen, auf die Schwankungen des Großhandelspreises für Strom zu reagieren, dürfte zu einer Absenkung der Spitzenlasten beitragen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Artikel 4: Der EWSA befürwortet diese Bestimmungen, da der Unterabsatz darauf hinausläuft, dass alle Übertragungsnetzbetreiber sich an die Leitlinien der europäischen Übertragungsnetzbetreiber-Organisationen halten müssen.

4.2 Artikel 5: Nach Ansicht des Ausschusses schafft der Artikel Unsicherheit bezüglich der Befugnisse der Kommission und der Mitgliedstaaten. Grundsätzlich und für sich gesehen erachtet der EWSA die in dem Artikel aufgeführten Maßnahmen als notwendigen Bestandteil einer vernünftigen nationalen Energiepolitik.

4.3 Es wird nicht ganz deutlich, was unter „Kapazitätsreserven“ im zweiten Abschnitt von Artikel 5 Absatz 1 zu verstehen ist. Der Artikel sollte sich nur auf kurzfristige technische Reserven erstrecken, die für die Zuverlässigkeit des Systems notwendig sind.

4.4 Artikel 6: Die Verknüpfung von Übertragungs- und Verteilungsnetzinvestitionen mit der Nachfragesteuerung ist nur schwer nachvollziehbar, insbesondere in Artikel 6 Absatz 1. Die Erfordernisse in Artikel 6 Absatz 2 sollten nach Möglichkeit vor allem bei der Festsetzung der Verfahrensweise für Netzzugangstarife berücksichtigt werden. Entsprechend Ziffer 3.7 müssen in Artikel 6 Absatz 2 Maßnahmen für eine grenzüberschreitende Vernetzung berücksichtigt werden.

4.5 Artikel 7: Aus den in Ziffer 3.8 dargelegten Gründen lehnt der EWSA die in diesem Artikel vorgeschlagenen Maßnahmen ab.

Brüssel, den 28. Oktober 2004

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der nachstehende Teil der Stellungnahme der Fachgruppe wurden zugunsten der vom Plenum angenommenen Änderungen gestrichen; auf ihn entfielen jedoch mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen:

Ziffer 1.8, letzter Satz:

„Eine häufige Änderung der Rechtslage und insbesondere Rechtsvorschriften, die ein öffentliches Eingreifen auf den Märkten ermöglichen, sind der notwendigen Stabilität der rechtlichen Rahmenbedingungen abträglich, erhöhen vielmehr das Investitionsrisiko, führen zur Verzögerung von Investitionen und bewirken Preissteigerungen“.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 78
Nein-Stimmen: 67
Stimmenthaltungen: 9
