

Brüssel, den 30.11.2016
SWD(2016) 413 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EVALUIERUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates mit
gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den
Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der
Energeregulierungsbehörden (Neufassung)**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Risikovorsorge im Elektrizitätssektor**

{ COM(2016) 861 final }
{ SWD(2016) 410 final }
{ SWD(2016) 411 final }
{ SWD(2016) 412 final }

1. ZUSAMMENFASSUNG

1.1. Ausgangslage und Ziel der Evaluierung

Die vorliegende Evaluierung ist ein Begleitdokument der Folgenabschätzung für eine Legislativinitiative zur Verbesserung des EU-Rechtsrahmens für den Elektrizitätsbinnenmarkt („Marktdesigninitiative“). In ihr wird analysiert, inwieweit die bestehenden Rechtsvorschriften ihren Zielen gerecht wurden¹, während in der Folgenabschätzung Optionen für eine künftige Reform des Rechtsrahmens ermittelt und abgewogen werden.

Im Einklang mit dem Evaluierungsfahrplan² konzentriert sich die vorliegende Evaluierung auf Entwicklungen auf den Strommärkten, die in den vergangenen 20 Jahren Gegenstand mehrerer Legislativreformen waren. Die letzte Reform des Rechtsrahmens – mit der sich die vorliegende Evaluierung befasst – erfolgte 2009 im Rahmen des „dritten Energiepakets“. Das Paket folgte auf ein erstes und zweites Paket grundlegender Rechtsvorschriften im Energiebereich, die 1996 („erstes Energiepaket“) und 2003 („zweites Energiepaket“) verabschiedet wurden.

Das übergeordnete Ziel des dritten Energiepakets bestand darin, den Energiebinnenmarkt zu vollenden und eine wettbewerbsorientierte, sichere und nachhaltige Energieunion zu schaffen. Es konzentrierte sich auf fünf Hauptbereiche:

- Entflechtung von Energieversorgung und Netzbetrieb;
- Stärkung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden;
- Gründung der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER);
- Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Fernleitungs-/Übertragungsnetzbetreibern und Einrichtung der Europäischen Netze der Fernleitungs- bzw. Übertragungsnetzbetreiber (ENTSOE und ENTSO-E);
- offene, faire Endkundenmärkte und Verbraucherschutz.

Zudem wird in der vorliegenden Evaluierung die Wirksamkeit der Richtlinie über die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung³ analysiert, die 2005 als erstes Regelwerk zur Stromversorgungssicherheit erlassen und in der Zwischenzeit durch das dritte Energiepaket aus dem Jahr 2009 und weitere Rechtsvorschriften ergänzt und teilweise ersetzt wurde⁴.

¹ Siehe dazu im Einzelnen die „Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung“ der Kommission, SWD(2015)111 vom 19.5.2015.

² Evaluierungsfahrplan „Evaluation of aspects of the regulatory framework of the EU electricity markets“ (Evaluierung von Aspekten des Rechtsrahmens für die Elektrizitätsmärkte der EU), AP 2015/ENER/061; http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_ener_061_evaluation_eu_electricity_market_en.pdf

³ Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen (ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 22).

⁴ Evaluierungsfahrplan „Evaluation of the Directive 2005/89/EC on security of electricity supply“ (Evaluierung der Richtlinie 2005/89/EG über die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung), AP 2016/ENER/032; http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_ener_032_evaluation_elec_supply_investment_en.pdf

1.2. Zentrale Erkenntnisse

Spürbare Fortschritte

Insgesamt sowie innerhalb der jeweiligen Teilbereiche stützt die Evaluierung die Erkenntnis, dass das dritte Energiepaket einen positiven Beitrag zum Wettbewerb und zur Entwicklung des Elektrizitätsbinnenmarkts geleistet, spürbare Fortschritte auf dem Markt nach sich gezogen und somit auch zum sozialen Wohlergehen beigetragen hat.

Wenngleich seit dem Inkrafttreten des dritten Energiepakets im Jahr 2011 erst wenige Jahre vergangen sind, ergab die Evaluierung, dass die Initiative **generell** zu einer weiteren **Stärkung** des Wettbewerbs und zur Beseitigung von Hindernissen für den grenzübergreifenden Wettbewerb auf den Strommärkten **geführt hat** und eine aktive Durchsetzung der Rechtsvorschriften **positive Ergebnisse für die Strommärkte und die Verbraucher** gebracht hat.

Die strengeren Vorschriften für die Entflechtung haben den Wettbewerb erhöht und dazu beigetragen, Probleme aufgrund einer Marktabschottung zu begrenzen. Die Märkte weisen heute generell eine geringere Konzentration auf und sind besser integriert als 2009. Die neuen Bestimmungen zur Beseitigung von Barrieren für den grenzübergreifenden Handel und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Übertragungsnetzbetreibern und Regulierungsbehörden haben die **Liquidität** auf den Strommärkten gefördert und **den grenzübergreifenden Handels erheblich erhöht**, was wiederum einen stärkeren Wettbewerb auf den Großhandelsmärkten und geringere Großhandelspreise nach sich gezogen hat.

Was die Endkundenmärkte angeht, haben die mit dem dritten Energiepaket eingeführten neuen Verbraucherrechte **die Stellung der Verbraucher auf den Energiemärkten deutlich verbessert**. Die neuen Bestimmungen haben die Verbraucher in vielen Ländern in die Lage versetzt, den entstehenden Wettbewerb zwischen verschiedenen Versorgern besser für sich zu nutzen, indem sie etwa Anbieter häufiger wechselten. Darüber hinaus haben die Verbraucher bei Fragen oder Problemen nun Zugang zu einer zentralen Ansprechstelle sowie zu alternativen (Versorger-/Verbraucher)-Streitbeilegungsdiensten, und in vielen Märkten breiten sich die Eigenerzeugung von Strom und intelligente Technologien nun zunehmend aus.

Verbleibende Hindernisse

Auf anderen Gebieten ist der Erfolg der Bestimmungen des dritten Energiepakets bei der Weiterentwicklung des Elektrizitätsbinnenmarkts im Interesse der Verbraucher **jedoch noch begrenzt**.

Auf den *Großhandelsmärkten* **gibt es noch immer Barrieren für den grenzübergreifenden Handel** sowie ungenutzte Verbindungsleitungskapazitäten. Die wichtigste Ursache hierfür ist eine unzureichende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Netzbetreibern und den Regulierungsbehörden bei der gemeinsamen Nutzung von Verbindungsleitungen. Aufgrund einer national begrenzten Sichtweise vieler beteiligter Akteure werden wirksame grenzübergreifende Lösungen oft noch immer verhindert und mögliche grenzüberschreitende Stromflüsse beschränkt.

Auf den *Endkundenmärkten* könnte der Wettbewerb deutlich verbessert werden. Die Strom- und Gaspreise unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten aus nicht marktbedingten Gründen noch immer beträchtlich, und die **Preise** für Haushalte sind infolge deutlicher Erhöhungen nicht anfechtbarer Preisbestandteile (Netzentgelte, Steuern und Abgaben) in den letzten Jahren **stetig gestiegen**. Wie eine Reihe von Indikatoren für die Marktstruktur und das Marktverhalten zeigen, lassen sich eine nur mäßige Verbraucherzufriedenheit und -beteiligung an den Energiemärkten sowie eine schleppende Entwicklung innovativer Endkundenprodukte, wie Verträge mit dynamischer Preisgestaltung, auch durch einen schwachen Wettbewerb erklären. In mehreren Mitgliedstaaten besteht noch immer eine allgemeine Preisregulierung für Strom und/oder Gas, was zu erheblichen Marktverzerrungen führen kann.

Was den **Verbraucherschutz** angeht, wird eine weitere Vertiefung des Energiebinnenmarkts durch eine zunehmende Energiearmut sowie die fehlende Klarheit darüber behindert, welche Mittel angewandt werden sollten, um schutzbedürftige Verbraucher zu unterstützen und Energiearmut zu bekämpfen. Mit einem Anbieterwechsel verbundene Gebühren, etwa für die Vertragskündigung, sind noch immer ein erhebliches finanzielles Hindernis für eine aktive Verbraucherrolle. Die mangelnde Zufriedenheit der Verbraucher mit ihren Energieabrechnungen sowie geringe Kenntnisse über die mit den Abrechnungen verbundenen Informationen⁵ deuten darauf hin, dass noch immer Verbesserungsbedarf besteht, was die Vergleichbarkeit und Klarheit der Abrechnungsinformationen angeht.

Die derzeitigen Vorschriften werden neueren Entwicklungen nicht gerecht

Wenngleich die Grundsätze des dritten Energiepakets ihren wichtigsten Zielen entsprachen (z. B. hinsichtlich eines verstärkten Anbieterwettbewerbs), haben neue Entwicklungen auf den Strommärkten in den letzten fünf Jahre erhebliche Änderungen in der Funktionsweise des Marktes nach sich gezogen, wodurch sich die positiven Auswirkungen der Reformen für die Kunden verringert haben.

Die Verpflichtung zur **Dekarbonisierung** der Wirtschaft hat zu einem starken Anstieg der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern („EE“) geführt. Die physischen Merkmale der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien – eine größere Variabilität, schlechtere Vorhersagbarkeit und dezentralere Standorte im Vergleich zur herkömmlichen Stromerzeugung – haben jedoch erhebliche praktische Folgen für die Strommärkte und den Netzbetrieb. Da die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien meist erst kurz vor der tatsächlichen Erzeugung vorausberechnet werden kann, sind wirksame **Kurzfristmärkte** heute von zentraler Bedeutung. Strom aus EE wird meist dezentral erzeugt und in lokale Verteilernetze eingespeist. Die Bestimmungen des dritten Energiepakets für die Strommarktgestaltung konzentrierten sich jedoch auf die vorherrschenden Erzeugungsanlagen des letzten Jahrzehnts – große, zentrale, mit fossilen Brennstoffen betriebene Kraftwerke.

⁵ Europäische Kommission (2016), „Second Consumer Market Study on the functioning of retail electricity markets for consumers in the EU“, (Zweite Verbrauchermarktstudie zur Funktionsweise der Endkundenstrommärkte für Verbraucher in der EU).

Gleichzeitig sind die **staatlichen Interventionen** auf dem Strommarkt dramatisch angestiegen. Da die Bestimmungen zur Förderung der EE-Erzeugung oft nicht optimal waren, wurden die Preissignale auf den Großhandelsmärkten verzerrt, ohne dass dies beabsichtigt war. Die Unsicherheit darüber, ob der neue Markt ausreichende Anreize für Investitionen bietet, hat dazu geführt, dass viele Mitgliedstaaten nationale Subventionen eingeführt haben, um vorhandene Erzeugungsanlagen zu schützen oder Anreize für neue Erzeugungsanlagen zu bieten (sogenannte „Kapazitätsmechanismen“). Diese staatlichen Interventionen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Preissignale des Marktes und haben niedrigere Verbraucherpreise somit verhindert und den grenzübergreifenden Handel beschränkt. Darüber hinaus haben sich staatliche Interventionen in höheren Übertragungsnetzentgelten niedergeschlagen, die positive Entwicklungen auf den Großhandelsstrommärkten letztlich neutralisiert und die Preise für die Endverbraucher in die Höhe getrieben haben. Diese staatlichen Interventionen haben den Stromhandel in den letzten Jahren immer stärker beeinträchtigt und sich zunehmend auf die Funktionsweise des Elektrizitätsbinnenmarktes ausgewirkt.

Ebenso dramatische Änderungen fanden auf **technischer** Seite statt. Strombörsen und die Marktkopplung vereinfachen den Großhandel, und die Digitalisierung der Energiemärkte und der Verbrauchserfassung ermöglicht sogenannte **Laststeuerungsdienste**, sodass Industrie, Unternehmen und Haushalte über ihren Verbrauch an den Strommärkten teilnehmen können. Die bestehenden Rechtsvorschriften haben jedoch nicht dazu beigetragen, die wichtigsten Marktbarrieren zu beseitigen und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, insbesondere was unabhängige Anbieter von Laststeuerungsdiensten betrifft. Zudem waren sie nicht darauf ausgerichtet, die heute bestehenden Herausforderungen im Umgang mit großen, wirtschaftlich bedeutenden **Verbrauchsdatenflüssen** zu bewältigen. Darüber hinaus ermöglicht es der technische Fortschritt den **Verteilernetzbetreibern**, Netzinvestitionen zu verringern, indem sie Herausforderungen aufgrund der zunehmenden dezentralen EE-Stromerzeugung mit Verteilernetzanschluss lokal bewältigen. Überholte Rechtsvorschriften machen ihnen einen innovativeren und effizienteren Betrieb jedoch unmöglich. Ferner ändert sich durch die verstärkte Nutzung von Online-Vergleichsportalen die Art und Weise, in der Verbraucher mit dem Endkundenmarkt interagieren. Die Erkenntnisse zur Art der Änderungen im europäischen Energiesystem und zur bestehenden Regelungslücke für den Umgang mit diesen Änderungen haben auch die einzelnen Interessengruppen klar bestätigt.

Insgesamt hat das dritte Energiepaket seinen vorgesehenen Zweck somit teilweise erfüllt und ein stabiles marktgestütztes Konzept nach sich gezogen, auf dem künftige Rechtsvorschriften aufbauen sollten. Allerdings könnte der Wettbewerb auf den Endkundenmärkten noch deutlich verbessert und der Verbraucherschutz weiter gestärkt werden, um sicherzustellen, dass die Vorteile des Binnenmarkts umfassend an alle Verbraucher in der EU weitergegeben werden können. Zudem müssen die vorhandenen Bestimmungen angepasst werden, um den aktuellen Änderungen auf den Strommärkten wirksam zu begegnen. Art und Geschwindigkeit dieser Änderungen waren zum Zeitpunkt des dritten Energiepakets noch nicht vollständig abzusehen, weshalb die Marktvorschriften aktualisiert werden sollten, um sie an die Gegebenheiten der heutigen Energiesysteme anzupassen.

Im Bereich der **Stromversorgungssicherheit** ergab die Evaluierung, dass die Ziele der Richtlinie über die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung noch immer relevant sind. Die Richtlinie selbst wurde jedoch rasch durch aktuellere EU-Vorschriften ersetzt und hatte nur eine begrenzte Wirkung auf die Stromversorgungssicherheit in Europa. Zudem entsprechen die Ziele der Richtlinie insbesondere im Bereich der Risikovorsorge den derzeitigen Notwendigkeiten hinsichtlich der Versorgungssicherheit in Europa nur teilweise. So werden in der Richtlinie bestimmte notfallbezogene Aspekte nicht behandelt, insbesondere die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die Mitgliedstaaten für alle Arten von Risiken für die Versorgungssicherheit ausreichend sensibilisiert und vorbereitet sind, Aufgaben und Zuständigkeiten für den Notfall klären und bei der Verabschiedung von Schutzmaßnahmen mögliche grenzübergreifende Auswirkungen berücksichtigen.