

Entwurf (Stand 13.7.2007)

Evaluierungsbericht
der Bundesregierung

an

den Deutschen Bundestag und den Bundesrat

nach § 112 des Energiewirtschaftsgesetzes

**über die Erfahrungen und Ergebnisse mit der
Regulierung**

Kurzfassung

A. Bilanz

Der vorliegende Bericht evaluiert die Erfahrungen mit der Regulierung der Energieversorgungsnetze seit Inkrafttreten des neuen Energiewirtschaftsgesetzes am 13. Juli 2005¹ (EnWG). Er beruht auf dem gesetzlichen Auftrag des § 112 EnWG.

I. Der neue Ordnungsrahmen

Das EnWG sowie Rechtsverordnungen zum Netzzugang und zu Netzentgelten haben im Jahre 2005 grundlegend neue Rahmenbedingungen für die leistungsgebundene Energiewirtschaft geschaffen. Damit wurden auch die Binnenmarkttrichtlinien 2003/55/EG und 2003/55/EG in nationales Recht umgesetzt. Zu den zentralen Neuerungen gehören:

- Auf Bundes- und Landesebene sind Regulierungsbehörden eingerichtet worden, die nach dem Vorbild der allgemeinen Kartellbehörden organisiert sind. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) ist, wie das Bundeskartellamt, eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und trifft justizähnliche Entscheidungen.
- Vorschriften zur gesellschaftsrechtlichen, organisatorischen, informationellen und buchhalterischen Entflechtung sollen die Neutralität des Netzbetreibers gewährleisten.
- EnWG und Netzzugangsverordnungen enthalten die rechtlichen Grundlagen für einen diskriminierungsfreien und transparenten Zugang zu den Energieversorgungsnetzen.
- Die Netzentgelte unterliegen der Genehmigung durch die Regulierungsbehörden. Sie werden nach kosten- und effizienzorientierten Kriterien gebildet.

II. Die ersten Erfahrungen

Die neuen Rahmenbedingungen zeigen bereits Erfolge, auch wenn der Erfahrungszeitraum relativ kurz ist.

Dies gilt vor allem für die Höhe der Netzentgelte. Im Rahmen der ersten bundesweiten Genehmigungsrunde wurden die von den Netzbetreibern zunächst beantragten Entgelte teilweise erheblich gekürzt. Dadurch sind die durchschnittlichen Netzentgelte in Deutschland, insbesondere auch für die Belieferung von Haushaltskunden, im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Bei den oberen Spannungsebenen ist im Strombereich allerdings für die Zukunft ein auch gegenläufiger Trend zu befürchten. Eine Ursache hierfür ist die zunehmende Einspeisung von Windenergie in das Netz.

Seit 2005 ist das Energiewirtschaftsrecht bereits weiterentwickelt worden, insbesondere in Bezug auf die Wettbewerbsbedingungen bei der Belieferung von Haushaltskunden. Durch den Erlass der Rechtsverordnungen zur Aus-

¹ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970, 3621.

gestaltung von Netzanschluss, Anschlussnutzung und Grundversorgung wurden die Verbraucherrechte deutlich gestärkt und die Rahmenbedingungen für Lieferantenwechsel weiter verbessert. Hinzu kommen die Bemühungen der BNetzA um eine weitere Standardisierung der Geschäftsprozesse. Derzeit ist zu erwarten, dass der Wettbewerb in diesem Bereich an Fahrt gewinnt. Dieses Anliegen unterstreichen entsprechende Appelle aus Politik und Verbraucherverbänden. Durch einen Lieferantenwechsel können Verbraucher auch selbst dazu beitragen, dass der Marktmacht von Energieversorgern Grenzen gesetzt werden.

Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass ein günstiges Preisniveau nicht allein durch die Netzregulierung zu erreichen ist. Im Strombereich werden bereits etwa 40% des Preises durch staatlich veranlasste Maßnahmen bestimmt. Dabei sind die Folgen des Emissionshandels noch nicht eingerechnet. Außerdem wurden die sinkenden Netzentgelte durch gestiegene Strombeschaffungskosten teilweise sogar überkompensiert. Dies ist ein Hinweis, dass die Wettbewerbsbedingungen auch im Bereich der Stromerzeugung verbesserungsfähig sind.

Im Gasbereich musste, anders als im Strombereich, zunächst einmal ein Netzzugangsmodell eingeführt werden, das für flächendeckenden Wettbewerb geeignet ist. Eine wichtige Bewährungsprobe steht zum 1. Oktober 2007 an. Spätestens dann sollen die Rahmenbedingungen für flächendeckenden Wettbewerb auch bei Haushaltskunden greifen. Erforderlichenfalls wird die Bundesregierung hier unverzüglich nachsteuern.

III. Die eingeleiteten Maßnahmen

Der 2005 neu geschaffene Rechtsrahmen muss weiterentwickelt werden. Dies ergibt sich zum einen bereits aus dem EnWG selbst. Zum anderen sind die Ergebnisse noch nicht zufrieden stellend. Daher hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie ein Maßnahmenpaket zur Intensivierung des Wettbewerbs im Bereich der leistungsgebundenen Energieversorgung auf den Weg gebracht. Dazu gehören

- die Anreizregulierung der Netzentgelte,
- die Verschärfung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht,
- die Kraftwerks-Netzanschlussverordnung sowie
- Maßnahmen zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Stromhandels.

Dieses Maßnahmenpaket tritt nun nach und nach in Kraft.

Die Anreizregulierungsverordnung nach § 21a EnWG ist vom Bundeskabinett im Juni 2007 beschlossen worden und liegt dem Bundesrat zur Zustimmung vor. Ziel der Anreizregulierung ist es, den Netzbetreibern Anreize für einen effizienten Betrieb der Strom- und Gasversorgungsnetze zu setzen. Hierzu sollen den Netzbetreibern ab 1. Januar 2009 Obergrenzen für die Erlöse vorgegeben werden, die auf der Grundlage eines bundesweiten Effizienzvergleichs ermittelt werden. Mit der von der Bundesregierung beschlossenen Verordnung ist ein ausgewogenes Konzept auf den Weg gebracht worden,

das berechnete Interesse der Verbraucherseite mit dem Investitionsbedürfnis in Energieversorgungsnetze in einen Ausgleich bringt. Auch die Interessen kleinerer kommunaler Unternehmen wurden durch ein für diese vorgesehenes vereinfachtes Verfahren berücksichtigt, das einen übermäßigen Bürokratieaufwand vermeidet.

Die GWB-Novelle, die auch der Verschärfung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht im Energiebereich dient, ist vom Bundeskabinett im April 2007 beschlossen worden und liegt dem Deutschen Bundestag vor. Ziel der Novelle ist es, die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen für Energieversorger befristet zu verschärfen, bis die eingeleiteten strukturellen Maßnahmen für mehr Wettbewerb greifen. Vorgeesehen sind eine größere Auswahlmöglichkeit der Kartellbehörden hinsichtlich der Vergleichsunternehmen bzw. der Vergleichsmärkte, eine Klarstellung des Verbots von Entgelten, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten, eine Beweislastumkehr zugunsten der Energieversorger bei Rechtfertigungsgründen und die sofortige Vollziehbarkeit von kartellbehördlichen Missbrauchsverfügungen.

Die Kraftwerks-Netzanschlussverordnung nach § 17 Abs. 3 EnWG ist im Juni 2007 in Kraft getreten. Sie zielt auf längerfristige strukturelle Verbesserungen der Wettbewerbsverhältnisse bei der Stromerzeugung. Die Verordnung soll neue Kraftwerks-Projekte erleichtern und zu mehr Wettbewerb insbesondere durch neue Anbieter beitragen. Sie schafft eine höhere Planungssicherheit für alle Beteiligten und eine verfahrensmäßige und kostenmäßige Entlastung neuer Kraftwerke beim Netzanschluss.

Zur Unterstützung der Anbietervielfalt in Deutschland ist auch eine Verbesserung des grenzüberschreitenden Stromaustausches erforderlich. Das BMWi arbeitet deshalb mit den Nachbarstaaten und der Europäischen Kommission an einem verbesserten Management grenzüberschreitender Engpässe. Fortschritte in diesem Bereich wurden beispielsweise im Rahmen des Pentalateralen Energieforums zwischen Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten erzielt. Gemeinsam mit den Regulierungsbehörden, den Netzbetreibern und den Strombörsen haben diese fünf Mitgliedstaaten im Juni 2007 eine Absichtserklärung unterzeichnet, deren Ziel ist, bis Ende 2008 eine gemeinsame Plattform für den grenzüberschreitenden Stromaustausch zu entwickeln.

Nicht vom vorliegenden Berichtsauftrag erfasst sind Fragen der Verbesserung der Markttransparenz im Stromgroßhandel. Diese stellen sich auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Derzeit befassen sich die Bundesregierung und die Wirtschaftsministerkonferenz mit der Frage struktureller Unzulänglichkeiten, die auch die Funktion der Strombörse EEX negativ beeinflussen können. So hat die Wirtschaftsministerkonferenz Anfang Juni des Jahres die Absicht der Europäischen Kommission begrüßt, weitere verbindliche Transparenzleitlinien einzuführen. Auch hat sie es für erforderlich gehalten, die Standards zur Beaufsichtigung börslicher Waren- und Warenderivatemärkte auszuweiten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat daher eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einberufen, die den nationalen Handlungsbedarf herausarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe wird der Wirtschaftsministerkonferenz auf deren nächster Sitzung berichten. Insbe-

sondere wird geprüft, wie bei Stromspotmarkthandel ein Insiderhandel aufgrund von Informationsvorsprüngen einzelner Marktteilnehmer verhindert werden kann. In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, welche Maßnahmen auch auf die bereits geltenden Transparenzvorschriften, insbesondere die Engpassmanagement-Leitlinien nach der Verordnung (EG) Nr. 1228/03, gestützt werden können.

Für künftige Änderungen wird der Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers in zunehmendem Maße von der Dichte und den Inhalten weiterer Rahmenbedingungen für den Europäischen Binnenmarkt abhängen. Daher sollten die Entscheidungen über die künftige Ausgestaltung des deutschen Energiewirtschaftsrechts nicht ohne Blick auf die möglichen Weiterentwicklungen auf Europäischer Ebene getroffen werden, auf der bereits die Vorüberlegungen für ein Drittes Binnenmarktpaket im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung angelaufen sind.

B. Handlungsempfehlungen

Nach § 112 Satz 3 EnWG soll die Bundesregierung Vorschläge unterbreiten, sofern sich aus der Evaluierung die Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen ergibt. Die Evaluierung hat allerdings gezeigt, dass der Zeitraum für die Beurteilung der Wirksamkeit des neuen Rechts relativ kurz bemessen ist. Nicht in allen Bereichen konnten daher bereits aussagekräftige Erfahrungen gesammelt werden. Gleichwohl können Bereiche identifiziert werden, in denen die Bundesregierung Reformbedarf bejaht. Vorschläge für eine nähere Ausgestaltung sind nunmehr im Rahmen der Rechtssetzungsverfahren zu erarbeiten.

Mit dem Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Intensivierung des Wettbewerbs im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung sind bereits wichtige Vorhaben auf den Weg gebracht. Zudem befindet sich eine auch vom Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum EnWG für notwendig erachtete Rechtsverordnung über den Netzanschluss von Letztverbrauchern und Arealnetzen nach § 17 Abs. 3 EnWG in Vorbereitung. Die bisherigen Erfahrungen unterstützen die Notwendigkeit einer Regelung.

- Entflechtung

Die Bundesregierung sieht Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der bestehenden Entflechtungsregeln. Sie befürwortet ein stufenweises Vorgehen. In einem ersten Schritt sollte erwogen werden, wie die Unabhängigkeit der Netzbetreiber auf der Grundlage des vorhandenen Rechtsrahmens gestärkt werden kann. Erst auf dieser Grundlage kann eine sachgerechte Entscheidung zur Notwendigkeit weiterer Maßnahmen getroffen werden.

- Zählerbetrieb und Messung

Die Bundesregierung befürwortet eine vollständige Öffnung des Zähl- und Messwesens für Wettbewerb. Auf diese Weise können technische Innovationen beim Zähl- und Messwesen und Konzepte für intelligente Netze gefördert werden. Die bereits für den Zählerbetrieb vorhandene Öffnung für Wettbewerb soll durch eine Rechtsverordnung nach § 21b Abs. 3 EnWG auf den Bereich der Messung erweitert werden.

Insbesondere bei Haushaltskunden und kleineren Gewerbetreibenden muss die Öffnung so ausgestaltet werden, dass Verbraucherschutzstandards gewahrt bleiben und keine Hindernisse für Lieferantenwechsel oder beim Umzug des Verbrauchers entstehen. Die Ausgangsbedingungen für die Öffnung von Zählern mit registrierender Lastgangmessung und von Zählern, die nur die Arbeit messen, sind unterschiedlich. Dies ist bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen.

Zur notwendigen bundesweiten Standardisierung der Geschäftsprozesse erscheint auch eine Ergänzung der Regelungen des EnWG erforderlich, um eine Anwendung der Regulierungsinstrumente der BNetzA auf die Ausgestaltung der erforderlichen Vereinbarungen zwischen Netzbetreibern und Messstellenbetreibern zu ermöglichen.

- Transparenz der Strom- und Gasrechnung

Die Bundesregierung befürwortet eine gesetzliche Regelung der Transparenz des auf den Netzzugang entfallenden Entgelts auch für Gaslieferverträge. Außerdem sollte zur Verbesserung der Transparenz von Strom- und Gasrechnungen ein neuer § 40 EnWG vorgesehen werden, der die getrennte Ausweisung der Netzentgelte integriert und auch die zur Umsetzung des Art. 13 Abs. 2 und 3 EDL-Richtlinie erforderlichen Vorgaben enthält.

- Ausgleichsenergie

Die Bedingungen für die Beschaffung der Ausgleichsenergie wurden seit Inkrafttreten des EnWG durch die BNetzA konkretisiert. Erkenntnisse, die eine Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens bedingen, liegen derzeit nicht vor. Sollte sich bei der weiteren Anwendung des Gesetzes, im Rahmen der Konsultationen der BNetzA oder aus den Ergebnissen der von der Wirtschaftsministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe zur Markttransparenz entsprechender Handlungsbedarf ergeben, wird die Bundesregierung eine Initiative zur Ergänzung oder Veränderung des Ordnungsrahmens ergreifen.

- Netzübergreifende Regelzone

Die im Bericht dargestellten Überlegungen zeigen, dass die mit der Einführung einer einheitlichen Regelzone in Deutschland verbundenen Vorteile überwiegend auch auf anderem Wege erreichbar wären. Die Einführung wäre außerdem mit erheblichen Strukturveränderungen verbunden. Bestimmte Vorteile würden sich erst längerfristig einstellen. Die von der Europäischen Kommission für Herbst dieses Jahres angekündigten Richtlinienvorschläge für ein Drittes Binnenmarktpaket werden voraussichtlich Vorschläge enthalten, deren Umsetzung gleichfalls auf die Struktur der ÜNB einwirken würde. Nationale Entscheidungen sollten daher nicht ohne Kenntnis der neuen europarechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen.

- Gasnetzzugang und –entgelte

Angeichts der Ausgestaltung des so genannten „Zwei-Vertrags-Modells“ durch die Bundesnetzagentur wird auch eine Änderung der Gasnetzzugangsverordnung erforderlich. Mit den Vorarbeiten soll unverzüglich begonnen werden. Dabei sind die praktischen Erfahrungen mit dem neuen Netzzugangsmodell ab Oktober 2007 zu berücksichtigen.

Eine Reduzierung der Zahl der Marktgebiete in Deutschland würde zu weiteren Erleichterungen beim Gasnetzzugang und zu Verbesserungen der Rahmenbedingungen für mehr Wettbewerb führen. Sie ist daher grundsätzlich zu begrüßen, darf aber nicht zu einer Kapazitätsverringerung im Netz führen. Um dies zu erreichen, müssen zunächst die Netzbetreiber die in der GasNZV vorgesehenen Möglichkeiten (z.B. Lastflussgarantien Dritter) ergreifen und gegebenenfalls die Regulierungsbehörden die ihnen bereits zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen; dies ist bisher noch nicht geschehen.

Das BMWi wird, sofern die Erfahrungen mit der Regelung des § 3 GasNEV aus den bei der BNetzA anhängigen Verfahren dieses nahe legen, unverzüglich eine Revision dieser Vorschrift einleiten und auch für überregionale Ferngasnetze eine rein kostenorientierte Entgeltbildung vorschreiben.

- Gasspeicher

Die speicherbezogenen Regelungen des EnWG wurden durch die Regulierungsbehörden bisher noch nicht angewendet. Auch gibt es keine Erkenntnisse über konkrete Missbrauchsvorwürfe gegenüber Speicherbetreibern. Die weitere Entwicklung im Speicherbereich sollte daher zunächst beobachtet werden, um gegebenenfalls bestehende Defizite zu identifizieren. Sollte sich in der Praxis zeigen, dass die den Regulierungsbehörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten noch unzureichend sind, wären Änderungen der Vorschriften zu prüfen.

- Netzzugang für Biogasanlagen

Der Bericht unterstreicht die Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen für die Einspeisung von Biogas zügig zu klären. Das BMWi entwickelt mit den betroffenen Verbänden eine Konkretisierung der entsprechenden Vorgaben im EnWG und in der GasNZV (u.a. Jahresbilanzausgleich und Definition der erforderlichen Gasqualität), um die Einspeisung von Biogas weiter zu erleichtern.