

EFET Deutschland Positionspapier Regulierung

Zusammenfassung

Mit der Liberalisierung der Energiewirtschaft haben sich im Strom- und Gasmarkt fundamentale Änderungen ergeben. Die weitere wettbewerbliche Entwicklung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger soll eine effektive Entflechtung („Unbundling“) des Netzmonopols bewirken. Des Weiteren soll durch einen funktionierenden Wettbewerb im Bereich der Erzeugung/Versorgung ein wettbewerbsfähiger Großhandelsmarkt entstehen, der dadurch auch den Zugang zu den Endkunden ermöglicht.

Sinn und Zweck der Liberalisierung der Energiemärkte sind u. a. freie Wahl des Versorgungsunternehmens, eine verbesserte Versorgungssicherheit, größere Produktvielfalt und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft. In Deutschland muss vor allem ein Schwerpunkt auf der Einführung eines wettbewerbsfähigen Gasmarktes liegen.

Der Regulierer¹ wird in Zukunft verantwortlich für Nichtdiskriminierung, echten Wettbewerb und ein effizientes Funktionieren der Märkte sein. Die Überwachung und Regulierung des Netzbereichs wird allgemein als eine Kernaufgabe des Regulierers gesehen. Aus Sicht von EFET trägt der Regulierer jedoch auch eine Verantwortung für die Rahmenbedingungen des Großhandelsmarktes, da dieser zentrale volks- und betriebswirtschaftliche Funktionen übernimmt. Erst durch einen funktionierenden Großhandel nämlich ergibt sich Wettbewerb im Endkundenmarkt, der letztlich zu der durch Liberalisierung bewirkten Effizienzerhöhung führt. Grundsätzlich sollen Strom- und Gasmarkt dabei gleichbehandelt werden. Der bisher völlig unzureichende Wettbewerb im Gasmarkt erfordert allerdings besondere Aufmerksamkeit, um eine zügige Entwicklung sicherzustellen.

Das vorliegende Positionspapier von EFET Deutschland liefert einen Beitrag zu der aktuellen Diskussion hinsichtlich der Ausgestaltung des Regulierers. EFETs Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1) Grundsätze

Der Regulierer muss kompetent und neutral sein sowie völlig unabhängig agieren. Er braucht für die Erfüllung seiner Aufgaben ein hohes Maß an Flexibilität der gesetzlichen

¹ Im Folgenden verwenden wir den Begriff „Regulierer“ stellvertretend für die einzusetzende(n) Regulierungsbehörde(n) resp. Wettbewerbsbehörde(n).

Rahmenbedingungen. Neben der energiewirtschaftlichen Kompetenz ist dabei insbesondere Methodenkompetenz für die Regulierung eines natürlichen Monopols erforderlich.

Der Regulierer soll Rahmenbedingungen schaffen, die einen fairen, nicht-diskriminierenden Wettbewerb auf allen Stufen ermöglichen und ein effizientes Funktionieren der Energiemärkte sicherstellen. Dementsprechend soll der Regulierer auch auf allen Stufen eingreifen und aktiv sein können. Er soll nach dem Grundsatz verfahren:

- so viel Markt wie möglich (dort, wo effektiver Wettbewerb herrscht)
- so viel Intervention wie nötig (dort, wo Wettbewerbsverzerrungen auftreten).

Vorausgesetzt wird dabei, dass der Regulierer kontinuierlich den Markt überwacht und dazu entsprechende Ermächtigungen hinsichtlich der Informationsbeschaffung erhält.

2) **Regulierung des Netzbereichs**

Bei der Kontrolle des natürlichen Netzmonopols fordern wir eine Regulierung im engeren Sinne des Begriffes, um einen transparenten, diskriminierungsfreien und kostenreflektierenden Netzzugang zu ermöglichen. Dabei legt der Regulierer Maßstäbe an, die Versorgungssicherheit und Substanzerhaltung als Basis für die Entgeltfindung einbeziehen. Der Regulierer legt ex-ante die Methoden für die Netzentgelte fest, die auch Anreizelemente für einen effizienten Netzbetrieb beinhalten (anreizorientierte Tarifgestaltung). Ferner konzentriert sich der Regulierer auf eine ex-post Regulierung der Tarife. Weitere wichtige Aufgaben der Regulierung sind die Zugänge zu Systemdienstleistungen und Speichern.

3) **Großhandelsbereich**

Über die Netzzugangsthemen hinaus muß der Regulierer auch weitere konstitutive Wettbewerbselemente berücksichtigen und die Entwicklung und Funktionsfähigkeit des Großhandels proaktiv unterstützen. Handlungsfelder sind für Elektrizität derzeit der grenzüberschreitende Handel, die Regelernergie, der Intraday-Handel, und die Markttransparenz. In funktionierenden Märkten ist keine eigene Regulierung des Großhandels erforderlich. Insofern konzentriert sich die Rolle des Regulierers im Großhandelsbereich auf ex post Aufgaben (z. B. Überwachung). Seine herausragende ordnungspolitische Verantwortung liegt in der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Energiemärkte, auch im Hinblick auf den Schutz vor dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Akteure.

4) **Rolle des deutschen Regulierers im internationalen Kontext**

Deutschland hat eine zentrale Stellung im gesamteuropäischen Energiemarkt. Dies gilt umso mehr nach der geplanten EU-Osterweiterung. Um einen europäischen Binnenmarkt zu erreichen, muss der deutsche Regulierer eine gewichtige Rolle in der Entwicklung des europäischen Energiemarktes übernehmen, insbesondere angesichts der bisher weitgehend fehlenden deutschen Vertretung in den entsprechenden Gremien. Als Kernaufgaben sind dabei insbesondere Regelungen zur marktwirtschaftlich orientierten

Organisation des grenzüberschreitenden Handels zu nennen. Hierzu ist eine enge Abstimmung mit den Regulierern anderer Mitgliedsstaaten erforderlich.

5) **Meßbarkeit des Erfolges und Wirtschaftlichkeit**

Auf Basis der vom Gesetz und vom Regulierer formulierten Ziele muss eine Erfolgskontrolle für die Arbeit des Regulierers erfolgen. Dies kann durch die transparente Dokumentation der Aktivitäten (z. B. regelmäßige Rechenschaftsberichte) sowie durch Vergleiche mit anderen europäischen Regulierern geschehen. Die Ziele der Regulierung müssen daher klar und eindeutig formuliert werden. Dem Regulierer sind die geeigneten Hilfsmittel insbesondere in Form gesetzlicher Grundlagen an die Hand zu geben. Die Unabhängigkeit des Regulierers von jedweden politischen und unternehmensspezifischen Einfluss ist dabei durch eine stete Offenheit für einen breiten Konsultationsprozess mit allen interessierten Parteien zu ergänzen.

Die Diskussion über den „schlanken Regulierer“ zielt insofern ins Leere; wichtig ist aber, dass die Kosten des Regulierers unter Verzicht auf Bürokratisierung jederzeit im Verhältnis zum volks- und betriebswirtschaftlichen Nutzen stehen.

Zum Erreichen dieser Ziele ist möglicherweise eine Übergangsphase bis zur vollen Einrichtung des Regulierers erforderlich. Der Regulierer braucht flexible Rahmenbedingungen, um die Veränderungen der Märkte und Unternehmen berücksichtigen zu können. In der Übergangsphase hat der Regulierer sicher zu stellen, dass es nicht zu diskriminierendem Verhalten der ehemaligen Monopolunternehmen im Großhandelsmarkt kommt. Marktregeln sollten mit allen Marktteilnehmern erörtert und abgestimmt werden.

Einleitung

Im März 2003 haben sich die Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit und Umwelt in einem Eckpunktepapier darauf verständigt, bis Juli 2004 eine nationale Wettbewerbsbehörde zu schaffen. Diese Entscheidung bedeutet eine Abkehr vom bisherigen System des verhandelten Netzzugangs hin zu einem regulierten Netzzugangsregime. Die neue Ausrichtung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens auf Wettbewerb im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger ist von erheblicher Bedeutung für einen funktionierenden Energiemarkt.

Zugleich soll damit eine jeweilige Anforderung der neuen Binnenmarktrichtlinien Strom und Gas (Strom-RL und Gas-RL)² vom Juni 2003 erfüllt werden, die bis Juli 2004 in nationales Recht umzusetzen sind. Die RL sehen vor, eine Reihe von Verantwortlichkeiten in die Hände von Regulierern zu legen. Sie haben zumindest die Aufgabe, Nichtdiskriminierung, echten Wettbewerb und ein effizientes Funktionieren der Strom- und Gasmärkte sicherzustellen. Darüber hinaus wird ihnen ein breites Aufgabenspektrum beim Monitoring spezifischer Aspekte dieser Märkte zugewiesen.

In den nächsten Monaten ist somit ein Regelwerk für die Regulierung des deutschen Energiemarktes zu entwerfen. Da in einer Reihe anderer Länder und Sektoren schon vor Jahren ähnliche Regulierungsrahmen geschaffen wurden, muss jedoch nicht ein von Grund auf neues Regulierungsregime entwickelt werden. Vielmehr bieten die Erfahrungswerte aus anderen Ländern über Wirkungsweise und Zielerfüllung verschiedener Regulierungssysteme einen Ansatzpunkt für den Regulierungsrahmen in Deutschland. Dazu treten die Erfahrungen aus dem seit 1996 regulierten Telekommunikationssektor. EFET verfügt als europäische Organisation über erhebliche Erfahrung in wettbewerblich organisierten Energiemärkten. In verschiedenen Positionspapieren hat sich EFET daher auch zu hierbei relevanten Themen geäußert.

EFET D wird mit den nachfolgenden Ausführungen einen konstruktiven Beitrag zu der nun in Deutschland stattfindenden Diskussion leisten. Bei unseren Lösungsvorschlägen haben wir uns von grundsätzlichen Fragen leiten lassen, die im Anhang zu diesem Papier aufgeführt sind.

1. Ziele der Regulierung der deutschen Energiemärkte

Die neuen RL sehen vor, dass die Mitgliedsstaaten die Verantwortung für eine Reihe von Entscheidungen in die Hände von Regulierungsbehörden³ legen. Der wirksamen Regulierung durch einen oder mehrere nationale Regulierer kommt demnach eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung eines nichtdiskriminierenden Netzzugangs zu. Sie stellen Diskriminierungsfreiheit, effektiven Wettbewerb und das effiziente Funktionieren der Energiemärkte sicher. Die Mitgliedstaaten legen die Aufgaben, Zuständigkeiten und administrativen Befugnisse des Regulierers fest. Die Regulierer sollen in allen Mitgliedstaaten über die gleichen Mindestzuständigkeiten verfügen. Sie sollen befugt

² Im Folgenden gemeinsam oder getrennt „RL“ genannt, umfasst dann auch die Verordnung über grenzüberschreitenden Stromhandel (VO).

³ In diesem Dokument einheitlich „Regulierer“ genannt.

sein, die Tarife oder wenigstens die Methoden zur Berechnung der Tarife für Netzzugang festzulegen oder zu genehmigen.

Details werden in Artikel 23 der Strom-RL und Artikel 25 der Gas-RL beschrieben. Diese beiden RL sind bis Juli 2004 in nationales Recht umzusetzen. Die Verordnung über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel (VO) hat unmittelbare Gültigkeit ab dem 1.7.2004. Die Mitgliedstaaten haben bis zum 1.7.2004 der Kommission mitzuteilen, welche Sanktionen sie für einen Verstoß gegen die VO gesetzlich vorgesehen haben – insofern besteht also auch bei der VO noch Handlungsbedarf beim Gesetzgeber. Im Übrigen können die Mitgliedstaaten detailliertere Bestimmungen als die VO in ihrer Gesetzgebung vorsehen.

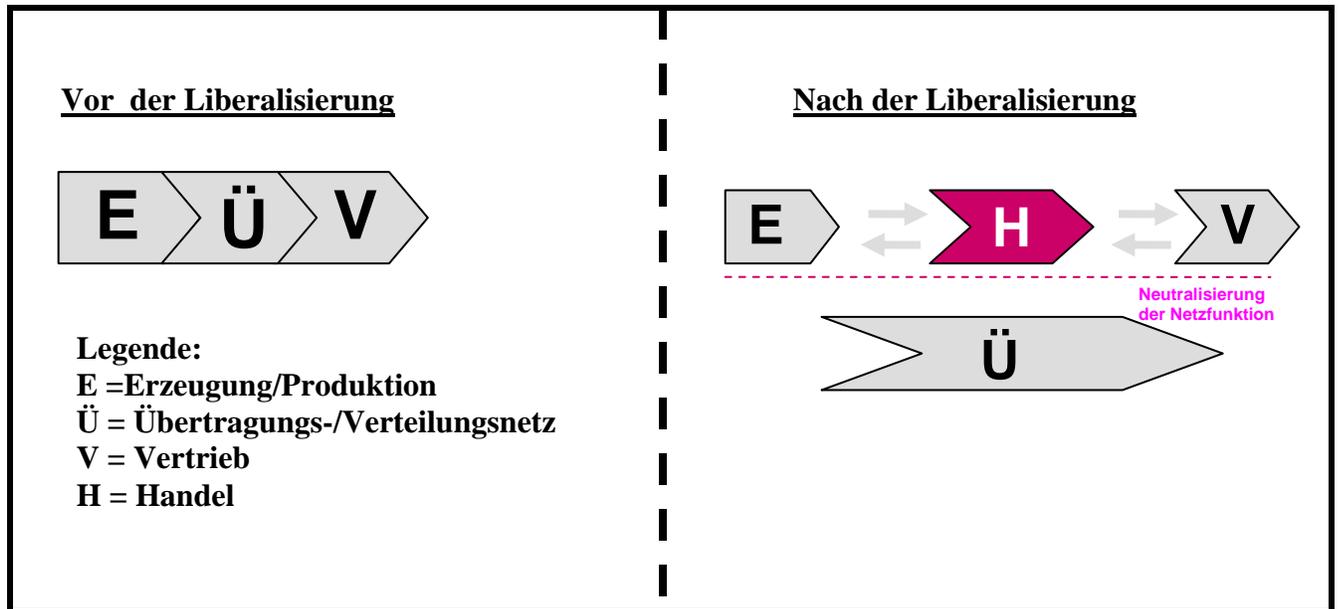
Ziele der Regulierung sind demnach Diskriminierungsfreiheit, effektiver Wettbewerb und das effiziente Funktionieren der Energiemärkte. Zur Diskriminierungsfreiheit gehört insbesondere die Verhinderung von Quersubventionen zwischen den Erzeugungs-, Übertragungs-, Verteilungs- und Versorgungstätigkeiten (resp. Fernleitungs-, Verteilungs-, Speicher-, LNG- und Versorgungstätigkeiten).

Die Mitgliedstaaten schaffen außerdem gemäß der RL geeignete und wirksame Mechanismen für die Regulierung, die Kontrolle und die Sicherstellung von Transparenz. Ziel ist dabei, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zum Nachteil insbesondere der Verbraucher sowie Verdrängungspraktiken zu verhindern. Weitere Ziele von Regulierung sind also Vermeidung von Marktbeherrschung, Verdrängungspraktiken und wettbewerbsfeindlichem Verhalten. In diesem Zusammenhang gehört zu den Zielen auch die Festlegung konkreter Maßnahmen auf nationaler Ebene, um eine ausreichende Vielfalt an Marktteilnehmern zu garantieren, oder um Verbindungskapazität und Wettbewerb zu fördern.

Nur bei Beachtung dieser Ziele wird eine richtlinienkonforme Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Energiemärkte möglich sein. Eine Regulierung wird dabei nicht um die Anerkennung bewährter, im bisherigen EnWG verankerter Grundsätze der Energiepolitik herumkommen. Dabei ist entscheidend, welcher Stellenwert den Zielen preisgünstige, sichere und umweltschonende Versorgung mit Energie zuerkannt wird. Dank innovativer Regulierungsansätze werden viele vermeintlich dabei entstehende Zielkonflikte heute nicht mehr gesehen. Preiseffizienz und Ressourcenschonung bzw. Management-/Preiseffizienz und Versorgungsqualität können sich durchaus gegenseitig fördern. Dies zeigt die internationale Erfahrung in Ländern mit vorbildlicher Regulierung. Dann kann der Grundgedanke der EU-RL, nämlich die Förderung des Wettbewerbs und die Vollendung des Binnenmarktes, Gestalt annehmen.

2. Das wettbewerbliche Umfeld

Durch die Einführung von Wettbewerb auf dem deutschen Strom- und Gasmarkt ist die bestehende Wertschöpfungskette fundamental verändert worden. Das folgende Schaubild verdeutlicht die Auswirkung der Einführung von Wettbewerb auf die Wertschöpfungskette:



1. Mit der **Abtrennung und Neutralisierung des Netzbereichs** – des natürlichen Monopols dieser Wertschöpfungskette – ist Wettbewerb auf den anderen Stufen der Wertschöpfungskette eingeführt worden.
2. Gleichzeitig ist eine **neue Wertschöpfungsstufe entstanden, nämlich der Großhandel**. Unterschiedliche Erzeuger oder Produzenten stehen nun im Wettbewerb um die Bereitstellung von Energie, ebenso wie unterschiedliche Versorger im Wettbewerb um die Belieferung von Kunden stehen. Auf dem Großhandelsmarkt treffen Marktteilnehmer zusammen, die Energie verkaufen oder kaufen wollen.

Ad 1) Abtrennung und Neutralisierung des Übertragungs- und Verteilungsnetzes

Aufgrund der bestehenden Skalenerträge ist nur *eine* Leitungsverbindung zwischen zwei Lokationen (oder zum Endverbraucher) ökonomisch sinnvoll. Dadurch erwächst dem Betreiber dieser Verbindung ein natürliches Monopol. Liegt das Eigentum von Leitungsverbindungen in den Händen von einem Erzeugungsunternehmen, so ergibt sich damit automatisch die Gefahr der Diskriminierung von Wettbewerbern, die diese Leitungen benutzen müssen, um Lieferungen vorzunehmen. Liegt dieses Eigentum bei einem Versorger, wird er die Leitungsverbindung zunächst immer im eigenen Interesse einsetzen wollen, also zur Belieferung seiner Kunden.

Ferner kann die Monopolstellung bei der Preisfestsetzung missbraucht werden, bzw. es besteht aufgrund mangelnden Wettbewerbs kein Anreiz zur kostenminimalen Bereitstellung einer definierten Leistung im Zusammenhang mit dem Netzbetrieb.

Ad 2) Der Großhandel als neue Wertschöpfungsstufe

Der Großhandelsmarkt übernimmt eine zentrale Rolle in der neugeordneten Wertschöpfungsstufe. Durch die Aggregation bzw. das „Repackaging“ der Energiemengen steuert der Großhandel die effiziente Allokation von Ressourcen und übernimmt damit wesentliche volkswirtschaftliche Aufgaben. Diese sind im Einzelnen:

1. Kurzfristige Allokationseffizienz

Durch einen zentralen Marktplatz bildet sich ein Marktpreis, zu dem Marktteure jederzeit Strom und Gas kaufen und verkaufen können. Dieser Preis wird somit kurzfristig zu einem „Benchmark“ für die eigene Erzeugung von Strom bzw. Einspeisung von Gas. Erzeugung oder Einspeisung, deren Grenzkosten oberhalb des Marktpreises liegen, wird dem Markt nicht mehr zur Verfügung gestellt.

2. Langfristige Allokationseffizienz

Durch die Preisbildung auf den Terminmärkten werden Produktionsfaktoren langfristig gesteuert. So werden bei Knappheit Investitionsanreize resp. bei Überkapazitäten Stilllegungssignale gegeben.

3. Erhöhung der Versorgungssicherheit

Zu einem gegebenen Gleichgewichtspreis wird zu jedem Zeitpunkt Strom oder Gas geliefert werden können. Der Großhandelsmarkt generiert dabei die Preissignale, die das Angebot mobilisieren.

4. Reduzierung der betriebswirtschaftlichen Risiken

Über den Terminhandel haben sowohl Produzenten als auch Verteilungsgesellschaften oder Endverbraucher die Möglichkeit, das Preis- und Mengenrisiko ihres Portfolios zu minimieren und effizient zu steuern.

5. Erweiterung des Produktangebots

Über die klassische Großhandelsfunktion „Repackaging“ von Energiemengen entwickeln Marktteilnehmer neue Produkte, die Kundenbedürfnisse maßgeschneidert abdecken, z. B. neue Bepreisungsmodelle, Indizierungen oder Fristigkeiten von Lieferungen.

4. Umfang der Regulierung

Im Folgenden werden die wichtigsten Regulierungsbereiche in größerem Detail behandelt. Der Fokus liegt dabei auf Vorschlägen, die EFET D für unerlässlich hält, damit die genannten Regulierungsziele erreicht werden können.

4.1 Großhandelsbereich

Da der Großhandel eine zentrale Rolle in der gesamten Wertschöpfungsstufe einnimmt, gilt es, diesen Markt möglichst effizient zu gestalten. Je wettbewerblicher die Marktstruktur ist, umso geringer ist die Notwendigkeit der zu ergreifenden flankierenden Maßnahmen. Ein wettbewerblich organisierter Großhandelsmarkt erfordert keine Regulierung, wohl aber das Schaffen von Rahmenbedingungen und eine effiziente Marktaufsicht.

Liquidität und Wettbewerbsstrukturen sind allerdings in den meisten europäischen Elektrizitätsmärkten derzeit noch lange nicht verwirklicht. Viele Märkte zeichnen sich weiterhin durch eine hohe Konzentration aus, so auch Deutschland. Der deutsche Elektrizitätsgroßhandelsmarkt ist bereits heute ein internationaler Handelsmarkt, der nicht nur als Preismaßstab für Deutschland, sondern auch für alle angrenzenden Länder (insbesondere Frankreich, die Schweiz und Österreich) fungiert. Im Gegensatz dazu existiert auf dem deutschen Gasmarkt kein funktionierender Großhandelsmarkt, was u. a. auch an einem fehlenden Netzzugangsmodell liegt.

Der Regulierer sollte Rahmenbedingungen schaffen und beaufsichtigen, die weitgehenden Wettbewerb in einem europäischen Umfeld ermöglichen. Dies gilt insbesondere in folgenden Bereichen:

- **Markttransparenz**

Die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage und der Ermittlung eines fairen Marktpreises für Großhandelsprodukte ist unverzichtbare Aufgabe des Großhandels. Zur Wahrnehmung dieser wichtigen Aufgabe benötigen alle Marktteilnehmer einen diskriminierungsfreien Zugang zu den preisbestimmenden Parametern in den Übertragungs- und Transportnetzen. EFET D fordert daher die öffentliche Verfügbarkeit sämtlicher aggregierter angebots- und nachfragespezifischer Daten (Last und Erzeugung sowie Import / Export), die den Netzbetreibern zur Verfügung stehen. Die Veröffentlichung weiterer angebots- und nachfragespezifischer Daten kann erforderlich sein, sofern diese der Weiterentwicklung eines funktionsfähigen, europäischen Marktes dienlich sind. Der Schutz unternehmensspezifischer Interessen muss durch eine ausreichende Anonymisierung und Aggregation der Daten sichergestellt werden. Es ist ferner darauf hinzuwirken, dass entsprechende Informationen aus Deutschland, Österreich, Frankreich und der Schweiz (dem relevanten Markt), den Marktteilnehmern zeitgleich zur Verfügung stehen, da die Preisbildung in diesen Ländern sich in hohem Maße bedingen.

- **Intraday Handel**

Die Einschränkungen beim regelzonenüberschreitenden Intraday-Handel hinsichtlich der Anzahl der teilnehmenden Regelzonen, der unflexiblen Fahrplananmeldefristen und der langen Vorlaufzeit zwischen Fahrplananmeldung und Lieferung müssen aufgehoben werden. Wir fordern die Ermöglichung eines regelzonenüberschreitenden Hour-Ahead-Handels mit stündlicher Fahrplananmeldung bei einer Vorlaufzeit von 45 Minuten. Nach einer Veränderung des Netzzugangsmodells für Gas sind dort analoge Regelungen zu treffen.

- **Ausgleichs- und Regelenergie**

Die vom Übertragungs- oder Transportnetzbetreiber bereitzustellende Ausgleichsenergie dient dem Ausgleich zwischen Lastprognose und Verbrauch eines gegebenen Endkunden-Portfolios. Eine Ausgestaltung des Regelenergiemarktes, die eine wettbewerblich organisierte Endkundenbelieferung behindert, lehnen wir aufgrund der engen Verknüpfung von Endkunden- und Großhandelsmarkt ab. Der Regulierer muss echten Wettbewerb zwischen Regelenergieanbietern ermöglichen und sicherstellen. Hierbei ist

der Regelenergiemarkt so eng wie möglich mit dem Großhandels-Spotmarkt zu verknüpfen. Innerdeutschen Regelzongrenzen sind dabei kontraproduktiv und müssen zumindest für den Handel mit Regelenergie überwunden werden.

- **Grenzüberschreitender Handel**

Netzkunden erhalten durch Abschluss eines Netzzugangsvertrages Zugang zum gesamten europäischen Strom- resp. Gasnetz. Transaktionsabhängige Grenzübergangstarife dürfen in diesem Zusammenhang nicht mehr erhoben werden. Bei Engpässen an allen Grenzkuppel- und -übergabestellen sind marktbasierende Allokationsverfahren anzuwenden. Angesichts der noch immer großen Inhomogenitäten der Märkte in den europäischen Ländern präferiert EFET Deutschland dabei explizite Auktionen, wobei deren Bedingungen, Zeitpunkte etc. europaweit einheitlich zu gestalten sind. Die Verantwortung hierfür liegt beim Regulierer. Bestehende Altverträge auf Netzengpässen stellen im Rahmen von marktbasierenden Allokationsverfahren eine Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten/Lasten einzelner Marktteilnehmer dar. Eine volle bzw. weitgehende physikalische Reservierung von grenzüberschreitenden Netzkapazitäten aufgrund von Altverträgen kann nicht gerechtfertigt werden.

4.2 Netzzugang

Wir sehen im Bereich des Netzmonopols zwei wesentliche Aufgaben für den Regulierer:

1. Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Netzen

Oberstes Primat der Regulierung des Netzzugangs muss die Sicherstellung der Diskriminierungsfreiheit sein, da diese die Grundvoraussetzung für ein funktionsfähiges Marktgeschehen ist.

2. Regulierung der Preise für das Monopolgut

In Ermangelung von Wettbewerb besteht kein direkter Anreiz zur kostenoptimalen Bereitstellung des Guts „Durchleitung“. Hier ist der Regulierer gefordert, Preisfindungsmethoden festzulegen, die dem Netzbetreiber Anreize geben, sich im Sinne eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens zu verhalten. Der Netzbetreiber muss also eine (zu definierende) Versorgungssicherheit und Netzzuverlässigkeit zu einem kostenminimalen Preis darstellen. Produktivitätsfortschritte sind hierbei zu berücksichtigen. Ferner soll dem Netzbetreiber auch die Möglichkeit gegeben werden, bei entsprechender Wirtschaftlichkeit eine gewisse Überrendite zu erzielen.

Ex-ante und ex-post Aufgaben des Regulierers sind dabei gemäß der RL klar voneinander abgegrenzt:

- Dem Regulierer obliegt es, zumindest die Methoden zur Berechnung oder Festlegung bestimmter Bedingungen vor deren Inkrafttreten festzulegen oder zu genehmigen. Die Zugangsregelungen gelten für alle Kunden und werden nach objektiven Kriterien und ohne Diskriminierung zwischen den Netzbenutzern angewandt. Hierzu gehören die Bedingungen für den Anschluß an und den Zugang zu den nationalen Netzen, einschließlich der Tarife für die Übertragung und die Verteilung sowie die

Bedingungen für die Erbringung von Ausgleichs- und anderen Systemdienstleistungen.

- Der Regulierer ist befugt, falls erforderlich von den Betreibern der Übertragungs- und Verteilernetze zu verlangen, die genannten Bedingungen, Tarife, Regeln, Mechanismen und Methoden zu ändern, um sicherzustellen, dass diese angemessen sind und nichtdiskriminierend angewendet werden.

Da dem Regulierer gleichfalls die Überwachung der tatsächlichen Entflechtung der Rechnungslegung obliegt, muss sich der Regulierer ein detailliertes Verständnis der regulierten Märkte und einen detaillierten Überblick über die Kostenstrukturen der betroffenen Unternehmen verschaffen. Die RL nennen ausdrücklich die Verhinderung von Quersubventionen zwischen den Erzeugungs-, Übertragungs-, Verteilungs- und Versorgungstätigkeiten (resp. Fernleitungs-, Verteilungs-, Speicher-, LNG- und Versorgungstätigkeiten) als Ziel. Ansonsten sind keine kompetenten ex-ante Entscheidungen vorstellbar.

Der Regulierer muss als Teil seiner Rolle bei der Festsetzung der Bedingungen für Netzzugang also ein Verständnis dafür entwickeln, wieviel Gewinn ein Netzbetreiber erwirtschaften darf, ohne dass seine Kosten übermäßig gedeckt werden und potentielle Quersubventionen resultieren. Der Regulierer braucht daher einen mehrere Jahre umfassenden Überblick der

- Kapitalausstattung der betroffenen Unternehmen
- erwarteten Verzinsung dieses Kapitals, wobei die Risiken des regulierten Geschäftes zu bedenken sind
- zuzulassenden Abschreibungen
- geplanten oder erwarteten Investitionen
- Betriebskosten.

Diese Detailkenntnis kann nicht der ex-post Regulierung überlassen werden, da ansonsten möglicherweise viele (oder sogar alle) Tarife nachträglich revidiert werden müssten. Eine solche Unsicherheit wäre der Marktentwicklung abträglich und würde potentielle neue Wettbewerber abschrecken.

Alle vorgeschlagenen und genehmigten Tarife bedürfen der ständigen Überprüfung, ob sie die tatsächlich entstandenen Kosten einer rationellen Betriebsführung abdecken. Hierzu sind Angaben über die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten erforderlich. Wird eine zunehmende oder abnehmende Netzauslastung erwartet, muss die gewählte Tarifmethodik diese Umstände geeignet und explizit berücksichtigen können. Das gilt insbesondere für ggf. erforderliche Ausbaumaßnahmen bei Netzengpässen und anderen Infrastrukturmaßnahmen.

4.3 Ausgleichsleistungen (Balancing)

Dem Regulierer obliegt es, zumindest die Methoden zur Berechnung oder Festlegung der Bedingungen für die Erbringung von Ausgleichsleistungen vor deren Inkrafttreten fest-

zulegen oder zu genehmigen. Die von den Übertragungs- resp. Fernleitungsnetzbetreibern festgelegten Ausgleichsregelungen für das Netz müssen objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein, einschließlich der Regelungen über die von den Netzbenutzern für Energieungleichgewichte zu zahlenden Entgelte.

Die Methodologie könnte Marktgegebenheiten reflektieren oder in einer direkten Preisfestsetzung bestehen. EFET D präferiert marktbasierende Systeme, bei denen die Tarife die Kosten für die tatsächlich erbrachten Dienstleistungen widerspiegeln. Wir lehnen Systeme ab, in denen Pönalisierungen vorgenommen werden, ohne dass der jeweilige Zustand des Gesamtsystems (des Netzes) in Betracht gezogen wird.

Die VO über grenzüberschreitenden Stromhandel erfordert u. U. eine Harmonisierung der Methodologien zwischen Mitgliedsstaaten, um ein effektives Engpassmanagement zu gewährleisten. Die Regulierer der Mitgliedsstaaten sollten verpflichtet sein, hierzu eng zusammenzuarbeiten.

4.4 Speicher

Die RL sehen eine Wahlmöglichkeit zwischen reguliertem und verhandeltem Speicherzugang vor. Selbst bei verhandeltem Speicherzugang kommen dem Regulierer wichtige Funktionen zu, u. a. bei der Festsetzung der Zugangstarife und der Streit-schlichtung zwischen Speicherbetreibern und –nutzern.

Speicherzugang muss in jedem Fall folgende Bedingungen erfüllen:

- Zugang zu Speichern, die mit Hochdrucknetzen verbunden sind, ist immer zu gewähren. Nur sehr wenige begründete Ausnahmen sollten zugelassen werden, z. B. für neue „wettbewerbsfähige“ Anlagen.
- Speicherbetreiber sollten den gleichen Entflechtungsanforderungen unterliegen wie Netzbetreiber.
- Regulierter Speicherzugang ist so lange vorzuziehen, bis hinreichender Wettbewerb von Speicherdienstleistungen gewährleistet ist.
- Grundvoraussetzung für Wettbewerb im Speichermarkt ist dabei ein funktionierender, transparenter und liquider Großhandelsmarkt für Gas mit entsprechende Netzzugangsbedingungen; dies um so mehr, wenn Speicher unterschiedlicher Betreiber mit einem Netz verbunden sind.

Angesichts des derzeitigen Zustandes des deutschen Gasmarktes kommt auf absehbare Zeit ausschließlich ein regulierter Speicherzugang in Frage.

4.5 Entflechtung („Unbundling“)

Unternehmen(sbereiche), die Hochspannungs- oder Hochdrucknetze betreiben, müssen klar und deutlich von jeglichen zugehörigen Geschäftsbereichen entflochten ("unbundled") werden, die innerhalb der gleichen Unternehmensstruktur verbleiben und das Netz nutzen (einschließlich juristischer, finanzieller und physischer Trennung); diese Geschäftsbereiche sind z. B. Produktion, Import, Belieferung und Handel. Der Sinn dieser Vorschrift ist die Verhinderung von Quersubventionen zwischen den Erzeugungs-,

Übertragungs-, Verteilungs- und Versorgungstätigkeiten (resp. Fernleitungs-, Verteilungs-, Speicher-, LNG- und Versorgungstätigkeiten).

Der Regulierer sollte aus unserer Sicht auch die Funktion übernehmen, die Einsichtnahme in die Rechnungslegung der Unternehmen durchzuführen, soweit dies zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlich ist.

Der Regulierer sollte in jedem Fall Adressat für einen jährlichen Bericht zum Gleichbehandlungsprogramm der Netzbetreiber sein. Aus diesem geht hervor, welche Maßnahmen zum Ausschluss diskriminierenden Verhaltens getroffen werden. Der Regulierer kann ggf. Änderungen zu diesen Maßnahmen einfordern sowie deren Umsetzung und Einhaltung durch entsprechende Mittel wie z. B. unangemeldete Besuche überprüfen.

Die Übernahme der Verantwortung für diese Aufgaben durch den Regulierer setzt voraus, dass er Richtlinien vorgibt, wie die getrennte Rechnungslegung auszusehen hat, insbesondere hinsichtlich der Zuordnung von Kosten.

EFET D hat zum Thema Unbundling ein eigenes ausführliches Positionspapier erstellt.

4.6 Netzbetrieb, Engpaßmanagement

Sowohl die RL als auch die VO weisen dem Regulierer Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb der Netze zu, insbesondere im Bereich der Beseitigung von Engpässen. EFET hat hierzu in der Vergangenheit weitreichende Vorschläge gemacht. Die Verwendung marktbasierter Verfahren zur Engpassbeseitigung ist demnach ein Muss, soll es zur Vollendung des Binnenmarktes kommen. Die Vorschriften der VO hierzu sind unmittelbar umzusetzen und vom Regulierer zu überwachen.

Es gehört demnach zu seinen wichtigen Aufgaben, Empfehlungen für die Vergabe von Kapazitäten vorzunehmen. Die von den Übertragungsnetzbetreibern verwendeten Modelle für die Berechnung der Gesamtübertragungskapazität und der Sicherheitsmarge müssen durch den Regulierer genehmigt werden. Dabei arbeiten die Regulierer der Mitgliedsstaaten untereinander und mit der Kommission zusammen.

Der Regulierer sorgt zudem dafür, dass die Einnahmen aus der Allokation von Kapazitäten sachgerecht verwendet werden. Hierzu gehören die Gewährleistung der tatsächlichen Verfügbarkeit der Kapazität sowie Netzinvestitionen für den Erhalt oder Ausbau von Verbindungskapazitäten.

Bei der Bestimmung von Netzzugangstarifen ist der Regulierer außerdem dafür verantwortlich, dass die genannten Einkünfte bei der Genehmigung der Berechnungsmethode für die Tarife und/oder bei der Beurteilung der Frage, ob die Tarife geändert werden sollten, berücksichtigt werden.

Durch diese und die bei der Tarifierung vorgenommenen Maßnahmen wird der Regulierer indirekt mitverantwortlich für Investitionsentscheidungen der Netzbetreiber

gemacht. Der Regulierer muss sich daher gründliche Kenntnisse über die den genannten Maßnahmen zugrunde gelegten Zustände und Entwicklungsperspektiven der Netze verschaffen können. Das hat erstmals bei der ursprünglichen Genehmigung der Tarife zu erfolgen, ist danach aber dauerhafte Aufgabe des Regulierers. Die letzte Verantwortung für die Sicherstellung des effizienten und kostengünstigen Betriebes der Netze verbleibt aber beim Netzbetreiber.

4.7 Transparenz

Im Rahmen der Monitoring-Aufgaben laufen beim Regulierer alle relevanten Informationen über die Entwicklung der Strom- und Gasmärkte zusammen. Insbesondere übermittelt der Regulierer regelmäßig Informationen über die den nationalen Netzbetreibern tatsächlich entstandenen Kosten sowie die Daten und alle relevanten Informationen zu den Energieflüssen in den Netzen der Übertragungs- und Transportnetzbetreiber und zu den Netzkosten.

Es erscheint daher angebracht, dem Regulierer auch weitergehende Marktinformationen zugänglich zu machen, um die Erreichung der Ziele der RL und VO zu gewährleisten. EFET D fordert seit geraumer Zeit, die zentrale Rolle der Wertschöpfungsstufe Großhandel dahingehend zu unterstützen, dass die Ermittlung eines fairen Marktpreises für Großhandelsprodukte ermöglicht wird. Zur Wahrnehmung dieser unverzichtbaren Aufgabe benötigen alle beteiligten Marktteilnehmer einen diskriminierungsfreien Zugang zu den preisbestimmenden Parametern im Übertragungs- und Ferntransportnetz. Wir fordern daher die öffentliche Verfügbarkeit sämtlicher aggregierter Angebots- und nachfragespezifischer Daten (Last und Erzeugung sowie Import / Export), die den Netzbetreibern zur Verfügung stehen.

Die Mitgliedstaaten schaffen gemäß der RL geeignete und wirksame Mechanismen für die Regulierung, die Kontrolle und die Sicherstellung von Transparenz, um den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zum Nachteil insbesondere der Verbraucher sowie Verdrängungspraktiken zu verhindern. Hierüber ist jährlich Bericht zu erstatten, der Marktbeherrschung, Verdrängungspraktiken und wettbewerbsfeindliches Verhalten beleuchtet. In diesem Bericht werden auch Veränderungen der Eigentumsverhältnisse untersucht; außerdem werden die konkreten Maßnahmen festgehalten, die auf nationaler Ebene getroffen wurden, um eine ausreichende Vielfalt an Marktteilnehmern zu garantieren oder die konkreten Maßnahmen, um Verbindungskapazität und Wettbewerb zu fördern. Es ist zielführend, dem Regulierer als zukünftig intimen Kenner der Märkte und Marktteilnehmer bei der Abfassung dieser Berichte eine wichtige Rolle zukommen zu lassen.

4.8 Versorgungssicherheit

Die Mitgliedstaaten sorgen gemäß der RL für ein Monitoring der Versorgungssicherheit. Diese Aufgabe kann dem Regulierer übertragen werden. Dieses Monitoring betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem heimischen Markt, die erwartete Nachfrageentwicklung, die in Planung und im Bau befindlichen zusätzlichen Kapazitäten, die Qualität und den Umfang der Netzwartung sowie Maßnahmen zur Bedienung von Nachfragespitzen und zur Bewältigung von Ausfällen

eines oder mehrerer Versorger. Im Zusammenhang mit den diskutierten Aufgaben im Bereich der Netznutzung und der Transparenz fallen bereits substantielle Teile dieser Informationen in den Verantwortungsbereich des Regulierers, so dass sein Betrauen mit dem Monitoring der Versorgungssicherheit zielführend ist.

Gleiches gilt für die Ausschreibung neuer Kapazitäten. Die Durchführung, Überwachung und Kontrolle des in den RL beschriebenen Ausschreibungsverfahrens kann effektiv vom Regulierer durchgeführt werden.

5. Ausblick

EFET D hat in diesem Positionspapier weitreichende Forderungen an die zukünftige Regulierung der Strom- und Gasmärkte in Deutschland formuliert. Sie ergeben sich als logische Konsequenz aus der Interpretation der RL und dem bislang unzureichenden Wettbewerb auf den Energiemärkten. Sie bedeuten eine Abkehr vom bisherigen System des verhandelten Netzzugangs hin zu einem regulierten Netzzugang und einer Regulierung anderer oligopolistisch strukturierter Sektoren. Das ist ein Paradigmenwechsel für Marktteilnehmer, Behörden und Institutionen. EFET D möchte dabei unterstreichen, dass nicht die Alternative „Wettbewerb oder Regulierung“ zur Debatte steht, sondern eine effiziente Gestaltung des Wettbewerbs durch Regulierung.

Derartige Änderungen sind weder einfach, noch können sie innerhalb weniger Wochen umgesetzt werden. Dies darf aber nicht als Entschuldigung dafür gelten, keine ernsthafte Kampagne für die endgültige Öffnung der deutschen Energiemärkte zu beginnen. Es ist schon zuviel Zeit verloren gegangen. Bei Betrachtung der Erfahrungen, die in anderen Märkten der Welt mit der Liberalisierung des Energiemarktes gemacht wurden, zeigt sich, dass ein kritischer Faktor von entscheidender Bedeutung ist – der politische Wille:

- Wenn Regierungen entschlossen sind, Märkte zu öffnen und einen schlüssigen Plan dafür entwickeln, dann kann und wird die Liberalisierung funktionieren.
- Wenn Regierungen keinen politischen Willen zeigen (heutzutage Frankreich, Großbritannien in den frühen achtziger Jahren), bleiben die Märkte geschlossen.
- Wenn Regierungen geteilte Auffassungen zu dieser Fragestellung haben, erhält man eine Teilliberalisierung verbunden mit einer fehlgeschlagenen Regulierung (Kalifornien).

Deutschland hat eine zentrale Stellung im gesamteuropäischen Energiemarkt. Dies gilt umso mehr nach der geplanten EU-Osterweiterung. Aufgrund dieser zentralen geographischen und politischen Lage Deutschlands im europäischen Kontext muss sich die deutsche Regierung dem Ziel einer Führungsrolle bei der Vollendung des europäischen Binnenmarktes verpflichtet fühlen. Bisher ist diese Rolle Deutschlands nicht erkennbar, auch angesichts der bisher weitgehend fehlenden deutschen Vertretung in den entsprechenden europäischen Gremien.

Der deutsche Regulierer muss ab sofort eine gewichtige Rolle in der Entwicklung des europäischen Energiemarktes übernehmen, als Kernaufgaben sind dabei insbesondere Regelungen zur marktwirtschaftlich orientierten Organisation des grenzüberschreitenden

Handels zu nennen. Hierzu ist eine enge Abstimmung mit den Regulierern anderer Mitgliedsstaaten erforderlich.

Um Richtlinien und Verordnungen der EU und ihre Vision umzusetzen, sind daher durchgreifende und praktikable Maßnahmen der Regierung erforderlich. Dazu gehört die Etablierung einer funktionierenden, effizienten Regulierung. Hierfür hat EFET D bewährte Konzepte vorgeschlagen und steht bereit, bei ihrer Umsetzung konstruktiv mitzuwirken. Der Standort Deutschland darf durch Nachlässigkeit und Verschleppung dieser Maßnahmen nicht länger benachteiligt werden.

Anhang

Grundsätzliche Fragen

Vor einer konkreten Ausgestaltung eines Regulierungsrahmens halten wir die Klärung der folgenden Fragen für wichtig:

Was ist zu regulieren – der Regulierungsgegenstand

Das Eckpunktepapier der Koalition, der Monitoringbericht des BMWA und die EU-RL beschreiben Mindestanforderungen an die Regulierungsgegenstände. Der Gesetzgeber kann bei der Umsetzung der RL in nationales Recht über den in den RL definierten Mindestumfang hinausgehen.

Aus Sicht von EFET D gehört zum Mindestumfang der Regulierung

- Die Modalitäten beim Netzzugang Strom/Gas, also Netzzugangsbedingungen und -modelle unter technischen, ökonomischen, und vertraglichen Aspekten. Das hat vor ihrem Inkrafttreten zu geschehen. Hiervon zu erfassen sind Transport-, Übertragungs- und Verteilnetze sowie LNG-Anlagen;
- Die Genehmigung der Methoden der Zugangstarife, unter anderem durch die Einführung einer Deckelung entweder des Gesamteinkommens oder des spezifischen Einkommens, welches das Unternehmen erwartungsgemäß in einem (oder mehreren) bestimmten Jahr(en) generieren wird;
- Die Genehmigung entweder der Struktur des Ausgleichsmarktes oder der Methoden der Entgeltberechnung für festgelegte Tarife zum Kauf und Verkauf von Ausgleichsenergie vor ihrem Inkrafttreten;
- Der Zugang zu Systemdienstleistungen, insbesondere zum Lastausgleich auf Netzen, ebenfalls vor ihrem Inkrafttreten;
- Die Abgrenzung und Implementierung von Regeln, die eine transparente und nichtdiskriminierende Abgrenzung von Regelzonen und eine Zusammenwirkungspflicht der Netzbetreiber beinhalten;
- Die Abgrenzung und Implementierung von Regeln, die einen transparenten und nichtdiskriminierenden Speicherzugang ermöglichen;
- Das Entwerfen der Regeln zur Zuteilung von Kosten entflochtener Unternehmen und die Übernahme einer aktiven Rolle bei der Ausrichtung der Kriterien für die Überwachung der Einhaltungsprüfung;
- Die Abgrenzung und Implementierung von Regeln, die eine transparente und nichtdiskriminierende Zuteilung von Verbindungskapazitäten mit potentiellen

Engpässen ermöglichen, insbesondere für Infrastrukturengpässe zwischen Mitgliedsstaaten;

- Die Führung von Konten zum Aufkommen und der Verwendung von Einkommen aus Kapazitätszuteilungsmechanismen;
- Durch die gewählten Festlegungsverfahren des Einkommens die Wahrnehmung einer Interventionsmöglichkeit bei Investitionsentscheidungen der Netzbetreiber und Entscheidungen zu möglichen Ausnahmen zum Netzzugang Dritter bei neuen Investitionen;
- Eine enge Zusammenarbeit mit den Wettbewerbsbehörden oder den wettbewerbsgesetzgebenden Institutionen.

Eine Einbindung bzw. Ermächtigung des Regulierers erscheint auch auf folgenden Gebieten empfehlenswert:

- Monitoring der Versorgungssicherheit und Berichterstattung an die Kommission;
- Entscheidungsbefugnis zu Ausnahmen hinsichtlich des Netzzugangs Dritter durch unbedingte Zahlungsverpflichtungen;
- Schlichtungsstelle für Streitfälle, den Zugang zu vorgelagerten Rohrleitungsnetzen betreffend;
- Ausgabe, Änderung und Registrierung der Lizenzen für Elektrizitätserzeuger, Gasproduzenten, Netzbetreiber und Versorgungsunternehmen.

Der Regulierer erhält zudem das Recht, Änderungen von Tarifen nach ihrem Inkrafttreten zu verlangen. Auch bei lediglich ex-post vorgenommenen Eingriffen des Regulierers ist davon auszugehen, dass er in die Entwicklung und Implementierung der Netzzugangsbedingungen stark involviert sein muss, um gerade die ex-post Eingriffe kompetent vornehmen zu können. Ein Beispiel hierfür wäre der Zugang zu Gasspeichern.

Zum Funktionsumfang der Regulierung gehören auch die umfangreichen Monitoring-Aufgaben. Der Regulierer trägt hier jeweils Verantwortung für die Überwachung der existierenden Praxis und hat die Pflicht zur Intervention, falls die existierende Praxis nicht ausreicht, um Nichtdiskriminierung, echten Wettbewerb und ein effizientes Funktionieren des Markts sicherzustellen. Aus Sicht von EFET D ist unter Handelsgesichtspunkten besonders bedeutsam das Monitoring

- der Regeln für das Management und die Zuweisung von Verbindungskapazitäten, insbesondere auch bei grenzüberschreitenden Leitungen
- der Mechanismen zur Behebung von Kapazitätsengpässen

- der Transparenzanforderungen, d. h. Veröffentlichung angemessener Informationen über Verbindungsleitungen, Netznutzung und Kapazitätszuweisung für interessierte Parteien durch die Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber
- der Unbundling-Vorschriften
- des Ausmaßes von Transparenz und Wettbewerb.

Nachgelagert sind weiterhin Fragen des Zusammenwirkens mit existierenden Regulierungsinstrumenten zu klären, insbesondere im Bereich der Missbrauchsaufsicht, Fusionskontrolle und Streitschlichtung. Hierbei sind die Aufgaben der neuen Regulierungsbehörden geeignet von denen der existierenden Institutionen (z.B. Bundeskartellamt, Landeskartellämter) abzugrenzen. Wir präferieren eine möglichst weitgehende Bündelung der Kompetenzen beim Regulierer.

Welchen Entscheidungsspielraum sollte der Regulierer haben?

Der Regulierer wird in einem (teilweise noch zu definierenden) Regulierungsrahmen arbeiten. Dieser rechtlich zu verankernde Regulierungsrahmen könnte festlegen, welche Bereiche zu regulieren sind (z. B. Netzentgelte, Netzzugangsregeln usw.), aber auch, welche Regulierungsmethoden (z. B. konkrete Berechnungsformeln) einzusetzen sind. In einer anderen Hinsicht könnte der Rechtsrahmen lediglich die Regulierungsziele festlegen (Förderung des Wettbewerbs, Verbraucherschutz usw.). Hier wäre es dem Regulierer überlassen, die geeigneten Regulierungsmethoden auszuwählen und diese den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen.

EFET D spricht sich dafür aus, die RL vollständig, umfassend und fristgemäß umzusetzen. Im Sinne des Erreichens der Regulierungsziele benötigt der Regulierer maximale Flexibilität. Auch in Bereichen, in denen die RL Alternativen für die Vergabe von Kompetenzen vorsehen, erscheint uns die Betrauung des Regulierers zielführend.

Regulierungsmethodik

Im Sinne einer Wettbewerbsorientierung sollte Regulierung Effizienz- und Marktöffnungsanreize für die regulierten Unternehmen schaffen. Daraus leiten sich folgende Fragen ab:

a) Für welche Aktivitäten sollen Tarife reguliert werden?

Tarifregulierungen können sich auf Netzentgelte erstrecken. Andererseits könnten Preise für Speicherzugang oder Messdienstleistungen dem Marktmechanismus überlassen werden. Die RL geben hierzu einen Mindeststandard vor, den es auszufüllen gilt.

b) Wie sollen Tarife und Umsätze begrenzt werden?

Tarife können entweder unmittelbar genehmigt werden, wodurch der Regulierer auch die Tarifstrukturen bestimmt oder den Unternehmen kann eine Durchschnittsumsatzgrenze (Price-Cap) oder Gesamtumsatzgrenze (Revenue Cap) vorgegeben werden. Diese Umsatzgrenzen sind ggf. um Sondereinflüsse wie Nachfrageschwankungen sowie spezifische Steuern und Abgaben zu korrigieren. Mitunter können spezifische Investitionen in der Tarifgenehmigung differenziert berücksichtigt werden.

c) Wie sollen die Kosten der Unternehmen kalkuliert werden?

Insbesondere die Kalkulation der Kapitalkosten wurde schon im Rahmen der VV II Strom heftig diskutiert. Im Wesentlichen fokussiert sich die Debatte auf unterschiedliche Ansätze der Substanzerhaltung. Dabei erfolgen Abschreibungen von Wiederbeschaffungswerten, während eine Verzinsung des (eigenfinanzierten) investierten Kapitals nach Abzug der Inflation gewährt wird. In Österreich wird demgegenüber der Realkapitalerhalt favorisiert. Dabei werden Abschreibungen aus historischen Anschaffungswerten ermittelt.

Andererseits wird den Unternehmen eine Kapitalverzinsung zugebilligt, die nicht um die Inflationsrate korrigiert ist. Weiterhin muss über die Höhe der Risikokomponente entschieden werden, die im Kapitalzins zu berücksichtigen ist. Schließlich ist zu erörtern, wie Steuern zu berücksichtigen sind und wie „Scheingewinnsteuern“ erfasst werden sollen. Für die Berücksichtigung all dieser Aspekte gibt es keine Ideallösung. Wichtig ist in jedem Fall die Entwicklung eines konsistenten Konzeptes.

d) Wie soll eine rationelle Betriebsführung geprüft werden?

Die moderne Mikroökonomie hat hierzu zahlreiche Vergleichsverfahren entwickelt. Zumindest wird zwischen Preis- und Kostenvergleichen sowie ökonomischen Verfahren oder Kennzahlenvergleichen differenziert. Wichtig ist sicher auch die Frage, ob „Stranded Investments“ identifiziert und separat behandelt werden sollen.

e) In welchen Zeitabständen soll der Regulierer Kosten und Preise überprüfen?

Wichtig für die Anreizwirkung der Regulierung ist das Zeitintervall, in dem Prüfungen vorgenommen werden. Während längere Zeitintervalle tendenziell die Anreizwirkung für Kostensenkungen erhöhen, werden diese Kostensenkungen andererseits den Verbrauchern auch länger vorenthalten. Zwischen beiden Effekten ist abzuwägen.

f) Welche Daten müssen in welchen Prozessen erfaßt werden?

Der neue Regulierer muss über eine verlässliche Datenbasis verfügen und einen Prozess für die Verwaltung der Daten festlegen. Die Auswahl wird z. B. davon abhängen, wie regelmäßig Daten erfasst werden und in welchem Umfang sie für Vergleichsverfahren genutzt werden.

Des Weiteren sind auch Verfahrensfragen zu klären. Stichworte sind hier Amtsermittlung resp. Antragsrechte, Einvernehmen anderer Behörden (BKartA, BMVL, BMWA), Weisungsrechte (Rechts- und/oder Fachaufsicht), Darlegungs- und Beweislast, Beteiligungsrechte Dritter/Wettbewerber, Öffentliche Konsultationsverfahren (Transparenz), Ermessens- und Beurteilungsspielräume, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Wichtig erscheint EFET D auch das frühzeitige Festlegen von Sanktionsmaßnahmen. Unternehmen, die nicht gemäß der Umsetzung der Regulierungsvorschriften handeln, sollten gezielt mit Sanktionsmaßnahmen belegt werden können. Die Palette der Möglichkeiten reicht von öffentlicher Brandmarkung bis hin zu empfindlichen Geldbussen, die sich am Umsatz der betroffenen Unternehmen orientieren sollten. Diese

Maßnahmen sollten bereits greifen, falls Unternehmen die unabdingbare Zusammenarbeit mit dem Regulierer verweigern.

Gestaltung der Regulierungsbehörde

Die RL verpflichten die Mitgliedsstaaten auf die Unabhängigkeit des Regulierers und zwar von den Interessen der Strom- resp. Gasindustrie. Im Zentrum institutioneller Überlegungen stehen daher zunächst die Unabhängigkeit und dann die Aufbauorganisation der Regulierungsbehörde.

a) Wie soll das Entscheidungsgremium aussehen?

Im Rahmen der bisherigen wettbewerblichen Entwicklung in Deutschland (Verbändevereinbarungen, Kartellämter) sowie bei der Regulierung anderer Märkte sind Erfahrungen gemacht worden, die in die jetzt zu schaffenden Entscheidungsstrukturen einfließen sollten.

b) Welche Aufbauorganisation soll die Behörde haben?

Dies betrifft die Gliederung nach Aufgabenbereichen (z.B. Strom versus Gas, Entgeltregulierung vs. technische Regulierung usw.) sowie die Frage, welche Stabsabteilungen (z. B. Personal, IT, Grundsatz) erforderlich sind. Im Falle der RegTP kann von der Existenz der Stabsabteilungen ausgegangen werden; sie sind personell zu verstärken. Wichtig erscheint EFET D der zügige Aufbau der notwendigen Expertise bei Strom und Gas.

c) Welche Unabhängigkeit wird der Behörde zugestanden?

Die Unabhängigkeit lässt sich hinsichtlich verschiedener Aspekte definieren:

- Nach der Finanzierung der Behörde (aus dem öffentlichen Haushalt, durch die regulierten Unternehmen usw.).
- Nach der Ernennungs- und Einsetzungsinstanz für die Leitung der Regulierungsbehörde.
- Nach der Verantwortlichkeit der Leitung der Regulierungsbehörde nach außen (BMWA, BKartA, Bundestag).

Nur durch weitgehende Unabhängigkeit lassen sich die Ziele der Regulierung verwirklichen.

d) Welche Ressourcen und welches Budget sollen der Behörde zur Verfügung stehen?

Die Mitgliedstaaten tragen nach den RL dafür Sorge, dass Elektrizitäts- und Gasunternehmen im Hinblick auf die Errichtung eines wettbewerbsorientierten, sicheren und nachhaltigen Energiemarkts betrieben werden. Für diese Aufgabe müssen in jedem Fall ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. Der Regulierungsbehörde ist zudem der Zugang zu allen notwendigen Informationen zu garantieren. Maßgeblich sind hierbei die zur Umsetzung der definierten Regulierungsmethodik erforderliche Zahl der Mitarbeiter

und deren Qualifikation. Umgekehrt müssen bei der Bestimmung der Aufgaben Kosten und Nutzen abgewogen werden.

Gestaltung des Rechtsrahmens

Zu klären ist, welche Aspekte und Details per Gesetz, Verordnung oder Verwaltungs-/Arbeitsanleitung sowie ggf. Lizenzen geregelt werden sollen. Gesetze und Verordnungen sollten dabei den Rahmen für die Arbeit des Regulierers vorgeben. Als Handlungsinstrumente kommen dann Allgemeinverfügungen, Einzel-Verwaltungsakte sowie Richtlinien und Berichte in Frage. Festzulegen ist auch der Rechtsschutz gegen Verfügungen der Behörde (Zivilgerichte vs. Verwaltungsgerichte, Instanzenzug, Sofortvollzug, Drittbeschwerde). Dabei ist auch zu überlegen, welche Kompetenzen gegebenenfalls auf die Bundesländer zu übertragen sind. Schließlich kann es notwendig sein, im Rechtsrahmen Übergangsvorschriften zu verankern, um eine reibungslose Transformation des alten Rahmens in einen neuen Ordnungsrahmen zu gewährleisten.

Wichtig erscheint uns auch die Zusammenarbeit des Regulierers über nationale Grenzen hinweg. Hierfür sollte ebenfalls in der Gesetzgebung Sorge getragen werden.