

## **Konzept der Monopolkommission zur Förderung des Wettbewerbs auf den Energiemärkten**

### **Mehr Wettbewerb bei der Stromerzeugung, auf Gasbezugsmärkten und im Energiegroßhandel**

*Möglichkeiten einer wettbewerblichen Kontrolle der Energiemärkte sollten geschaffen werden durch*

- den Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Steigerung der Integrität und Transparenz auf den Energiemärkten (REMIT). Im Interesse einer schnellen Effektivierung der Aufsicht über die Energiehandelsmärkte ist vor allem die pragmatische Entscheidung strittiger Detailfragen, eine zügige Verabschiedung und ein möglichst zeitnahes Inkrafttreten dieser Verordnung zu empfehlen;
- die Einbindung des CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandels in das Aufsichtsregime sowie insbesondere in die Definition elektronischer Datenschnittstellen zur automatisierten Datenerfassung im Rahmen des REMIT-Vorschlags;
- eine engere Kooperation von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur im Rahmen des neu geschaffenen Market Monitoring. Abhängig von der Wirksamkeit der neu eingeführten Kooperation bleibt die Schaffung einer dezidierten Markttransparenzstelle weiterhin erwägenswert.

*Um eine für die kartellrechtliche Kontrolle geeignete Marktabgrenzung im Bereich Stromerzeugung und Stromgroßhandel vorzunehmen, sollte das Bundeskartellamt*

- neben dem Erstabsatzmarkt für Strom auch weitere, dem Erstabsatzmarkt nachgelagerte Großhandelsmärkte untersuchen und Marktstellung sowie Missbrauchsmöglichkeiten der dortigen Akteure, auch in Verbindung mit einer bestimmten Marktstellung auf dem Erstabsatzmarkt, bewerten;
- die Integration der Erzeugermärkte anhand aussagekräftiger und leicht zu erhebender Indikatoren, wie der Korrelation von Nettogroßhandelspreisen und dem Vorliegen von Engpässen an den Grenzkuppelstellen, beobachten. Zeigen sich hier im Ablauf von ein bis zwei Kalenderjahren relativ homogene Bedingungen, so sollte das Amt eine vertiefende Überprüfung der räumlichen Marktabgrenzung vornehmen.

*Bei der Kontrolle des Erstabsatzmarktes für Strom sollten die zuständigen Behörden*

- künftig in einem ersten Schritt für ein besseres Verständnis des Marktes weiterführende verhaltensbasierte Modelle, d.h. Ex-ante- und Ex-post-Simulationen, anwenden;
- die Prüfalgorithmen zur Kraftwerkseinsatzsteuerung, wie sie etwa das Bundeskartellamt verwendet hat, bei zukünftigen Untersuchungen besser dokumentieren und insbesondere im Hinblick auf die Verrechnung sprungfixer Kosten und Zeitinkonsistenzen prüfen;
- den Merit-Order-Effekt für die lange Frist evaluieren;
- über an den Börsen gehandelte Kapazitäten und OTC-Verträge im engeren Sinne hinaus auch die Aufnahme langfristiger Lieferverträge in die Marktanalyse der Kartell- und

Regulierungsbehörden berücksichtigen, soweit dies nicht unverhältnismäßige Melde- und Erfassungskosten nach sich zieht;

- zwingend mit ausreichenden Ressourcen zur Überprüfung der Angaben über technische Restriktionen ausgestattet werden.

*Im Rahmen der kartellrechtlichen Kontrolle der Großhandelsmärkte sollte*

- das Bundeskartellamt sein Vorgehen gegen Take-or-pay-Lieferverträge in Verbindung mit Weiterverkaufsverboten im Hinblick auf ökonomische Effekte der Weiterverkaufsverbote fundieren. Zudem sollte dargelegt werden, ob die Annahme realistisch ist, dass Minderungen dem Markt tatsächlich entzogen werden und nicht unabhängig von Weiterverkaufsverboten an die Sekundärmärkte gelangen;
- das Bundeskartellamt prüfen, ob bestehende Gaslieferverträge, bei denen eine Übergabe an der Grenze vereinbart wurde (Flanschhandel), mit den kartellrechtlichen Normen vereinbar sind;
- das Bundeskartellamt seine am 30. September 2010 ausgelaufenen Verfügungen zur Begrenzung der Laufzeiten von Gaslieferverträgen bis auf Weiteres nicht erneuern, da eine auf Marktmacht basierende Marktverschlusswirkung durch neue langfristige Lieferverträge im Gashandel vorerst nicht zu erwarten ist.

*Energie- und Umweltpolitik sollten marktkonform ausgestaltet werden, indem*

- die Politik einer Verzerrung des Wettbewerbs verschiedener Energieträger durch den auf Kohlenstoffdioxidemission fokussierten Emissionshandel entgegenwirkt. Dazu sollte geprüft werden, wie weitere externe Kosten der Energieerzeugung durch geeignete Instrumente internalisiert werden können;
- ein grundsätzlicher Systemwechsel in der Förderung erneuerbarer Energien angestrebt wird. In der geplanten Einführung einer Marktprämie für erneuerbare Energien sieht die Monopolkommission nur geringe Verbesserungspotenziale;
- ein einfaches marktnahes Förderungssystem durch die Einführung einer Quote für Strom aus erneuerbaren Energieträgern eingeführt wird. In der Folge sollten Strom und Gas aus erneuerbaren Energieträgern separat zu konventionell erzeugtem Strom bzw. zu Erdgas gehandelt werden. Dem vorgeschlagenen Quotensystem sollen nur die neu gebauten Anlagen zur Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien unterfallen. Gleichwohl ist alternativ auch die Einführung eines speziellen Kapazitätsmarktes für erneuerbare Energien möglich;
- im Hinblick auf das EEG-Einspeisemanagement mittelfristig berücksichtigt wird, dass KWK-Anlagen wenigstens bei elektrischer Mindestlast zur Fernwärmeerzeugung betrieben werden müssten, um die private und öffentliche Wärmeversorgung in bestimmten Regionen nicht zu gefährden;
- die Vermarktung von Strom aus erneuerbaren Energien an der Börse, soweit Mengen planbar sind, auf liquide Terminmärkte ausgedehnt wird. Zu diesem Zweck sollte ein Anreizsystem für eine effiziente Vermarktung implementiert werden.

*Weiterhin sollte(n)*

- Gesetzgeber, Regierung und EU-Kommission die Diversifizierungsmöglichkeiten bei der Lieferung von Erdgas durch den Ausbau entsprechender Netze fördern. LNG kann nach Auffassung der Monopolkommission den Wettbewerb in der europäischen Gasversorgung

wirksam stärken, ersetzt aber nicht die Notwendigkeit, wettbewerbliche Strukturen auch beim Zugang zu Pipelinegas zu schaffen;

- Preisbindungen wie die Gas-Ölpreisbindung ein selektiv eingesetztes Instrument bleiben, welches, wenn überhaupt, nur dann zum Tragen kommt, wenn kein freier und wettbewerblicher Marktpreis existiert. Diese Voraussetzung ist im Zuge der zunehmenden Liquidität an den Gasbörsen immer weniger gegeben, sodass eine sukzessive Erosion der Ölpreisbindung abzuwarten bleibt;
- bedacht werden, dass eine gesteigerte Transparenz auch in Bezug auf die größtenteils auf anderen Handelsplätzen und überwiegend OTC-gehandelten Energieträger Öl, Kohle und nukleare Materialien wünschenswert wäre.

## **Mehr Wettbewerb im Bereich der Energienetze**

*Strom- und Gasmärkte sollten integriert werden, indem*

- die Verknüpfung der europäischen Gasmärkte mit Nachdruck weiterverfolgt wird und in einem ersten Schritt in Europa Preiszonen zu liquiden Marktgebieten zusammengelegt werden. Unter der Voraussetzung, dass auf beiden Seiten eines zwischen zwei Marktgebieten vorliegenden Engpasses liquide Spotmärkte gegeben sind, sollten im zweiten Schritt im Day-ahead-Segment implizite Auktionen zur effizienten Bewirtschaftung der bestehenden Engpasskapazitäten eingesetzt werden;
- die Erlöse aus der Bewirtschaftung von Engpässen bei der Stromübertragung an den deutschen Außengrenzen primär für die Reduzierung des Engpasses verwendet werden. Die Monopolkommission fordert daher eine entsprechende Anpassung der EU-Verordnung Nr. 1228/2003 und des § 15 StromNZV. Eine Änderung des § 15 Abs. 2 Satz 1 StromNZV könnte wie folgt gestaltet werden:

*„Die Erlöse, die Netzbetreiber aus der Durchführung der Engpassbewirtschaftung erzielen, sind unverzüglich für Maßnahmen zur Beseitigung von Engpässen zu verwenden oder hierfür zurückzustellen. Soweit solchen Maßnahmen von der Bundesnetzagentur festgestellte technische oder andere sachliche Gründe entgegenstehen, sind die Erlöse entgeltmindernd in den Netzentgelten zu berücksichtigen.“*

- die Bundesnetzagentur vor der weiteren Zusammenlegung von deutschen Marktgebieten im Gassektor eine Untersuchung durchführt, die die Kosten einer weiteren Marktgebietsintegration und den diesen Kosten gegenüberstehenden Nutzen evaluiert;
- verschiedene Handlungsoptionen zur Vermeidung zukünftiger Netzengpässe in Strom- und Gasversorgungsnetzen präventiv in einer Kosten-Nutzen-Analyse abgewogen werden. Dabei sollte insbesondere im Hinblick auf inländische Engpässe bei der Stromversorgung auch eine Teilung des Marktes in mehrere Preiszonen erwogen werden.

*Die Bilanzierungs- und Regelsysteme im Strom- und Gassektor sollten weiterentwickelt werden, indem*

- Preisauf- und -abschläge für die im Gassektor in Anspruch genommenen Ausgleichsenergiemengen nach dem Vorbild einer von der Monopolkommission vorgeschlagenen Methode berechnet werden;
- den Ausspeisenetzbetreibern im Gassektor kurzfristig Anreize gegeben werden, um ihre Prognosequalität für Standardlastprofile zu verbessern. Dazu sollten sie die finanzielle Ver-

antwortung für einen bestimmten Anteil der Entwicklung der saldierten Abrechnungsbeträge für Mehr- und Mindermengen eines Jahres bekommen;

- die Beschaffung von Regelennergie im Gassektor zumindest vorläufig vollständig an die Börse verlagert wird, um so den Handel von Regelennergie über eine liquide Plattform erfolgen zu lassen;
- die vier Regelzonen im Stromsektor zu einer einzigen bundesweiten Regelzone vereinigt werden, um unter der Ägide eines unabhängigen Netzbetreibers die ökonomischen Anreize eines übermäßigen Einsatzes von Regelennergie grundsätzlich zu vermeiden.

*Das System der Entgeltregulierung und Investitionsgenehmigung sollte weiterentwickelt werden, indem*

- der Betrag zur Vermeidung von Doppelanerkennungen, der im Rahmen der Genehmigung von Investitionsbudgets von der Bundesnetzagentur berücksichtigt wird, explizit in die Anreizregulierungsverordnung aufgenommen wird. Bezugnehmend auf die bisherige Berechnungsmethode der Bundesnetzagentur sollte jedoch stets nur der halbe Betrag angesetzt werden. Langfristig sollte geprüft werden, ob die Regelungen zur Anerkennung von Investitionsbudgets im Rahmen der Anreizregulierung modifiziert werden müssen;
- die Regulierung analog zu unregulierten Branchen eine Verzinsung vorsieht, die unabhängig von einer bestimmten Kapitalstruktur ist. Dazu sollte die Ermittlung einer individuellen Eigenkapitalquote gemäß Strom- und Gasnetzentgeltverordnung durch eine fixe kalkulatorische Eigenkapitalquote von z.B. 40 % ersetzt werden;
- die bisherigen Erfahrungen mit der Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur in einem öffentlichen Bericht evaluiert werden und mögliches Verbesserungspotenzial, auch unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern, ermittelt wird.

*Der Umgang mit Netzkonzessionen sollte angepasst werden, indem*

- die zuständigen Kartellbehörden bei entsprechenden Anhaltspunkten prüfen, ob die pauschale Geltendmachung der nach der Konzessionsabgabenverordnung zulässigen Höchstsätze den Tatbestand des Preismisbrauchs erfüllen. Ein solcher Missbrauch kann sowohl durch die konzessionsvergebende Kommune als auch durch den Netzbetreiber, der über das Wegenutzungsrecht verfügt, erfolgen;
- die Aufnahme von Konzessionen zum Betrieb von Energieversorgungsnetzen in den Kreis der nach §§ 97 ff. GWB ausschreibungspflichtigen Sachverhalte vom Gesetzgeber geprüft wird.

Da die Gegenleistungen für die Konzessionsvergabe streng reglementiert und nach oben gedeckelt sind, sollte das Vergabeverfahren mit der Zielsetzung ausgestaltet werden, einen möglichst niedrigen Preis bei der Energieversorgung von Endkunden sicherzustellen. Demnach müsste der Bewerber den Zuschlag erhalten, der den höchsten Abschlag auf die regulierten Netzentgelte anbietet;

- gesetzlich geregelt wird, dass im Falle vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen Konzessionsverträge ausschließlich mit dem jeweiligen Netzbetreiber und nicht mit anderen Teilen eines solchen Unternehmens abgeschlossen werden kann.

*Die Unbundling-Vorgaben sollten durch den Gesetzgeber geändert werden, indem*

- die Grenze gemäß § 7a Abs. 7 EnWG, nach der Energieversorgungsunternehmen mit weniger als 100.000 Kunden von der operationellen Entflechtung ausgenommen sind, ent-

fällt. Die Grenze gemäß § 7 Abs. 2 EnWG, nach der Energieversorgungsunternehmen mit weniger als 100.000 Kunden von der rechtlichen Entflechtung ausgenommen sind, könnte zudem gesenkt werden;

- die Umsetzung der Entflechtungsvorgaben schärfer kontrolliert wird.

*Die Regulierung der Bahnstromversorgung sollte entsprechend den wettbewerblichen Anforderungen im Energie- und Bahnsektor angepasst werden, indem*

- die Vorschrift des § 12 StromNZV um eine Vorgabe für Bahnstromnetzbetreiber ergänzt wird, nach der für Eisenbahnverkehrsunternehmen spezielle Bahn-Lastprofile zur Anwendung kommen. Diese sind für jeden Verkehr nach Fahrplan und Gelegenheitsverkehre zu berechnen und sollen kumuliert dem typischen Tageslastgang im Bahnstromnetz entsprechen;
- die Bahn-Lastprofile differenziert nach Zug- und Streckentyp um eine typische Bremsstrommenge bereinigt werden. Auf der Fahrt erzeugter Bremsstrom wird somit direkt mit dem Verbrauch nach einer bestimmten Quote verrechnet. Die Verrechnungsquote sollte vom Netzbetreiber festgelegt und von der Bundesnetzagentur geprüft werden und muss der erwarteten Vermeidungsarbeit in Kilowattstunden entsprechen;
- der Preis für Ausgleichsenergie im Bahnstromnetz nach den Vorgaben des § 8 StromNZV symmetrisch festgelegt und von der Bundesnetzagentur geprüft wird. § 12 StromNZV sollte zudem um eine Regelung für die kontinuierliche Abrechnung von Mehr- und Mindermengen ergänzt werden;
- das Bahnstromfernleitungsnetz eindeutig und vollumfänglich einer regulatorischen Kontrolle von Zugang und Entgelten durch das Energiewirtschaftsgesetz ausgesetzt wird. Dazu sollte der Zusatz „einschließlich der Bahnstromfernleitungen“ aus der Legaldefinition von Eisenbahninfrastrukturunternehmen in § 2 Abs. 3 AEG gestrichen werden.

### **Mehr Wettbewerb auf Energieendkundenmärkten**

*Um eine für die kartellrechtliche Kontrolle geeignete Marktabgrenzung im Bereich der Endkundenmärkte vorzunehmen, sollte das Bundeskartellamt*

- eine separate Abgrenzung der Grundversorgermärkte im Strom- und Gassektor durch quantitative Tests fundieren.;
- eine im Strom- und Gassektor abweichende Abgrenzung der Märkte für die Belieferung von Haushalts- und Kleingewerbekunden mit Energie hinreichend begründen.

*Das Instrument der Preismissbrauchskontrolle sollte nur mit Bedacht angewendet werden und dementsprechend sollte*

- das Bundeskartellamt auf Energieendkundenmärkten nur dann Preismissbrauchsverfahren einleiten, wenn keine angreifbaren Behinderungstatbestände vorliegen und in einem überschaubaren Zeitraum keine Wettbewerbsentwicklung in dem betroffenen Markt zu erwarten ist;
- das Bundeskartellamt Verfahren auf Basis von § 29 GWB eher auf die Kostenkontrolle gemäß § 29 Satz 1 Nr. 2 GWB als auf den Entgeltvergleich nach § 29 Satz 1 Nr. 1 GWB stützen;
- das Bundeskartellamt Preismissbrauchsverfahren stets am Maßstab wirksamen Wettbewerbs ausrichten und konsistent durchführen, sodass die Prüfmethodik auch einer gerichtlichen

Überprüfung standhält. Bei Kostenkontrollen sollte das Amt deshalb Kapitalkosten berücksichtigen und symmetrische Zeiträume für die Prüfung eines möglichen Missbrauchs und die Wahl eines Vergleichsunternehmens wählen;

- der Gesetzgeber den zum Jahresende 2012 auslaufenden § 29 GWB nicht verlängern.

### **Allgemeine Empfehlungen**

- Der Atomausstieg sollte zu einem umfassenden energiewirtschaftlichen Strukturwandel genutzt werden, der auch die Einführung von neuen Instrumenten wie Kapazitätsmärkten einschließen kann.
- Eine viel stärkere Koordinierung in zentralen Aspekten der Energiepolitik, vor allem in der Frage der Versorgungssicherheit und Umweltpolitik, auf EU-Ebene ist erforderlich.
- Die Monopolkommission erkennt keine wohlfahrtsökonomischen Vorzüge einer Rekommunalisierung und äußert sich insofern lediglich verhalten gegenüber der teilweise vorherrschenden Rekommunalisierungs-Euphorie.