

# Die Regulierung des Zugangs zu Kernenergie unter Wettbewerbsbedingungen

(übersetzte Zusammenfassung frz. Originalvortrags)

Deutschland und Frankreich haben unterschiedliche Voraussetzungen, von denen ausgehend die Energieversorgung stattfindet. Während in Deutschland die Energieversorgung Teil der Daseinsvorsorge und daher der kommunalen Verwaltung ist, handelt es sich in Frankreich um einen national verwalteten „*service public*“. Beide Länder sind jedoch dem europäischen Harmonisierungsprozess ausgesetzt.

Die Energieversorgung hat eine große wirtschaftliche Relevanz und ist daher Gegenstand wettbewerbsrechtlicher Reglementation und der Harmonisierung auf europarechtlicher Ebene, obwohl die Energiewirtschaft traditionell eher Ausdruck nationaler Monopole ist, so vor allem in Frankreich.

Mittlerweile ist die Regelung des Energierechts durch den Vertrag von Lissabon Teil des europäischen Primärrechts geworden. Art. 194 AEUV sieht eine umweltgerechte, effiziente und sichere Energieversorgung durch die Weiterentwicklung erneuerbarer Energien sowie den Ausbau des Energietransportnetzes.

## 1. Teil: Warum besteht ein Bedürfnis den Zugang zur Kernenergie zu regulieren?

Die Regulierung, um die es vorliegend geht, meint diejenige, die nötig ist um die Effizienz eines Energiemarktes dadurch zu steigern, dass Voraussetzungen geschaffen werden, die einen Wettbewerb ermöglichen und Unzulänglichkeiten bisheriger Strukturen überwinden (insbesondere unter dem Blickwinkel einer Monopolstellung von EDF als dominierender Stromkonzern in Frankreich).

### 1. Die Bedeutung der Atomenergie in Frankreich

Art. 194 AEUV belässt die grundsätzliche Zuständigkeit der Entscheidung über die Vielfaltigkeit der Energieerzeugung, die allgemeine Struktur der Energieversorgung und die Nutzungsbedingungen in der Kompetenz der jeweiligen Mitgliedstaaten unter dem gemeinsamen Ziel der Realisierung eines Binnenmarktes und der Erhaltung der Umwelt.

Frankreich hat nach den zwei großen Ölkrisen 1973 und 1979 versucht von Energieimporten unabhängig zu werden und hat daher den Bau neuer Atomkraftwerke vorangetrieben, sodass heute fast 80% des Energiebedarfs (in Europa insgesamt nur 30 %) durch Atomenergie abgedeckt wird (in Europa insgesamt nur 30 %). Frankreich ist damit im europäischen Vergleich das Land mit den meisten Reaktoren (59 von 145).

Noch 2005 wurde in dem Gesetz zu den Richtlinien der Politik die Kernenergie als hauptsächlicher künftiger Energieerzeuger hervorgehoben - jedoch auch mit dem Ziel eine vielfältigere Energieerzeugung zu erreichen durch Förderung erneuerbarer Energien und gleichzeitiger Gewährleistung der Versorgungssicherheit durch die herkömmliche Energiegewinnung durch Gas, Öl und Kohle.

In dem Energiesektor in Frankreich herrscht die für den *service public* typische Monopolstellung durch den Stromkonzern EDF als Akteur der Daseinsvorsorge vor. EDF unterliegt dadurch gleichzeitig den strengen Vorgaben der Daseinsvorsorge und wendet tariflich vorgegebene Preise an.

Dieses französische System steht im Widerspruch zu den europäischen Vorgaben, welche Wettbewerb und Diversität favorisieren und musste somit starken Veränderungen unterworfen werden.

## 2. Die Notwendigkeit der Liberalisierung des Marktes für Energie und Erdgas

Der Prozess innerhalb der EU geht dahin, den Energiemarkt zu liberalisieren und einen Binnenmarkt für Energie zu schaffen. Der Markt für Energie soll dem Wettbewerb geöffnet werden um so eine stabile Energieversorgung zu wettbewerbsfähigen Preisen sicherzustellen, um so schließlich den Verbraucher zugute zu kommen.

In dieser Hinsicht sind drei wichtige Maßnahmen hervorzuheben:

- In Richtlinien von 1996 und 1998 wurde die Möglichkeit für Energiegroßabnehmer vorgesehen, am dem Jahre 2004 ihren Lieferanten frei zu wählen.
- Eine Richtlinie aus dem Jahr 2003 dehnte diese Möglichkeit auf Privatpersonen ab 2007 aus unter gleichzeitiger Verbesserung des Verbraucherschutzes durch bessere Information des Verbrauchers, transparente Vertragsgestaltung, etc.
- Das Ziel der Richtlinie 2009/72/EG ist, die Unabhängigkeit der Verteilungsnetzbetreiber von Erzeuger- und Produzenteninteressen zu vergrößern und eine bessere Zusammenarbeit der Netzbetreiber untereinander zu fördern um so eine bessere Vernetzung zu gewährleisten.

Somit lassen sich zusammenfassend drei wesentliche Punkte der Realisierung eines Binnenmarktes festhalten:

- freie Wahl des Energielieferanten durch den Verbraucher
- Niederlassungsfreiheit für Energieproduzenten
- Recht auf Zugang aller Netzbetreiber zu den Transport- und Verteilungsnetzen zu gleichen Bedingungen (objektiv, nichtdiskriminierend und transparent).

Es zeigt sich also eine große Diskrepanz zwischen dem französischen, monopolistisch geprägten System, gekennzeichnet durch wettbewerbsrechtliche Ungleichgewichte und dem liberalen, auf Marktöffnung gerichteten europäischen Anforderungen.

Dies legt nahe, dass es in Frankreich großer Änderungen bedurfte.

## 3. Wettbewerbsrechtliche Problemstellungen

Ein wichtiger Punkt in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht ist die Gewährleistung des Zugangs zum Energietransportnetz.

Die Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarkts beruht wesentlich auf der Garantie, die Versorgungs- und Transportnetze frei zu nutzen. Durch die Richtlinie 2009/72/CE wurde eine vermögensmäßige Trennung des Übertragungsnetzbetriebs und der Produzenten innerhalb

vertikal integrierter Unternehmen<sup>1</sup> vorgeschrieben, um einen gleichen Zugang zu den Netzen zu gewährleisten.

Diesen Vorgaben ist Frankreich im Jahr 2005 durch die Gründung der RTE<sup>2</sup> nachgekommen. Sie soll sicherstellen, dass neue Energieerzeuger Zugang zu den vorhandenen Netzen bekommen. Diese vorhandenen Transportnetze bedürfen ihrerseits großen Investitionen um der Nachfrage angemessen zu begegnen. Sie stellen aus wettbewerbsrechtlicher Sicht die wesentliche Infrastruktur dafür dar, dass erzeugte Energie auch zum Verbraucher gelangt. Die Preise für die Benutzung dieser Transportnetze werden festgelegt durch die CRE<sup>3</sup>. Dies ist mit Blick auf den direkten Einfluss, den diese Festsetzungen auf den Preis haben, den der Endabnehmer schließlich zu zahlen hat eine entscheidende Aufgabe (stellen in etwa die Hälfte des Endpreises dar). Gleichzeitig muss dieser Benutzungspreis aber auch so sein, dass er für die Netzbetreiber kostendeckend ist, Betrieb und Wartung der Netze und gleichzeitig noch Investitionen in die Verbesserung des Netzes ermöglicht, die letztendlich der Versorgungssicherheit dienen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Preis, der für Energie zu zahlen ist. In einem freien Markt ist die Folge, dass die Erzeugung und der Verkauf von Energie dem freien Spiel des Wettbewerbs unterliegen.

In Frankreich jedoch sind die Preise aus wirtschaftlichen und politischen Erwägungen nicht gänzlich dem freien Markt ausgeliefert; es herrscht viel mehr ein Zusammenspiel von regulierten Tarifen und Marktpreis.

Es ist dabei unerlässlich sicherzustellen, dass es durch die teilweise Regulierung der Entgelte zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt. Die Kartellbehörden sowie die CRE fordert daher deutlich, dass das (reglementierte) Entgelt sämtliche Erzeugungs-, Transport- und Verkaufskosten abdecken können muss. Wie dieses Entgelt berechnet werden soll ist jedoch Gegenstand vieler Diskussionen.

Dieses System der reglementierten Preise hat bisher dazu geführt, dass der Verbraucher von verhältnismäßig niedrigen Preisen profitierte. Dies um so mehr, als die günstige Produktion von Kernenergie den wesentlichen Teil der Produktion ausmacht.

Jedoch sollte dieses System der reglementierten Entgelte ursprünglich nur den Übergang zu rein vom Markt bestimmten Preisen markieren, was jedoch aufgrund des großen Misstrauens der Bürger gegenüber dem freien Wettbewerb zunächst wieder aufgegeben wurde. So war eigentlich ein System vorgesehen, welches dem Verbraucher die Wahl zwischen reglementierten und freien Preisen gab, jedoch unter der Einschränkung, dass nach einem Wechsel zu unreglementierten Preisen, ein Zurückkehren nicht mehr möglich sein sollte. Dies sollte den langsamen Abschied von reglementierten Preisen gewährleisten.

Dies wurde durch die Schaffung des TarTAM<sup>4</sup> als Schutz für industrielle Energiekunden vor steigenden Marktpreisen, sowie die Möglichkeit für Privatkunden und Kleinstunternehmen zu reglementierten Preisgrenzen zurückzukehren wieder rückgängig gemacht.

Das System der reglementierten Preise steht in harter Kritik seitens der Europäischen Kommission, die aufgrund dessen zwei Verfahren gegen Frankreich einleitete.

Zunächst wurden Unzulänglichkeiten in der Umsetzung der Richtlinie 2003/54/EG gerügt und somit die Praxis der Reglementierung der Energiepreise, sowie die Schwierigkeit kleinerer Energieerzeugungsunternehmen der Produktion günstiger nuklearer Energie durch andere gleich wettbewerbsfähige Produktionsweisen entgegenzutreten.

---

<sup>1</sup> Unternehmenskonzentration: durch Einbeziehung vor- und nachgelagerter (Produktions-)Prozesse soll die Effizienz und die Wertschöpfung eines Unternehmens erhöht werden

<sup>2</sup> Réseau de Transport d'Electricité: französisches Unternehmen zur Verwaltung der Energietransportnetze.

<sup>3</sup> Commission de régulation de l'énergie.

<sup>4</sup> Tarif réglementé transitoire d'ajustement au marché.

Weiterhin wurde eine Untersuchung bezüglich staatlicher Hilfen angeordnet, die der Aufrechterhaltung des reglementierten Preises und des TarTAM dienen.

EDF bleibt der einzige wirkliche (historische) Akteur in der Erzeugung von Kernenergie und der Möglichkeiten der Erzeugung, was an den vielen Schwierigkeiten liegt, die auf dem Weg zum Betreiben eines Atomkraftwerks zu überwinden sind (hohe Kosten, vielfältige Vorgaben die zu erfüllen sind, wenig geeignete Standorte). Man kann daher von einem faktischem Monopol von EDF im Bereich der Kernenergieerzeugung sprechen.

Hinzukommt, dass EDF dem Endverbraucher niedrige Verbrauchspreise anbieten kann, nachdem sich mittlerweile die Anschaffungskosten für Atomkraftwerke amortisiert haben. Sie können dem Endverbraucher sogar Preise anbieten, die niedriger sind als der, zu dem andere Großhändler sich Elektrizität am Markt beschaffen müssen. Denn dieser Großmarktpreis berechnet sich nicht nach den durchschnittlichen Produktionskosten für nur Atomenergie, sondern nach den allgemeinen Kosten unter Einbeziehung auch teurerer Energieerzeugungsmethoden.

Es entsteht eine sog. Tarif-Schere, wenn ein dominierendes Unternehmen wie EDF die Energie an Großabnehmer zu einem teureren Preis verkaufen kann als an den Endabnehmer.

Es ist somit notwendig geworden, den Zugang zu nuklearer Elektrizitätsgewinnung zu organisieren, zumal die europäischen Vorgaben einen solchen Übergang selbst nicht vorsehen.

## **2. Teil: Wie den Markt regulieren?**

So kam es 2010 zu dem Gesetz vom 7.12.2010 („loi NOME“), welches von einer Kommission vorgeschlagen wurden, die damit beauftragt war, das französische System mit den europarechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen.

Es sieht drei wesentliche Punkte vor:

- Schaffung gleicher Konditionen für alternative Energieproduzenten durch einen regulierten Zugang (zeitlich und mengenmäßig begrenzt) zur Produktion von Kernenergie („*droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique*“, kurz ARENH), vergleichbar mit denen von EDF
- Beibehaltung des vorhandenen Bestands an Atomkraftwerken um auch EDF eine Investitionssicherheit zu ermöglichen durch eine Laufzeitverlängerung
- Wettbewerbsfähige Preise für den Verbraucher behalten

### **Grundgedanken des Gesetzes:**

#### Der Umfang des regulierten Zugangs:

EDF muss 100 TWh jedes Jahr anderen Energieunternehmen zur Verfügung stellen. Dies stellt ca ¼ der gesamten französischen Kernenergieproduktion dar. Dieses Volumen wird unter den jeweiligen Unternehmen durch die CRE verteilt, je nach der Erwartung des Bedarfs für das kommende Jahr. Die Gleichbehandlung der Unternehmen in diesem Verteilungsprozeß ist von großer wettbewerbsrechtlicher Relevanz, denn wenn sie nicht gewährleistet ist führt dies dazu, dass benachteiligte Unternehmen wiederum zu höheren Preisen am Großmarkt einkaufen müssen.

Auch die Verwendung der Kernenergie, die aus dem ARENH zugeteilt wird ist vorgeschrieben. Die Energie ist nur für den Endabnehmer und nicht für den Handel bestimmt und dies auch nur für Einwohner Frankreichs. Werden diese Vorgaben nicht eingehalten, kann es zu hohen Strafen kommen.

#### Der Preis für den Zugang:

Die Festsetzung des Preises, den die alternativen Energieerzeuger für den Zugang zu zahlen haben ist von großer Bedeutung, weil seine Höhe darüber entscheidet, ob eine Art Gleichheit mit den traditionellen Atomenergieerzeugern hergestellt wird. Daher sieht das Gesetz vor, dass der Preis die wirtschaftlichen Voraussetzungen einbeziehen, muss unter denen die bereits vorhandenen Atomunternehmen ihre Energie produzieren.

Das Gesetz selbst sieht jedoch keine genaue Berechnungsmethode des Preises vor, sagt jedoch, dass der Erlös die gesamten Kosten, die von EDF aufgebracht werden, decken muss. Er soll daher Betriebskosten der Atomkraftwerke, Wartungskosten, Entsorgungskosten der Atomabfälle und Ausgleich für die in den Atomkraftwerken liegenden Vermögenswerte berücksichtigen – der Preis soll also die laufenden Kosten decken, jedoch nicht den Ausbau des Bestands an Atomkraftwerken finanzieren.

Festgesetzt wird der Preis durch gemeinsamen Erlass der zuständigen Minister für Energie und Wirtschaft unter Einbeziehung der Stellungnahme CRE und unter jährlicher Aktualisierung.

Der festgesetzte Preis für 2011 betrug 40 €/MWh und war damit höher als der von der CRE anvisierte und als der von den Unternehmen geforderte Preis. Begründet wurde dies damit, dass er auch die kommenden Investitionskosten für die Sicherstellung von Sicherheitsstandards einbezieht.

#### Das Schicksal der reglementierten Preise:

Das Gesetz sah die sofortige Abschaffung des TarTAM sowie die schrittweise Abschaffung des Bezugs von Energie zu reglementierten Preisen für große und mittelständische Unternehmen (die mehr als 36 kVA pro Jahr beziehen). Für private Verbraucher und Kleinstunternehmen ist eine Übergangszeit vorgesehen, in der sie noch auf die reglementierten Preise zurückgreifen können.

#### Die neue Bestimmung der reglementierten Preise:

Die reglementierten Preise sollen sich entsprechend dem Gesetz von 2010 aus den gesamten Kosten zusammensetzen, die von der Produktion (bzw. Zugang über den ARENH) bis zur Lieferung an den Endverbraucher entstehen. Die Einbeziehung des ARENH führt dazu, dass nunmehr auf der Ebene der Belieferung von Privatpersonen und Kleinstunternehmen ein Wettbewerb möglich ist.

#### **Es bleiben abschließend folgende Probleme:**

- Es muss eine verlässliche Ermittlung geben, welcher Energielieferant einen wie großen Anteil am Volumen des zur Verfügung gestellten Teil an Kernenergie erhält.
- Das Problem der Vereinbarkeit der Regulierung durch den ARENH mit Blick auf das europäische Recht, da der Zugang und der Verkauf auf Frankreich beschränkt sind.
- Das Problem der Festsetzung des ARENH-Preises: bisher wurde von europäischer Ebene kritisiert, dass die Ermittlung wenig transparent ist – insbesondere in Bezug auf die

einbezogenen Kosten, die nötig sind um die Atomkraftwerke an neue Sicherheitsstandards anzupassen.

- Es erscheint zweifelhaft, ob tatsächlich die alternativen Energieunternehmen zu den Investitionskosten für die Erhaltung des Bestandes der vorhandenen Atomkraftwerke beitragen sollen, obwohl es nur EDF ist der über diesen Bestand verfügen kann und das Monopol darüber besitzt.