

Bundesrat

zu Drucksache **186/17** (Beschluss)

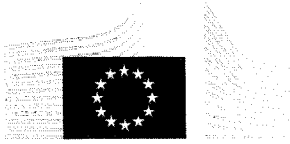
03.08.17

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)

C(2017) 4456 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.7.2017
C(2017) 4456 final

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine mit Gründen versehene Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung) {COM(2016) 861 final}.

Der Vorschlag ist Teil des Maßnahmenpakets „Saubere Energie für alle Europäer“, das von der Kommission im Hinblick auf die Schaffung eines stabilen und zukunftsorientierten Rechtsrahmens für die anstehenden energiepolitischen Herausforderungen verabschiedet wurde. Die im Paket enthaltenen Maßnahmen konzentrieren sich auf die drei Prioritäten „Energieeffizienz an erster Stelle“, die weltweite Führungsrolle im Bereich der erneuerbaren Energien und die Stellung der Verbraucher.

Für die Verwirklichung der Ziele des Maßnahmenpakets ist die weitere Integration der europäischen Energiemärkte eine zentrale Voraussetzung. Dies bedeutet, dass sowohl die Vorschriften für den Elektrizitätsmarkt als auch die Zuständigkeiten und die Funktionsweise der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) angepasst werden müssen.

Die Kommission nimmt die vom Bundesrat in seiner mit Gründen versehenen Stellungnahme geäußerten Bedenken ernst. Sie verweist jedoch darauf, dass mit dem Vorschlag geltende Rechtsvorschriften der Europäischen Union geändert werden sollen, um den Rahmen für den grenzübergreifenden Handel stärker zu harmonisieren – ein Vorhaben, das sowohl rechtlich als auch praktisch nur auf europäischer Ebene erreicht werden kann. Darüber hinaus wirken sich Interventionen der nationalen Politik im Elektrizitätssektor noch mehr als in der Vergangenheit direkt auf benachbarte Mitgliedstaaten aus, da der wachsende grenzübergreifende Handel, die vermehrte dezentrale Stromerzeugung und die größere Beteiligung der Verbraucher Spillover-Effekte verstärken. Ferner sind die Stromnetze fast überall in der Europäischen Union eng miteinander verflochten: Es bestehen große, mit denselben Frequenzen betriebene Synchrongebiete, und zentrale Aufgaben beim Netzbetrieb lassen sich nur grenzübergreifend wirksam bewältigen. Daraus ergeben sich wechselseitige

*Frau Malu DREYER
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
10117 BERLIN
Deutschland*

strukturelle Abhängigkeiten und unmittelbare Auswirkungen nationaler Maßnahmen auf ein breiteres Umfeld. Kein Mitgliedstaat kann allein wirksam handeln, und unilaterale Maßnahmen beeinflussen das externe Umfeld immer stärker. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der Vorschlag dem Subsidiaritätsprinzip gebührend Rechnung trägt.

Was die Bemerkungen des Bundesrates zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten anbelangt, so sei darauf hingewiesen, dass bei der Ausarbeitung von Rahmenleitlinien und der Festlegung des Anwendungsbereichs der einzelnen Netzkodizes und Leitlinien die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips auch weiterhin sichergestellt werden wird.

Hinsichtlich der detaillierteren Anmerkungen des Bundesrates zu den Kernpunkten des Vorschlags verweist die Kommission auf den beigefügten Anhang.

Der Vorschlag durchläuft derzeit das Gesetzgebungsverfahren des Europäischen Parlaments und des Rates. Die Kommission ist nach wie vor zuversichtlich, dass in naher Zukunft eine Einigung zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erzielt wird.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat angesprochenen Punkte mit diesen Ausführungen geklärt werden können, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



*Julian King
Mitglied der Kommission*

ANHANG

Die Kommission hat alle in der Stellungnahme des Bundesrates angeführten zentralen Aspekte sorgfältig geprüft und merkt dazu Folgendes an:

1. Zuständigkeit der Europäischen Union

Die Kommission legt besonderen Wert auf die uneingeschränkte Achtung der Verträge, auch im Hinblick auf die Aufteilung der Zuständigkeiten. Darüber hinaus ist in Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt, dass sich die Union und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für den Energiebereich teilen und die Union somit befugt ist, verbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen; sofern sie von ihren Befugnissen keinen Gebrauch macht, liegt die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten.

Die Kommission weist darauf hin, dass nach Artikel 194 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Maßnahmen der EU – unbeschadet der Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparungen sowie der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen – nicht das Recht eines Mitgliedstaats berühren, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energiere Ressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen. Wie nachstehend erläutert, tragen die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften diesen Beschränkungen umfassend Rechnung.

2. Einspeisevorrang und vorrangiger Zugang

Die Kommission verweist darauf, dass Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen die vorrangige Einspeisung sowie den vorrangigen Netzzugang für erneuerbare Energien vorsieht. Ähnliche Bestimmungen gelten gemäß der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz für die hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung. Mit den Bestimmungen über den Einspeisevorrang, das Redispatch und die Einschränkung der Stromerzeugung gemäß den Artikeln 11 und 12 der vorgeschlagenen Verordnung werden somit bestehende unionsrechtliche Verpflichtungen geändert. Die Bestimmungen beziehen sich also auf einen Bereich, in dem die Union bereits in der Vergangenheit von ihrer geteilten Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat.

Auch inhaltlich gefährdet die vorgeschlagene Einschränkung des Einspeisevorrangs nicht den Erfolg der Energiewende in Deutschland und in der Union. Ganz im Gegenteil, denn mit dem Vorschlag sollen die ehrgeizigen Ziele zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien wirksam und kostengünstig umgesetzt werden. Die Kommission ist überzeugt, dass der Erfolg des Binnenmarkts für die Verwirklichung dieser Ziele von grundlegender Bedeutung ist, da er es ermöglicht, die Stromerzeugung aus variablen Ressourcen zu aggregieren, Reservekapazitäten gemeinsam zu nutzen, die Last in Phasen geringer Stromerzeugung aus

erneuerbaren Energien zu steuern und die Systemkosten insgesamt zu senken. Um den angestrebten Anteil von mindestens 27 % an erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch zu erreichen, wird der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung im Jahr 2030 nach Schätzungen der Kommission durchschnittlich knapp 50 % betragen. Mit einem solchen Anteil am Stromerzeugungsmix werden erneuerbare Energien künftig keine kleine aufkommende Technologie mehr darstellen, sondern das Kernstück des europäischen Stromversorgungssystems bilden. Vor diesem Hintergrund gefährden Bestimmungen, die weitreichende Ausnahmen von den zentralen Marktgrundsätzen erlauben, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes. Die Kommission schlägt daher vor, die vorrangige Einspeisung auf kleine Projekte und Demonstrationsvorhaben zu beschränken, bei denen damit eindeutige Vorteile verbunden sind. Ferner soll der volle Schutz bestehender Anlagen aufrechterhalten werden. Das Dispatch anderer Anlagen sollte auf der Grundlage von Marktsignalen erfolgen, wie dies beispielsweise bereits beim deutschen Direktvermarktungsmodell der Fall ist.

Zur weiteren Klarstellung ist darauf hinzuweisen, dass der deutsche Begriff „Einspeisevorrang“ häufig den Vorrang erneuerbarer Energien im Falle eines Netzengpasses einschließt. Dieser Vorrang, der auf den bestehenden unionsrechtlichen Vorschriften für den „vorrangigen Zugang“ basiert, wird im vorliegenden Vorschlag beibehalten. Gemäß Artikel 12 der vorgeschlagenen Verordnung darf eine Einschränkung (oder ein Redispatch) der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erst dann erfolgen, wenn die entsprechenden Möglichkeiten im Bereich der konventionellen Stromerzeugung und der Kraft-Wärme-Kopplung ausgeschöpft sind. Durch die Festlegung einer klaren Rangfolge bei der Einschränkung der Stromerzeugung sowie von Mindestansprüchen für Ausgleichsleistungen wird der Schutz erneuerbarer Energien in diesem Zusammenhang somit sogar eher verstärkt als verringert.

3. Gebotszonenkonfiguration

Die Kommission ist sich durchaus bewusst, dass die Frage der Gebotszonen in Deutschland ein hoch sensibles Thema ist.

Hinsichtlich der Zuständigkeit sei darauf hingewiesen, dass in den derzeitigen EU-Rechtsvorschriften wesentliche Anforderungen hinsichtlich der Gebotszonenkonfiguration festgelegt sind. In ihrer Entscheidung in der Sache 39351 (Swedish Interconnectors)¹ stellte die Kommission bereits 2010 fest, dass sich die einheitliche schwedische Gebotszone diskriminierend auf den grenzübergreifenden Handel auswirke und gemäß Artikel 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geändert werden müsse. Schweden hat seitdem ein System mit vier verschiedenen Gebotszonen eingeführt. Neben den Anforderungen im Rahmen des Wettbewerbsrechts enthält Anhang I Punkt 1.7 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 grundlegende Anforderungen für die Festlegung von

¹ Entscheidung der Kommission vom 14. April 2010 in einem Verfahren nach Artikel 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 54 des EWR-Abkommens (Sache 39351 – Swedish Interconnectors).

Gebotszonen.² So wird ausdrücklich bestimmt, dass die negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt minimiert werden müssen und die Verbindungskapazität nicht beschränkt sein darf, um einen internen Engpass zu beheben. Darüber hinaus wird in Artikel 32 der Verordnung (EU) 2015/1222³ ein kohärentes Verfahren für die Überprüfung bestehender Gebotszonen festgelegt. Die Gebotszonenkonfiguration unterliegt somit bereits wesentlichen inhaltlichen und verfahrensrechtlichen EU-Vorschriften.

Diese Anforderungen tragen der Tatsache Rechnung, dass eine gut konzipierte Gebotszonenkonfiguration für das reibungslose Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarktes von zentraler Bedeutung ist. Strukturelle Engpässe, die weder durch Infrastrukturentwicklungen noch durch die Zuweisung von Kapazitäten an einer Gebotszonengrenze auf nichtdiskriminierende Weise behoben werden, sind eine ernsthafte Bedrohung für das Funktionieren des Marktes. Sie können sich u. a. gravierend auf andere Mitgliedstaaten auswirken, beispielsweise in Form von Netzengpässen, geringeren grenzübergreifenden Kapazitäten und Risiken für die Netzstabilität. Was das Funktionieren des Marktes anbelangt, so verfälschen Gebotszonen mit erheblichen internen strukturellen Engpässen die Signale für Investitionen und führen zu Einspeiseentscheidungen, die sich nicht nach dem tatsächlichen Angebot und der tatsächlichen Nachfrage richten. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Netzausbau für strukturelle Engpässe die optimale Lösung ist und unterstützt Deutschland bei den erheblichen Anstrengungen, die diesbezüglich unternommen werden. Sollten sich die Probleme durch einen Netzausbau jedoch nicht langfristig beheben lassen, bedarf es alternativer Lösungen. Angesichts der erheblichen grenzübergreifenden Auswirkungen von Gebotszonen kann eine optimale Gebotszonenkonfiguration nicht durch einen Mitgliedstaat allein erfolgen.

4. Regionale Betriebszentren

Die Herausforderungen, denen das EU-Elektrizitätssystem mittel- bis langfristig gegenüberstehen wird, betreffen ganz Europa und können von einzelnen Übertragungsnetzbetreibern nicht alleine angegangen und optimal gelöst werden. Der derzeitige Rechtsrahmen ist daher ungeeignet, da er der Dynamik und variablen Natur des künftigen Elektrizitätssystems nicht angemessen Rechnung trägt. Die Stärkung der regionalen Strukturen ist daher ein wesentliches Element bei der Gestaltung des Marktes der Zukunft.

Um zu vermeiden, dass auf regionaler Ebene ineffiziente Lösungen zum Einsatz kommen, wenn die Übertragungsnetzbetreiber keine Einigung erzielen, bedarf es einer regionalen Stelle, die im Interesse der gesamten Region handeln kann. Dies ist besonders im Hinblick auf das Engpassmanagement wichtig.

² Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzübergreifenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 15).

³ Verordnung (EU) 2015/1222 der Kommission vom 24. Juli 2015 zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement (ABl. L 197 vom 25.7.2015, S. 24).

Die regionalen Betriebszentren werden keine Parallellstruktur zum Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (Strom) darstellen. Während der Verband wichtige Steuerungsaufgaben auf europäischer Ebene wahrnimmt, insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung von Netzkodizes und Leitlinien, soll der Vorschlag zu den regionalen Betriebszentren eine wirksame technische Zusammenarbeit zwischen den Übertragungsnetzbetreibern auf regionaler Ebene gewährleisten.

Für fast alle Aufgaben der regionalen Betriebszentren gilt, dass sich die Übertragungsnetzbetreiber bereits heute aufgrund der bestehenden Rechtsvorschriften bei der Entscheidungsfindung abstimmen müssen. Der Vorschlag enthält nur sehr wenige Aspekte, bei denen die regionalen Betriebszentren entscheiden. Diese wenigen Entscheidungen sind notwendig, damit eine regionale Stelle im Interesse der gesamten Region handeln kann. Keine der Entscheidungen stellt einen Eingriff in die zentralen Aufgaben der Übertragungsnetzbetreiber im Bereich der Systemsicherheit dar. Bei allen Entscheidungen geht es um die Koordinierung von Aspekten, die Wochen oder Monate vor den eigentlichen Maßnahmen vereinbart werden können. Die Kommission teilt voll und ganz die Auffassung, dass die Zuständigkeiten – u. a. in Haftungsfragen – klar abgegrenzt werden müssen, und ist der Ansicht, dass der Vorschlag dem Rechnung trägt.

5. Verteilernetzentgelte

Bei der Verwirklichung der Ziele für 2020 sowie der bis 2030 umzusetzenden klima- und energiepolitischen Ziele müssen die Mitgliedstaaten einen großen Anteil erneuerbarer Energiequellen in ihre Energiesysteme integrieren. Bei einem Großteil dieser Ressourcen handelt es sich um variable erneuerbare Energiequellen (z. B. Wind- und Solarenergie), die an Verteilernetze (Nieder- und Mittelspannung) angeschlossen sind. Den verfügbaren Daten zufolge dürfte dieser Anteil in Mitgliedstaaten wie Deutschland sogar über 90 % und in anderen Mitgliedstaaten wie Belgien, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Irland, Portugal und Spanien über 50 % liegen.

Laut der Folgenabschätzung⁴ zu den Vorschlägen im Rahmen des Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“ haben dezentrale Energieressourcen (wie die dezentrale Erzeugung und Speicherung von Energie aus erneuerbaren Quellen) das Potenzial, an nationalen und grenzübergreifenden Energiemärkten teilzunehmen und Zusatzleistungen zu erbringen.

Die Bedingungen für den Zugang zu den Übertragungs- und Verteilernetzen, einschließlich der Verteilernetzentgelte, sollten transparent sein und gleiche Ausgangsbedingungen für die verschiedenen Marktteilnehmer und Energieressourcen sicherstellen. Da die Zahl der aktiven Verbraucher und der dezentralen Energiequellen weiter steigen wird, dürften die Bedingungen für den Netzzugang dieser Ressourcen sowie für die Teilnahme an nationalen und grenzübergreifenden Energiemärkten erheblich an Bedeutung gewinnen. Unkoordinierte und fragmentierte Maßnahmen in Bezug auf Verteilernetzentgelte und den Netzzugang können zu ungleichen Zugangsbedingungen für Energiequellen führen, die an Verteilernetze

⁴ SWD(2016) 410 final.

benachbarter Mitgliedstaaten angeschlossen sind, und sich somit auf die Integration erneuerbarer Energiequellen und das Funktionieren des Energiebinnenmarkts auswirken.

Die Bereitstellung von EU-Leitlinien für Verteilernetzentgelte und Fragen des Netzanschlusses wird die Integration der dezentralen Energieerzeugung erleichtern, die Verwirklichung der EU-Ziele für erneuerbare Energiequellen unterstützen und einen wettbewerbsorientierten Energiebinnenmarkt gewährleisten. Diese Ziele stehen im Einklang mit den Zielen des Artikels 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten und insbesondere die nationalen Regulierungsbehörden werden auch weiterhin für die detaillierte Festlegung der Verteilernetzentgelte zuständig sein.

Was die Empfehlung der Agentur gemäß Artikel 16 Absatz 9 des Vorschlags für eine überarbeitete Elektrizitätsverordnung anbelangt, so sei darauf hingewiesen, dass den Regulierungsbehörden mit dieser nicht rechtsverbindlichen Empfehlung Leitlinien an die Hand gegeben werden sollen, und die Kommission nicht beabsichtigt, die Methoden für die Festlegung der Verteilernetzentgelte zu harmonisieren.