

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock, Dr. Julia Verlinden, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11804 –

Position der Bundesregierung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission über den europäischen Strommarkt

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 30. November 2016 hat die Europäische Kommission ihr Maßnahmenpaket „Saubere Energie für alle Europäer – Wachstumspotenzial Europas erschließen“, das sogenannte „Winterpaket“, vorgestellt. Damit möchte sie einen Teil der Ziele der Energieunion umsetzen, insbesondere die vom Europäischen Rat im Oktober 2014 beschlossenen Energie- und Klimaziele für das Jahr 2030 zur Reduzierung von EU-internen Treibhausgasen. Teil des Pakets sind auch eine Richtlinie und eine Verordnung zum Elektrizitätsbinnenmarkt.

Mit diesen Vorschlägen möchte die Europäische Kommission den ordnungsrechtlichen Rahmen für den Elektrizitätsmarkt neu ausrichten und europaweit harmonisieren.

Den Vorschlägen der Europäischen Kommission ist u. a. ein Abschlussbericht zu ihrer Sektoruntersuchung über Kapazitätsmechanismen vorangegangen. Die Europäische Kommission stellt fest, dass „die Mitgliedstaaten sorgfältiger prüfen müssen, ob derartige Mechanismen tatsächlich erforderlich sind“ und erläutert ferner, wie die Versorgungssicherheit gewährleistet werden könne, während gleichzeitig Verzerrungen des Wettbewerbs möglichst vermieden werden.

1. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Rechtsakte zum europäischen Strommarktdesign erneuerbare Erzeugungskapazitäten vor zunehmender marktbasierter Abregelungen bei Netzengpässen schützen?

Wenn nein, warum nicht?

2. Bewertet die Bundesregierung die drohende Verschlechterung bei der Abregelung erneuerbarer Erzeugungskapazitäten als Einschränkung des Einspeisevorrangs?

Wenn nein, warum nicht?

3. Wenn ja, wie erklärt sich dann ihre Haltung, dass der Einspeisevorrang für erneuerbar erzeugten Strom im Grundsatz erhalten bleibt?
4. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass erneuerbare Energien im Falle von Netzengpässen nicht diskriminierend abgeregelt werden?

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt, dass der Einspeisevorrang der erneuerbaren Energien im Sinne des vorrangigen Netzzugangs bzw. der nachrangigen Abregelung nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission grundsätzlich erhalten bleiben soll. Die Europäische Kommission schlägt in Artikel 12 der Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung eine klare Abschaltreihenfolge im Fall von Netzengpässen vor, bei der Erneuerbare Energien grundsätzlich wie bisher nachrangig abgeregelt werden sollen. Dabei sieht die Europäische Kommission zusätzlich vor, dass Anlagen, die ausnahmsweise dennoch abgeregelt werden, eine Entschädigung von mindestens 90 Prozent ihres entgangenen Gewinns inklusive der Förderung erhalten müssen.

Bedenken hat die Bundesregierung jedoch insbesondere mit Blick darauf, dass ein Vorrang des marktlichen Redispatch eingeführt werden soll. Wie sich der Vorrang des marktlichen Redispatch auf die tatsächliche Einspeisung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen auswirkt, muss noch näher untersucht werden. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass es durch die Redispatchmärkte nicht dazu kommt, dass die Vorrangregelung zugunsten Erneuerbarer Energien unterlaufen wird.

Die Bundesregierung hat aber vor allem mit Blick auf die Auswirkungen der Redispatchmärkte auf den Day-ahead- und Intradaymarkt Bedenken. Durch einen Redispatchmarkt könnte insbesondere für diejenigen Kraftwerke mit einem hohen Einfluss auf den Engpass ein Anreiz bestehen, sich im Intraday- und Dayahead-Markt strategisch zu verhalten und den Engpass noch zu verstärken, um im Redispatchmarkt höhere Einnahmen erzielen zu können. Außerdem könnten die Kosten gegenüber dem heutigen kostenbasierten System steigen. Die Auswirkungen müssen noch näher untersucht werden.

5. Womit begründet die Bundesregierung ihre Aussage, dass die vorgeschlagenen Kapazitätsmechanismen und Emission Performance Standards konsistent mit der europäischen Dekarbonisierungsstrategie seien (Antwortschreiben von PStS'in Iris Gleicke vom 13. März 2017 an die Abgeordnete Annalena Baerbock im Nachgang des Ausschusses für Wirtschaft und Energie vom 15. Februar 2017)?
 - a) Wieso bezieht sich die Bundesregierung in ihrer Antwort lediglich auf neue Kraftwerkskapazitäten?
 - b) Spricht sich die Bundesregierung gegen entsprechende Emissionsstandards für Bestandsanlagen aus?

Wenn ja, warum?

Die Fragen 5 bis 5b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Politikinstrumente in den fünf Säulen der Energieunion konsistent sein müssen und daher grundsätzlich keine Subventionen für CO₂-intensive Investitionen erfolgen sollten, auch nicht aus Gründen der Versorgungssicherheit.

Würde ein Kapazitätsmechanismus CO₂-intensive Anlagen finanzieren, würde dies faktisch bedeuten, dass die CO₂-Kosten des Emissionshandels über den Kapazitätsmechanismus mitfinanziert werden müssen, damit die Anlagen aus Versorgungssicherheitsgründen laufen können. Angesichts der zunehmenden Emissionsreduktionsziele droht eine Subventionsspirale. Dies würde zulasten anderer Akteure gehen, denn dann müssten die notwendigen Emissionsreduktionen von anderen Anlagen und Akteuren in Europa erbracht werden, z. B. aus der Wirtschaft.

Ein Emissions-Performance-Standard für Subventionen vermeidet, dass CO₂-intensive Investitionen gegen den Klimaschutz subventioniert werden. Diese Bedenken bestehen aus Sicht der Bundesregierung im Grundsatz für Neu- wie auch für Bestandsanlagen gleichermaßen; mit Blick auf die lange Lebensdauer von Neuanlagen, die eine Laufzeit von mehreren Jahrzehnten haben, ist dieser Aspekt bei Neuanlagen jedoch besonders relevant.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte jedoch noch stärker unterschieden werden zwischen umfassenden Kapazitätsmärkten einerseits und Reserven andererseits. Ein Kapazitätsmarkt finanziert Anlagen, die regulär im Betrieb sind. Eine Reserve dagegen finanziert Anlagen, die als Notfalllösung außerhalb des Marktes bereitgehalten und nur in sehr seltenen Fällen in Betrieb genommen werden.

6. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Plänen für sogenannte Network Codes, Regionale Operationszentren und der ACER-Weiterentwicklung vor dem Hintergrund, dass „sie unterstützt, dass Versorgungssicherheit nicht mehr rein national, sondern regional betrachtet“ (ebd.) werden soll?

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich, dass Versorgungssicherheit zukünftig stärker regional über Ländergrenzen hinweg betrachtet werden soll. Im europäischen Verbund können Synergien erreicht und großräumige Ausgleichseffekte für die Integration der erneuerbaren Energien genutzt werden, so dass insgesamt weniger Kapazitäten notwendig sind, um die Versorgungssicherheit kosteneffizient gewährleisten zu können.

Daher unterstützt die Bundesregierung auch die Bestrebungen der Europäischen Kommission, die europäischen Strommärkte anzugleichen und stärker miteinander zu koppeln. Dies erfordert zunehmend einheitliche Regelungen für den Binnenmarkt und auch eine intensivere grenzüberschreitende Kooperation aller Akteure inklusive der nationalen Regulierungsbehörden und der Übertragungsnetzbetreiber. Aus Sicht der Bundesregierung gibt es aber einen Unterschied zwischen Koordinierung und Kooperation einerseits und der zunehmenden Kompetenzkonzentration in wenigen Institutionen andererseits.

Die Bundesregierung erachtet es für notwendig, dass die Strommärkte in einem transparenten und demokratisch legitimierten Prozess unter Beteiligung aller relevanten Stakeholder inklusive der Mitgliedstaaten und der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden und Übertragungsnetzbetreiber weiterentwickelt werden.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zu den Network Codes, den regionalen Betriebszentren und zu ACER könnten allerdings teilweise bedeuten, dass Entscheidungen zukünftig zu stark in technischen Institutionen und Prozessen getroffen werden, ohne ein ausreichendes Mitsprache- und Entscheidungsrecht der Mitgliedstaaten oder mitgliedstaatlicher Institutionen. Wesentliche Entscheidungen sollten im Rat und in den Parlamenten getroffen werden. Soweit Entscheidungen in technischen Institutionen getroffen werden, sollten sie wie bislang auf Basis eines transparenten und demokratisch legitimierten Verfahrens erfolgen.

Hinsichtlich der regionalen Betriebszentren sollte aus Sicht der Bundesregierung sichergestellt werden, dass die Systemsicherheit nicht durch unklare Zuständigkeiten oder Verantwortlichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen gefährdet wird.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die zwischen verschiedenen Netzbetreibern bestehende, auch grenzüberschreitende, Kooperation sich bewährt hat und eine weitere Verbesserung der Kooperation ohne Kompetenzübertragung auf neue regionale Institutionen möglich ist. Zudem sehen die bereits verabschiedeten Network Codes vor, dass die Kooperation intensiviert und für alle Übertragungsnetzbetreiber verpflichtend wird.

7. Wie lang sollte die Frist für europäische Kapazitätsmechanismen sein, und ab wann wäre der Energiebinnenmarkt nach Einschätzung der Bundesregierung „fit“ genug, um auf klimaschädliche Kapazitätsmechanismen vollends zu verzichten?

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht keine konkrete Frist für Kapazitätsmechanismen vor. Wann der Strommarkt fit genug ist, um auf Kapazitätsmechanismen zu verzichten, hängt entscheidend von den jeweiligen nationalen regulatorischen Hemmnissen und sonstigen Rahmenbedingungen ab. Einige regulatorische Hemmnisse werden sich sehr schnell abbauen lassen. Andere werden umfassende und langwierige Reformen benötigen. Wichtig ist, dass der Verordnungsvorschlag vorsieht, dass die regulatorischen Hemmnisse abgebaut werden müssen, um sicherzustellen, dass Kapazitätsmärkte als „last-resort-measure“ und nur vorübergehend eingesetzt werden.

8. Für welche konkreten Bereiche schlussfolgert die Bundesregierung, dass durch die Kommissionsvorschläge Fragen mit politischer Substanz aus den demokratischen Entscheidungsprozessen heraus verlagert und in technische Prozesse oder zu europäischen Institutionen verschoben werden?

Was konkret sind die Befürchtungen der Bundesregierung?

Mit Blick auf die nachgelagerten Rechtsakte betrifft dies insbesondere die in Artikel 55 der Strommarktverordnung genannten Bereiche, wie z. B. Grundregeln zu Netzanschlussregeln, zum Datenaustausch, zu Notfallmaßnahmen, zum Engpassmanagement, zu den Abschaltregeln und zum Redispatch, zu den Tarifstrukturen für Übertragungs- und Verteilnetze, zur Regelenergie und zu Systemdienstleistungen und Lastmanagement. Die Grundregeln in diesen Bereichen sollten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf europäischer oder zu einigen Fragen auch auf nationaler Ebene getroffen werden. Lediglich konkrete technische Detail- und Umsetzungsfragen sollten in den nachgelagerten Rechtsakten geregelt werden.

Mit Blick auf die Kompetenzerweiterung von ACER erscheint die neue Zuständigkeit für alle grenzüberschreitenden Fälle zu unbestimmt. Außerdem erhält die Europäische Kommission die Möglichkeit, ACER per delegiertem Rechtsakt neue Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Eine solche Übertragung von Entscheidungskompetenzen kann aber aus Sicht der Bundesregierung nicht Gegenstand von delegierten Rechtsakten sein.

Die neuen regionalen Betriebszentren erhalten u. a. Entscheidungskompetenzen im Bereich der Kapazitätsberechnung, der koordinierten Netzsicherheitsanalysen, der Dimensionierung von Reserven und von gemeinsamen Netzmodellen.

9. Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag, dass künftig nur ein europäischer Versorgungssicherheitsbericht vom Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) die alleinige Grundlage für die Einführung nationaler Kapazitätsmechanismen sein soll?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung begrüßt eine europäische Methodik für Versorgungssicherheitsberichte, wonach diese zukünftig probabilistisch sein sollen und grenzüberschreitende Ausgleichseffekte im regionalen Verbund mit unseren Nachbarstaaten berücksichtigen müssen. Diese neue Methodik sieht vor, dass u. a. der grenzüberschreitende Stromaustausch, die Erzeugung aus erneuerbaren Energien und die Verbrauchsmuster der einzelnen Länder mit berücksichtigt werden sollen. Die Bundesregierung begrüßt auch, dass Berichte auf Basis dieser neuen Methodik auch auf regionaler bzw. europäischer Ebene erstellt werden sollen.

Welche Rolle ein solcher europäischer Bericht dann spielen sollte und wie sich der europäische und der nationale Bericht zueinander verhalten sollten, wird derzeit geprüft.

10. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Vorschlägen zum Themenkomplex Netzentgelte für die deutsche Energiewende?

Der Themenkomplex „Netzentgelte“ wird an mehreren Stellen des Paketes geregelt: Zum einen gibt es detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung von Übertragungs- und Verteilernetzentgelten in Artikel 16 der Strommarktverordnung. Dieser Artikel sieht auch vor, dass die Agentur zur Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) regelmäßig Empfehlungen zu einer europaweiten Annäherung der Netzentgeltstrukturen der einzelnen Mitgliedstaaten abgibt und deren Umsetzung überwacht. Daneben schlägt die Europäische Kommission vor, dass der gesamte Bereich der Netzentgelte im Rahmen von delegierten Rechtsakten europäisch vereinheitlicht werden kann (Artikel 55 Absatz k der Strommarktverordnung).

Die konkreten Regelungen zu den Netzentgelten werden derzeit im Einzelnen geprüft. Die Bundesregierung hat jedoch Bedenken insbesondere weil:

- die politisch relevanten Entscheidungen in ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu regeln sind,
- die Mitgliedstaaten im Rahmen von delegierten Rechtsakten nur noch sehr wenig Einfluss auf den Regelungsinhalt hätten und
- zum Beispiel bei den Verteilernetzentgelten eine vollständige europäische Harmonisierung den Besonderheiten der vielen lokalen Verteilernetzbetreiber in den Mitgliedstaaten nicht gerecht werden kann.

11. Hält die Bundesregierung die Vorschläge zum Einspeisevorrang für erneuerbare Energien und zum garantierten Marktzugang für angemessen, um die Energieziele für 2030 in der EU zu verwirklichen (bitte begründen)?

Zum Einspeisevorrang im Sinne des vorrangigen Netzzugangs im Fall von Engpässen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

Der prioritäre Marktzugang („priority dispatch“) im Sinne einer festen Einspeisevergütung und Abnahmegarantie soll nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission weiterhin für kleine Anlagen gelten [500 kW, bzw. 250 kW ab 2026; in Ländern mit einem Gesamtanteil von 15 Prozent installierter Leistung von An-

lagen im Anwendungsbereich dieser Regelung halbieren sich die Schwellenwerte]. Große Anlagen gehen in die Direktvermarktung. Diese Schwellenwerte setzen auf dem Status quo der geltenden Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien der Europäischen Kommission auf und sind deutlich höher als diejenigen, die bereits im EEG 2014 eingeführt wurden.

Das Impact Assessment der Kommission zeigt, dass die CO₂-Emissionen steigen würden, sofern der Einspeisevorrang komplett gestrichen würde.

12. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Vorschlägen für die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER)?

Die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden hat sich als Gremium zur Koordination und Abstimmung der nationalen Energieregulierungsbehörden grundsätzlich bewährt.

Die Bundesregierung wird sich insbesondere dafür einsetzen, dass keine unbestimmten Kompetenzen an ACER übertragen werden, dass die Zusammenarbeit innerhalb von ACER so weiterentwickelt wird, dass die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden nicht geschwächt wird und dass insbesondere die Abstimmungsregeln so verändert werden, dass große Mitgliedstaaten nicht benachteiligt werden.

13. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass es auf europäischer Ebene ein „Common Rule Book“ für nationale Fördermechanismen von erneuerbaren Energien geben wird?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung setzt sich auch weiterhin auf europäischer Ebene dafür ein, dass die wesentlichen Rahmenvorgaben für die Ausgestaltung nationaler Förder-systeme für erneuerbare Energien im Sinne eines „Common Rulebook“ in der Erneuerbaren-Richtlinie aufgenommen werden.

14. Durch welche Vorschläge sieht die Bundesregierung die Rolle der Verbraucher gestärkt, und hat die Bundesregierung hier weitergehende Vorschläge für die europäische Ebene?

Aus Sicht der Bundesregierung enthält die Strommarkt-Richtlinie wichtige und weitgehende Regelungen, um die Verbraucherrechte unionsweit zu stärken. Beispielsweise werden die Rechte der Verbraucher hinsichtlich eines Anbieterwechsels, im Vorfeld einer Stromsperre und bei der Übermittlung von Abrechnungsinformationen gestärkt. Zugleich sollen Verbraucher durch Flexibilisierungsmaßnahmen die Möglichkeit erhalten, ihre Nachfrage stärker individuell an die Marktgegebenheiten anzupassen.

15. Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag, dass es Stromversorgern untersagt werden soll, Kunden den Abschluss von Verträgen mit Aggregatoren zu verbieten, und dass Regulierungsbehörden dazu verpflichtet werden sollen, ihre Berechnungsmethoden für Netzentgelte transparent zu machen?

Die Bundesregierung unterstützt die Regelung des Artikels 13 Absatz 1 der Strommarkt-Richtlinie, wonach Stromanbieter Vertragsabschlüsse zwischen Endkunden und Aggregatoren nicht verbieten dürfen. Die Bundesregierung begrüßt

grundsätzlich, dass in Artikel 59 Absatz 8 der Strommarkt-Richtlinie Vorgaben für transparente Berechnungsmethoden eingeführt werden.

16. Unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag, dass Mitgliedstaaten künftig das Recht für Verbraucher durchsetzen sollen, dynamische Stromtarife abzuschließen (Antwort bitte begründen)?

Nach Artikel 11 der Strommarkt-Richtlinie sollen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass jeder Endkunde das Recht hat, auf Antrag einen Stromvertrag mit dynamischen Tarifen zu erhalten. Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Einführung dynamischer Stromtarife für Endkunden, da hierdurch die Flexibilität des Verbrauchs gestärkt wird und Kosten eingespart werden können. Die Prüfung des Vorschlags im Detail ist allerdings noch nicht abgeschlossen.

