

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

7. Sondergutachten Energie der Monopolkommission – Wettbewerb mit neuer Energie – Drucksache 19/13440 –

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Kurzfassung

Die Monopolkommission analysiert in ihrem siebten Sektorgutachten nach § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vier konkrete wettbewerbspolitische Themen, die ihrer Meinung nach „aus aktueller und gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine besondere Relevanz“ aufweisen:

Beim Stromgroßhandel sieht die Monopolkommission im Atom- und Kohleausstieg zwei fundamentale Änderungen der Rahmenbedingungen, die zunehmend zu Knappheiten am Strommarkt führen können. Aufgrund der hohen Bedeutung von Marktmacht im Stromgroßhandel sei deshalb die Missbrauchsaufsicht umso wichtiger. Sie diskutiert den Entwurf eines Leitfadens von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur für die kartellrechtliche und energiegroßhandelsrechtliche Missbrauchsaufsicht. Diese sollte unter anderem den relevanten Markt an einzelnen, (viertel-) stündlichen Produkten im Stromspothandel ausrichten und nicht, wie bislang, eine Betrachtung über den Zeitraum eines Jahres hinweg vornehmen.

Auf den Märkten für Regelernergie führten nach Auffassung der Monopolkommission geänderte Rahmenbedingungen zu Wettbewerbsproblemen. Die Änderungen stünden auch im Widerspruch zu europäischen Harmonisierungsbestrebungen. Die Monopolkommission empfiehlt, zügig so genannte Regularitätsmärkte einzuführen. Um bis dahin bestehende Wettbewerbsprobleme zu reduzieren, kämen etwa bei der Vergütung von Regelernergie technische Preisobergrenzen in Betracht.

Die Monopolkommission hat die Wettbewerbssituation bei den Ausschreibungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) für Windenergieanlagen an Land und für Solaranlagen geprüft. Ausschreibungen führten nur dann zu einem kostengünstigen Ausbau, wenn es einen funktionsfähigen Wettbewerb gibt. Die Monopolkommission hat nach Analyse der Teilnehmer an den Ausschreibungen keine Marktmachtprobleme feststellen können. Bei den Windausschreibungen an Land mahnt sie jedoch unter anderem an, dass mehr potentielle Flächen verfügbar gemacht und mehr Genehmigungen erteilt werden sollten.

Bei der Elektromobilität weist die Monopolkommission auf wettbewerbspolitische und kartellrechtliche Risiken hin. Diese bestünden, wenn beim Aufbau der öffentlichen Ladeinfrastruktur nur auf reine Ausbauzahlen in der Fläche geschaut wird, ohne auf mögliche Nachteile bei der Entstehung von Marktmacht zu achten. In der Folge könnten Verbraucherinnen und Verbraucher wegen ggf. überhöhter Preise für Ladestrom von einem Umstieg auf die Elektromobilität absehen. Dies könne den Markthochlauf im Ergebnis genauso konterkarieren wie eine unzureichende Infrastruktur. Die Monopolkommission empfiehlt daher unter anderem, dass Kommunen über Ausschreibungen unterschiedliche Anbieter für den Ausbau vor Ort gewinnen.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission sich im siebten Sektorgutachten auf vier aktuelle energiepolitische Fragen konzentriert und mit der Elektromobilität nun erstmals einen Strommarktteilsektor in ihre Berichterstattung aufgenommen hat, der künftig noch weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Seit Veröffentlichung des Sektorgutachtens haben die Bundesregierung sowie nachgeordnete Behörden vielfältige Maßnahmen in den im Sektorgutachten behandelten Themengebieten auf den Weg gebracht. Diese greifen auch Empfehlungen der Monopolkommission auf.

Das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur haben die finale Fassung des gemeinsamen Leitfadens für die kartellrechtliche und energiegroßhandelsrechtliche Missbrauchsaufsicht veröffentlicht. Das Bundeskabinett hat den Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes beschlossen. Es legt fest, dass die installierte Erzeugungskapazität von Kohlekraftwerken im Strommarkt bis Ende 2030 auf insgesamt 17 Gigawatt (GW) reduziert wird und die Verstromung von Kohle bis spätestens Ende 2038 vollständig beendet werden soll. Gleichzeitig wird es Kraftwerken der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) erleichtert, von Kohle auf Gas umzustellen.

Die Bundesnetzagentur hat mit dem Regelenergie Markt ein neues Konzept der Übertragungsnetzbetreiber zur Beschaffung von Regelenergie genehmigt. Damit wird geltendes EU-Recht umgesetzt. Bis zum Start des Regelenergie Markts haben die Übertragungsnetzbetreiber auf Aufforderung der Bundesnetzagentur übergangsweise eine technische Preisgrenze als Gebotsobergrenze in den Auktionen für Sekundärregelenergie und Minutenreserve in Höhe von 9.999 Euro/MWh eingeführt.

Die Bundesregierung arbeitet intensiv daran, verschiedene Maßnahmen umzusetzen, sodass wieder mehr und auch schneller Genehmigungen für Windenergieprojekte an Land erteilt werden können.

Das Bundeskabinett hat das Klimaschutzprogramm 2030 beschlossen, mit dem der Klimaschutzplan 2050 umgesetzt werden soll. Im Bereich Verkehr enthält es unter anderem Maßnahmen, um die Elektromobilität zu fördern. Die Bundesregierung will, dass die Ladeinfrastruktur für Elektromobilität weiter ausgebaut wird und in Deutschland bis 2030 insgesamt eine Million öffentlich zugängliche Ladepunkte zur Verfügung stehen. Am 18. November 2019 hat das Bundeskabinett den „Masterplan Ladeinfrastruktur“ verabschiedet. Gemeinsam mit Kommunen und Ländern sowie mit der Automobilindustrie und der Energiewirtschaft wird sie das Maßnahmenbündel für den Aufbau der öffentlich zugänglichen und der nicht-öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur für Personenkraft- und Nutzfahrzeuge entschieden umsetzen.

Zusammenfassend nimmt die Bundesregierung zum Sondergutachten der Monopolkommission wie folgt Stellung:

1. Entwicklungen bei Wettbewerb und Missbrauchsaufsicht im Stromgroßhandel

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre Analyse zentraler Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Energy-Only-Market. Dieser ist dann gegeben, wenn Preisspitzen wichtige Investitionssignale senden, Kraftwerkskapazitäten auf Grund von tatsächlichen Knappheiten ggf. zu erweitern. Hohe Preise, die hingegen auf Marktmachtmisbrauch zurückzuführen sind, führen zu Fehleinschätzungen über den tatsächlichen Kapazitätsbedarf und somit zu Fehlinvestitionen. Die Bundesregierung sieht daher wie die Monopolkommission in einer effizienten und effektiven Missbrauchsaufsicht eine große Bedeutung für den deutschen Strommarkt. Das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur haben die finale Fassung des gemeinsamen Leitfadens für die kartellrechtliche und energiegroßhandelsrechtliche Missbrauchsaufsicht am 27. September 2019 veröffentlicht. Der Entwurf des Leitfadens war vom 20. März bis 20. Mai 2019 schriftlich konsultiert worden.

In dem nach Ablauf der öffentlichen Konsultation des Leitfadentwurfs, aber vor Veröffentlichung des finalen Leitfadens vorgelegten 7. Sektorgutachten Energie regt die Monopolkommission unter anderem an, den Leitfaden stärker an möglichen Marktmachtrisiken zu orientieren. Bei ihrem Vorschlag, die Missbrauchsaufsicht bereits dann anzuwenden, wenn die Kapazität eines Anbieters in einer (Viertel-) Stunde notwendig ist, um die Gesamtnachfrage zu decken, handelt es sich um eine bereits im Leitfaden adressierte und begründet abgelehnte Forderung: Erst bei einer Unverzichtbarkeit in einer signifikanten Anzahl von Stunden wird ein Ausmaß an Marktmacht erreicht, das es verhältnismäßig erscheinen lässt, kartellrechtliche Missbrauchsvorschriften anzuwenden.

Dementsprechend ist aus Sicht der Bundesregierung auch die von der Monopolkommission bevorzugte, an (einzelnen) kurzfristigen Produkten im Stromgroßhandel ausgerichtete zeitliche Marktabgrenzung nicht sachgerecht. Denn auf dieser Grundlage wäre Marktbeherrschung ggf. auch bei Unverzichtbarkeit in nur einer Viertelstunde festzustellen. Dieser Ansatz stünde zudem nicht in Einklang mit gesetzlichen Erfordernissen: Demnach muss Marktbeherrschung als Grundvoraussetzung für das „scharfe Schwert“ der Missbrauchsaufsicht strukturell abgesichert und nachhaltig vorliegen; zudem muss sie die Möglichkeit zu einer systematischen Ausnutzung vermitteln. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene rollierende, zum Beispiel ein Jahr überspannende Betrachtung anstelle der Betrachtung von Kalenderjahren war im Leitfaden ohnehin vorgesehen.

In den Leitfaden wie von der Monopolkommission empfohlen ein Konzept zur Überprüfung technischer Ausfälle aufzunehmen, würde dem Ziel eines Leitfadens nicht dienen. Es ist zwar richtig, dass eine missbräuchliche Kapazitätszurückhaltung als technischer Ausfall verschleiert werden könnte. Auf diese Möglichkeit hat das Bundeskartellamt unter anderem bereits in seiner Sektoruntersuchung im Jahr 2011 hingewiesen. Doch das Ziel des Leitfadens besteht darin, die maßgeblichen Grundsätze der Abgrenzung zulässiger Preisspitzen von einer missbräuchlichen Kapazitätszurückhaltung zu verdeutlichen. Die Erläuterung eines Konzepts für die Überprüfung technischer Ausfälle ginge weit über dieses Ziel hinaus und würde aufgrund der noch fehlenden Fallpraxis erfordern, auf sehr viele einzelfallspezifische Möglichkeiten und technische Details einzugehen, ohne jedoch deren praktische Relevanz einschätzen zu können. Erforderliche Konzepte und Ermittlungsansätze zu entwickeln, kann daher zunächst der konkreten Fallpraxis vorbehalten bleiben.

Die auf eine bestimmte Lesart einzelner Urteile gestützte Rechtsauffassung der Monopolkommission, dass die Deckung von Vollkosten einen Missbrauch durch Kapazitätszurückhaltung sachlich nicht rechtfertigen kann, wird von der Bundesregierung derzeit nicht geteilt. Das betroffene Unternehmen kann grundsätzlich verschiedene Rechtfertigungsgründe vortragen; der Rechtsrahmen sieht hierzu keinen abschließenden Kanon vor. Die Kartellbehörde hat alle Umstände des konkreten Einzelfalls zu würdigen.

2. Wettbewerbsentwicklung im Regelergiesystem

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Bundesnetzagentur am 8. Oktober 2019 den Vorschlag der Übertragungsnetzbetreiber genehmigt hat, einen Regelarbeitsmarkt einzuführen. Dieser wird voraussichtlich im November 2020 starten. Somit wird eine zentrale Handlungsempfehlung der Monopolkommission umgesetzt, einen solchen Regelarbeitsmarkt zeitnah einzuführen.

Wie von der Monopolkommission empfohlen, wurde bis dahin übergangsweise eine technische Preisgrenze eingeführt: In den Auktionen für Sekundärregelleistung und Minutenreserve gilt seit dem Erbringungstag 17. Oktober 2019 eine Gebotsobergrenze in Höhe von 9.999 Euro/MWh. Sie schützt Bilanzkreisverantwortliche vor unbilligen wirtschaftlichen Härten, die andernfalls bei bereits geringen Prognoseungenauigkeiten anfallen könnten.

Bezüglich des Ausgleichenergiesystems teilt die Bundesregierung grundsätzlich die Auffassung der Monopolkommission, dass dieses nicht weiterzuentwickeln sei, bevor die neue Marktsituation nach Einführung des Regelarbeitsmarkts bekannt ist. Dennoch ist nach Auffassung der Bundesregierung ein zeitnahes Handeln angezeigt. Denn das derzeitige Ausgleichenergiesystem kann bei niedrigen Ausgleichsenergiepreisen Anreize dafür setzen, Arbitragegeschäfte zwischen Stromhandel und Bilanzkreissystem zu tätigen. Dies konnte zuletzt an drei Tagen im Juni 2019 in größerem Maße beobachtet werden. Wengleich rechtswidrig, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Bilanzkreisverantwortliche in Situationen, in denen der kontinuierliche Intraday-Preis über dem voraussichtlichen Ausgleichsenergiepreis liegt, ihren Bilanzkreis unausgeglichen lassen, um daraus wirtschaftliche Vorteile zu ziehen. Deshalb bereitet die Bundesnetzagentur eine Verbesserung der Preiskopplung mit dem Intraday-Markt vor. Diese soll spätestens mit der Einführung des Regelarbeitsmarkts in Kraft treten.

3. Wettbewerbsentwicklung bei den Ausschreibungen für erneuerbare Energien

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass ausreichend Flächen bzw. Genehmigungen zur Verfügung stehen müssen, um die Ausbauziele bei den erneuerbaren Energien zu erreichen. Und nur bei einem ausreichend hohen Wettbewerbsniveau mit mehr Gebots- als Ausschreibungsvolumina können Ausschreibungen kostensenkend wirken. Zuletzt war das Wettbewerbsniveau auf Grund fehlender Flächen bzw. Genehmigungen zu niedrig. Die Bundesregierung arbeitet intensiv an der Umsetzung verschiedener Maßnahmen, damit wieder mehr Flächen zur Verfügung stehen bzw. Genehmigungen erteilt werden.

Solange dies nicht der Fall ist, empfiehlt die Monopolkommission, die Ausschreibungsmengen insbesondere bei Wind an Land so weit zu reduzieren, dass zumindest die vorhandenen Flächen bzw. Genehmigungen in den

Ausschreibungen im Wettbewerb miteinander stehen. Diese Empfehlung steht in einem Spannungsverhältnis zu den im Klimaschutzplan bestätigten Ausbauzielen für erneuerbare Energien. Für die Bundesregierung steht daher im Vordergrund ihrer Bemühungen, bestehende Hemmnisse für neue Projekte zu beseitigen, so dass die ursprünglich geplanten Ausbaumengen wieder über wettbewerbsintensive Ausschreibungen bezuschlagt werden können.

Die Bundesregierung schließt sich der Monopolkommission an, dass bzgl. der Konzentration in den Ausschreibungen für Windenergie an Land und für Photovoltaik-Freiflächenanlagen aktuell kein Handlungsbedarf erkennbar ist, diese aber weiter beobachtet werden sollte.

Die Bundesregierung folgt der Monopolkommission auch darin, keine neuen Privilegien für Bürgerenergiegesellschaften innerhalb des Auktionsdesigns einzuführen, da hiermit negative Erfahrungen gemacht wurden.

4. Wettbewerbliche Aspekte des Aufbaus von öffentlicher Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass neben der Verfügbarkeit von öffentlichen Ladesäulen auch die Höhe der Verbraucherpreise für das Laden inklusive des Ladestroms eine wesentliche Rolle für den Erfolg der E-Mobilität spielen werden.

Bezüglich der Preishöhe ist eine hohe Attraktivität für Nutzer bei niedrigen Preisen gegeben. Überhöhte Preise können sich insbesondere bei der Ausübung von Marktmacht durch monopolistische Anbieter einstellen. Dem ist entsprechend entgegenzuwirken. Dies kann zum Beispiel durch einen „Wettbewerb um den Markt“ erfolgen, bei dem dasjenige Unternehmen den Zuschlag für den Aufbau von Ladeinfrastruktur in einem definierten Gebiet erhält, welches den aus Kundensicht attraktivsten Endkundenpreis anbietet. In ähnlicher Weise erfolgt auf Bundesebene im Rahmen der Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur derzeit das Ranking der Förderanträge nach den geringsten Förderkosten pro kW-Ladeleistung.

Neben dem im Gutachten der Monopolkommission thematisierten Aspekt der Bepreisung von Ladevorgängen sind auch ein verlässlicher und zügiger Aufbau der öffentlichen Ladeinfrastruktur, ein nutzerfreundlicher Betrieb sowie eine ausreichende räumliche Abdeckung und eine ausreichende Kapazität des Ladenetzwerks für den Erfolg der Elektromobilität besonders wichtig. Der Masterplan Ladeinfrastruktur sieht daher einen deutlichen Aufbau öffentlich zugänglicher Ladepunkte bis 2022 und im Nachgang bis 2030 vor.

Geeignete Modelle für den Aufbau von öffentlicher Ladeinfrastruktur sollten in Abhängigkeit des konkreten Nutzungsszenarios (beispielsweise kommunales Normalladen, Ultra-Schnellladen an Bundesautobahnen etc.) und etwaiger Besonderheiten (bspw. lokale Verkehrskonzepte, Knappheit an Parkflächen) gewählt werden. Dabei sind auch die in der Hochlaufphase an vielen Standorten nicht gegebene Wirtschaftlichkeit und die verschiedenen Möglichkeiten für den Einsatz öffentlicher Mittel zur Unterstützung des Markthochlaufs zu berücksichtigen.

II. Ausführliche Stellungnahme

1. Gegenstand der Stellungnahme der Bundesregierung

Gemäß § 62 EnWG hat die Monopolkommission den Auftrag, alle zwei Jahre ein Gutachten über den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs im Bereich der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas vorzulegen. Am 18. September 2019 ist die Monopolkommission diesem Auftrag mit der Veröffentlichung ihres Sektorgutachtens „Wettbewerb mit neuer Energie“ zum siebten Mal nachgekommen. Die Bundesregierung hat das Sondergutachten dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am gleichen Tag zugeleitet.

Hiermit nimmt die Bundesregierung nach § 62 Absatz 2 Satz 2 EnWG zum Gutachten Stellung. Die Stellungnahme orientiert sich maßgeblich an der Struktur des Sondergutachtens.

2. Entwicklungen bei Wettbewerb und Missbrauchsaufsicht im Stromgroßhandel (S. 14 bis 35)

Wie von der Monopolkommission zutreffend dargelegt, ist es für die Funktionsfähigkeit des Energy-Only-Markts entscheidend, dass Preisspitzen tatsächliche Knappheiten widerspiegeln und nicht auf Marktmachtmissbrauch zurückzuführen sind. Die Bundesregierung hat daher das Bundeskartellamt beauftragt, einen regelmäßigen Marktmachtbericht zu verfassen. Dieser wurde erstmals am 19. Dezember 2019 veröffentlicht. Zudem

hat sie das Bundeskartellamt gebeten, einen Leitfaden zu erstellen, der Ausführungen zur Anwendung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht auf dem Stromer Absatzmarkt enthält. Der Entwurf eines solchen Leitfadens war vom 20. März bis 20. Mai 2019 schriftlich konsultiert worden. In der Konsultation des Leitfadens haben Stromerzeugungsunternehmen, Verbände, Strombörsen, eine nationale Regulierungsbehörde und ein wissenschaftliches Institut insgesamt zwölf Stellungnahmen abgegeben. Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur haben die finale Version des Leitfadens am 27. September 2019 veröffentlicht (vgl. Leitfaden für die kartellrechtliche und energiegroßhandelsrechtliche Missbrauchsaufsicht im Bereich Stromerzeugung/-großhandel – Preisspitzen und ihre Zulässigkeit, Bonn 2019).

Die Monopolkommission hat ihr Sektorgutachten veröffentlicht, nachdem die öffentliche Konsultation beendet, der finale Leitfaden aber noch nicht durch das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur veröffentlicht war. Sie spricht in ihrem Gutachten verschiedene Empfehlungen aus. Einige dieser Empfehlungen gehen über das hinaus, was der Leitfaden leisten kann und soll, andere sind im Leitfaden umgesetzt oder jedenfalls adressiert. Aus Sicht der Bundesregierung, beruht vereinzelt der von der Monopolkommission identifizierte Anpassungsbedarf der Entwurfsfassung offenbar auch auf aufklärbaren Missverständnissen.

Hinsichtlich der sachlichen Marktabgrenzung spricht sich die Monopolkommission dafür aus, die Erzeugung aus erneuerbaren Energien im Stromer Absatzmarkt differenziert zu berücksichtigen. Die Praxis des Bundeskartellamts, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gefördert wird, grundsätzlich nicht in den Erstabsatzmarkt einzubeziehen, sieht die Monopolkommission zwar mit Blick auf Windkraft- und Solaranlagen als durchaus begründet an. Mit Blick auf die EEG-geförderten dezentralen Anlagen zur Stromerzeugung aus Wasserkraft, Deponie-, Klär- und Grubengas, Biomasse sowie Geothermie spricht sie sich aber dafür aus, diese im Erstabsatzmarkt für Strom zu berücksichtigen. Grund hierfür sind die grundsätzlich flexibleren Einsatzmöglichkeiten und die marktpreisabhängige Vergütung. Deshalb empfiehlt sie, auch diese erneuerbaren Energieträger im endgültigen Leitfaden zu berücksichtigen.

Dies ist für sich gesehen zunächst nachvollziehbar. Allerdings erzeugen die genannten Anlagearten bislang in keinem nennenswerten Umfang Strom. Zudem ist ein strategisches Verhalten, die Erzeugung gezielt und preisabhängig zu steuern, bei den hierfür in Frage kommenden erneuerbaren Energieträgern derzeit nicht zu beobachten. Insofern erscheint es aus Sicht der Bundesregierung derzeit (noch) nicht angezeigt, die Marktabgrenzung entsprechend anzupassen.

Die Monopolkommission empfiehlt zudem, die Märkte zeitlich auf Basis der kurzfristigen, (viertel-)stündlichen Kontrakte am Energiespotmarkt abzugrenzen. Hierfür führt sie zwei Gründe an: Zum einen führe die Jahresbetrachtung zu erheblichen Risiken für die Markteffizienz, wenn marktmächtige Versorger mehrere hundert Stunden im Jahr Kapazität zurückhalten und so die Preise anheben könnten, ohne dabei dem kartellrechtlichen Missbrauchsverbot zu unterliegen. Zum anderen wähle das Bundeskartellamt bei der Prüfung des missbräuchlichen Verhaltens aus guten Gründen dann ebenfalls die kurzfristige Betrachtung einzelner Kontrakte. Dies könne nach dem Verständnis der Monopolkommission zu der paradoxen Situation führen, dass ein Versorger rückwirkend für ein bereits früh im Kalenderjahr liegendes Verhalten belangt werde. Nämlich dann, wenn der Versorger erst im späteren Verlaufe des zugrunde gelegten Kalenderjahres aufgrund zufälliger – zum Beispiel meteorologischer – Ereignisse für das Gesamtjahr vom Bundeskartellamt gesetzte Schwellenwerte (Anzahl der Stunden, in denen der Versorger unverzichtbar war) überschreitet.

Die Bundesregierung teilt die vom Bundeskartellamt auch im Leitfaden ausführlich begründete Auffassung, die Feststellung der Marktbeherrschung nicht schon auf das Vorliegen der Unverzichtbarkeit in einzelnen (Viertel-)Stunden zu gründen. Denn Marktbeherrschung als Grundvoraussetzung für das Eingreifen der Missbrauchsaufsicht muss strukturell abgesichert und nachhaltig vorliegen sowie die Möglichkeit einer systematischen Ausnutzung vermitteln. Dies kann jedoch nicht bei Unverzichtbarkeit in einzelnen (Viertel-)Stunden gegeben sein.

Die Monopolkommission empfiehlt im Falle eines Festhaltens an der Jahresbetrachtung wenigstens nicht auf ein konkretes Kalenderjahr abzustellen, sondern eine rollierende Betrachtung vorzunehmen. So ließe sich zumindest das Problem vermeiden, dass ein Versorger rückwirkend für ein Verhalten belangt werden kann. Allerdings ist die Annahme der Monopolkommission, das Bundeskartellamt lege seiner Betrachtung ein Kalenderjahr zugrunde, nicht zutreffend. Zwar war das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung aus dem Jahr 2011 tatsächlich so vorgegangen. Doch im aktuellen Leitfaden ist die empfohlene rollierende Betrachtung nun ohnehin vorgesehen.

Im Übrigen verweist der Leitfaden hinsichtlich von Veränderungen der Marktabgrenzungspraxis und der Marktverhältnisse auf den regelmäßigen Marktmachtbericht (§ 53 Absatz 3 Satz 2 GWB). Es ist dessen gesetzliche Aufgabe, etwaige Veränderungen hierbei zu kommunizieren.

Die Monopolkommission bemängelt, wesentliche Berechnungsgrundlagen von Inkrementalkosten (oder: Grenzkosten) seien im Leitfaden unklar umschrieben. In der Folge fehle es Unternehmen an hinreichender Transparenz darüber, welches Einsatzverhalten ihrer Kraftwerke als missbräuchlich bewertet werden könnte: Nach Auffassung der Bundesregierung sollte ein entsprechendes Detaillierungsniveau allerdings eher der Fallpraxis vorbehalten bleiben. Zudem sind die angesprochenen methodischen Herausforderungen, Inkrementalkosten bei Pump- oder Speicherwasserkraftwerken zu berechnen, wegen laufender technischer Weiterentwicklungen noch theoretischer Natur. Aus Sicht der Bundesregierung ist es daher noch zu früh, diese Fragen abschließend und im Format eines Leitfadens zu beantworten.

Dies gilt schließlich auch für das von der Monopolkommission angeregte Konzept zur Überprüfung von technischen Ausfällen. Zumindest solle im Leitfaden thematisiert werden, dass eine Kapazitätszurückhaltung als technischer Ausfall verschleiert werden könnte. Auf diese Möglichkeit hat das Bundeskartellamt unter anderem bereits in der Sektoruntersuchung im Jahr 2011 hingewiesen. Das Ziel des Leitfadens besteht darin, die maßgeblichen Grundsätze der Abgrenzung zulässiger Preisspitzen von einer kartellrechtlich-missbräuchlichen Kapazitätszurückhaltung zu verdeutlichen. Ein Konzept für die Überprüfung technischer Ausfälle zu erläutern, ginge weit über dieses Ziel hinaus und würde aufgrund der noch fehlenden Fallpraxis erfordern, auf sehr viele einzelfallspezifische Möglichkeiten und technische Details einzugehen, ohne jedoch deren praktische Relevanz einschätzen zu können. Eine Entwicklung der erforderlichen Konzepte und Ermittlungsansätze kann daher zunächst der konkreten Fallpraxis vorbehalten bleiben.

Hinsichtlich sachlicher Rechtfertigungsgründe einer Kapazitätszurückhaltung weist die Monopolkommission darauf hin, dass ihrer Meinung nach die Anerkennung einer an den Vollkosten gemessenen Kostenunterdeckung als sachliche Rechtfertigung die effiziente Kapazitätssteuerung am Strommarkt gefährden könne. Unklar bleibt ihrer Ansicht nach, wie mit den Kosten ineffizienter Kraftwerke umzugehen sei bzw. wie diese vom Bundeskartellamt identifiziert werden könnten. Mangels konkreter gesetzlicher Vorgaben und einschlägiger Fallpraxis empfiehlt sie daher, die genannten Aspekte im Leitfaden weitergehend zu erläutern. Hierzu ist festzuhalten, dass eine Klarstellung zum Umgang mit möglichen Kosten ineffizienter Kraftwerke im Leitfaden enthalten ist. Die Prüfung der sachlichen Rechtfertigung erfolgt in Hinblick auf die Deckung effizienter Kosten. Die Kosten ineffizienter Kraftwerke bleiben insoweit unberücksichtigt. Aus Sicht der Bundesregierung hebt der Leitfaden der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamts zudem zutreffend hervor, dass betroffene Unternehmen grundsätzlich verschiedene sachliche Rechtfertigungsgründe vortragen können und das Gesetz hier keinen abschließenden Kanon vorsieht. Auch erscheint eine vollumfängliche Behandlung dieses Tatbestandmerkmals im Rahmen des Leitfadens u. a. deshalb nicht angezeigt, da die Kartellbehörde alle Umstände des konkreten Einzelfalls zu würdigen hat und bislang, wie von der Monopolkommission festgestellt, keine einschlägige Fallpraxis zur Rechtfertigung einer Kapazitätszurückhaltung vorliegt. Auch hier ginge eine vertiefte und detaillierte Ausarbeitung über die Ziele und das Format eines Leitfadens deutlich hinaus.

3. Wettbewerbsentwicklung im Regelenergiesystem (S. 36 bis 67)

Mit Regelenergie werden unvorhergesehene Ungleichgewichte zwischen Einspeisung und Ausspeisung im Stromversorgungssystem kurzfristig ausgeglichen, um die Netzfrequenz auf ihrem Sollwert stabil zu halten (in Europa: 50 Hertz). Somit können schwankungsbedingte Schäden an Geräten und Infrastruktur verhindert werden. Gemäß § 13 Absatz 1 Nummer 2 EnWG liegt die Verantwortung hierfür bei den Übertragungsnetz-betreibern. Gemäß § 22 Absatz 2 Satz 1 EnWG ist Regelenergie durch diese über ein diskriminierungsfreies und transparentes Ausschreibungssystem zu beschaffen. Regelenergie können Stromproduzenten, Stromverbraucher oder Betreiber von Speichern anbieten. Es gibt drei Qualitäten von Regelenergie, die sich darin unterscheiden, wie und wann ab Auftreten der Frequenzabweichung sie aktiviert werden und wie lange sie genutzt werden können: Die Primärregelleistung wird innerhalb von 30 Sekunden automatisch und dezentral im gesamten Verbundsystem aktiviert, sobald die Netzfrequenz vom Sollwert abweicht. Spätestens nach 5 Minuten wird sie von der Sekundärregelleistung abgelöst, welche ebenfalls automatisch, jedoch selektiv und verursachungsgerecht in den betroffenen Regelzonen aktiviert wird. Die Sekundärregelleistung soll die Abweichung der Netzfrequenz innerhalb von fünf Minuten vollständig ausgleichen. Spätestens nach 15 Minuten löst die Minutenreserveleistung die Sekundärregelleistung ab. Sie wird nicht automatisch, sondern durch die systemverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber aktiviert und steht für längere Zeiträume zur Verfügung. Regelleistung wird in Deutschland regelzonenübergreifend ausgeschrieben und über eine Internetplattform marktbasiert beschafft.

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die umfassende Analyse der Monopolkommission, wie Regelenergie beschafft und abgerechnet wird. Die Monopolkommission stellt die Änderungen des Ausschreibungsdesigns für die Regelleistungsqualitäten Sekundärregelleistung und Minutenreserveleistung seit der ersten Festlegung

der Bundesnetzagentur im Jahr 2007 dar. Sie erläutert die Komplexität, die sich aus dem multidimensionalen Gebots- und Zuschlagsverfahren (Vorhalten von Kapazitäten, Leistungspreis für die zu reservierenden Kapazitäten und Arbeitspreis für den tatsächlichen Abruf von Regelenergie) ergibt und reflektiert sehr richtig die Vor- und Nachteile der bislang angewandten wie auch diskutierten Verfahren. Dabei sind vor allem die Effizienz der unterschiedlichen Zuschlags-, Preis- und Aktivierungsregeln sowie die sich ergebende Wettbewerbsintensität wichtige Kriterien für deren Beurteilung. Für die Regelenergie sollten sich effiziente, marktgetriebene Knappheitspreise, jedoch keine missbräuchlichen oder manipulierten Preise einstellen. Die Monopolkommission konstatiert, dass es in den bisher angewandten Systemen nicht trivial ist, dies zu unterscheiden und zu bewerten. Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission überein, dass das Ziel ein System mit hoher Wettbewerbsintensität und ausreichend Wettbewerbern am Markt ist, in dem die Gebote für Regelenergie möglichst auf den tatsächlichen variablen Kosten basieren und dadurch die kostengünstigsten Anbieter zum Zug kommen. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist ein ungehinderter Marktzugang für Erneuerbare-Energien-Anlagen sowie Kleinanlagen, um im Interesse des Wettbewerbs und der Flexibilität die vorhandenen Potentiale für Regelenergie vollständig auszuschöpfen.

Die zentrale Handlungsempfehlung der Monopolkommission, einen Regelarbeitsmarkt einzuführen, hat die Bundesregierung nachdrücklich unterstützt und bereits entscheidend vorangebracht. Die Bundesnetzagentur hat am 2. Oktober 2019 den Vorschlag der Übertragungsnetzbetreiber genehmigt, einen Regelarbeitsmarkt einzuführen (Beschluss BK6-18-004-RAM). Dieser wird voraussichtlich im November 2020 implementiert sein. Demnach wird es auch Anbietern von Regelenergie möglich sein, die sich nicht an den Ausschreibungen für die Vorhaltung von Regelenergie beteiligt oder dort keinen Zuschlag erhalten haben, ein Arbeitspreisangebot abzugeben und Regelenergie bereitzustellen. Ein solcher Regelarbeitsmarkt erfüllt die oben genannten Kriterien.

Der Regelarbeitsmarkt bereitet auch den Weg, dass grenzübergreifend harmonisierte Regelreserveprodukte entwickelt werden können, die zukünftig auf europäischen Plattformen angeboten werden können. Damit ist Deutschland für das europäische Ziel gut aufgestellt, Regelenergiemärkte in Europa zu harmonisieren.

Für die Übergangszeit bis zur Einführung eines Regelarbeitsmarktes empfiehlt die Monopolkommission, das Zuschlagssystem nicht bzw. allenfalls in Bezug auf die Vergütung zu ändern. Diese Haltung vertritt auch die Bundesregierung. Sie teilt die Einschätzung der Monopolkommission zu den dargelegten Risiken. Um die Gefahr von extremen, nicht auf Knappheit basierenden Preisen zu adressieren, hat die Bundesnetzagentur eine technische Preisgrenze eingeführt (Beschluss BK6-18-004-RAM vom 2. Oktober 2019). Sie hat die Übertragungsnetzbetreiber aufgefordert, übergangsweise eine technische Preisgrenze als Gebotsobergrenze in den Auktionen für Sekundärregelleistung und Minutenreserve in Höhe von 9.999 Euro/MWh mit erstmaliger Anwendung zum Erbringungstag 17. Oktober 2019 festzulegen. Die Gebotsobergrenze ist ein Mittel, um die Auswirkungen von Wettbewerbsdefiziten übergangsweise abzumildern und schützt Bilanzkreisverantwortliche vor unbilligen wirtschaftlichen Härten. Diese könnten andernfalls bei bereits geringen Prognoseungenauigkeiten auftreten. Bilanzkreisverantwortliche sind Netznutzer, die verpflichtet sind, Stromeinspeisungen und –entnahmen in ihrem Bilanzkreis, einem Zusammenschluss von Netznutzern, auszugleichen. Dennoch auftretende Ungleichgewichte werden von den Übertragungsnetzbetreibern über Regelenergie ausgeglichen und den Bilanzkreisverantwortlichen über Ausgleichsenergiepreise in Rechnung gestellt.

Im aktuell geltenden Zuschlagmechanismus wäre nach Auffassung der Monopolkommission anstelle einer technischen Preisgrenze theoretisch auch die Vergütung der abgerufenen Regelenergie nach dem Einheitspreisverfahren geeignet, die Kosteneffizienz im Gebotsverhalten herzustellen. Regelenergie wird derzeit nach dem sog. Gebotspreisverfahren (pay as bid) vergütet. Demnach erhalten Bieter bei Abruf von Regelenergie eine Vergütung in der Höhe des individuellen Gebotes. Alternativ – und künftig durch europäisches Recht vorgesehen – kann die Vergütung auch nach dem sog. Einheitspreisverfahren (uniform pricing) erfolgen. Nach diesem Verfahren erhalten alle Bieter den Preis des letzten (teuersten) abgerufenen Gebotes der Merit Order. Es kann gezeigt werden, dass in perfekt funktionierenden Märkten beide Verfahren zu identischen Geboten und Gesamtkosten führen. Bei mangelndem Wettbewerb ist hingegen das Einheitspreisverfahren besser als das Gebotspreisverfahren in der Lage, Gebote zu tatsächlichen Grenzkosten anzureizen. Zudem senkt es die Markteintrittshürden für neue Anbieter. Die Monopolkommission erkennt aber richtigerweise an, dass vor Einführung des Regelarbeitsmarktes die Umstellung auf das Einheitspreisverfahren mit dem Risiko von höheren Gesamtkosten behaftet ist. Dies deshalb, weil einzelne letzte Gebote in der Merit Order die Vergütung für alle Marktteilnehmer bestimmen können. Deshalb unterstützt die Bundesregierung die Linie der Bundesnetzagentur, bis zu Beginn des Regelarbeitsmarktes eine technische Preisgrenze anzuwenden. Das Einheitspreisverfahren wird mit dem Regelarbeits-

markt eingeführt. Die Gefahr höherer Gesamtkosten ist dann gebannt, weil alle potentiellen Anbieter von Regenergie, auch solche, die im ersten Schritt keinen Zuschlag für die Reservierung von Regelleistungskapazitäten erhalten haben, kurzfristig Regenergie werden anbieten können.

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die Auffassung, dass das Ausgleichsenergiepreissystem erst nach der Einführung des Regularbeitsmarkts mit entsprechenden Erfahrungswerten weiterentwickelt und vor dem Hintergrund der sich daraus neu ergebenden Marktsituation erneut geprüft werden sollte. Dennoch ist nach Auffassung der Bundesregierung aufgrund der außergewöhnlichen Systembilanzungleichgewichte an drei Tagen im Juni 2019 ein zeitnahes Handeln angezeigt. Denn das derzeitige Ausgleichsenergiesystem kann bei niedrigen Ausgleichsenergiepreisen Anreize dafür setzen, Arbitragegeschäfte zwischen Stromhandel und Bilanzkreissystem zu tätigen. Wenngleich rechtswidrig, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Bilanzkreisverantwortliche in Situationen, in denen der Intraday-Referenzpreis über dem voraussichtlichen Ausgleichsenergiepreis liegt, ihren Bilanzkreis unausgeglichen lassen, um daraus wirtschaftliche Vorteile zu ziehen: Die „Strafzahlung“ über Ausgleichsenergiepreise ist günstiger als der Bilanzausgleich über einen entsprechenden Strombezug. Deshalb hat die Bundesnetzagentur die Preiskopplung mit dem Intraday-Markt weiterentwickelt (Verfahren BK6-19-217, welches mit Beschluss vom 11. Dezember 2019 BK6-12-024 ablöst). Zum einen wird der Intraday-Referenzpreis für die Berechnung des Ausgleichsenergiepreises angepasst, wodurch Arbitragegeschäfte zwischen kontinuierlichem Intraday-Handel und Ausgleichsenergiesystem unterbunden werden. Zum anderen wird das Ausgleichsenergiepreis-Abrechnungssystem angepasst: In Viertelstunden, in denen der Regelzonenverbundsaldo, das heißt die saldierte Unterdeckung aller Bilanzkreise zusammen, mehr als 80 Prozent der kontrahierten Regelleistung entspricht, wird im Rahmen der Bilanzkreisabrechnung ein Zu- bzw. Abschlag auf den regelzonenübergreifenden einheitlichen Ausgleichsenergiepreis von 50 Prozent, mindestens jedoch 100 Euro/MWh erhoben. Dies soll in Situationen niedriger Arbeitspreise für Regenergie die Anreize für regelwidriges Verhalten der Bilanzkreisverantwortlichen durch absichtliches Nicht-Einhalten der Bilanzkreistreue minimieren. Diese Regeln sollen spätestens mit dem Regularbeitsmarkt in Kraft treten. Die Bundesregierung erachtet diese Regeländerungen als wirksame Mittel, um preissystembedingte Bilanzungleichgewichte zu verhindern.

4. Wettbewerbsentwicklung bei den Ausschreibungen für erneuerbare Energien (S. 68 bis 95)

Die Monopolkommission stellt ausführlich dar, wie die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) finanziell im Zeitablauf gefördert wird.

Zudem untersucht die Monopolkommission mittels gängiger Konzentrationsmaße, ob und in welchem Ausmaß große Unternehmen oder Multiprojektbieter die Ausschreibungen in den Jahren 2017 und 2018 dominiert haben. Die Konzentration bei den Ausschreibungen für Windenergie an Land war demnach im Jahr 2017 gering, stieg 2018 im Jahresvergleich aber an. Gründe hierfür könnten nach Auffassung der Monopolkommission etwa der Wegfall der Privilegien für Bürgerenergiegesellschaften und somit eine geringere Teilnehmerzahl sein. Bei den Ausschreibungen für Solaranlagen zeigt sich eine mittlere Konzentration, die bis 2018 ebenfalls angestiegen ist. In beiden Fällen liegen aber selbst die höheren Konzentrationsmaße immer noch deutlich unter den gesetzlichen Vermutungsschwellen für eine marktbeherrschende Stellung in § 18 Absatz 4 (40 Prozent für ein einzelnes Unternehmen) und Absatz 6 (u. a. 66 Prozent für die Gesamtheit von fünf oder weniger Unternehmen) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Aufbauend auf dieser Analyse sieht die Monopolkommission im Ergebnis derzeit keinen wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf, mahnt aber wegen zuletzt zunehmender Konzentration zur Wachsamkeit. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzungen. Sie wird die Wettbewerbssituation im Rahmen der Evaluierung der Ausschreibungen weiter beobachten.

Einen Handlungsbedarf sieht die Monopolkommission dagegen in Bezug auf die Teilnahme an den Ausschreibungen für Windenergie an Land. Angesichts unterzeichneter Ausschreibungen ab Mai 2018 stellt sie treffend dar, dass dauerhaft geringere Gebots- als Ausschreibungsvolumina dazu führen, dass verbleibende Bieter ihre Gebote nahe oder auf dem jeweils geltenden Höchstwert abgeben. Dies konterkariert die Ausbauziele und den Ausschreibungsmechanismus. Deshalb schlägt die Monopolkommission als erstbeste Lösung vor, die Markteintrittsbarrieren für Akteure abzubauen, indem ausreichend Flächen zur Verfügung gestellt bzw. Genehmigungen erteilt werden. Diese Forderung richtet sich an eine Vielzahl von Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. So lange aber nicht ausreichend Flächen beziehungsweise Genehmigungen gewährleistet würden, sollte als zweitbeste Lösung die Ausschreibungsmenge entsprechend nach unten angepasst werden, damit wenigstens die verbliebenen Gebote in einem tatsächlichen Wettbewerb zueinander stehen.

Die Bundesregierung schätzt weite Teile der Analyse der Monopolkommission als zutreffend ein. Sie ist ebenfalls der Auffassung, dass ausreichend Flächen zur Verfügung stehen bzw. Genehmigungen erteilt werden müssen, um die Ausbauziele bei den erneuerbaren Energien zu erreichen. Dies ist auch zentrale Voraussetzung dafür, dass ausreichend Gebotsflächen im Wettbewerb zueinander stehen und somit der Ausbau kosteneffizient erfolgen kann. In diesem Sinne war das Wettbewerbsniveau bei den Ausschreibungen von Windenergie an Land in den letzten Runden zu gering. Die Bundesregierung arbeitet deshalb intensiv an verschiedenen Maßnahmen, um die Wettbewerbsintensität zu erhöhen.

Die Empfehlung, die Ausschreibungsmengen bei Wind an Land für einen Übergangszeitraum so weit zu reduzieren, dass wieder ein ausreichendes Wettbewerbsniveau in den Ausschreibungen herrscht, steht nach Auffassung der Bundesregierung jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den am 25. September 2019 im Klimaschutzprogramm 2030 bestätigten Ausbauzielen für erneuerbare Energien. Für die Bundesregierung steht daher im Vordergrund, bestehende Hemmnisse für neue Projekte zu beseitigen, so dass die ursprünglich geplanten Ausbaumengen wieder über wettbewerbsintensive Ausschreibungen bezuschlagt werden. Im Rahmen der Evaluierung der Ausschreibungen wird die Bundesregierung verschiedene Instrumente prüfen, um Mitnahmeeffekte bei unterzeichneten Ausschreibungen zu minimieren.

Neue Sonderregelungen oder Privilegien innerhalb des Auktionsdesigns für Bürgerenergiegesellschaften sind nicht geplant. Wie auch von der Monopolkommission beschrieben überwiegen hier die negativen Erfahrungen.

5. Wettbewerbliche Aspekte des Aufbaus von öffentlicher Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität (S. 96 bis 121)

Die Monopolkommission hat den Aufbau und laufenden Betrieb der öffentlichen Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität untersucht. Hierbei hat sie festgestellt, dass der berechnete Bundesdurchschnitt für den Marktanteil des größten Betreibers stets deutlich oberhalb von 50 Prozent liegt und somit eine Marktbeherrschung vermutet werden kann. Dies gilt auch unter Verwendung verschiedener Szenarien für die Marktabgrenzung. Insgesamt liegt laut der Monopolkommission der Anteil der Landkreise, in denen ein Anbieter mit seinem Marktanteil die Marktbeherrschungsvermutung des § 18 Absatz 4 GWB überschreitet, bei über 70 Prozent, bei Schnellladepunkten sogar bei über 90 Prozent. Ein wesentlicher Faktor, der zu diesen hohen Marktanteilen führt, ist, dass im Wesentlichen Kommunen den Aufbau von Ladepunkten auf öffentlicher Fläche kontrollieren.

In ihrem Fazit sieht es die Monopolkommission daher geboten, beim Aufbau sowie bei der Förderung der Ladesäuleninfrastruktur wettbewerbliche Überlegungen stärker zu berücksichtigen. Kommunen sollten beim Abschluss von Verträgen über den Aufbau eines Ladesäulennetzes und die Vergabe von Sondernutzungserlaubnissen für die Errichtung von Ladesäulen die Tätigkeit mehrerer Anbieter und den Aufbau wettbewerblicher Strukturen fördern, beispielsweise indem sie im Wege der Flächenzuordnung einzelnen Betreibern keine direkt nebeneinanderliegenden Parzellen zuweisen. Nach Einschätzung der Monopolkommission sei die Berücksichtigung wettbewerblicher Überlegungen durch die Kommunen kartellrechtlich geboten – sofern die Tätigkeit der Kommune nicht rein hoheitlich begründet ist. Ergänzend weist sie darauf hin, dass die Wettbewerbsfreiheit verfassungsrechtlichen Schutz genieße und wettbewerbliche Aspekte deshalb auch bei planerischen Entscheidungen der Kommunen, die durch hoheitliches Handeln beispielsweise über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen erfolgen, nicht unberücksichtigt bleiben dürften.

Die Bundesregierung begrüßt es, dass sich die Monopolkommission mit Fragen der Ladeinfrastruktur befasst. Die Ausführungen gerade zur sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung zu diesem sich entwickelnden Markt verdeutlichen, dass einige Fragen noch offen sind und einer vertieften Prüfung bedürfen.

Die Bundesregierung schafft die Rahmenbedingungen, um den Hochlauf der Elektromobilität und den Aufbau der dafür erforderlichen öffentlichen Ladeinfrastruktur zu ermöglichen. Dabei ist entscheidend, dass die Präferenzen des Verbrauchers im Mittelpunkt dieser Rahmenbedingungen stehen. Er entscheidet, ob die vorhandene Ladeinfrastruktur ausreicht und seinen Anforderungen und Bedürfnissen genügt. Nur bei entsprechender Akzeptanz der Nutzer wird die Elektromobilität ein Erfolg.

Da die Realisierung des Aufbaus von öffentlicher Ladeinfrastruktur primär Aufgabe von Unternehmen sein wird, sind die Rahmenbedingungen auch hierauf auszurichten. Insbesondere muss dabei den auf absehbare Zeit bestehenden Auslastungsrisiken und der sich daraus ergebenden Investitionszurückhaltung Rechnung getragen werden. Ferner muss die Wirtschaftlichkeit der Ladeinfrastruktur beim Aufbau im Mittelpunkt stehen. Dabei sind sowohl die einzelwirtschaftliche als auch die gesamtwirtschaftliche Perspektive im Blick zu halten. Insbesondere sind Lösungen zu finden, um Ladeinfrastruktur sowohl an Standorten aufzubauen, die aufgrund ihrer günstigen Lage bereits in naher Zukunft wirtschaftlich sein werden, als auch an Standorten, die auch zukünftig

wenig angefahren werden, für ein flächendeckendes Netz aber aus Sicht der Nutzer dennoch von zentraler Bedeutung sind.

Die Bundesregierung hat unter Einbindung diverser Verbände, Unternehmen und Industrievertreter den „Masterplan Ladeinfrastruktur“ erarbeitet und am 18. November 2019 im Bundeskabinett angenommen. Damit wurde ein Maßnahmenbündel beschlossen, durch das in Deutschland bis zum Jahr 2030 ein flächendeckendes Netz an kundenfreundlicher und verlässlicher Ladeinfrastruktur für sieben bis zehn Millionen Personenkraftwagen mit Elektroantrieb errichtet und finanziert werden kann. Adressaten des Masterplans sind Bund, Länder und Kommunen sowie die Industrie (unter anderem Automobilindustrie, Energiewirtschaft, Netzbetreiber).

Aus Sicht der Bundesregierung sind eine massentaugliche Elektro-Fahrzeugflotte, ein umfassendes Netz öffentlicher Ladesäulen und verbesserte Möglichkeiten, Elektro-Autos privat zu laden, Erfolgsgaranten der Elektromobilität. Die Bundesregierung teilt jedoch die Einschätzung der Monopolkommission, dass für die Nutzerinnen und Nutzer auch günstige Preise für das Laden an Ladesäulen im öffentlichen Raum eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung spielen werden, auf Elektromobilität umzusteigen. Aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher dürften zudem weitere Kriterien wie eine hinreichende Preistransparenz, nachvollziehbare Preiskriterien und einfache Bezahlverfahren eine maßgebliche Rolle spielen. Um günstige Preise für das Laden an Ladesäulen zu erreichen ist es wichtig, dass das Angebot von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur wettbewerblich ausgestaltet ist. Kommunen, Gebietskörperschaften sowie der Bund können und sollten auch nach Auffassung der Bundesregierung den Missbrauch regionaler Monopolstellungen von Ladeinfrastrukturbetreibern verhindern, indem sie zum Beispiel im Rahmen von Ausschreibungen einen Wettbewerb der Ladeinfrastrukturbetreiber „um den Markt“ ermöglichen. Im Hinblick auf ein mögliches Tätigwerden der Kartellbehörden geht es aus Sicht der Bundesregierung insbesondere darum, bereits frühzeitig dem Missbrauch marktbeherrschender Stellungen einzelner Ladeinfrastrukturbetreiber entgegen zu wirken. Hierzu sollten nicht nur unterschiedliche Anbieter bei Ausschreibungen berücksichtigt werden, sondern es sollte auch bedacht werden, wie lange Sondernutzungserlaubnisse beim Ausbau und Betrieb von Ladeinfrastruktur gewährt werden. Weisen straßen- und wegerechtliche Sondernutzungserlaubnisse zu lange Geltungsdauern auf, könnte dies den Markt für Wettbewerber verschließen. Die Laufzeiten sollten daher so bemessen sein, dass sie Investitionsanreize setzen, ohne dass der Konzentration der Märkte für das Laden von Elektrofahrzeugen Vorschub geleistet wird.

Um hier Hilfestellungen anbieten zu können, sollte der hierzu bereits bestehende Informationsaustausch des Bundeskartellamts und der Landeskartellbehörden fortgesetzt werden. Die Erstellung eines Leitfadens für den wettbewerblichen Aufbau der Ladeinfrastruktur, wie ihn die Monopolkommission empfiehlt, sollte aus Sicht der Bundesregierung bei ausreichender Fallpraxis geprüft werden.

Für den Fall, dass die dargestellten Maßnahmen mittelfristig nicht zu einer fortschreitenden Marktdurchdringung verschiedener Anbieter, transparenten Tarifsystemen und fairen Preisen auf den Ladestrommärkten führen, empfiehlt die Monopolkommission eine Überprüfung des wettbewerbskonzeptionellen Ansatzes auf den Märkten für öffentliche und ggf. auch halb-öffentliche Ladeinfrastruktur. Ziel wäre eine Öffnung der Ladeinfrastruktur für den Durchleitungswettbewerb. Im Ergebnis könnten damit für die Nutzer ähnlich individuelle Wechselmöglichkeiten wie bei Haushaltsstrom etabliert werden. Die Monopolkommission stellt hierzu verschiedene Möglichkeiten und Ansatzpunkte einer sektorspezifischen Regulierung dar. Dabei verschweigt sie nicht, dass diese Probleme mit sich bringen kann. Insbesondere könnte eine Marktmacht auf Vorleistungsebene, also bei der Ladeinfrastruktur an sich weiter bestehen. Es wären daher im Vorfeld zahlreiche Fragen zu klären (unter anderem der Umgang mit Eingriffen in die Rechte der Betreiber der Ladesäuleninfrastruktur). Auch ein Lieferantenwechsel wie beim Haushaltsstrom würde bei der Ladeinfrastruktur zu einer deutlichen Verkomplizierung führen. Durch die gesetzgeberische Entscheidung, dass die Ladeinfrastruktur bewusst nicht zum Bestandteil des Energieversorgungsnetzes, sondern zum Letztverbraucher erklärt wurde (§ 3 Nummer 25 EnWG), hat der Gesetzgeber klargestellt, dass nicht der einzelne Fahrzeugnutzer an jedem Ladepunkt deutschlandweit eine Auswahl des Lieferanten trifft. Diese Regelung hat für sehr viel positive Marktentwicklung gesorgt, da nicht nur Energieversorgungsunternehmen, sondern auch Akteure anderer Sektoren (z. B. Kfz-Händler, Imbiss-, Lebensmittel-, Baumarktketten etc.) die Rolle des Ladepunktbetreibers eingenommen haben. Von dieser heterogenen Anbieterstruktur profitieren auch die Fahrzeugnutzer. Ein ad hoc-Lieferantenwechsel binnen Sekunden würde eine erhebliche technische Herausforderung darstellen. Im Übrigen würde dies die nach aktuellem Stand keinen signifikanten Vorteil für den Fahrzeugnutzer bieten, da er bereits heute die Auswahl zwischen etlichen Elektromobilitätsserviceprovidern (EMSP) hat.

Die Bundesregierung schließt sich hier der Aussage der Monopolkommission an, dass aufgrund der erheblichen Konsequenzen einer wie auch immer gearteten Änderung der bestehenden Regulierung die Vorteile gegenüber anderen Maßnahmen zuvor sorgfältig ermittelt werden müssten und im Ergebnis eindeutig überwiegen sollten.

Im Hinblick auf den Aufbau von Ladestationen durch Verteilernetzbetreiber sind europäische Vorgaben zu beachten. Nach Artikel 33 Absatz 2 der neuen EU-Strommarkt-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU) ist es den Verteilernetzbetreibern grundsätzlich nicht gestattet, Eigentümer von Ladepunkten für Elektrofahrzeuge zu sein oder diese Ladepunkte zu entwickeln, zu verwalten oder zu betreiben. Grund hierfür ist zum einen die Entflechtung von Netz und Vertrieb. Zum anderen können sich Verteilernetzbetreiber durch Netzentgelte finanzieren und erhalten somit erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber Akteuren im Markt. Die Regelung in der EU-Strommarkt-Richtlinie ist mithin darauf gerichtet, Marktverzerrungen und eine langfristige Marktabschottung zu verhindern. Das grundsätzliche Verbot des Betriebs von Ladesäulen durch Verteilernetzbetreiber entspricht der bisher geltenden Rechtslage im 3. Binnenmarktpaket, die durch das Strommarktgesetz aus dem Jahr 2016 im EnWG klargestellt wurde. Ladesäulen sind danach keine Betriebsmittel des Verteilernetzbetreibers, sondern Letztverbraucher.

Die neue EU-Strommarkt-Richtlinie öffnet über den Artikel 33 Absatz 3 dieses strikte Verbot zugunsten der Verteilernetzbetreiber. Die Mitgliedstaaten dürfen danach den Verteilernetzbetreibern ausnahmsweise und vorübergehend das Eigentum an Ladesäulen gestatten, wenn der Markt die Ladesäulen noch nicht errichten kann. Für die Ausnahmeregelung muss ein erfolgloses Ausschreibungsverfahren durchgeführt worden sein und die Regulierungsbehörde muss der Ausnahme zustimmen. Spätestens nach fünf Jahren muss der Betrieb der Ladesäuleninfrastruktur erneut ausgeschrieben werden. Wenn sich dabei ein Marktakteur findet, der die Ladesäulen verlässlich betreiben kann, muss der Verteilernetzbetreiber den Ladesäulenbetrieb einstellen und die Ladesäulen schrittweise verkaufen („phase-out“). Die Regulierungsbehörde kann festlegen, dass der betreffende Verteilernetzbetreiber den Restwert der Investition ersetzt bekommt.

Es steht den Mitgliedstaaten frei, die Ausnahmeregelung des Artikels 33 Absatz 3 der EU-Strommarkt-Richtlinie umzusetzen. Sie können auch an dem grundsätzlichen Verbot festhalten. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Umsetzung des EU-Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“ prüfen, wie in geeigneten, vom Europarecht vorgesehenen Ausnahmefällen von regionalem Marktversagen den Verteilernetzbetreibern ermöglicht werden kann, öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur zu errichten.

