Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes

**Energie 2017: Gezielt vorgehen, Stückwerk vermeiden
– Drucksache 18/13680 –**

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Kurzfassung

Die Monopolkommission untersucht in ihrem sechsten Sondergutachten nach § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zunächst, ob auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas in der Bundesrepublik Deutschland ein funktionsfähiger Wettbewerb besteht. Im deutschen Stromgroßhandel und im deutschen Gasgroßhandel erkennt sie derzeit jeweils keine Marktmachtprobleme. In Bezug auf die europäische Integration sieht die Monopolkommission im Stromgroßhandel keine bemerkenswerten Fortschritte; bei den Gasgroßhandelsmärkten identifiziert sie einen Aufholbedarf gegenüber dem Stromsektor.

Ein weiterer Schwerpunkt des Sondergutachtens widmet sich der Umsetzung der Energiewende. Die Monopolkommission fordert, den rechtlichen Rahmen der Energie- und Klimaschutzpolitik konsequent an ordnungspolitischen Prinzipien auszurichten. Statt im nationalen Alleingang ambitioniertere Ziele als EU-weit vereinbart zu verfolgen, solle sich die Bundesregierung für ambitioniertere Ziele auf EU-Ebene einsetzen. Zudem spricht sich die Monopolkommission u. a. dafür aus, das europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) auf den Verkehrs- und Wärmesektor auszuweiten, um Anreize für die Sektorkopplung zu schaffen. Im Bereich erneuerbarer Energien plädiert sie u. a. für einen Ausbau über technologieneutrale Ausschreibungen und die Einführung erzeugetseitiger Netzentgelte. Langfristig solle die Förderung erneuerbarer Energien auslaufen.

Weitere zentrale Forderungen der Monopolkommission betreffen die Konzessionsvergabe durch Ausschreibungen, hier schlägt sie vor, u. a. Abschläge auf das ermittelte Netzentgelt zuzulassen, und die Weiterentwicklung der Netzentgeltregulierung, hier sollten u. a. effiziente Netzbetreiber einen Effizienzbonus erhalten können.

Die Bundesregierung hat seit Veröffentlichung des Gutachtens im Oktober 2017 vielfältige Maßnahmen im Energiebereich erfolgreich auf den Weg gebracht. Diese greifen auch Empfehlungen der Monopolkommission auf.

Die Bundesregierung hat Maßnahmen zur Stärkung der europäischen Klimaschutzpolitik und des europäischen Energiebinnenmarktes nachdrücklich unterstützt und entscheidend vorangebracht. Am 8. April 2018 ist etwa die Novellierung der EU-ETS-Richtlinie in Kraft getreten. Im Sinne der Monopolkommission wird dadurch das Emissionshandelssystem als zentrales Lenkungsinstrument für die ETS-Sektoren gestärkt und Planungssicherheit für die vierte Handelsperiode in den Jahren 2021 bis 2030 geschaffen. Zudem kommt es zu einer besseren

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 28. November 2018 gemäß § 62 Absatz 2 des Energiewirtschaftsgesetzes.

Verzahnung mit nationalen Klimaschutzinstrumenten der Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Verhandlungen zum Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ hat die Bundesregierung die Einigung zum ersten Teil des Pakets (u. a. Neufassungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienz-Richtlinie) zwischen Europäischem Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission im Trilog-Verfahren entscheidend vorgebracht. So wird es u. a. künftig durch eine neue Governance-Verordnung eine verbesserte Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission im Bereich der Energie- und Klimaschutzpolitik geben. In den derzeit laufenden Verhandlungen zum zweiten Teil des Legislativpakets setzt sich die Bundesregierung nun für eine weitere Stärkung des Energiebinnenmarktes ein.

Mit der im Juni 2018 durch den Bundesrat angenommenen Verordnung zur schrittweisen Einführung bundes einheitlicher Übertragungsnetzentgelte hat die Bundesregierung die im Netzentgeltmodernisierungsgesetz (NEMoG) vorgegebene Grundsatzentscheidung umgesetzt, im Zeitraum der Jahre 2019 bis 2023 die Übertragungsnetzentgelte bundesweit zu vereinheitlichen. Sie leitet somit eine sachgerechtere Verteilung der Netzausbaukosten ein, wie sie auch die Monopolkommission fordert.

Hinsichtlich eines auch von der Monopolkommission angemahnten kosteneffizienten Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) hat die Bundesregierung Ausschreibungen im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2017 und des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG) durchführen lassen. Zum 1. April 2018 gab es dabei erstmals gemeinsame Ausschreibungen für Windanlagen an Land und Solaranlagen. Im Dezember 2017 fand erstmals eine Ausschreibung für KWK-Anlagen (Größe 1 bis 50 MW) statt und am 1. Juni 2018 wurden erstmals innovative KWK-Systeme ausgeschrieben.

Am 5. November 2018 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften (Energiesammelgesetz) beschlossen. Damit sollen u. a. die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Sonderausschreibungen von je vier Gigawatt für Wind an Land und Photovoltaik umgesetzt, Erneuerbare-Energien- und KWK-Anlagen in ein einheitliches Redispatchregime integriert und beihilferechtlich bedingte Änderungen des Energierechts vorgenommen werden.

Zusammenfassend nimmt die Bundesregierung zum Sondergutachten der Monopolkommission, insbesondere auch zu ihren zentralen Handlungsempfehlungen, wie folgt Stellung:

1. Stand und Probleme des Wettbewerbs im Energiegroßhandel

Die Monopolkommission hat eine empirische Analyse zur Marktstruktur und Marktmachtsituation auf dem Erstabstabsmarkt für konventionell erzeugten Strom im Jahr 2016 durchgeführt. Sie schließt aus der Analyse, dass im Untersuchungszeitraum keine erheblichen Probleme mit Marktmacht im Energiegroßhandel festzustellen seien. Die Bundesregierung ist ebenfalls der Auffassung, dass die Wettbewerbsentwicklung im Stromgroßhandel positiv zu bewerten ist und die Marktmacht der größten Stromerzeugungsunternehmen in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Gleichwohl lassen nach Auffassung der Bundesregierung die vorliegenden Untersuchungsergebnisse der Monopolkommission eine abschließende kartellrechtliche Bewertung der aktuellen Wettbewerbsverhältnisse auf dem Stromerstabstabsmarkt nicht zu.

Die Bundesregierung erkennt im Gegensatz zur Monopolkommission Fortschritte bei der Integration der europäischen Strommärkte. In den letzten Jahren wurden viele Elemente des europäischen Zielmodells für einen vollständig integrierten Energiebinnenmarkt verwirklicht, weitere sind in Planung bzw. stehen kurz vor der Umsetzung. Die von der Monopolkommission betrachtete Preiskonvergenz als einziges Kriterium ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht geeignet, um abschließende Aussagen zum Stand der Strommarktintegration zu tätigen. Denn die Preise variieren zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur aufgrund von grenzüberschreitenden Handelshemmnissen, sondern z. B. auch auf Grund stärker divergierender Erzeugungs- und Nachfragestrukturen in den Mitgliedstaaten.

Der Einschätzung der Monopolkommission, dass eine zeitliche Befristung der Kapazitätsreserve auf zehn Jahre erforderlich sei, um diesem Instrument die Eigenschaft „geeignete Abhilfemaßnahme“ zu verleihen, schließt sich die Bundesregierung erneut nicht an. Die Monopolkommission hatte bereits in ihrem Sondergutachten im Jahr 2015 empfohlen, die Kapazitätsreserve zeitlich zu befristen. Die Bundesregierung ist nach wie vor der Überzeugung, dass die Kapazitätsreserve die Stromversorgung zusätzlich absichert, damit auch in unerwarteten, unvorhersehbaren Situationen die Versorgung sichergestellt werden kann. Solche Situationen lassen sich während der gegenwärtigen Transformationsphase nicht gänzlich ausschließen. Gleichzeitig kann der Abschluss der Transformationsphase nicht sicher prognostiziert werden, so dass eine Befristung nicht sinnvoll ist.

Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, dass derzeit nach § 51 Absatz 4 EnWG Indikatoren und Schwellenwerte zur Messung und Bewertung der Versorgungssicherheit ermittelt werden. In die Berechnung dieser Schwellenwerte wird insbesondere der „Value of Lost Load“ (VoLL) einfließen, wie von der Monopolkommission gefordert. Die Schwellenwerte werden künftig auch für die Überprüfung der Kapazitätsreserve nach § 13c Absatz 5 EnWG herangezogen.

Die Monopolkommission spricht sich für eine zeitnahe Veröffentlichung des Leitfadens für die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht in der Stromerzeugung aus. Die Bundesregierung begrüßt, dass sich der Leitfadentwurf nunmehr in der Endabstimmung zwischen Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt befindet und zeitnah eine öffentliche Konsultation des Leitfadens gestartet werden wird. Das Bundeskartellamt hatte bereits die Marktteilnehmer befragt, welche Sachverhalte aus deren Sicht klärungsbedürftig sind.

In Bezug auf den Gassektor sieht die Bundesregierung die Empfehlung der Monopolkommission kritisch, über die Zusammenlegung von Gas-Marktgebieten auf Basis eines positiven Ergebnisses einer Kosten-Nutzen-Analyse zu entscheiden. Das Ergebnis einer rein modellbasierten Kosten-Nutzen-Analyse ist stets annahmegetrieben und wird von der Bundesregierung vor dem Hintergrund übergeordneter europäischer Diskussionen als nicht ausreichend angesehen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse kann hier insbesondere den Nutzen der deutschen oder einer perspektivisch darüber hinaus gehenden grenzüberschreitenden Marktgebietszusammenlegung unter deutscher Beteiligung nicht hinreichend verlässlich bewerten. Das betrifft u. a. die Auswirkungen auf die Liquidität, die nationale bzw. europäische Versorgungssicherheit und den Vorteil der Beibehaltung eines einheitlichen Regulierungsregimes innerhalb Deutschlands. Die Bundesregierung hat in der Ersten Verordnung zur Änderung der Gasnetzzugangsverordnung vom 11. August 2017 normiert, dass die Fernleitungsnetzbetreiber spätestens ab dem 1. April 2022 aus den bestehenden zwei Marktgebieten ein gemeinsames Marktgebiet bilden.

2. Umsetzung der Energiewende

a) Klimaziele und ihre Umsetzung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass es für einen wirksamen Klimaschutz ambitionierter Klimaziele auf europäischer und globaler Ebene bedarf. Dementsprechend hat sich die Bundesregierung erfolgreich für entsprechende Ziele im Klima- und Energierahmen der EU bis zum Jahr 2030 sowie im Pariser Übereinkommen eingesetzt. Nationale Ziele ergänzen die Beschreibung von Transformationspfaden.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, das EU-ETS zu stärken, indem die Menge an überschüssigen Zertifikaten zukünftig wirksam reduziert wird. Mit der Reform des EU-ETS für die vierte Handelsperiode der Jahre 2021 bis 2030 und den vorgesehenen deutlichen Änderungen der Marktstabilitätsreserve (MSR) soll dies erreicht werden. Die Bundesregierung geht davon aus, dass vorhandene Überschüsse an Zertifikaten schnell und nachhaltig abgebaut werden.

Nach Auffassung der Monopolkommission soll die Förderung erneuerbarer Energien langfristig auslaufen und die Reduktion von Treibhausgasen vollständig über den europäischen Emissionshandel organisiert werden. Die Bundesregierung ist derzeit der Ansicht, dass es auch weiterhin der Förderung erneuerbarer Energien bedarf, um die Ziele zum Einsatz erneuerbarer Energien verlässlich zu erreichen. Aktuell führt das Preisniveau auf dem Strommarkt und im EU-ETS nicht zu Markterlösen, die einen rein marktgetriebenen Ausbau erneuerbarer Energien in ausreichendem Maß sicherstellen. Unsicherheiten beispielsweise bezüglich der Entwicklung der Strompreise und somit bezüglich der Möglichkeit einer ausschließlichen Finanzierung über den Strommarkt erschweren dies. Aber wie Erfahrungen der ersten Ausschreibungsrunde deutlich machen, ist das aktuelle Fördersystem grundsätzlich in der Lage, von Marktteilnehmern erwartete steigende Großhandelsstrompreise sowie sinkende Stromgestehungskosten in einer sinkenden Förderhöhe abzubilden. Ein Grund, warum steigende Großhandelsstrompreise erwartet werden können, sind steigende CO₂-Preise.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass es zur Nutzung regenerativer Energien in den Sektoren Verkehr und Wärmezeugung wirksamer Anreize bedarf. Ein CO₂-Bepreisungsinstrument kann grundsätzlich ein geeignetes Mittel sein, um Anreize für den Einsatz erneuerbarer Energien und für die Sektorkopplung zu setzen – sofern die Emissionsintensität fossiler Energieträger adäquat widerspiegelt wird. Allerdings muss aus Sicht der Bundesregierung zwischen allen effizienten CO₂-Vermeidungsmaßnahmen im Energiesektor abgewogen und die Wechselwirkung mit dem EU-ETS berücksichtigt werden. Mit dem EU-ETS existiert bereits ein System, durch das die Sektoren Industrie, Energie und innereuropäischer Flugverkehr einem marktbasieren CO₂-Preis unterworfen sind. Ein CO₂-Bepreisungssystem sollte die internationale Wettbewerbsfähigkeit insbesondere energieintensiver Industrien berücksichtigen und somit möglichst global ausgerichtet sein, jedenfalls aber die G20-Länder umfassen.

b) EEG 2017

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die Auffassung der Monopolkommission, dass in technologieneutralen Ausschreibungen die Technologien miteinander unmittelbar konkurrieren und damit unter Umständen niedrigere Gebote erzielt werden können. Allerdings sind nach Auffassung der Bundesregierung ausschließlich technologieneutrale Ausschreibungen mit erheblichen Risiken behaftet und führen ggf. zu zusätzlichen Netz- und Systemintegrationskosten. Die Bundesregierung hält deshalb grundsätzlich nach Technologien getrennte Ausschreibungen für besser geeignet, etwa um die Zubauziele für erneuerbare Energien unter Berücksichtigung der Erfordernisse von Netzoptimierung und -ausbau an verschiedenen Standorten zu erreichen. Das jetzige Ausschreibungssystem fördert einen parallelen, sich gegenseitig ergänzenden Ausbau, einen sinnvollen Technologiemix und verhindert industrielle Strukturbrüche im Rahmen einer Gesamtbetrachtung des Energiesystems.

Die Bundesregierung spricht sich gegen die von der Monopolkommission geforderte Abschaffung des Referenzertragsmodells aus. Anders als das Instrument „Netzausbaugebiet“ dient das Referenzertragsmodell nicht nur der regionalen Steuerung des Zubaus von Windenergieanlagen an Land, sondern es trägt auch dazu bei, im Auktionsverfahren vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für unterschiedliche Standorte zu schaffen. Zudem wird eine Überförderung von Windenergieanlagen an guten Standorten vermieden.

c) Steuerung des Zubaus von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien

Die Bundesregierung steht dem verbrauchsnahe Zubau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien offen gegenüber. Mit dem Instrument des Netzausbaugebiets verfolgt sie bereits, wie die Monopolkommission selbst anerkennt, einen Ansatz zur regionalen Steuerung des Zubaus erneuerbarer Energien.

Die Bundesregierung macht sich die Forderungen der Monopolkommission zur Einführung eines erzeugerseitigen Netzentgelts für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (EE-Regionalkomponente) derzeit nicht zu eigen. Sie sieht in dem Instrument zwar in der Tat das Prinzip der Verursachungsgerechtigkeit bei der Verteilung der Netzkosten gestärkt. Doch insbesondere wegen potentieller negativer Nebenwirkungen sind aus Sicht der Bundesregierung weitere vertiefte qualitative und quantitative Analysen erforderlich. Die Bundesregierung wird das Instrument der Erzeugerentgelte daher weiter prüfen und die Diskussion hierüber auch künftig aufmerksam verfolgen.

3. Ausschreibung und Entgeltregulierung der Energieversorgungsnetze

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission die Anfang des Jahres 2017 in Kraft getretene Novelle der §§ 46 ff. EnWG grundsätzlich positiv bewertet. Die von der Monopolkommission im Hinblick auf die Auswahlkriterien gemachten Vorschläge wurden während des Gesetzgebungsverfahrens diskutiert. Letztlich ist die darin gefundene Formulierung ein ausgewogener Kompromiss zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Interessen.

Die Bundesregierung hält an ihrer in der Stellungnahme zum Sondergutachten 2015 geäußerten Auffassung fest, dass die Gewährung von Abschlägen auf zukünftige Netzentgelte kein maßgebliches Kriterium im Rahmen der Vergabe von Wegenutzungsrechten sein sollte. Damit würde die klare Trennung zwischen der Vergabe von Wegenutzungsrechten und der Netzentgeltregulierung aufgehoben. Der Vorschlag der Monopolkommission würde zu Verzerrungen sowohl bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten als auch bei der Netzentgeltregulierung führen.

Die Bundesregierung stellt fest, dass die Monopolkommission die Novellierung der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) für Verteilernetzbetreiber sowie die Absenkung der Zinssätze für die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung im Grundsatz unterstützt. In Bezug auf die von der Monopolkommission geäußerten Bedenken einer übermäßigen Begünstigung kapitalintensiver Investitionen gegenüber Effizianzanreizen und Optimierungen des Netzbetriebs gilt es, die praktischen Erfahrungen mit dem eingeführten Kapitalkostenabgleich zu prüfen. Insgesamt sind die Änderungen aus Sicht der Bundesregierung geeignet, einen sinnvollen Ausgleich zwischen Investitions- und Effizianzanreizen zu bewirken. Eine von der Monopolkommission angeregte Ausweitung des Effizienzbonus‘ begegnet methodischen Bedenken. Die gefundene, klar gefasste Übergangsregelung gewährleistet aus Sicht der Bundesregierung einen angemessenen Schutz getätigter Investitionen. Die Möglichkeit einer individuellen Anpassung der Erlösobergrenzen bleibt hiervon unberührt.

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 6. Oktober 2017 ist die Monopolkommission diesem Auftrag mit der Veröffentlichung ihres Sondergutachtens „Energie 2017: Gezielt vorgehen, Stückwerk vermeiden“ zum sechsten 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. Stand und Probleme des Wettbewerbs im Energiegroßhandel (S. 15 bis 68)

Die Monopolkommission hat eine empirische Analyse zur Marktstruktur und Marktmachtsituation auf dem Erstabsatzmarkt für konventionell erzeugten Strom im Jahr 2016 durchgeführt. Auf Grundlage der verschiedenen, von ihr errechneten Marktmachtindikatoren kommt sie insgesamt zu dem Ergebnis, dass im Untersuchungszeitraum keine erheblichen Probleme mit Marktmacht im Energiegroßhandel vorliegen. Wie bereits in den Vorjahren hat sie eine Berechnung der Marktanteile der größten Erzeugungsunternehmen und eine Pivotal-Analyse vorgenommen, wobei sie für die Zurechnung von Kraftwerkskapazitäten zu den Unternehmen erneut die Dominanzmethode verwendet hat. Nach den Berechnungen der Monopolkommission hat sich der aggregierte Marktanteil der vier größten Erzeuger im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2014 verringert.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die seitens der Monopolkommission herangezogene Dominanzmethode zu anderen Ergebnissen als die im Kartellrecht anzuwendende Verbundmethode führt. Die vom Bundeskartellamt und der Bundesnetzagentur ermittelten und im Monitoringbericht 2017 veröffentlichten Marktanteile der größten Stromerzeugungsunternehmen weichen daher für das Jahr 2016 teilweise erheblich von den von der Monopolkommission ermittelten Anteilswerten ab, wengleich auch Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur einen Rückgang des Grads der Marktkonzentration feststellen. Aus Sicht der Bundesregierung bedeutet dies, dass derzeit keine abschließende kartellrechtliche Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse vorliegt.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission die verschiedenen Zurechnungsmethoden und deren Folgen nun transparent macht. Soweit die Monopolkommission dabei die Belastbarkeit der von den Behörden direkt bei den Unternehmen abgefragten aggregierten Daten in Zweifel zieht, weist die Bundesregierung darauf hin, dass diese Abfragepraxis einschließlich der bestehenden behördlichen Ermittlungsbefugnisse den Unternehmen z. B. aus Fusionskontrollverfahren hinreichend vertraut ist und die auf dieser Grundlage gewonnenen Erkenntnisse insofern aussagekräftig sind.

Im Ergebnis teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Marktmacht der größten Stromerzeugungsunternehmen weiter abgenommen hat und die Wettbewerbsentwicklung im Stromgroßhandel insofern positiv ist. Auch teilt die Bundesregierung die Auffassung der Monopolkommission, dass einer Fortsetzung der Marktbeobachtung und Marktanalyse weiterhin eine hohe Bedeutung zukommt.

Die Bundesregierung erkennt im Gegensatz zur Monopolkommission Fortschritte bei der Integration der europäischen Strommärkte. Wichtige Elemente des europäischen Zielmodells für einen vollständig integrierten Energiebinnenmarkt wurden bereits implementiert oder stehen kurz davor.

Im Vortageshandel wurde etwa bereits im Jahr 2015 die lastflussbasierte Marktkopplung (Flow-Based Market Coupling, FBMC) in der Region Zentralwesteuropa eingeführt; sie wird seitdem stetig weiterentwickelt. Derzeit arbeiten die Übertragungsnetzbetreiber daran, diese Methodik auch auf Osteuropa auszuweiten, wie es der Network Code „Capacity Allocation and Congestion Management“ (CACM) im Rahmen des europäischen Zielmodells vorsieht. Im untertägigen Handel erfolgte die Kopplung der Strommärkte zum 12. Juni 2018, zunächst auf Basis des „alten“ NTC-Ansatzes (Net Transfer Capacity). Sie ist beschränkt auf Nordeuropa, das Baltikum, Zentralwesteuropa und die iberische Halbinsel. Auch hier ist eine Ausweitung auf Osteuropa in Arbeit. Zudem soll auch im untertägigen Handel ein FBMC-basiertes Marktkopplungsmodell entwickelt werden. Beides entspricht ebenfalls den Vorgaben des CACM.

Die Monopolkommission leitet ihr Urteil aus einem Vergleich von Strompreisen in Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten ab. Aus Sicht der Bundesregierung ist diese Analyse der Strompreiskonvergenz nur bedingt als Indikator für den Abbau von (grenzüberschreitenden) Handelshemmnissen geeignet. Denn die Preise variieren zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht nur aufgrund von grenzüberschreitenden Handelshemmnissen.

Wie die Monopolkommission korrekterweise feststellt, variiert die Preiskonvergenz zwischen den analysierten Staaten im Jahresverlauf. In Zeiten, in denen die Erzeugungs- und/oder Nachfragestrukturen in den Staaten stärker divergieren, ist auch die Preisdivergenz größer (z. B. hohe Einspeisung erneuerbarer Energien in Deutschland oder hohe Stromnachfrage in Frankreich und Belgien in kalten Wintern).

Die Einführung des Flow-Based Market Coupling (FBMC) im Jahr 2015 lässt nicht zwangsläufig eine höhere Preiskonvergenz zwischen Deutschland und einzelnen EU-Mitgliedstaaten erwarten, wie von der Monopolkommission unterstellt; insbesondere nicht in den betrachteten engen Grenzen von 0,01 bzw. 0,99 Euro/MWh. Vielmehr führt das FBMC zu einer großräumigeren Optimierung des Stromhandels innerhalb der zentralwesteuropäischen Region. Dies erhöht zwar tendenziell die Preiskonvergenz in der gesamten Region, kann aber auch dazu führen, dass sich dabei gleichzeitig die Preiskonvergenz zwischen zwei Ländern dieser Region verringert.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die einheitliche deutsch-österreichische Stromgebotszone mit Effizienzdefiziten dergestalt einherging, dass der uneingeschränkte Handel zwischen Deutschland und Österreich in Zeiten hoher Einspeisung aus erneuerbaren Energien die Netzengpässe innerhalb Deutschlands oftmals verstärkte. Um den deutsch-österreichischen Stromhandel näher an die tatsächlich verfügbaren Transportkapazitäten heranzuführen, wird die Stromgrenze zwischen beiden Ländern seit Oktober 2018 bewirtschaftet, das heißt, die gemeinsame Stromgebotszone wurde an der Landesgrenze geteilt. Die Engpassbewirtschaftung trägt dazu bei, dass es zu weniger Netzbelastungen in Deutschland sowie zu weniger Ringflüssen auch in Polen und Tschechien kommt. Dies stärkt die Versorgungssicherheit. Zudem müssen die Netzbetreiber deutlich weniger kostspielige Redispatch-Maßnahmen durchführen. Dies entlastet die Stromkunden in Deutschland um mehrere Hundert Millionen Euro pro Jahr.

Anders als die Monopolkommission sieht die Bundesregierung in einer Teilung der innerdeutschen Gebotszone keine sinnvolle Alternative zur Engpassbewirtschaftung an der deutsch-österreichischen Grenze. Eine Aufteilung der deutschen Stromgebotszone in Nord- und Süddeutschland würde dem Grundsatz des Strommarkts 2.0 von großen, liquiden und insbesondere stabilen Preiszonen widersprechen. Großräumige Ausgleichseffekte, Investitionssignale auf Basis von deutschlandweiten Knappheitspreisen und das Fortkommen des für den Erfolg der Energiewende notwendigen Netzausbaus wären nicht gesichert. Die durch eine Aufteilung der Gebotszone verursachten Preissteigerungen in Teilen Deutschlands könnten darüber hinaus zu Akzeptanzproblemen führen. Für die Bundesregierung hat der als energiewirtschaftlich notwendig ermittelte innerdeutsche Netzausbau höchste Priorität.

Die Monopolkommission wiederholt die bereits im Jahr 2015 in ihrem Sondergutachten ausgesprochene Empfehlung, die Kapazitätsreserve zeitlich auf zehn Jahre zu befristen. Der Einschätzung der Monopolkommission, dass solch eine Befristung erforderlich sei, um der Kapazitätsreserve die Eigenschaft „geeignete Abhilfemaßnahme“ zu verleihen, schließt sich die Bundesregierung nicht an. Die Kapazitätsreserve sichert die Stromversorgung zusätzlich ab, damit sie auch in unerwarteten, unvorhersehbaren Situationen sichergestellt werden kann. Solche Situationen lassen sich während der gegenwärtigen Transformationsphase nicht gänzlich ausschließen. Gleichzeitig lässt sich heute noch nicht sicher sagen, wann diese Transformationsphase so weit vorangeschritten ist, dass es der zusätzlichen Absicherung durch die Kapazitätsreserve nicht mehr bedarf. Es ist auch nicht nötig, die gesetzlichen Regelungen zur Kapazitätsreserve zu befristen. Mit § 13e Absatz 5 EnWG ist ein Mechanismus vorgesehen, mit dem die ausgeschriebene Menge an Kapazitätsreserve regelmäßig überprüft wird. Im Rahmen der Überprüfung kann sich auch ergeben, dass keine Ausschreibung durchgeführt wird, weil der Bedarf bei Null liegt.

Die Monopolkommission kritisiert, dass die Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im Rahmen der beihilferechtlichen Genehmigung der Kapazitätsreserve ohne Bezug auf einen analytisch ermittelten „Value of Lost Load“ (VoLL) erfolgt sei und deshalb weder Einsatzkriterium noch Kosten-Nutzen-Verhältnis präzise hergeleitet werden könne. Diesbezüglich weist die Bundesregierung darauf hin, dass nach § 51 Absatz 4 EnWG derzeit Indikatoren und Schwellenwerte zur Messung und Bewertung der Versorgungssicherheit ermittelt werden. In die Berechnung dieser Schwellenwerte wird insbesondere der VoLL einfließen. Die Schwellenwerte werden künftig auch für die Überprüfung der Kapazitätsreserve nach § 13e Absatz 5 EnWG herangezogen.

Die Monopolkommission befürchtet, dass die Kapazitätsreserve aufgrund von Wechselwirkungen mit Stromgroßhandelspreisen zu geringeren Deckungsbeiträgen von Kraftwerken und damit zu ausbleibenden Investitionen führe. Sie verweist in diesem Zusammenhang auch auf Bedenken der Europäischen Kommission von April 2017. Die Bundesregierung teilt diese Bedenken nicht. Die Kapazitätsreserve wird nicht am Stromgroßhandel angeboten und insbesondere nicht ab Erreichen eines „Auslösepreises“ eingesetzt. Folgerichtig begrenzt sie weder implizit noch explizit die Preise im Stromgroßhandel. Vielmehr kommt sie erst auf physikalischer Ebene

auf Anforderung der Übertragungsnetzbetreiber zum Einsatz. Daher gibt es keinen Einfluss der Kapazitätsreserve auf Investitionsentscheidungen von Kraftwerken. Im Übrigen verweist die Bundesregierung darauf, dass die zitierten Bedenken der Europäischen Kommission gegen die Reserve ausgeräumt worden sind und die Kommission die Kapazitätsreserve inzwischen genehmigt hat (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 15. Juni 2018, L 153/143).

Die Bundesregierung teilt auch nicht die Befürchtung der Monopolkommission, dass die Kapazitätsreserve eine physische Kapazitätszurückhaltung begünstigt. Denn die Betreiber von Kapazitätsreserveanlagen erhalten keinerlei gesonderte Vergütung für den Abruf der Kapazitätsreserve. Dementsprechend haben sie keinen Anreiz, andere Kapazitäten ihres Portfolios zurückzuhalten; sie könnten hierdurch keinen Erlös mit den Kapazitätsreserveanlagen erwirtschaften, würden aber die Erlöse aus der Vermarktung der zurückgehaltenen Anlagen verlieren. Dies wäre betriebswirtschaftlich unsinnig.

Die Monopolkommission befasst sich in ihren Ausführungen zum Gasgroßhandel mit der europäischen Marktintegration, insbesondere mit den Empfehlungen aus den so genannten Target-Modellen von ACER aus den Jahren 2011 und 2015. Sie befasst sich zudem mit der Zusammenlegung der beiden Marktgebiete in Deutschland und empfiehlt, dass eine solche auf dem positiven Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse basieren müsse. Zudem regt die Monopolkommission an, grenzüberschreitende Integrationsmaßnahmen als gleichwertige Alternativen zu innerdeutschen Maßnahmen zu prüfen. Diesen Empfehlungen folgt die Bundesregierung nicht. Sie hat in der Ersten Verordnung zur Änderung der Gasnetzzugangsverordnung vom 11. August 2017 die Zusammenlegung der beiden deutschen Gasmarktgebiete spätestens ab dem 1. April 2022 normiert. Die Bundesregierung verweist im Wesentlichen auf die Begründung zu dieser Verordnung zur Änderung der Gasnetzzugangsverordnung (Bundesratsdrucksache 419/17, Begründung zu § 21), die die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten auszugsweise wiedergegeben hat. Diese Erwägungen gelten weiterhin.

Die Bundesregierung teilt auch nicht die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Vorgabe zur Marktgebietszusammenlegung die Dominanz nationaler Ziele in der Energiepolitik verdeutliche. Denn nur ein in Gesamtdeutschland einheitliches Regulierungsregime gewährt allen deutschen Marktteilnehmern einheitliche Rechte und vermeidet daher Diskriminierungen. Insbesondere vor diesem Hintergrund könnte auch ein gesamtdeutsches Marktgebiet perspektivisch eine Basis für eine europäische Weiterentwicklung bilden.

3. Umsetzung der Energiewende (S. 69 bis 121)

a) Klimaziele und ihre Umsetzung (S. 69 bis 82)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass die Reduktion von Treibhausgasemissionen und der Ausstieg aus der Kernenergie zentrale umwelt-, klima- und energiepolitische Ziele darstellen. Die Energiewende darf allerdings nicht allein auf den Ausbau der erneuerbaren Energien und den Kernenergieausstieg verkürzt werden. Eine entscheidende Rolle spielt ebenso die Steigerung der Energieeffizienz. Daneben ist das energiepolitische Zieldreieck von zentraler Bedeutung, das den umfassenden Ansatz der Transformation zu einer zuverlässigen, bezahlbaren und umweltverträglichen Energieversorgung beschreibt. Bei der Übersicht der quantitativen Ziele in Tabelle 3.1. ist zu berücksichtigen, dass der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode im Bereich Erneuerbaren-Strom für das Jahr 2030 ein neues, höheres Ziel vorsieht: Unter den Voraussetzungen eines weiteren zielstrebigem, effizienten, netzsynchronen und zunehmend marktorientierten Ausbaus der erneuerbaren Energien strebt die Koalition einen Anteil von etwa 65 Prozent erneuerbarer Energien am Stromverbrauch bis zum Jahr 2030 an.

Die Monopolkommission fordert die Bundesregierung in ihrem Gutachten auf, sich im Rahmen der Reformmaßnahmen zum EU-ETS deutlich dafür einzusetzen, dieses zu stärken. Das sei insbesondere deshalb angebracht, weil die Treibhausgas-Emissionsreduktionsziele in Deutschland deutlich ambitionierter ausfielen als diejenigen der Europäischen Union. Zudem sei nicht davon auszugehen, dass die zum Zeitpunkt der Abfassung des Gutachtens bekannten Maßnahmen ausreichen, um das für die Erreichung der Reduktionsziele zu große Angebot an Zertifikaten zu verringern.

Diese Bewertung ist nach Einschätzung der Bundesregierung zwischenzeitlich überholt. Die Novellierung der EU-ETS-Richtlinie ist am 8. April 2018 in Kraft getreten. Die Bundesregierung hatte sich bei der Reform erfolgreich für eine Stärkung des EU-ETS eingesetzt. Die Erwartung der Bundesregierung, dass sich aufgrund der Reformen wieder ein stärker auf Knappheit beruhender Marktpreis bilden wird, wird durch die CO₂-Preisentwicklung der letzten 16 Monate bestätigt (Anstieg von fünf Euro im Frühjahr/Sommer 2017 auf rund 19 Euro im Oktober 2018).

Im Einzelnen wurden im Rahmen der EU-ETS-Reform folgende Maßnahmen beschlossen:

Um die verfolgten Klimaziele zu erreichen, hatte bereits der Europäische Rat im Oktober 2014 entschieden, dass die Gesamtmenge der jährlich neu zur Verfügung gestellten Zertifikate ab dem Jahr 2021 um jährlich 2,2 Prozentpunkte abgesenkt wird – anstelle von 1,74 Prozentpunkten p. a. in der aktuellen Handelsperiode der Jahre 2013 bis 2020. Damit sinkt die jährliche Gesamtmenge (Cap) pro Jahr um rund 48 Millionen Zertifikate. Im Jahr 2021 beträgt das Cap knapp 1,8 Milliarden Zertifikate, am Ende der vierten Handelsperiode im Jahr 2030 wird es auf etwas über 1,3 Milliarden Zertifikate abgeschmolzen sein.

Die Bewertung der Monopolkommission berücksichtigt allerdings noch nicht die Änderungen der Marktstabilitätsreserve (MSR), die am Ende des Reformprozesses zur Stärkung des EU-ETS aufgenommen wurden und sowohl zu einem kurzfristigen als auch zu einem langfristigen Überschussabbau beitragen:

- In den Jahren 2019 bis 2023 werden jährlich anstatt 12 Prozent nun 24 Prozent der Überschüsse am Markt in die MSR eingestellt.
- Ab dem Jahr 2023 wird die MSR auf ein Volumen begrenzt, das jeweils der Versteigerungsmenge des Vorjahres im EU-ETS entspricht. Die darüber hinaus gehende Menge in der Reserve wird gelöscht (voraussichtlich ca. 2 Milliarden Zertifikate). Mit dieser Mengengrenzung der MSR werden die Zertifikatüberschüsse aus den vorangegangenen Handelsperioden dem Markt dauerhaft entzogen.

Dank des im Zuge der Reform verbesserten Mechanismus der MSR werden die Zertifikatüberschüsse, die bei nationalen Maßnahmen entstehen, stärker aufgefangen als mit einer Entnahmerate von 12 Prozent. Zudem ist nunmehr explizit eine stärkere Verzahnung mit nationalen Klimaschutzmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten möglich: Zusätzlich zu den bereits bestehenden Möglichkeiten der freiwilligen Löschung von Zertifikaten durch den jeweiligen Inhaber stellt die neue ETS-Richtlinie in Artikel 12 Absatz 4 zudem klar, dass die Mitgliedstaaten aus ihrem Auktionsanteil Zertifikate löschen können, wenn sie aufgrund nationaler Klimaschutzmaßnahmen Stromerzeugungskapazitäten stilllegen.

Mit der Reform leistet der EU-ETS auch weiterhin einen wirkungsvollen Beitrag, externe Kosten zu internalisieren. Die Bundesregierung weist daraufhin, dass im Bereich des EU-ETS die Treibhausgasemissionen in der EU bis zum Jahr 2016 um rund 26 Prozent gegenüber dem Jahr 2005 gesunken sind. Ziel des EU-ETS ist eine europaweite Minderung von 21 Prozent im Jahr 2020 und eine Minderung von 43 Prozent im Jahr 2030, jeweils gegenüber dem Jahr 2005.

Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für einen Zertifikatehandel einzusetzen, der möglichst viele Sektoren umfasst, um zusätzliche Effizienzen zu generieren. Insbesondere biete es sich an, den Wärme- und Verkehrssektor einzubeziehen. Derzeit gibt es keinen Beschluss der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, weitere Sektoren in den EU-Emissionshandel zu integrieren. Darüber hinaus sind auf EU-Ebene die Emissionsverpflichtungen der Mitgliedsstaaten in den Sektoren Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft bis 2030 durch die Effort Sharing Regulation geregelt.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass sowohl der elektrifizierte Schienen-, als auch der elektrifizierte Straßenverkehr mittelbar über den Energiesektor bereits Teil des EU-ETS sind. Der innereuropäische und nationale Luftverkehr sind seit dem Jahr 2012 unmittelbar in den EU-ETS einbezogen. Für den internationalen Seeverkehr wurde gerade durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) eine Auftaktstrategie zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beschlossen. Diese sieht die Reduktion von Treibhausgasemissionen im Einklang mit den Temperaturzielen des Übereinkommens von Paris vor. Die Arbeiten zur Umsetzung haben bereits begonnen und werden von der Bundesregierung aktiv vorangetrieben. Unter den möglichen Maßnahmen, die im Arbeitsplan für die abschließende Strategie aufgelistet werden, befinden sich auch marktbasierende Maßnahmen. Die Annahme der finalisierten Strategie ist für das Frühjahr 2023 vorgesehen. Das Europäische Parlament drängt auf die Einführung EU-weiter Reduktionsmaßnahmen im Seeverkehr für den Fall unzureichender Entwicklungen innerhalb der IMO.

Die Monopolkommission sieht es als Zwischenstufe zum Einbezug des Wärme- und Verkehrssektors in den EU-Emissionshandel als erforderlich an, die Energiesteuer am CO₂-Ausstoß auszurichten. Darüber hinaus empfiehlt sie eine am CO₂-Ausstoß orientierte Besteuerung der Energieerzeugnisse, die in der Stromerzeugung eingesetzt werden, unter Berücksichtigung der Zertifikatspreise im EU-ETS. Zugleich plädiert sie dafür, die Stromsteuer weitgehend abzuschaffen. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Umverteilungswirkungen einer sektorübergreifenden CO₂-Bepreisung im Vorfeld einer vertieften Analyse bedürften. Grundsätzlich teilt die Bundesregierung die Auffassung der Monopolkommission, dass eine sektorübergreifende CO₂-Bepreisung die Nutzung von Strom relativ zur Nutzung fossiler Heiz- und Kraftstoffe günstiger machen und Sektorkopplung

fördern kann. Auch kann eine Inputbesteuerung in der Stromerzeugung grundsätzlich eine kosteneffiziente Anreizwirkung entfalten, um CO₂ im Stromsektor einzusparen. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die vorgeschlagene Inputbesteuerung zu steigenden Großhandelsstrompreisen und zu einem Absinken der EEG-Umlage führen würde. Die von der Monopolkommission angesprochene Senkung der Stromsteuer sowie langfristig der EEG-Umlage würde der privilegierten stromintensiven Industrie nicht zugutekommen. Ein CO₂-Bepreisungssystem sollte jedoch die internationale Wettbewerbsfähigkeit insbesondere energieintensiver Industrien berücksichtigen und somit möglichst global ausgerichtet sein, jedenfalls aber die G20-Länder umfassen.

Die Frage der an CO₂-Emissionen orientierten Inputbesteuerung muss auch im Zusammenhang mit der Diskussion um mögliche CO₂-Vermeidungsmaßnahmen im Energiesektor betrachtet werden. Dementsprechend muss hier eine Abwägung mit anderen möglichen Politikinstrumenten erfolgen und die Wechselwirkung mit dem EU-ETS betrachtet werden. Eine nationale CO₂-Bepreisung könnte die Wettbewerbsfähigkeit von in Deutschland erzeugtem Strom gegenüber Strom aus dem Ausland senken und Nettostromexporte im Europäischen Binnenmarkt verringern. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass dies die deutsche Stromerzeugung gegenüber Stromimporten benachteiligen würde, die keiner CO₂-Bepreisung unterliegen. Das könnte unter anderem durch eine europäisch koordinierte CO₂-Bepreisung verhindert werden.

b) EEG 2017 (S. 82 bis 92)

Die Monopolkommission würdigt ausführlich den mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2017 vollzogenen Systemwechsel hin zu wettbewerblichen Ausschreibungen zur Bestimmung der Förderhöhe beim Ausbau der erneuerbaren Energien. In der Analyse werden insbesondere die gemeinsamen Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land und Solaranlagen positiv hervorgehoben. Gleichzeitig geht der Monopolkommission der Systemwechsel nicht weit genug, da das Kostensenkungspotential des Technologiewettbewerbs technologieneutraler Ausschreibungen nicht genutzt worden sei. Zwar könnten die gemeinsamen Ausschreibungen grundsätzlich als technologieneutral bezeichnet werden; doch bliebe durch die Anrechnung der hier bezuschlagten Volumina bei den Volumina der technologiespezifischen Ausschreibungen der vorgegebene Technologiemix unverändert. Das Ziel von technologieneutralen Ausschreibungen, das kosteneffizienteste Verhältnis der unterschiedlichen Technologien zu ermitteln, würde somit verfehlt. Deshalb fordert die Monopolkommission, die gemeinsamen Ausschreibungen auszuweiten und soweit wie möglich ganz auf technologieneutrale Ausschreibungen umzustellen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine nach Technologien getrennte Ausschreibung sowohl gesamtwirtschaftlich als auch aus Gründen der Netz- und Systemintegration die kostengünstigere Variante zur Förderung der erneuerbaren Energien ist. Bei der Entwicklung des gegenwärtigen Ausschreibungsdesigns wurde den unterschiedlichen Marktbedingungen und technologischen Anforderungen der jeweiligen Technologien ausdrücklich Rechnung getragen. Das Ausschreibungsdesign ist insofern das Ergebnis eines langen Diskussions- und Arbeitsprozesses, an dem neben Verwaltung und Politik auch Wissenschaft und Marktakteure beteiligt waren. Es ist auch durch die fortlaufenden Arbeiten eines wissenschaftlichen Begleitvorhabens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) abgesichert, welches zu dem Ergebnis kommt, dass in Deutschland technologiespezifische Ausschreibungen vorzugswürdig sind (vgl. Klessmann et. al.: Ausschreibungen für erneuerbare Energien – Wissenschaftliche Empfehlungen, Berlin 2015).

Auch die Empirie stützt dies. So zeigen beispielsweise Erfahrungen in Großbritannien, dass technologieneutrale Ausschreibungen bei einzelnen Technologien zu Mitnahmeeffekten und Überförderungen geführt haben. Das Ergebnis der ersten Runde der gemeinsamen technologieneutralen Ausschreibung von Windenergie an Land und Photovoltaik verdeutlicht zudem das Risiko, dass in technologieneutralen Ausschreibungen nur eine Technologie bezuschlagt wird: So gingen in der Ausschreibungsrunde im April 2018 alle 32 Zuschläge für Gebote in einem Umfang von 210 Megawatt an Solaranlagen. Die eingegangenen Gebote für Windenergieanlagen an Land konnten sich nicht durchsetzen. Würde sich dieser Trend der gemeinsamen Ausschreibungen fortsetzen und zusätzlich ausschließlich technologieneutrale Ausschreibungen durchgeführt, würden in Zukunft unter Umständen nur noch Solaranlagen bezuschlagt und zugebaut. Dies würde zu erheblichen Systemintegrationskosten führen, weil bspw. im Winter die zusätzliche Stromerzeugung aus Windenergieanlagen fehlen würde. Die Monopolkommission sieht diese Probleme selbst; ihre Argumentation, dass solche Probleme nicht über technologiespezifische Ausschreibungen gelöst werden sollten, überzeugt hingegen nicht. Denn die vorgeschlagenen Alternativen zur Lösung dieser Probleme innerhalb von technologieneutralen Ausschreibungen auf Basis der zukünftigen und modellbasiert ex-ante zu ermittelnden Marktwerte oder Mindestquoten würden dazu führen, dass das Ausschreibungsdesign nur auf dem Papier technologieneutral, in der praktischen Umsetzung aber hochkomplex und im Ergebnis doch technologiespezifisch wäre.

Bei der konkreten Umsetzung eines technologieneutralen Ausschreibungsdesigns ist es nach Auffassung der Bundesregierung praktisch äußerst schwierig, die Ausschreibungsbedingungen für alle erneuerbaren Energien so auszugestalten, dass „fairer Wettbewerb“ besteht. Das liegt an den unterschiedlichen Charakteristika der Technologien. Beispielsweise hängt die Wettbewerbsfähigkeit von Solaranlagen sehr stark von den Größen- und Flächenbeschränkungen für Solaranlagen ab. Im Ergebnis ist deshalb die Gefahr hoch, dass immer nur eine Technologie bezuschlagt wird – und zwar nicht, weil sie kostengünstiger ist, sondern weil das Ausschreibungsdesign eine Technologie (tendenziell) bevorzugt. Deshalb findet weniger ein Wettbewerb zwischen den Technologien, sondern eher ein Wettbewerb zwischen Regulierungsbedingungen statt.

Durch die Einführung von technologieneutralen Ausschreibungen würde schließlich die industrielle Produktion sowie die Projektierung von einzelnen Technologien einschließlich der dortigen Arbeitsplätze erheblich gefährdet. Diese Risiken und die mit technologieneutralen Ausschreibungen verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten würdigt die Monopolkommission in ihrem Gutachten jedoch nicht.

Trotz der Bedenken will die Bundesregierung weitere Erfahrungen mit technologieneutralen Ausschreibungen sammeln. Deshalb werden im Rahmen der Pilotphase bis zum Jahr 2020 weiterhin gemeinsame Ausschreibungen von Solar- und Windenergieanlagen erprobt. Die Bundesregierung hat gegenüber der EU-Kommission zugesagt, das Instrument der gemeinsamen/technologieneutralen Ausschreibung nach Beendigung der Pilotphase ausführlich zu evaluieren. Auf Grundlage der Erfahrungen mit den gemeinsamen und den technologiespezifischen Ausschreibungen wird die Bundesregierung die Ausgestaltung des Ausschreibungsdesigns bei Bedarf weiterentwickeln.

Während die Monopolkommission die beiden Instrumente Netzausbaugesbiet und Verteilernetzkomponente grundsätzlich zustimmend bewertet, um den Zubau von Erzeugungsanlagen aus erneuerbaren Energien zu steuern, und lediglich diskutiert, diese Instrumente weiterzuentwickeln und auszuweiten, lehnt sie das Referenzertragsmodell ab und fordert, es abzuschaffen. Als Grund hierfür führt sie an, dass das Referenzertragsmodell einer kosteneffizienten Erzeugung entgegenstehe, da Anlagen auch dort gebaut werden könnten, wo sie sich ansonsten nicht rentieren würden. Es würde höchstens zufällig zu einer Wahl von Standorten führen, die in Bezug auf einen etwaigen Netzausbaubedarf vorteilhaft seien. Das Referenzertragsmodell könne vielmehr zu Fehlanreizen und Ineffizienzen bei der Ansiedlung von Anlagen erneuerbarer Energien führen.

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Anders als von der Monopolkommission dargestellt, handelt es sich beim Referenzertragsmodell nicht nur um ein Instrument der räumlichen Steuerung des Zubaus von Windenergie an Land. Es dient vor allem dazu, zwischen den Windprojekten ein „level playing field“ zu erreichen und eine Überförderung von Windenergieanlagen an guten Standorten zu vermeiden. Projekte an wind-schwachen Standorten haben gegenüber windreichen Standorten deutliche wirtschaftliche Nachteile (geringere Volllaststunden, geringere Renditen durch geringere Stromerträge bei ähnlichen Investitions- und Betriebskosten). Das Referenzertragsmodell mit seinen Korrekturfaktoren dient dazu, diese wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen. Auf dieser Basis können Anlagenbetreiber ihre Gebote auf Basis eines 100-Prozent-Standortes (Referenzstandort) abgeben, so dass die Gebote vergleichbar werden.

Die Anzahl der windreichen Standorte ist aber begrenzt. Da in Deutschland regelmäßig Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land durchgeführt werden und die Ausbauziele ambitioniert sind, könnten Bieter für Windenergieanlagen an windreichen Standorten höhere Gebote als die tatsächlichen Stromgestehungskosten abgeben, um einen Zuschlag zu erhalten. Dies würde zu einer Überförderung und zu höheren Kosten führen.

Mit Blick auf die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien, aber auch mit Blick auf das Ziel, bis zum Jahr 2050 mindestens 80 Prozent der Stromversorgung mit erneuerbaren Energien zu decken, ist es aus Sicht der Bundesregierung nicht sinnvoll, den Zubau von Windenergie allein auf die windstarken Standorte an den Küsten zu beschränken. Windreiche Standorte sind ohnehin immer im Vorteil. Es ist nicht das Ziel des Referenzertragsmodells Standortgüten zu nivellieren. Es soll vielmehr dazu beitragen, dass die Windenergie bundesweit eine faire Ausbauchance hat und alle Bundesländer zum Gelingen der Energiewende beitragen können.

c) Steuerung des Zubaus von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (S. 93 bis 121)

Am 22. Juli 2017 ist das Gesetz zur Modernisierung der Netzentgeltstruktur (NEMoG) in Kraft getreten. Das Gesetz sieht einerseits die schrittweise Vereinheitlichung der Übertragungsnetzentgelte und andererseits die Abschmelzung des Privilegs der „vermiedenen Netzentgelte“ vor.

Mit der im April 2018 durch die Bundesregierung beschlossenen Verordnung zur schrittweisen Einführung bundeseinheitlicher Übertragungsnetzentgelte wurde die Verordnungsermächtigung im NEMoG umgesetzt.

Der Bundesrat hat der Verordnung am 8. Juni 2018 zugestimmt. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission die Beseitigung von Fehlanreizen durch die Angleichung der Übertragungsnetzentgelte grundsätzlich befürwortet. Sie nimmt die Bedenken der Monopolkommission zur Kenntnis, dass hierdurch die Kostenverantwortung der einzelnen Übertragungsnetzbetreiber reduziert werden könnte. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Übertragungsnetzbetreiber unverändert dem Effizienzvergleich im Rahmen der Anreizregulierung unterliegen, nach der Erlösbergrenzen festgelegt werden. Die gesetzlichen Effizienzprüfungen setzen nicht an den Netzentgelten an, sondern wirken auf die Erlösbergrenzen ein.

Das NEMoG regelt eine Bereinigung der Berechnungsgrundlagen für vermiedene Netzentgelte, eine Obergrenze für deren Höhe sowie deren vollständiges Abschmelzen für volatile Anlagen (Wind und Sonne). Für steuerbare Erzeugungsanlagen, die ab dem Jahr 2023 in Betrieb gehen, werden keine vermiedenen Netzentgelte mehr gezahlt. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission solche gesetzlichen Maßnahmen grundsätzlich positiv bewertet. Hinsichtlich der Frage zusätzlicher Maßnahmen besteht allerdings weiterer politischer Diskussionsbedarf.

Die Monopolkommission bemängelt, dass es in Deutschland aufgrund der einheitlichen Preiszone keine regionalen Preissignale gebe sowie dass die Vielzahl der bestehenden Instrumente zur Standortsteuerung und Systemintegration (Verteilernetzkomponente, Referenzertragsmodell und Netzausbaugbiet) nicht effizient seien und nicht gut ineinandergreifen würden. Die im Rahmen der gemeinsamen Ausschreibungen eingeführte Verteilernetzkomponente hält die Monopolkommission grundsätzlich für geeignet, die Systemintegrationskosten des Zubaus von erneuerbaren Energien-Anlagen zu berücksichtigen. Allerdings bestehe noch Nachbesserungsbedarf, da bei derzeitiger Ausgestaltung aufgrund von erforderlicher Komplexitätsreduktion die Effizienz des Instruments geschmälert werde. Die Monopolkommission schlägt vor, die Verteilernetzkomponente in ein erzeugerseitiges Netzentgelt für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (EE-Regionalkomponente) zu überführen. Bei der EE-Regionalkomponente handelt es sich um ein zahlungswirksames erzeugerseitiges regionales Entgelt, um die Netzkosten der Energiewende verursachungsgerecht einzupreisen.

Der Vorschlag der Monopolkommission basiert auf einer Netzsimulationsstudie. Diese beziffert den Wohlfahrtsgewinn durch Einsparungen aufgrund geringeren Netzausbaus auf 2,7 Milliarden Euro (dies entspricht etwa einer Einsparung in Höhe von zehn Prozent der Netzausbaukosten). Die Bundesregierung sieht die den Ergebnissen zugrunde liegenden Berechnungen in der Netzsimulationsstudie kritisch. Das betrifft beispielsweise den Austausch mit dem Ausland, bei dem die Wirkungszusammenhänge stark vereinfacht wurden, oder die Abbildung des deutschen Übertragungsnetzes. Hinsichtlich der Bewertung der Standortqualitäten von Zubaueregionen werden in dem Gutachten nicht nachvollziehbare, stark vereinfachende Annahmen getroffen, etwa in Bezug auf das Zubaupotenzial in den Bundesländern.

Die Bundesregierung teilt aber die Auffassung der Monopolkommission, dass die Netzentgelte stärker nach dem Prinzip der Verursachungsgerechtigkeit verteilt werden sollten. Dieses Ziel ist auch im Koalitionsvertrag festgehalten. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich auch die Einführung von Erzeugerentgelten weiter zu prüfen. Hinsichtlich der politisch angestrebten Standortsteuerung sieht die Bundesregierung allerdings derzeit andere Instrumente als treffsicherer und praktikabler an (z. B. regionale Quotierung).

Zwar sieht die Bundesregierung bezüglich der regionalen Spreizung der Netzentgelte ebenfalls Handlungsbedarf. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die ab dem Jahr 2019 vorgesehene schrittweise Vereinheitlichung der Übertragungsnetzentgelte; und die EE-Regionalkomponente könnte auch nach Auffassung der Bundesregierung weiter dämpfend auf die regionale Entgeltspreizung wirken. Dieser möglichen positiven Wirkung stehen jedoch offene Fragen gegenüber: Zum einen spricht der zusätzliche erhebliche Aufwand bei der Umsetzung gegen das vorgeschlagene Instrument. So müssten die Höhe und die regionale Differenzierung regelmäßig an den Netzausbau und den Zubau erneuerbarer Energien angepasst werden. Auch beim Netzausbauplan müsste die Wirkung der EE-Regionalkomponente einbezogen werden. Eine genaue Bestimmung der Wirkung des Anschlusses eines Kraftwerks auf den Netzausbaubedarf ist jedoch äußerst komplex.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass potentielle Investoren und Erzeuger eine hohe Preiselastizität des Angebots aufweisen. Eine Veränderung der Preisstruktur hat auf die Standortentscheidung der Erzeuger somit große Auswirkungen; Erzeugerentgelte bereits in kleiner „falscher Höhe“ könnten somit zu großen Fehlallokationen führen. Da eine „korrekte“ Bestimmung der verursachten Netzausbaukosten in der Praxis kaum möglich ist, sind solche negativen Nebenwirkungen wahrscheinlich.

4. Ausschreibung und Entgeltregulierung der Energieversorgungsnetze (S. 122 bis 152)

Am 3. Februar 2017 ist das „Gesetz zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung“ in Kraft getreten. In Übereinstimmung mit den bereits in den letzten Sondergutachten abgegebenen Empfehlungen der Monopolkommission wird hierbei an einem diskriminierungsfreien, transparenten und nach wettbewerblichen Kriterien durchzuführenden Verfahren festgehalten. Ziel der Novelle ist es, fairen Wettbewerb um die Netze zu gewährleisten und gleichzeitig mehr Rechtssicherheit im Verfahren für alle Beteiligten zu schaffen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass kommunale „Ewigkeitsrechte“, d. h. das dauerhafte und unangefochtene Recht der Kommunen auf den Netzbetrieb durch kommunale Unternehmen, nicht sachgerecht wären.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission die Novelle mit ihren neuen Vorgaben zu Rügeobliegenheiten samt Präklusionswirkung, Informationsansprüchen der Gemeinde sowie zur Netzbewertung grundsätzlich als Verbesserung der Rechtssicherheit bei geplanten Netzübernahmen bewertet.

„Nicht uneingeschränkt positiv“ bewertet die Monopolkommission die Novelle hingegen im Hinblick auf die Zulässigkeit und Gewichtung von Auswahlkriterien und beklagt eine „nur teilweise“ Verbesserung. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es sich bei den Regelungen des § 46 Absatz 4 Satz 2 und 3 EnWG n. F. letztlich um einen politischen Kompromiss zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Interessen handelt, der nach intensiven Debatten gefunden wurde. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass mit diesem Kompromiss in jedem Falle eine Schärfung der Rechtslage verbunden ist, die zu mehr Rechtssicherheit führen kann.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte die Gewährung von Abschlägen auf zukünftige Netzentgelte kein maßgebliches Kriterium im Rahmen der Vergabe von Wegenutzungsrechten sein. Damit würde die klare Trennung zwischen der Vergabe von Wegenutzungsrechten und der Netzentgeltregulierung aufgehoben. Der Vorschlag der Monopolkommission würde zu Verzerrungen sowohl bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten als auch bei der Netzentgeltregulierung führen. Die Bundesregierung hält somit an ihrer in der Stellungnahme zum Sondergutachten 2015 geäußerten Auffassung fest und verweist auf die dort dargelegten weiteren Argumente.

Am 15. September 2016 ist die Zweite Verordnung zur Änderung der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) in Kraft getreten. Hiermit wurde insbesondere ein Kapitalkostenabgleich für Betreiber von Verteilernetzen eingeführt, wodurch der Zeitverzug bis zur Berücksichtigung von Investitionen in den Erlösobergrenzen weitgehend beseitigt und stärkere Investitionsanreize gesetzt wurden.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission hierin eine Stärkung der Investitionsanreize sieht. Durch die in der ARegV-Novelle gefundene Regelung wird eine Verknüpfung von Investitionsanreizen und einer möglichst kostengünstigen Optimierung des Netzbetriebs erreicht. Eine zusätzliche Betriebskostenpauschale hält die Bundesregierung ebenso wie die Monopolkommission nicht für zweckdienlich.

Die Monopolkommission äußert die Sorge vor übermäßigen Anreizen zu kapitalintensiven Ausbauinvestitionen zulasten der Optimierung des Netzbetriebs. Die Bundesregierung prüft zurzeit, welche (auch möglicherweise ungewollten) Effekte die Anreizregulierung für Netzbetreiber hat, insbesondere mit Blick auf den kosteneffizienten Betrieb sowie den zügigen und kosteneffizienten Ausbau der Übertragungsnetze.

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung der Monopolkommission, dass der Kapitalkostenabzug durch § 34 Absatz 5 ARegV in der dritten Regulierungsperiode nach dem „Gießkannenprinzip“ eingeschränkt worden sei. Es handelt sich um eine zeitlich begrenzte, unbürokratisch umzusetzende Übergangsregelung, die Härten aus dem Systemwechsel abfedert. Hiermit wurde ein Ausgleich zwischen dem Schutz getätigter Investitionen und den Interessen der Netzkunden gefunden. Die Möglichkeit einer individuellen Anpassung der Erlösobergrenzen bleibt hiervon unberührt.

Auch aus Sicht der Bundesregierung ist davon auszugehen, dass durch den Wegfall der Pflichtparameter der Effizienzvergleich aussagekräftiger als bisher vorgenommen werden kann. Mit dem neu eingeführten Effizienzbonus wird zudem besonders effizienten Verteilernetzbetreibern ermöglicht, einen Aufschlag auf ihre Erlösobergrenzen zu erhalten und so an Effizienzgewinnen zu partizipieren. Die Bundesregierung hält an der Begrenzung des Effizienzbonus auf bereits vollständig effiziente Netzbetreiber im Interesse der Netznutzer fest. Eine von der Monopolkommission angeregte Ausweitung des Bonus auf die Stochastic Frontier Analysis (SFA) ist methodisch nicht möglich, da Netzbetreiber nur im Rahmen der Data Envelopment Analysis (DEA) einen Effizienzwert von 100 Prozent erreichen können. Außerdem fehlt bei der SFA ein äquivalentes Verfahren zur Supereffizienzanalyse.

Die Bundesregierung stellt fest, dass die Monopolkommission die erfolgte Absenkung der Zinssätze für die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung für die dritte Regulierungsperiode als grundsätzlich geboten ansieht. Die Bundesnetzagentur hat beim Bundesgerichtshof Rechtsbeschwerde gegen den Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 22. März 2018 eingelegt, mit welchem der Senat die festgesetzten Zinssätze als zu niedrig beanstandet hat. Hierdurch wird eine rechtliche Klärung herbeigeführt.

Die Bundesregierung begrüßt zudem, dass die Monopolkommission die mit der ARegV-Novelle erfolgte gesetzliche Erweiterung der Veröffentlichungspflichten im Hinblick auf netzbetreiberspezifische Daten positiv bewertet. Es gilt nun, die praktischen Erfahrungen mit den neuen Transparenzvorschriften abzuwarten.