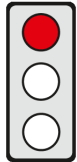


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnungen: Die Reform der EU-Energieagentur ACER und die Schaffung weiterer Einrichtungen sollen die Regulierung der grenzüberschreitenden Stromnetze und des Stromgroßhandelsmarktes verbessern.

Betroffene: Netzbetreiber sowie Stromhändler und -erzeuger.



Pro: –

Contra: (1) Beschlüsse im Regulierungsrat von ACER mit einfacher Mehrheit widersprechen dem Auftrag der ACER, die Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden zu stärken.

(2) Die umfassende Letztentscheidungskompetenz von ACER zu allen grenzüberschreitenden Regulierungsfragen verstößt gegen die ständige EuGH-Rechtsprechung.

(3) Die Einrichtung regionaler Betriebszentren verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 861 vom 30. November 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über den Elektrizitätsbinnenmarkt** (Neufassung)

Vorschlag COM(2016) 863 vom 30. November 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Gründung einer Agentur** der Europäischen Union **für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden** (Neufassung)

Kurzdarstellung

Die Artikelangaben verweisen auf den Verordnungsvorschlag COM(2016) 863.

► Hintergrund und Ziele

- Die derzeitige Regulierung von Strommärkten („Strommarktdesign“) in der EU basiert auf dem „Dritten Energiebinnenmarktpaket“, das aus der Strombinnenmarktrichtlinie [2009/72/EG], der Netzzugangsverordnung [(EG) 714/2009] sowie der Verordnung [(EG) 713/2009] über die Gründung der EU-Agentur zur Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) besteht (s. [cepKompas Klima und Energie](#), S. 46 ff.; s. [cepAnalyse](#)).
- Die darin enthaltenen Regelungen sollen den freien Wettbewerb im Strombinnenmarkt sowie den grenzüberschreitenden Stromhandel sicherstellen durch (S. 3)
 - die Entflechtung der vormals vertikal integrierten Stromkonzerne, die sowohl Strom erzeugten und verkauften als auch dessen Netztransport zu den Verbrauchern beherrschten,
 - das Recht auf einen Zugang aller Stromanbieter zu den Stromnetzen,
 - die freie Wahl des Stromanbieters durch die Stromverbraucher,
 - den Abbau von Barrieren im EU-internen Stromhandel,
 - die Marktüberwachung durch unabhängige nationale Regulierungsbehörden und
 - die Kooperation zwischen den Regulierungsbehörden über ACER sowie zwischen nationalen Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) im Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E).
- Die vorliegenden Verordnungsvorschläge sehen die Reform einer bestehenden und die Gründung neuer Regulierungseinrichtungen („Strommarktinstitutionen“) vor:
 - Reformiert werden soll die EU-Agentur zur Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER).
 - Gegründet werden sollen von
 - den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) regionale Betriebszentren („Regional Operation Centres“, ROCs) und
 - den Verteilnetzbetreibern (VNB) eine „Europäische Organisation der Verteilnetzbetreiber“ (EU-VNB).
- Die Verordnungen ändern die ACER-Verordnung [(EG) 713/2009] und die Netzzugangsverordnung [(EG) 714/2009]. Sie sind Teil eines Energiepakets, das zudem u.a. die Neufassung der Strombinnenmarkt-richtlinie [2009/72/EG; COM(2016) 864, s. [cepAnalyse 9/2017](#)] umfasst.

► Aufgaben und Kompetenzen von ACER

- ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) ist eine Agentur der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Ljubljana (Art. 17).

- ACER soll die nationalen Regulierungsbehörden bei den „in den Mitgliedstaaten wahrgenommenen Regulierungsaufgaben“ auf EU-Ebene unterstützen und – falls erforderlich – deren Maßnahmen „koordinieren“ (Art. 1 Abs. 2).
 - ACER entscheidet über alle Regulierungsfragen von grenzüberschreitender Bedeutung, die grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Regulierungsbehörden fallen, wenn (Art. 6 Abs. 8)
 - die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden sich innerhalb einer Frist von sechs Monaten, die maximal auf zwölf Monate verlängert werden kann, nicht auf eine gemeinsame Regulierung einigen können oder
 - die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden es beantragen.
 - Die Kommission kann ACER mit zusätzlichen Aufgaben mit oder ohne Entscheidungsbefugnis beauftragen, die in den Aufgabenbereich von ACER fallen (Art. 14).
- **Organisationsstruktur von ACER**
- ACER wird von einem Direktor als gesetzlichem Vertreter geleitet und besteht ferner aus einem Verwaltungsrat, einem Regulierungsrat und einem unabhängigen Beschwerdeausschuss (Art. 18).
- **Verwaltungsrat**
 - Der Verwaltungsrat besteht aus neun Mitgliedern, von denen je zwei von Kommission und Parlament und fünf vom Rat ernannt werden. Jedes Mitglied hat einen Stellvertreter. Die Amtszeit der Mitglieder und Stellvertreter beträgt vier Jahre und kann einmal um vier Jahre verlängert werden. (Art. 19 Abs. 1, 2)
 - Der Verwaltungsrat beschließt mit Zwei-Drittel-Mehrheit über (Art. 20 Abs. 1)
 - die Verabschiedung des Jahresarbeitsprogramms, und
 - die Annahme des Haushaltsplans.
 - Er beschließt mit einfacher Mehrheit über (Art. 20 Abs. 1, Art. 19 Abs. 5)
 - die Ernennung des Direktors nach Konsultation des Regulierungsrats,
 - alle anderen Verwaltungstätigkeiten.
 - Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen unabhängig und „objektiv“ handeln (Art. 19 Abs. 8).
 - **Regulierungsrat**
 - Der Regulierungsrat setzt sich zusammen aus (Art. 22 Abs. 1)
 - je einem „ranghohen“ Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden eines jeden Mitgliedstaats und jeweils einem Stellvertreter,
 - einem nicht stimmberechtigten Vertreter der Kommission.
 - Der Regulierungsrat legt dem Direktor Stellungnahmen zu den für ACER relevanten Regulierungsfragen vor und weist den Direktor bei der Wahrnehmung seiner Tätigkeiten an (Art. 23 Abs. 5).
 - Der Regulierungsrat trifft seine Beschlüsse mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 23 Abs. 1).
 - Der Regulierungsrat handelt bei der Wahrnehmung der ihm übertragenen Regulierungsaufgaben unabhängig. Er ist nicht befugt, Weisungen von Regierungen, der Kommission oder anderen privaten oder öffentlichen Instanzen anzunehmen oder zu befolgen. (Art. 23 Abs. 3).
- **Regionale Betriebszentren (ROCs) der Übertragungsnetzbetreiber**
- Die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) haben sich in einem multilaterales Abkommen dazu verpflichtet, regionale Sicherheitskoordinatoren („Regional Security Coordinators“, RSC) einzurichten, die die ÜNB beim Betrieb der grenzüberschreitenden Stromnetze unterstützen. Die RSC unterstehen den ÜNB und sind nicht mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet. [SWD(2016) 410, S. 72 ff]
 - ACER muss künftig grenzüberschreitende „Netzbetriebsregionen“ festlegen [Art. 33 COM(2016) 861].
 - Die Festlegung erfolgt [neuer Art. 33 COM(2016) 861]
 - auf Vorschlag von ENTSO-E und
 - anhand von Kriterien wie der Anzahl an grenzüberschreitenden Stromnetzverbindungsleitungen.
 - Die ÜNB müssen für jede Netzbetriebsregion ein regionales Betriebszentrum („Regional Operation Centre“, ROC) mit eigener Rechtsform schaffen, das in einem Mitgliedstaat der Netzbetriebsregion ansässig sein muss [Art. 32 COM(2016) 861].
 - Die ROCs müssen den Netzbetrieb in der Netzbetriebsregion koordinieren. Sie können dazu [Art. 34 und 38 COM(2016) 861]
 - für die ÜNB bindende und für die Systemsicherheit relevante Beschlüsse erlassen, u.a. zu Sicherheitsanalysen und zur Reservekapazitätsbestimmung,
 - den ÜNB Empfehlungen vorlegen, u.a. zur Schaffung gemeinsamer Netzmodelle.
 - ACER muss die Arbeit der ROCs überwachen und dazu Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben, die an die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament oder die ROCs gerichtet sind (Art. 8).
- **Europäische Organisation der Verteilnetzbetreiber**
- Verteilnetzbetreiber (VNB) mit mindestens 100.000 Kunden dürfen nicht Teil eines vertikal integrierten Unternehmens sein oder müssen von diesem zumindest in Bezug auf ihre Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig sein (Netzzugangsverordnung [(EG) 714/2009], Art. 26).
 - Alle Verteilnetzbetreiber (VNB) mit mindestens 100.000 Kunden müssen eine „Europäische Organisation der Verteilnetzbetreiber“ (EU-VNB) einrichten und in ihr künftig grenzüberschreitend kooperieren [Art. 49 COM(2016) 861].

- Die EU-VNB soll insbesondere
 - einheitliche Strommarktregeln für die Verteilnetze („Netzkodizes“) entwerfen [Art. 55 Abs. 8 COM(2016) 861],
 - mit ENTSO-E beim Betrieb und der langfristigen Planung der Übertragungs- und Verteilnetze kooperieren [neuer Art. 53 Abs. 1 COM(2016) 861].

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bislang fasst der Regulierungsrat von ACER Beschlüsse mit Zwei-Drittel-Mehrheit. Zukünftig soll er seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit fassen.
- ▶ ACER kann zukünftig die Entscheidung zu allen grenzüberschreitenden Regulierungsfragen treffen, wenn sich die zuständigen nationalen Regulierungsbehörden nicht fristgerecht einigen. Dies gilt bislang nur für Regulierungsfragen zu grenzüberschreitenden Infrastrukturen.
- ▶ Neu ist die Vorgabe zur Gründung der regionalen Betriebszentren (ROCs), die für die ÜNB bindende Beschlüsse fassen können.
- ▶ Neu ist die Vorgabe zur Gründung der Europäischen Organisation der Verteilernetzbetreiber (EU-VNB).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden auf EU-Ebene bedarf EU-einheitlicher Regelungen (Erwägungsgrund 37).

Politischer Kontext

Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission haben gemeinsam erklärt, dass die Organisation von ACER und der derzeit dreißig weiteren EU-Agenturen vereinheitlicht werden soll.

Stand der Gesetzgebung

30.11.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Energie (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter: Morten Helveg Petersen (ALDE, DK), Wirtschaft und Energie (federführend)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 194 AEUV (Energie)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Vorschlag der Kommission, **ACER mit Entscheidungskompetenzen zu** grundsätzlich **allen grenzüberschreitenden Regulierungsfragen auszustatten, übersteigt deren originären Auftrag**, die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden zu fördern. **Da ACER selbst keine europäische Regulierungsbehörde ist, sollte sie** bei Regulierungsfragen nur in sehr eingeschränktem Maße und **nur mit Zustimmung der zuständigen nationalen Regulierungsbehörden eigene Entscheidungen treffen können.**

Beschlüsse im Regulierungsrat von ACER sollten nicht – wie von der Kommission gefordert – **mit einfacher Mehrheit** getroffen werden. Sie **widersprechen dem Auftrag der ACER, die Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden zu stärken**, denn die Zusammenarbeit erfordert eine stärker auf Konsens ausgerichtete Entscheidungsfindung.

Da jeder Mitgliedstaat – unabhängig von seiner Größe – mit genau einer Stimme im Regulierungsrat vertreten ist, besteht zudem die Gefahr, dass eine Mehrheit von kleinen Staaten eine Minderheit von großen Staaten überstimmen kann. Dies führt zu einer sehr uneinheitlichen Repräsentanz der Interessen der verschiedenen

Mitgliedstaaten. Daher sollte – mit den Regeln zur Entscheidungsfindung im Rat vergleichbar – die Größe eines Mitgliedstaats bei der Stimmengewichtung im Regulierungsrat berücksichtigt werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Für einen funktionierenden Energiebinnenmarkt und eine optimale Auslastung der Übertragungsnetze ist eine regionale Zusammenarbeit der ÜNB unabdingbar. Um den Besonderheiten und Unterschieden der einzelnen Teilregionen Europas gerecht zu werden, haben sich – zusätzlich zum europäischen Verband der Übertragungsnetzbetreiber ENTSO-E – freiwillige regionale Initiativen wie die Regional Security Coordinators (RSC) bewährt. Die Kommission begründet nicht, warum die bestehende Zusammenarbeit der ÜNB über die RSC nicht ausreicht, um einen effizienten Netzbetrieb und ein hohes Maß an Versorgungssicherheit sicherzustellen, und daher die Schaffung regionaler Betriebszentren (ROCs) erforderlich sei.

Die Befugnis der ROCs, unabhängig von den ÜNB bindende Beschlüsse zur Systemsicherheit zu fassen, führt zu unklaren Zuständigkeiten der ROCs und der ÜNB, da für sie eine trennscharfe Abgrenzung nicht möglich ist. Dies **erzeugt** sowohl **ein erhöhtes Risiko für die Systemsicherheit mangels klarer Verantwortungsbereiche** als auch die Gefahr, dass unnötig teure Doppelstrukturen zur Gewährleistung der Systemsicherheit geschaffen werden. Aus diesem Grund sollte klar geregelt werden, dass allein die ÜNB weiterhin für die Systemsicherheit ihrer Netzregion verantwortlich sind.

Der zunehmende Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien, der überwiegend ins Verteilnetz eingespeist wird, sowie eine wachsende Nachfrageflexibilität der an das Verteilnetz angeschlossenen Stromverbraucher erhöhen die technischen Anforderungen an die Verteilnetzbetreiber. Diese sollten daher, wie vorgesehen, bei der Entwicklung der Netzkodizes mitwirken, die vorrangig technische Regelungen zu den Verteilnetzen enthalten. Hierfür ist die Gründung einer gemeinsamen europäischen Organisation, der EU-VNB, sachgerecht, denn diese kann die Belange zumindest der großen VNB bündeln. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass der Einfluss der neuen Organisation auf rein technische Fragestellungen begrenzt bleibt und die Regeln nicht im Widerspruch zu der Entwicklung eines gemeinsamen Strombinnenmarkts stehen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU ist zum Erlass energiepolitischer Maßnahmen berechtigt, um das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen, die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten, die Interkonnektion der Energienetze zu fördern sowie Energieeffizienz, Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen zu unterstützen (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Zur Schaffung eines Strombinnenmarkts ist EU-Handeln gerechtfertigt.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Nach der Meroni-Rechtsprechung des EuGH (Urteile v. 13. Juni 1958, C-9/56 und C-10/56, ECLI:EU:C:1958:7 und ECLI:EU:C:1958:8) darf die EU grundsätzlich keine unabhängigen Behörden mit eigenen Entscheidungsspielräumen errichten, da dies das in den Verträgen verankerte institutionelle Gleichgewicht verändern würden. Zulässig ist nur die Übertragung genau umgrenzter Durchführungs- und Ausführungsbefugnisse, deren Ausübung unter strenger Kontrolle der Kommission sein muss. Da seit dem Lissabon-Vertrag gegen Entscheidungen der EU-Agenturen geklagt werden kann, ist zwar mit einer gewissen Lockerung dieser EuGH-Rechtsprechung zu rechnen. **Die vorgesehene umfassende Letztentscheidungskompetenz von ACER zu allen grenzüberschreitenden Regulierungsfragen** ist insoweit jedoch nicht begrenzt und eröffnet politische Entscheidungsspielräume. Sie **verstößt** daher **gegen die ständige EuGH-Rechtsprechung** der Meroni-Urteile. Die Kommission hat nicht dargelegt, inwieweit es erforderlich ist, die bestehende Zusammenarbeit der ÜNB im Rahmen von ENTSO-E und RSC durch **die Einrichtung regionaler Betriebszentren (ROCs)** zu ergänzen. Die Schaffung einer derartigen Doppelstruktur ist nicht erforderlich und **verstößt** folglich **gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip** (Art. 5 EUV).

Zusammenfassung der Bewertung

Da ACER keine Regulierungsbehörde ist, sollte sie nur mit Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörden Entscheidungen treffen können. Beschlüsse im Regulierungsrat von ACER mit einfacher Mehrheit widersprechen dem Auftrag der ACER, die Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden zu stärken. Die Befugnis der ROCs, unabhängig von den ÜNB bindende Beschlüsse zur Systemsicherheit zu fassen, erzeugt ein erhöhtes Risiko für die Systemsicherheit mangels klarer Verantwortungsbereiche. Die umfassende Letztentscheidungskompetenz von ACER zu allen grenzüberschreitenden Regulierungsfragen verstößt gegen ständige EuGH-Rechtsprechung. Die Einrichtung regionaler Betriebszentren (ROCs) verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.