



BESCHLUSS

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 228. Sitzung am 30. März 2017 auf der Grundlage von Bundestagsdrucksache 18/11777 (neu) beschlossen:

- a) **zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung**
– Drucksache 18/11229 Nr. A.16 –
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)
KOM(2016) 861 endg., Ratsdok. 15135/16)
hier: Begründete Stellungnahme gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Prüfung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit)
- b) **zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung**
– Drucksache 18/11229 Nr. A.17 –
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Neufassung)
KOM(2016) 863 endg., Ratsdok. 15149/16)
hier: Begründete Stellungnahme gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Prüfung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit)

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/11229 Nr. A.16, Nr. A.17 folgende Entschlie-ßung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon in Verbindung mit § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes anzunehmen, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit rügt:

Die EU-Kommission hat am 30. November 2016 mit ihrer Initiative „Saubere Energie für alle Europäer“ („Clean Energy for all Europeans“) ein umfassendes Legislativpaket vorgelegt, das den europäischen Energierahmen neu gestalten soll. Das Paket besteht aus vier Richtlinien- und vier Verordnungsvorschlägen.

Im Rahmen der vorgeschlagenen Neufassung der ACER-Verordnung und der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung sind eine Reihe von Zuständigkeitsübertragungen, insbesondere an die Agentur der Europäischen Union (EU) für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), die neuen regionalen Betriebszentren (sog. ROCs, einem Zusammenschluss der nationa-



len Übertragungsnetzbetreiber, der eigenständige Entscheidungsbefugnisse erhalten soll) und in technische Prozesse, wie die delegierten Rechtsakte, vorgesehen.

Die Bewertung beider Verordnungen unter Subsidiaritätsgesichtspunkten hängt inhaltlich eng zusammen und wird daher gemeinsam vorgenommen.

I. Zur Vereinbarkeit des Vorschlags für eine Neufassung der ACER-Verordnung (KOM(2016)863 endg.; Ratsdok.-Nr. 15149/16) und der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung (KOM(2016)861 endg.; Ratsdok.-Nr. 15135/16) mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit stellt der Deutsche Bundestag fest:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die EU-Kommission mit ihrem Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ ein umfassendes Konzept vorgelegt hat, um den europäischen Energierahmen neu auszurichten und damit auch besser mit den Herausforderungen der Energiewende in Deutschland in Einklang zu bringen.
2. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Grundrichtung der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung, den europäischen Strombinnenmarkt zu stärken und insbesondere auch auf den steigenden Anteil erneuerbarer Energien auszurichten. Der Bundestag ist der Auffassung, dass insbesondere gut vernetzte, gekoppelte, liquide und flexiblere Märkte entscheidend sind, um die Synergien des Binnenmarktes für mehr Wettbewerb und Innovation, für eine effiziente und verlässliche Gewährleistung der Versorgungssicherheit und für eine verbesserte Integration der erneuerbaren Energien zu nutzen.
3. Der Deutsche Bundestag ist weiterhin der Auffassung, dass sich ACER als Koordinierungs- und Beratungsgremium der nationalen Energieregulierungsbehörden grundsätzlich bewährt hat.
4. Der Deutsche Bundestag ist allerdings der Auffassung, dass folgende Regelungen der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung und der ACER-Verordnung nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind:
 - a) die neue Entscheidungsbefugnis der Kommission über den Gebotszonenzuschnitt innerhalb eines Landes (Artikel 13 Absatz 4, 5 S. 2, Absatz 6),
 - b) die zahlreichen pauschalen Übertragungen ganzer Themenfelder in delegierte Rechtsakte (Artikel 55 Absatz 1, Artikel 31 Absatz 3, Artikel 46 Absatz 4, Artikel 56 Absatz 1 und 4, Artikel 57 und Artikel 59 Absatz 11 Elektrizitätsbinnenmarktverordnung),
 - c) die Errichtung regionaler Betriebszentren (ROC, Artikel 32-34 Elektrizitätsbinnenmarktverordnung),
 - d) die Ausweitung der Entscheidungs- und Zuständigkeitskompetenzen der ACER (Artikel 6 Absatz 8, Artikel 7, Artikel 8 Absatz 2, Artikel 14 ACER-Verordnung), und
 - e) die Änderung des ACER Abstimmungsverfahrens (Artikel 19, 23, 25 ACER-Verordnung).
5. Der Deutsche Bundestag behält sich vor, sich zu weiteren Aspekten des Vorschlagspakets „Saubere Energie für alle Europäer“ in einer gesonderten Stellungnahme zu äußern.
6. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union zu übermitteln und darüber hinaus den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Kenntnis zu bringen.



II. Begründung:

1. Gebotszonenzuschnitt

Artikel 13 des Vorschlags für eine Neufassung der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung sieht ein neues Verfahren vor, wie über den Zuschnitt der Gebotszonen in der EU entschieden werden soll. Die EU-Kommission erhält danach die alleinige Entscheidungskompetenz für die Frage des Gebotszonenzuschnitts innerhalb eines Mitgliedstaates. Bislang war hier eine einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten erforderlich.

Die Übertragung dieses Entscheidungsbefugnis auf die EU-Kommission verstößt nach Ansicht des Deutschen Bundestages gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Damit ein Gesetzgebungsvorschlag zu einem nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallenden Regulationsgegenstand dem in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Subsidiaritätsprinzips genügt, muss die EU-Kommission begründen, weshalb die mit dem Gesetzgebungsvorschlag verfolgten Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Diesen Nachweis konnte die EU-Kommission nicht erbringen. Bei der Frage des Gebotszonenzuschnitts geht es letztlich darum, ob innerhalb eines Mitgliedstaates einheitliche Stromgroßhandelspreise bestehen sollen. Das ist eine Frage der wirtschaftlichen und sozialen Einheit eines Mitgliedstaates, über die der betroffene Mitgliedstaat selbst entscheiden können muss.

2. Delegierte Rechtsakte

Der Vorschlag zur Elektrizitätsbinnenmarktverordnung sieht an mehreren Stellen (insbesondere Artikel 55; und Art 31 Absatz 3, Artikel 46 Absatz 4, Artikel 56 Absatz 1, Artikel 57 Absatz 1, und Artikel 59 Absatz 11) vor, Fragen in nachgelagerte Rechtsakte zu überführen. Diese sollen von der EU-Kommission als delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) erlassen werden.

Die EU-Kommission hat nicht dargelegt, warum alle Fragen dieser sehr umfangreichen Liste auf EU-Ebene geregelt werden müssen. Aus Sicht des Deutschen Bundestages sind hier auch Fragen betroffen, die sich besser auf nationaler Ebene regeln lassen, da sie lokale Besonderheiten vor Ort betreffen.

Der Deutsche Bundestag sieht insbesondere kritisch, dass nicht nur einzelne spezielle technische Fragen in die nachgelagerten Rechtsakte übertragen werden, sondern pauschal ganze Themenbereiche. Delegierte Rechtsakte sind gemäß Artikel 290 AEUV nur für nicht wesentliche Fragen vorgesehen. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die in Artikel 55 des Vorschlags für eine Neufassung der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung aufgeführten Themenfelder keineswegs ausschließlich solche Fragen enthalten, die nicht wesentlich in diesem Sinne sind. Der Bundestag sieht sich in seiner Sorge durch die bereits bislang erlassenen außerordentlich umfangreichen Network-Codes bestätigt. Dabei ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten auf delegierte Rechtsakte kaum noch Einfluss nehmen können. Lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat der EU kann einen delegierten Rechtsakt insgesamt ablehnen. Durch die pauschale Übertragung ganzer The-



menfelder in die delegierten Rechtsakte lässt sich deshalb kaum noch sicherstellen, dass die konkreten Vorschläge der EU-Kommission dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen.

Darüber hinaus ist der Deutsche Bundestag der Auffassung, dass die pauschale Übertragung ganzer Themenfelder in die delegierten Rechtsakte dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspricht. Wenn und soweit konkrete Regelungen in den in Artikel 55 des Vorschlags für eine Neufassung der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung genannten Themenbereichen tatsächlich auf EU-Ebene besser getroffen werden können, dann sind die wesentlichen politischen Grundsatzentscheidungen in jedem Falle in dem dafür in den EU-Verträgen vorgesehenen ordentlichen parlamentarischen Verfahren zu treffen. Der Bundestag stellt dazu fest, dass bereits in den bestehenden Network-Codes zahlreiche politisch wesentliche Fragen enthalten sind.

3. Regionale Betriebszentren (ROCs)

Der Vorschlag für eine Neufassung der Strommarktverordnung sieht in Artikel 32 vor, dass neue regionale Betriebszentren errichtet werden, die einen Zusammenschluss der nationalen Übertragungsnetzbetreiber darstellen. Die Übertragungsnetzbetreiber arbeiten bereits heute in so genannten regionalen Service-Zentren (z.B. CORESO) zusammen. Diese sind allerdings nicht mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Der Vorschlag der EU-Kommission sieht demgegenüber vor, dass die regionalen Service-Zentren nunmehr eigene Entscheidungskompetenzen in versorgungssicherheitsrelevanten Bereichen erhalten sollen.

Die EU-Kommission hat nicht ausreichend dargelegt, warum die Übertragung dieser Entscheidungsbefugnis erforderlich ist und warum das von der EU-Kommission verfolgte Ziel nicht durch die bestehende regionale Kooperation der Übertragungsnetzbetreiber über die regionalen Service-Zentren erreicht werden kann. Die freiwillige Zusammenarbeit der Übertragungsnetzbetreiber hat sich auch in kritischen Netzsituationen bewährt. Die von der EU-Kommission angeführten Wohlfahrtsgewinne durch eine solche Verlagerung der Entscheidungsbefugnis sind aus Sicht des Deutschen Bundestages zweifelhaft, zumal dem auch Innovationsverluste gegenüber stehen, sofern Aufgaben in zentralen Strukturen konzentriert werden. Darüber hinaus bestehen aus Sicht des Deutschen Bundestages Schwierigkeiten hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung sowie Unklarheiten der Letztverantwortung und hinsichtlich gravierender Haftungsfragen. Diese Unklarheiten könnten Auswirkungen auf den sicheren Systembetrieb haben. Insbesondere sollten zentrale Versorgungssicherheitsaspekte auch weiterhin von den einzelnen Mitgliedstaaten eigenständig bearbeitet werden können.

4. Neufassung der ACER-Verordnung

Mit ihrem Verordnungsvorschlag verfolgt die EU-Kommission das Ziel, die Zuständigkeiten der Agentur zu erweitern. Die 2009 auf der Grundlage der Verordnung (EG) 713/2009 gegründete Agentur hat die Aufgabe, die in den Mitgliedstaaten wahrgenommenen Regulierungsaufgaben auf EU-Ebene zu erfüllen und – soweit erforderlich – die Maßnahmen dieser Behörden zu koordinieren. Die Agentur

- gibt Stellungnahmen und Empfehlungen ab, die an die Übertragungs-/Fernleitungsnetzbetreiber, die Regulierungsbehörden oder an die EU-Organe gerichtet sind;
- trifft in den in der Verordnung genannten spezifischen Fällen Einzelfallentscheidungen und



- legt der EU-Kommission nicht bindende Rahmenleitlinien („Rahmenleitlinien“) gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen vor.

Der Verordnungsvorschlag sieht an mehreren Stellen eine Erweiterung der Zuständigkeiten und eine Veränderung der Abstimmungsverfahren innerhalb der Agentur vor.

Einige Bestimmungen des Vorschlags verletzen nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

a) Das gilt zum einen für die Erweiterung der Zuständigkeiten der Agentur:

- Die Agentur soll künftig unter bestimmten Bedingungen bei allen Regulierungsfragen von „grenzüberschreitender Bedeutung“, die in die Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörden fallen, eine Letztentscheidungskompetenz erhalten. Diese Letztentscheidungskompetenz soll nicht nur auf gemeinsamen Antrag der zuständigen nationalen Regulierungsbehörden ausgelöst werden; vielmehr ist es bereits ausreichend, dass sich zwei nationale Regulierungsbehörden über eine Frage nicht binnen einer knapp bemessenen Frist von sechs (beziehungsweise maximal zwölf) Monaten einigen können. Bislang galt das nur für Fragen der „grenzüberschreitenden Infrastruktur“ (Verordnung (EG) Nr. 713/2009, Artikel 6 Absatz 8).

Der Begriff „grenzüberschreitend relevant“ ist unbestimmt. In einem gemeinsamen Binnenmarkt könnte potentiell jeder Sachverhalt als grenzüberschreitend relevant angesehen werden. Es reicht bereits aus, dass eine nationale Regulierungsbehörde den Sachverhalt als grenzüberschreitend relevant einschätzt und sich mit ihrer benachbarten nationalen Regulierungsbehörde nicht einig ist. Im Ergebnis besteht die Gefahr, dass damit alle Regulierungsfragen auf die Agentur übertragen werden.

- Der Vorschlag sieht außerdem die Möglichkeit vor, dass die EU-Kommission weitere Aufgaben an die Agentur übertragen darf, die auch Entscheidungskompetenzen umfassen können (Artikel 14). Bisher konnten nur Aufgaben übertragen werden, die keine Entscheidungskompetenzen umfassten. Es ist aber alleine die Aufgabe des Unionsgesetzgebers, also von Rat und Europäischem Parlament, zu entscheiden, welche Entscheidungsbefugnisse von der Kommission und welche von der Agentur wahrgenommen werden sollen.
- Der Vorschlag erweitert die Rolle der Agentur bei Entscheidungen, die im Rahmen delegierter Rechtsakte in Form der Network-Codes vorgesehen sind (Artikel 5 Absatz 2). Dort, wo die Network Codes die Konkretisierung bzw. die Entwicklung einer Methode den nationalen Regulierern übertragen, konnten die nationalen Regulierungsbehörden bisher gemeinsam einen Vorschlag erarbeiten und diesen dann einstimmig beschließen. Bei Einstimmigkeit wurde der Vorschlag der Agentur nicht mehr zur Entscheidung vorgelegt. Gemäß dem Verordnungsvorschlag soll die Agentur nunmehr das Recht erhalten, einen erarbeiteten Vorschlag zu prüfen und anzupassen. Der angepasste Vorschlag muss dann vom Regulierungsrat („board of regulators“) mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.
- Die Agentur soll über die Größe der regionalen Betriebszentren entscheiden (Artikel 8 Absatz 2).



- Auch der Entscheidungsprozess zu regionalen Sachverhalten soll geändert werden (Artikel 7): Die betroffenen nationalen Regulierungsbehörden können nicht mehr alleine über regionale Sachverhalte entscheiden, sondern nur noch Empfehlungen an den Regulierungsrat abgeben. Auch hier erhält die Agentur das Recht, Vorschläge anzupassen.

Die Ausweitung der Letztentscheidungskompetenzen der Agentur verstößt gegen den Grundsatz der Subsidiarität. Die EU-Kommission hat in ihrem Vorschlag nicht begründet, weshalb dieser weitreichende Eingriff in die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden erforderlich ist, um Hemmnisse im Strombinnenmarkt durch uneinheitliche Entscheidungen zu verhindern.

Die unbestimmte Übertragung von Aufgaben an ACER durch die „Allzuständigkeit“ für alle potentiell grenzüberschreitend relevanten Sachverhalte oder dadurch, dass die Kommission später Aufgaben mit Entscheidungsrelevanz auf ACER überträgt (Artikel 14), birgt darüber hinaus die Gefahr, dass dadurch auch solche Zuständigkeiten auf die Agentur verlagert werden, die keinen oder nur einen untergeordneten grenzüberschreitenden Bezug haben.

Die weitere Übertragung von Befugnissen auf ACER verstößt darüber hinaus gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, da sie weit über das zur Erreichung des von der EU-Kommission verfolgten Ziels Notwendige hinaus geht und die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und deren Mitwirkung an einer konstruktiven Entscheidungsfindung im Rahmen der Agentur sowie die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen nachhaltig beeinträchtigt.

Die EU-Kommission hat ebenfalls nicht begründet, warum ACER über die Größe der regionalen Betriebszentren entscheiden muss. Die Bedenken des Bundestages gegen die Errichtung der regionalen Betriebszentren erhöhen sich, je größer der Zuschnitt der regionalen Betriebszentren ausfällt. Hier ist nicht ersichtlich, weshalb diese Entscheidung besser auf EU-Ebene getroffen werden kann.

b) Die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken umfassen darüber hinaus die Anpassung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Agentur:

- So ist unter anderem vorgesehen, dass Entscheidungen des Verwaltungs- und des Regulierungsrates zukünftig mit einfacher Mehrheit getroffen werden, wobei eine einfache Stimmgewichtung („one-country-one vote“-Prinzip) gelten soll (Artikel 19, 23). Bisher war eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder erforderlich.

Die bisher erforderliche Zweidrittelmehrheit in diesen Gremien sichert die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei allen Aktivitäten der Agentur und dient als zusätzliche Garantie der Unabhängigkeit der nationalen Energieregulierungsbehörden. In Erwägung zu ziehen wäre deshalb die Einführung der qualifizierten Mehrheit gemäß Artikel 16 Absatz 4 EUV im Regulierungsrat der Agentur, d.h. als doppelte Mehrheit.

- Der Verordnungsvorschlag sieht schließlich vor, dass der ACER-Direktor in Zukunft selbst Gutachten, Empfehlungen und Entscheidungen verfassen darf ohne die betroffenen nationalen Regulierungsbehörden hierbei einbinden zu müssen (Artikel 25).

Die EU-Kommission hat nicht überzeugend begründet, weshalb die geltende Regelung nicht ausreichend war, wonach die nationalen Regulierungsbehörden diese Aufgabe in einem kooperativen Prozess übernommen haben.