

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

8. Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 62 des Energiewirtschaftsgesetzes

**Energie 2021: Wettbewerbschancen bei Strombörsen,
E-Ladesäulen und Wasserstoff nutzen
– Drucksache 19/32686 –**

Stellungnahme der Bundesregierung

Vorwort

Die Monopolkommission hat gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) alle zwei Jahre ein Gutachten zu erstellen, in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und die Frage beurteilt, ob funktionsfähiger Wettbewerb auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas in der Bundesrepublik Deutschland besteht, die Anwendung der Vorschriften des EnWG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht würdigt und zu sonstigen wettbewerbspolitischen Fragen der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas Stellung nimmt.

Die Monopolkommission ist dieser Aufgabe zuletzt am 1. September 2021 mit der Vorlage des achten Sektorgutachtens Energie nachgekommen, für das die Bundesregierung ihr dankt. Dem Deutschen Bundestag (Drucksache 19/32686) und dem Bundesrat (767/21) hat die Bundesregierung das Gutachten unverzüglich zugeleitet und legt nunmehr ihre Stellungnahme gemäß § 62 Absatz 2 EnWG vor. Die Stellungnahme orientiert sich an der Struktur des Sektorgutachtens.

I. Kurzfassung

Die Monopolkommission analysiert in ihrem achten Sektorgutachten vier wettbewerbspolitische Themen. Die Monopolkommission legt den Fokus nach eigener Darlegung auf eine „vertiefte Analyse einzelner Energiemärkte, [...] bei denen Wettbewerbsprobleme oder -chancen von besonderer Relevanz zu beobachten sind.“ Im Ergebnis konzentriert sich die Monopolkommission daher auf die neu entstehenden Märkte für Ladestrom, wobei sie ihre Analyse aus dem siebten Sektorgutachten aus dem Jahr 2019 vertieft, und auf Wasserstoff sowie auf den Wettbewerb zwischen Strombörsen im kurzfristigen Stromhandel ausweitet. Zudem führt sie ihre Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse in der Stromerzeugung fort.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Sektorgutachtens wurde seitens der Monopolkommission auf Basis der seinerzeit vorliegenden Marktmachtberichte des Bundeskartellamts nicht vermutet, dass im Bereich der Stromerzeugung ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung einnimmt. Die Monopolkommission begrüßt die Überprüfung und Anpassung der Methodik der Marktmachtberichte durch das Bundeskartellamt. Weitere metho-

dische Verbesserungen und mögliche Erweiterungen, z. B. bezüglich der Nutzung von Daten der Markttransparenzstelle und die Einbeziehung weiterer Indikatoren neben dem Residual Supply Index (RSI) sollten nach Empfehlung der Monopolkommission fortlaufend geprüft werden. Schließlich bewertet die Monopolkommission die Verwendung nicht öffentlicher Daten als kritisch und empfiehlt, öffentliche Daten für die RSI-Berechnung zu nutzen.

Die Monopolkommission schließt aus ihrer Betrachtung der Intraday-Strombörsen EPEX SPOT und Nord Pool im kurzfristigen Stromhandel, dass das unterlassene Teilen der Handelsbücher in den letzten 60 Minuten vor Lieferung im Intraday-Handel den Wettbewerb unter den Strombörsen in der Gebotszone Deutschland/Luxemburg dergestalt beeinträchtigt, dass Wettbewerbsnachteile für Nord Pool entstehen. Die Monopolkommission empfiehlt deshalb, dass die Bundesnetzagentur ein kontinuierliches Teilen der Handelsbücher über den gesamten Zeitraum des Intraday-Handels durchsetzt. Dies sei im bestehenden Rechtsrahmen (Verordnung zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement, sog. CACM-Verordnung; EU-Verordnung 2019/943 über den Elektrizitätsbinnenmarkt) bereits angelegt.

Die Monopolkommission hat bezüglich der Ladeinfrastruktur insbesondere den aktuellen wettbewerblichen Stand des Ausbaus sowie die Rolle der Preistransparenz für den Markt des Ladestroms in den Blick genommen. Ziel müsse es sein, öffentliche Lademöglichkeiten zu angemessenen Preisen in ausreichender Zahl bereitzustellen und zu erhalten, um die Attraktivität der Elektromobilität nicht zu schmälern. Dazu müsse der Wettbewerb auf kommunaler Ebene gestärkt werden. Vergabeverfahren müssten dafür so ausgestaltet werden, dass der Preiswettbewerb im Markt für Ladestrom intensiver wird. Fördersysteme des Bundes für den Aufbau von Ladeinfrastruktur sollten künftig ebenfalls auf einen Aufbau durch konkurrierende Betreiber hinwirken. Konkret wird vorgeschlagen, eine höhere Förderung vorzusehen, wenn die Betreiber zu fördernder Ladepunkte in einem lokalen Gebiet weniger als 40 Prozent aller Ladepunkte auf sich vereinen. Zudem wird eine gesetzliche Meldepflicht der Ad-hoc-Preise sowie der genauen Standorte und des Belegungsstatus aller Ladepunkte bei einer zentralen Stelle vorgeschlagen, wobei zum Zwecke der Schaffung von Preistransparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher die Errichtung einer Markttransparenzstelle für Ladestrom empfohlen wird.

Bezüglich der Regulierung der entstehenden Wasserstoffwirtschaft in Deutschland empfiehlt die Monopolkommission einen dynamischen Regulierungsansatz in Anlehnung an die Telekommunikationsregulierung. Der Bundesnetzagentur solle dazu die Aufgabe übertragen werden, die Marktverhältnisse regelmäßig zu analysieren und zunächst zu prüfen, ob der Wasserstoffmarkt regulierungsbedürftig sei. Sei dies der Fall, bestünde die Möglichkeit, beobachtete Wettbewerbsprobleme zunächst über das allgemeine Wettbewerbsrecht zu beheben. Sollte dann die Bundesnetzagentur gemeinsam mit dem Bundeskartellamt entscheiden, dass das Kartellrecht zur Herstellung wirksamen Wettbewerbs nicht mehr ausreiche, würde der Wasserstoffmarkt als potenziell regulierungsbedürftig eingestuft. Infolgedessen wäre von der Bundesnetzagentur zu prüfen, ob ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Diese Unternehmen könnten dann gesetzlich definierten Regulierungsmaßnahmen (z. B. Zugangsregulierung) unterworfen werden. Bezüglich der Finanzierung der Wasserstoffnetze wird seitens der Monopolkommission auf die Möglichkeit hingewiesen, dass trotz der vorgesehenen buchhalterischen Entflechtung von Wasserstoff- und Erdgasnetzen eine Quersubventionierung des Erdgasgeschäfts zulasten der Wasserstoffnetzkundinnen und -kunden erfolgen könnte. In jenem Falle solle auch eine gesellschaftsrechtliche Entflechtung in Betracht gezogen werden.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Monopolkommission sich im achten Sektorgutachten auf zwei aktuell sehr relevante energiepolitische Fragen konzentriert: Mit der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität sowie der Wasserstoffwirtschaft wurden zwei in Entstehung befindliche Märkte in die Berichterstattung aufgenommen. Auch aus Sicht der Bundesregierung gilt es, deren weitere Entwicklung in den nächsten Jahren intensiv zu begleiten.

Seit Veröffentlichung des Sektorgutachtens haben die Bundesregierung sowie nachgeordnete Behörden eine Reihe von Maßnahmen in den im Sektorgutachten behandelten Themengebieten auf den Weg gebracht.

Am 23. November 2021 wurde im Bundesgesetzblatt die Verordnung zur Novellierung der Preisangabenverordnung (PAngV) veröffentlicht. Die Verordnung ist zum 28. Mai 2022 in Kraft getreten und hat die geltende PAngV ersetzt. Teil der Novelle ist eine Regelung zur Preisangabe für das punktuelle bzw. Ad-hoc-Laden von elektrisch betriebenen Fahrzeugen an öffentlich zugänglichen Ladepunkten, durch die die Transparenz der Preisangabe für die Verbraucherinnen und Verbraucher verbessert wird. Außerdem beteiligt sich die Bundesregierung intensiv an den Verhandlungen des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (KOM(2021) 559 endg.) (AFIR-Rev.) und hat sich im Herbst 2021 in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe u. a. für die Abrechnung von Ladestrom nach Kilowattstunden eingesetzt.

Zudem ist die den Regulierungsrahmen für reine Wasserstoffnetze ergänzende Wasserstoffnetzentgeltverordnung am 1. Dezember 2021 in Kraft getreten, die die Grundsätze zur Kostenermittlung für den Betrieb reiner Wasserstoffnetze regelt.

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

1. Die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse in der Stromerzeugung

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für Ihre Ausführungen zu den Wettbewerbsverhältnissen in der Stromerzeugung. Die Einschätzungen werden überwiegend geteilt. Jedoch muss die – zum Veröffentlichungszeitpunkt des Sektorgutachtens nachvollziehbare – Einschätzung, dass eine marktbeherrschende Stellung von Unternehmen in der Stromerzeugung nicht zu beobachten ist, nunmehr relativiert werden. So enthält der am 17. Februar 2022 erschienene Marktmachtbericht des Bundeskartellamtes Hinweise, dass im Bereich der Stromerzeugung marktbeherrschende Stellungen existieren; dies gilt insbesondere für den Stromerstabatzmarkt und ggf. auch hinsichtlich der Vorhaltung positiver Sekundärregelleistung.

Die aktuell in Anwendung befindliche Methodik des Bundeskartellamts wird seitens der Bundesregierung unterstützt. Auch die Bundesregierung begrüßt das auf jährliche Veröffentlichungen verkürzte Intervall der Marktmachtberichte.

2. Stärkung des Wettbewerbs unter Strombörsen im kurzfristigen Stromhandel in Deutschland

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre Analyse des Wettbewerbs unter Strombörsen im kurzfristigen Stromhandel. Die Einschätzung der Monopolkommission wird jedoch nur partiell geteilt.

Die Auslegung der Monopolkommission, dass sich aus der derzeitigen Rechtslage bereits eine regulatorische Pflicht zum Teilen der Handelsbücher in den letzten 60 Minuten vor Lieferung ableiten lässt, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. In der aktuell gültigen CACM-Verordnung ist die Pflicht zur Teilung der Handelsbücher ausschließlich an die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Stromhandels gekoppelt, der in den letzten 60 Minuten jedoch nicht mehr stattfindet.

Die Monopolkommission liefert überzeugende empirische Analysen, die das Auseinanderfallen der Liquidität vor Beginn und nach Ende des Teilens der Orderbücher zugunsten der EPEX Spot darlegen. Sie beschreibt ferner zutreffend, dass eine geringe Liquidität an einem Börsenplatz zu Abweichungen vom systemweiten Gleichgewichtspreis führen kann und sich weitere Nachteile für Händlerinnen und Händler einstellen können. Im Ergebnis ihrer Analyse schließt die Monopolkommission daraus, dass die EPEX Spot von „indirekten Netzwerkeffekten“ profitiere, die einen effektiven Wettbewerb zwischen den Strombörsen im kurzfristigen Stromhandel verhindere. Die Monopolkommission bleibt eine empirische Überprüfung der „indirekten Netzwerkeffekte“ und damit einem Hinweis über das tatsächliche Ausmaß dieser Probleme schuldig. In diesem Zusammenhang hat die Monopolkommission nach Auffassung der Bundesregierung insbesondere den Umstand unzureichend gewürdigt, dass Arbitragegeschäfte zwischen Börsenplätzen etwaige Nachteile aus einer örtlich geringen Liquidität zumindest reduzieren können. Durch Arbitragegeschäfte wiederum gleichen sich die Preise an, sodass die Preise allerorts – ausreichend Arbitragegeschäfte vorausgesetzt – zum systemweiten Gleichgewichtspreis tendieren.

Unzureichend gewürdigt hat die Monopolkommission nach Ansicht der Bundesregierung auch die Möglichkeit einer umgekehrten Kausalität. So könnte die Liquidität an einem Börsenplatz nicht nur Ursache, sondern auch Folge eines Wettbewerbs um Handelsprodukte, Funktionalitäten und Dienstleistungen sein.

3. Wettbewerbspolitische Analysen und Empfehlungen zum Aufbau einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre erneute Analyse des Aufbaus der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Die Bundesregierung teilt die einschätzende, dass die wettbewerbspolitischen und kartellrechtlichen Aspekte beim Aufbau öffentlicher Ladeinfrastruktur zu berücksichtigen und die Entstehung marktbeherrschender Stellungen zu verhindern ist.

Der Ansatz der Monopolkommission, dass Ladeinfrastruktur in Kommunen wettbewerblich bereitgestellt werden soll, wird seitens der Bundesregierung unterstützt. Durch ein solches Vorgehen wird ein funktionierender Wettbewerb gefördert.

Auch die Bundesregierung sieht das Ad-hoc-Laden als Angebot im Markt für Ladestrom als eine Option, den Wettbewerb im Bereich der E-Mobilität zu stärken. Sie teilt die Einschätzung, dass bessere Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher über die Möglichkeit des Ad-hoc-Ladens, aber auch über die Preise sowohl der vertraglichen Angebote als auch des Ad-hoc-Ladens es den Verbraucherinnen und Verbrauchern leichter machen würde, durch gezielte Nachfrage den Preiswettbewerb zu stärken. Auch könnte dadurch die Attraktivität eines Wechsels auf E-Mobilität für Verbraucherinnen und Verbraucher weiter steigen.

Die Frage der Meldepflicht von Ad-hoc-Ladepreisen an eine zentrale Stelle, wie sie die Monopolkommission vorschlägt, sowie weiterer Daten, wie dem genauen Standort der Ladesäulen und deren Belegungsstatus ist auch Gegenstand der Beratungen der derzeit verhandelten EU-Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU (AFIR), zu der der Rat Verkehr auf seiner Tagung vom 2. Juni 2022 eine allgemeine Ausrichtung festgelegt hat. Grundsätzlich sind Maßnahmen zur Erhöhung der Preistransparenz zu befürworten, da sie dem Preiswettbewerb zuträglich sind und die Attraktivität für die Nutzer der Elektromobilität verbessern. Der regulative Rahmen wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen zur AFIR anzupassen sein. Dabei sollten in eine vollumfängliche Prüfung insbesondere auch die Ergebnisse der laufenden „Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“ des Bundeskartellamtes einfließen. Im Oktober 2021 wurde hierzu ein Sachstandsbericht veröffentlicht.

4. Regulierung einer Wasserstoffwirtschaft in Deutschland

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre Analyse des Regulierungsrahmens für Wasserstoffnetze. Allerdings wird die Einschätzung nur partiell geteilt.

Um dem Markthochlauf und der heterogenen Marktstruktur Rechnung zu tragen, wurde bei der eingeführten Übergangsregulierung ein flexibler Ansatz gewählt. Die vorhandenen Bestimmungen zur Regulierung sind als Übergangsregulierung für eine Einstiegsphase zu betrachten, die zunächst bis zur Verabschiedung von Vorgaben auf europäischer Ebene gelten. Entsprechende Vorschläge der EU-Kommission für einen europäischen Regulierungsrahmen liegen seit dem 15. Dezember 2021 vor. Die Bundesregierung wird diese nun mit der EU-Kommission und den europäischen Partnern diskutieren. Eine nationale Festlegung auf einen bestimmten Regulierungsansatz wäre aus Sicht der Bundesregierung derzeit verfrüht.

Bezüglich der Empfehlung der Monopolkommission, neben der buchhalterischen Entflechtung unter bestimmten Bedingungen auch eine gesellschaftsrechtliche Entflechtung einzuführen, ist die Bundesregierung zunächst zurückhaltend. Zudem sollte das Ergebnis der Diskussionen auf EU-Ebene abgewartet werden, bevor weiterreichende Regelungen auf nationaler Ebene getroffen werden. Jedenfalls sind die Vorgaben einer neuen Binnenmarktrichtlinie dann in das nationale Recht umzusetzen.

II. Ausführliche Stellungnahme

1. Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse in der Stromerzeugung (Seiten 10 bis 21)

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die kontinuierliche Beobachtung und Beurteilung der Entwicklung des Wettbewerbs in der Stromerzeugung. Die – zum Veröffentlichungszeitpunkt des Sektorgutachtens nachvollziehbare – Einschätzung der Monopolkommission, wonach kein Verdacht auf eine marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens in der Stromerzeugung besteht, muss nunmehr relativiert werden. Diesbezüglich verweist die Bundesregierung auf den am 17. Februar 2022 erschienenen Marktmachtbericht des Bundeskartellamtes. Auf dieser Grundlage ist vom Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung im Stromerzeugungsabsatzmarkt auszugehen. Zudem ist unter anderem eine hohe Konzentration bei der Vorhaltung positiver Sekundärregelleistung festzustellen.

Zudem begrüßt die Bundesregierung, dass sich die Monopolkommission eingehend der Methodik der Marktmachtberichte des Bundeskartellamtes widmet. Die aktuell in Anwendung befindliche Methodik wird seitens der Bundesregierung unterstützt. Eine regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Methodik finden statt. Vor diesem Hintergrund dankt die Bundesregierung der Monopolkommission für ihre entsprechenden Einschätzungen und Vorschläge.

Ebenso wie die Monopolkommission sieht die Bundesregierung die Marktmachtberichte als wertvolle Information zur Abbildung der Wettbewerbsverhältnisse im Erzeugungsbereich an. Die Kritik der Monopolkommission hinsichtlich eines „erheblichen Zeitabstands“ der Information über das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung wird nicht geteilt. Der Zeitraum zwischen dem Ende des Beobachtungszeitraums der Berichte und ihrer Veröffentlichung betrug bisher ungefähr drei Monate. Grundsätzlich stimmt die Bundesregierung jedoch zu, dass

ein möglichst enger zeitlicher Bezug zwischen Veröffentlichung und Ende des Beobachtungszeitraums angestrebt werden sollte. Der jährliche Veröffentlichungsrhythmus der Marktmachtberichte, welcher über die gesetzliche Anforderung deutlich hinausgeht, ist vor dem Hintergrund der aktuellen Situation zu begrüßen. Aufgrund des Ausstiegs aus der Kernenergie und der Kohleverstromung sind die sich schnell ändernden Marktverhältnisse fortlaufend zu beobachten. Dies gilt umso mehr angesichts der Ergebnisse des letzten Marktmachtberichtes des Bundeskartellamtes.

So sollten nach Ansicht der Bundesregierung insbesondere die Entwicklungen auf dem Stromer Absatzmarkt sowie den Regelenergiemärkten weiterhin eingehend verfolgt werden. Das hohe Engagement der Monopolkommission in diesem Bereich wird begrüßt. Die seitens der Monopolkommission in ihrem Sektorgutachten vorgebrachten Änderungsvorschläge werden bei der Bewertung und Weiterentwicklung der Marktmachtberichte des Bundeskartellamtes einbezogen.

2. Stärkung des Wettbewerbs unter Strombörsen im kurzfristigen Stromhandel in Deutschland (Seiten 22 bis 44)

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Kopplung der Pflicht zur Teilung der Handelsbücher an die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Stromhandels nicht zwingend ist. Grundsätzlich wäre denkbar, dass bereits vor Beginn und nach Ende des grenzüberschreitenden Handels Gebote (*bids* und *asks*) zwischen konkurrierenden Strombörsen im kurzfristigen Stromhandel geteilt werden. So wäre es denkbar, dass für den gebotszoneninternen Handel innerhalb der letzten 60 Minuten bis zur physischen Erfüllung die in Deutschland nominierten Intraday-Strombörsen (EPEX, Nord Pool, EXAA, Nasdaq) angehalten sind, ihre Orderbücher auf einer gemeinsamen Plattform zu teilen. Dies würde ein Zusammenführen von Geboten über die Grenzen eines einzelnen Börsenplatzes hinaus erlauben und damit eine Bündelung der gesamten Börsenliquidität an einer Stelle.

Die Monopolkommission liefert überzeugende empirische Analysen, die das Auseinanderfallen der Liquidität vor Beginn und nach Ende des Teilens der Orderbücher zugunsten der EPEX Spot darlegen. Auch liefert sie erkenntnisreiche Einblicke in die Beweggründe für die Wahl eines Handelsorts. Die befragten Händlerinnen und Händler nennen neben dem Handelsvolumen, das an einer Börse zur Verfügung steht, auch Entgelte, Servicequalität, die Verfügbarkeit von Marktdaten, die Auswahl und Qualität an Zusatzdienstleistungen und die Technologie der Plattform als Gründe für die Wahl einer bestimmten Börsenmitgliedschaft. Liquidität, so die Schlussfolgerung der Monopolkommission, sei ein besonders gewichtiger Beweggrund für jene Händlerinnen und Händler, die die EPEX Spot anderen Börsenplätzen vorziehen. Entgelte seien besonders häufig der Beweggrund für eine Mitgliedschaft bei Nord Pool.

Die Monopolkommission beschreibt ferner zutreffend, dass eine geringe Liquidität an einem Börsenplatz zu Abweichungen vom systemweiten Gleichgewichtspreis führen kann und sich weitere Nachteile für Händlerinnen und Händler dergestalt einstellen können, dass Handelsgeschäfte mit unerwünschtem Zeitverzug ausgeführt werden und sie die Eigenschaft als Preisnehmerinnen und -nehmer verlieren können, d. h. das eigene Gebotsverhalten beeinflusst die Preise (notwendigerweise stets in die aus eigener Perspektive unvorteilhafte Richtung). In Kombination mit den Antworten aus der Händlerbefragung schließt die Monopolkommission daraus, dass die EPEX Spot von „indirekten Netzwerkeffekten“ profitiere, die einen effektiven Wettbewerb zwischen den Börsen im kurzfristigen Stromhandel verhindere. In der Sozialisierung dieser Netzwerkeffekte durch ein obligatorisches Teilen der Orderbücher auch abseits des grenzüberschreitenden Handels sieht die Monopolkommission die Möglichkeit, den Wettbewerb über Entgelte und Service zu stärken und damit den Markteintritt neuer Börsen zu erleichtern. Dieser Vorteil überwiege in der Abwägung mit möglichen Nachteilen, wie etwa reduzierten Anreizen zu Produktinnovationen und Investitionen.

Die Monopolkommission hat damit eine in sich geschlossene Argumentationskette vorgelegt. Jedoch bleibt sie eine empirische Überprüfung der „indirekten Netzwerkeffekte“ und damit einen Hinweis auf das tatsächliche Ausmaß dieser Probleme schuldig. So wurden zwar ausführlich die Anteile der zwei Börsenplätze EPEX und Nord Pool am Stromhandel analysiert (EXAA und Nasdaq Oslo bleiben außen vor), es fehlen jedoch die für eine Bewertung des Schweregrads des vermuteten Problems und damit für eine solide Abwägung der Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen obligatorischen Teilung der Orderbücher die erforderlichen Analysen zu Preiskonvergenz, zum Preiseffekt großvolumiger Gebote und zum Zeitverzug zwischen Gebotsabgabe und Matching.

In diesem Zusammenhang hat die Monopolkommission nach hiesiger Auffassung insbesondere den Umstand unzureichend gewürdigt, dass Arbitragegeschäfte zwischen Börsenplätzen etwaige Nachteile aus einer örtlich geringen Liquidität zumindest reduzieren können. Ein kontinuierlicher Intradayhandel mit Stromprodukten ist auch nach Ende der grenzüberschreitenden Austausch und damit abseits geteilter Orderbücher über verschiedene Börsen und OTC-Plattformen (Over-the-Counter-Plattformen) möglich. Diese verschiedenen Handelsplätze sind

ökonomisch miteinander verbunden. Denn marktplatzspezifische, unterschiedliche Konstellationen an Angebot und Nachfrage bedingen Preisunterschiede, die Erlösmöglichkeiten für Arbitragegeschäfte bieten. Durch Arbitragegeschäfte wiederum gleichen sich die Preise an, sodass die Preise allerorts – ausreichend Arbitragegeschäfte vorausgesetzt – zum systemweiten Gleichgewichtspreis tendieren. Die Monopolkommission stellt fest, dass etwa 20 Prozent der Intraday-Marktteilnehmer gleichzeitig an den zwei Handelsplätzen EPEX und Nord Pool handelt. Die EPEX Spot schätzt diese Quote auf über 50 Prozent. Selbst eine niedrige Zahl an Handelsteilnehmern dürfte ausreichen, um über den Anreiz von Arbitrageerlösen eine Annäherung der Preise zwischen beiden Börsenplätzen bis zur Höhe der dafür anfallenden Transaktionskosten herbeizuführen. Hinzu kommen Broker abseits des Börsenhandels, die Arbitrage betreiben können, indem sie bilaterale OTC-Geschäfte mit Händlern an unterschiedlichen Börsen durchführen.

Dieser Umstand entkräftet zwar nicht das Argument der Monopolkommission, dass es ortsweise liquiditätsbedingt zu einer ineffizienten und uneinheitlichen Preisbildung kommt, es schwächt es jedoch. Auch die weiteren angeführten Nachteile geringer Handelsanteile an einem Börsenplatz – Preiseffekte großvolumiger Gebote und Zeitverzug zwischen Gebotsabgabe und Matching – dürften sich mit (teils vollautomatisierten) Handelsgeschäften zwischen unterschiedlichen Börsenplätzen oder über den Umweg von OTC-Brokern reduzieren.

Unzureichend gewürdigt hat die Monopolkommission nach Ansicht der Bundesregierung auch die Möglichkeit einer umgekehrten Kausalität. So könnte die Liquidität an einem Börsenplatz nicht nur Ursache, sondern auch Folge eines funktionierenden Wettbewerbs um Handelsprodukte, Funktionalitäten und Dienstleistungen sein. Eine in diesem Zusammenhang irreführende Vorfestlegung auf eine der beiden Wirkrichtungen insinuiert die Monopolkommission mit der wiederholten Darstellung, die EPEX Spot sei lange Zeit alleinige Intraday-Strombörse in der deutsch-luxemburgischen Gebotszone gewesen und Nord Pool erst 2016 in den Markt eingetreten. 2016 hat das Unternehmen Nord Pool lediglich seinen heutigen Namen erhalten (vorher „Nord Pool Spot“) und wurde in der DEU/LUX-Gebotszone als NEMO anerkannt. Tatsächlich haben die Vorgängerunternehmen von Nord Pool und EPEX Spot im September bzw. Oktober 2006 fast zeitgleich den Intradayhandel in Deutschland eingeführt.

Die Auslegung der Monopolkommission, dass sich aus der derzeitigen Rechtslage bereits eine regulatorische Pflicht zum Teilen der Handelsbücher in den letzten 60 Minuten vor Lieferung ableiten lässt, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. In der aktuell gültigen CACM-Verordnung ist die Pflicht zur Teilung der Handelsbücher ausschließlich an die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Stromhandels gekoppelt. Da eine Stunde vor Lieferung der Stromhandel nur noch innerhalb einer Gebotszone, jedoch nicht mehr grenzüberschreitend möglich ist, endet die Pflicht zur Teilung der Orderbücher nach aktueller Rechtslage 60 Minuten vor dem Lieferzeitpunkt. Aus Art. 7 der Strombinnenmarktverordnung 2019/943, der Grundsätze an die Organisation der Intraday-Märkte festlegt, lässt sich eine solche Pflicht – anders als von der Monopolkommission argumentiert – nach hiesiger Lesart ebenfalls nicht entnehmen.

Im Rahmen der laufenden Überarbeitung der CACM-Verordnung hat die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) einen Regelungsvorschlag zum Teilen der Handelsbücher vorgelegt. Dieser sieht eine grundsätzliche Entkopplung der Pflicht zur Teilung der Handelsbücher von der Zulässigkeit des grenzüberschreitenden Stromhandels vor und macht geteilte Orderbücher von Beginn bis Ende des Intradayhandels erforderlich. Eine derartige Änderung der Regelungen würde für Nord Pool einen verbesserten Zugang zur Liquidität des Handels in der letzten Stunde vor Lieferung bedeuten. Ob eine solche Regelung im Falle einer Übernahme in geltendes europäisches Recht zu einer Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Intraday-Strombörsen führt, oder ob die Nachteile aus der möglichen Entwertung von Produktinnovationen und Investitionen überwiegen, kann die Bundesregierung angesichts der fehlenden Datenlage über die genauen Wirkzusammenhänge nicht abschließend bewerten.

3. Wettbewerbspolitische Analysen und Empfehlungen zum Aufbau einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge (Seiten 45 bis 86)

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass die wettbewerbspolitischen und kartellrechtlichen Aspekte beim Aufbau öffentlicher Ladeinfrastruktur zu berücksichtigen und die Entstehung marktbeherrschender Stellungen zu verhindern sind.

Der Ansatz der Monopolkommission, dass Ladeinfrastruktur in Kommunen wettbewerblich bereitgestellt werden soll, wird seitens der Bundesregierung unterstützt. Durch ein solches Vorgehen wird ein funktionierender Wettbewerb gefördert.

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für ihre Ausführungen zur sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung und begrüßt den Ansatz der Monopolkommission, durch eine Konzentrationsanalyse die Marktstrukturen besser zu erfassen. Die Ergebnisse liefern wichtige Erkenntnisse und deuten darauf hin, dass in einigen Regionen sehr hohe Konzentrationen erreicht werden. Dies birgt die Gefahr, dass marktbeherrschende Stellungen entstehen und missbräuchlich genutzt werden und unterstreicht damit die Notwendigkeit eines funktionierenden Wettbewerbs. Für eine genauere Marktabgrenzung, sowohl sachlich als auch räumlich, sollten weitere empirische Untersuchungen durchgeführt werden, um somit eine exakte Marktdefinition und Konzentrationsbestimmung vornehmen zu können. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission zu, dass derzeit für den Aufbau der Ladeinfrastruktur staatliche Förderprogramme und weitere Anreizinstrumente eine wesentliche Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund misst die Bundesregierung wettbewerblichen Aspekten bei der Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente einen hohen Stellenwert bei.

Ein funktionierender Markt ist vor dem Hintergrund des außerordentlich hohen Stellenwerts der Ladeinfrastruktur für die Erreichung der Klimaschutzziele von größter Bedeutung. Die Bundesregierung teilt daher die Bewertung der Monopolkommission, dass die Einführung einer Zugangs- und Entgeltregulierung zu erwägen wäre, wenn sich in den nächsten Jahren kein funktionierender Markt etabliert, weil die Vorteile des Wettbewerbsmodells insbesondere aufgrund zu geringer regionaler Konkurrenz nicht realisiert werden können.

Auch die Bundesregierung sieht das Ad-hoc-Laden als Angebot im Markt für Ladestrom als eine Option, den Wettbewerb im Bereich der E-Mobilität zu stärken. Sie teilt die Einschätzung, dass bessere Informationen über die Möglichkeit des Ad-hoc-Ladens, aber auch über die Preise sowohl der vertraglichen Angebote als auch des Ad-hoc-Ladens es den Verbraucherinnen und Verbrauchern leichter machen würde, durch gezielte Nachfrage den Preiswettbewerb zu stärken. Auch könnte dadurch die Attraktivität eines Wechsels auf E-Mobilität für Verbraucherinnen und Verbraucher weiter steigen.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung zur Novellierung der Preisangabenverordnung am 28. Mai 2022 gilt mit § 14 Absatz 2 eine neue Regelung zur Angabe des Arbeitspreises für den Bezug von Elektrizität durch Ad-hoc-Laden (z. T. wird hierfür auch synonym der Begriff des punktuellen Aufladens verwendet) von Elektromobilen an öffentlich zugänglichen Ladepunkten. Den Anbietern punktuellen Aufladens stehen nach § 14 Absatz 2 PAngV verschiedene Möglichkeiten für die Angabe des Arbeitspreises je Kilowattstunde sowie eventuell weiterer Preiskomponenten am Ladepunkt oder in dessen unmittelbarer Nähe zur Verfügung. Zulässig wären ein Aufdruck, Aufkleber, Preisaushang oder ähnliches, die Anzeige auf einem ggf. vorhandenen Display des Ladepunktes oder die Angabe des Preises über eine registrierungsfreie und kostenlose mobile Webseite, auf die am Ladepunkt oder in dessen unmittelbarer Nähe hingewiesen wird.

Die Nutzbarkeit webbasierter Systeme für die Preisangabe gibt den Anbietern die Möglichkeit, das Angebot des Ad-hoc-Ladens wettbewerblich weiter zu entwickeln und den Verbraucherinnen und Verbrauchern vorteilhafte und zugleich variable Tarifoptionen (z. B. für das nächtliche Laden oder das Laden an Säulen des Einzelhandels außerhalb der Ladenöffnungszeiten) anzubieten. Den Nutzern eröffnet die Pflicht zur Preisangabe für punktuellen Aufladen die Möglichkeit von Preisvergleichen zwischen den Tarifen für Ad-hoc-Laden und denen für vertragsbasiertes Laden. So können sie sich an einer Ladesäule vor dem Ladeprozess ggf. für das Ad-hoc-Laden als kostengünstigere Alternative entscheiden.

Zu der Frage, ob und warum Charging Point Operator (CPOs), also Betreiber von Ladeinfrastruktur, aktuell nach den Ausführungen der Monopolkommission an ihren Säulen preislich beim Ad-hoc-Laden eher nicht in den Wettbewerb zu Elektromobilitätsprovider (EMPs) treten, bedarf es tiefergehender Prüfungen. EMPs bieten Kundinnen und Kunden gewissermaßen als Mittler zu den CPOs Verträge über den Zugang zu Ladepunkten über z. B. Smartphone-Apps oder Ladekarten an. In einer solchen Analyse wäre auch zu hinterfragen, ob in einem reiferen Markt eventuell von geringeren Preisspreizungen auszugehen wäre. Grundsätzlich ist der Vorschlag zu begrüßen, die Marktstufe der EMP genauer zu untersuchen und ihren Einfluss auf die Marktsituation in verschiedenen Phasen der Marktentwicklung zu analysieren.

Die wettbewerbliche Situation im Mineralöl- bzw. Kraftstoffmarkt, die 2013 zur Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe geführt hat, ist mit der auch im vorliegenden Gutachten dargestellten Situation des sich entwickelnden Marktes für Ladestrom nicht gleich zu setzen.

Zurecht weist die Monopolkommission in ihrem Sektorgutachten auf die laufende Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts im Bereich öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge hin. Erste Zwischenergebnisse wurden bereits im Oktober 2021 veröffentlicht. Die Bundesregierung verspricht sich vom Abschluss dieser Untersuchung noch weitere wichtige Erkenntnisse über die wettbewerbliche Situation und das Zusammenspiel der Akteure im Markt.

Die Empfehlung der Monopolkommission zu einer Meldepflicht von Ad-hoc-Ladepreisen an eine zentrale Stelle sowie zur Errichtung einer Markttransparenzstelle für Ladestrom ist auch vor dem Hintergrund aktueller europäischer Verhandlungen zu betrachten. Die EU-Kommission hat am 14. Juli 2021 im Rahmen des Fit-for-55-Pakets u. a. einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe vorgelegt (AFIR), die sich auch mit den Anforderungen an öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur befasst. Die Verhandlungen hierzu haben im September 2021 begonnen. Inhalt des Verordnungsentwurfs sind u. a. Regelungen zur Preistransparenz für das Ad-hoc-Laden, der Belegungsstatus sowie die geografische Lage der Ladeinfrastruktur. Die AFIR wird als EU-Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten. Nationale Regelungen mit spezifischen technischen Anforderungen an Ladesäulen müssen auf Kompatibilität mit den künftigen Regelungsinhalten der AFIR geprüft werden. Der Rat für Verkehr hat am 2. Juni 2022 die Allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag der EU-Kommission beschlossen. Die Trilogverhandlungen werden für den Herbst 2022 erwartet. Die Bundesregierung wird hierbei die große Bedeutung der Zurverfügungstellung von Daten insbesondere über die Verfügbarkeit, den Belegungszustand und den an Ladepunkten geltenden Ad-hoc-Preis für die effiziente Planung von Ladestopps berücksichtigen und den regulative Rahmen national frühestmöglich unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen zur AFIR entsprechend anpassen. Ein Inkrafttreten der EU-Verordnung wird für Anfang 2023 erwartet.

Die Monopolkommission stellt zurecht die Bedeutung des bei der Bundesnetzagentur geführten Registers der öffentlich zugänglichen Ladepunkte für elektrisch betriebene Fahrzeuge heraus. Sie bemängelt dabei jedoch die Qualität der angebotenen Daten in einigen Punkten und spricht Empfehlungen aus, wie die Datenqualität bei der Erhebung verbessert werden könnte. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das Ladesäulenregister auf den Meldungen der Betreiber basiert. Grundsätzlich ist bei der Erhebung von Datensätzen in so großer Zahl immer damit zu rechnen, dass den Betreibern Ungenauigkeiten oder Fehler unterlaufen. Um diese zu reduzieren, existieren im Anzeigeverfahren bereits Prozesse und Funktionen, mit denen die Dateneingänge plausibilisiert und den Betreibern unplausible Eingaben gespiegelt werden können. Unter anderem um solche Funktionen noch stärker nutzen und vermehrt Hilfestellungen integrieren zu können und damit auch den Austausch mit den Betreibern zu vereinfachen, plant die Bundesnetzagentur das bestehende Anzeigeverfahren auf eine verbesserte IT-Plattform zu migrieren. Hierfür wurde seitens der Bundesnetzagentur bereits ein Dienstleister beauftragt. Die Empfehlungen der Monopolkommission sollen in diesem Zusammenhang angemessen berücksichtigt werden. Auch hierzu sind zukünftige Regelungen der AFIR zu berücksichtigen, wonach durch die Ladesäulenbetreiber statische und dynamische Daten an die nationalen Zugangspunkte für Echtzeit-Verkehrsdienste zu übermitteln sind.

4. Regulierung einer Wasserstoffwirtschaft in Deutschland (Seiten 87 bis 110)

Um das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 zu erreichen, werden in großem Umfang treibhausgasneutrale Energieträger benötigt. Wasserstoff kann hier aufgrund seiner vielseitigen Einsatzmöglichkeiten eine besondere Rolle spielen, insbesondere in den Bereichen, in denen eine direkte Nutzung erneuerbaren Stroms nicht möglich ist und die Anforderungen der Nutzer auch perspektivisch nicht erfüllt werden können. Entscheidend ist in den nächsten Jahren, schnell und parallel zueinander den Markthochlauf auf Erzeugungs- und Anwendungsseite sowie den Ausbau der für den Transport und die Verwendung des Wasserstoffs benötigten Infrastruktur voranzubringen.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass hierbei den Besonderheiten des entstehenden Wasserstoffmarktes angemessen Rechnung getragen werden muss und eine vollständige Übertragung des Regulierungsrahmens für Erdgas bereits während der Entstehungsphase des Wasserstoffmarktes nicht zielführend wäre.

Wie der Markthochlauf bei der Wasserstofferzeugung bedarf auch der Aufbau der Wasserstoffnetze öffentlicher Förderung. Dies soll in der ersten Ausbaustufe im Rahmen der Projekte im IPCEI Wasserstoff (IPCEI – Important Projects of Common European Interest) mit ca. 1.800 km erfolgen. Ferner soll der Ausbau der Wasserstoffinfrastruktur neben dem IPCEI Wasserstoff durch eine nationale Förderrichtlinie ab diesem Jahr flankiert werden. Damit notwendige öffentliche Förderung und private Investitionen möglichst passgenau ineinandergreifen können, bedarf es flexibler, vor allem aber klarer regulatorischer Rahmenbedingungen.

Aus Sicht der Bundesregierung ist bei der Wahl bzw. der Ausgestaltung des anzuwendenden Regulierungssystems zu berücksichtigen, dass ein kosteneffizienter Auf- und Ausbau der Wasserstofftransportinfrastruktur beinhaltet, sodass die Umrüstung bestehender Erdgasleitungen ohne Hemmnisse erfolgen kann. Der Erdgasnetzbetrieb wird auf der Basis unionsrechtlicher Vorgaben seit 1998 in immer größerem Umfang und Detaillierungsgrad reguliert, so dass sich diesbezüglich ein etabliertes Regulierungssystem, insbesondere hinsichtlich der Ermittlung der Netzentgelte und der Gewährung des diskriminierungsfreien Netzzugangs, herausgebildet hat. Setzt man Klimaschutz-

bedingt eine sehr starke Zunahme der Wasserstoffnachfrage voraus, sind Erdgas- und Wasserstofftransportinfrastruktur nach Auffassung der Bundesregierung, insbesondere hinsichtlich des natürlichen Monopolcharakters, grundsätzlich ähnlich. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Bundesregierung nachvollziehbar, sich an den Regulierungsansätzen im Erdgassektor zu orientieren, wenn der Wasserstofftransportsektor betrachtet wird. Während in einem zukünftigen, reifen Wasserstoffmarkt die Regulierungsintensität höher sein dürfte, sollten die Regeln bis dahin flexibel und schrittweise, aber zugleich im Sinne der Investitionssicherheit vorhersehbar weiterentwickelt werden.

Mit Blick auf die Wasserstoffherzeugungsmärkte erscheint die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht aus Sicht der Bundesregierung auch in Zukunft ausreichend, um wettbewerbswidriges Verhalten zu verhindern.

Insgesamt ist im Zusammenhang mit dem zukünftigen Regulierungsregime für die Wasserstofftransportinfrastruktur zu berücksichtigen, dass die EU-Kommission am 15. Dezember 2021 ihre Vorschläge für eine grundlegende Überarbeitung der Gasbinnenmarkttrichtlinie nebst der dazugehörigen Verordnung vorgelegt hat. Diese enthalten neben Anpassungen der für den Erdgassektor geltenden Regelungen auch erste Vorschläge zur Regulierung des Wasserstoffnetzbetriebs, insbesondere für Regelungen betreffend Entflechtung, Netzausbau, Netzzugang und Finanzierung des Netzausbaus.

Die von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge orientieren sich stark an den bekannten Regelungen aus dem Gasbereich. Die EU-Kommission hat von einem dynamischen Regulierungsansatz, wie die Monopolkommission ihn anregt, Abstand genommen. Aus Sicht der EU-Kommission birgt ein dynamischer Regulierungsansatz das Risiko von Investitionsunsicherheit, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem der entstehende Wasserstoffmarkt Planungs- und Investitionssicherheit benötigt. Wegen der voraussichtlich hohen Importabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf Wasserstoff ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die europäische Diskussion aktiv mitgestaltet werden sollte. Außerdem sollte das nationale Regulierungssystem sowohl spezifische Besonderheiten berücksichtigen als auch auf einem gemeinsamen Grundverständnis der Mitgliedstaaten hinsichtlich des grundsätzlichen Regulierungsansatzes beruhen. Dies gilt insbesondere für die Zwischenzeit bis zum Inkrafttreten der überarbeiteten Richtlinie und Verordnung, um Planungsunsicherheit und Unklarheiten hinsichtlich des Regulierungsrahmens für Investoren zu vermeiden.

