



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht 03/2023 **"Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts: komplexe Rechtsstruktur, Verzögerungen, Schwächen bei der Governance und lückenhafte Marktüberwachung behindern die vollständige Verwirklichung des ambitionierten Ziels"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, erstellt.

Trotz ehrgeiziger Pläne und redlicher Bemühungen kommt die EU nur langsam voran, wenn es darum geht, die Strommärkte zu vernetzen, um den Unternehmen und Privatverbrauchern möglichst günstigen Strom zu bieten. Immer wieder hat es Verzögerungen bei der Kopplung der nationalen Strommärkte gegeben; Ursachen dafür sind strukturelle Schwächen auf EU-Ebene sowie die eingesetzten Regulierungsinstrumente, die zu äußerst komplizierten Vorschriften für den grenzüberschreitenden Handel und zu einer stockenden Umsetzung der Marktregeln geführt haben. Auch die Marktüberwachung durch die Europäische Kommission und die EU-Energieagentur ACER hat keine ausreichenden Verbesserungen bewirkt. Darüber hinaus wird potenziellem Missbrauch und potenzieller Manipulation nicht konsequent genug nachgegangen, wodurch der EU-Strommarkt zulasten der Verbraucher verzerrt werden könnte.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

In dieser [Datenschutzerklärung](#) wird erläutert, wie Ihre personenbezogenen Daten vom Europäischen Rechnungshof gemäß der [Verordnung 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die

Organe der Union verarbeitet und wie sie bei der Verbreitung seiner Publikationen geschützt werden. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung

Luxemburg, 31. Januar 2023

EU-Binnenmarkt für Strom: Prüfer bemängeln unzureichende Fortschritte

- *Die Vernetzung aller nationalen Strommärkte wurde 1996 auf den Weg gebracht.*
- *Komplexe EU-Vorschriften und strukturelle Schwächen verzögern jedoch die vollständige Umsetzung.*
- *Die wirtschaftlichen Vorteile einer stärkeren Angleichung der Preise kommen bisher nicht zum Tragen.*

Trotz ehrgeiziger Pläne und redlicher Bemühungen kommt die EU ihrem Ziel, die Strommärkte zu vernetzen, um Unternehmen und Privatverbrauchern niedrige Strompreise zu bieten, nur langsam näher. Dies geht aus einem Bericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Immer wieder sei es bei der Kopplung der nationalen Strommärkte zu Verzögerungen gekommen: Strukturelle Schwächen auf EU-Ebene und ein komplexes System von Regulierungsinstrumenten für den grenzüberschreitenden Handel hätten die Umsetzung der Marktregeln behindert. Auch die Marktüberwachung durch die Europäische Kommission und die EU-Energieagentur ACER habe keine echte Verbesserung herbeigeführt. Zudem seien die Überwachungsmaßnahmen, mit denen Marktmissbrauch und -manipulation begrenzt werden sollten, nicht weit genug gegangen. Im Ergebnis sei das Hauptrisiko im EU-Strommarkt auf die Endverbraucher abgewälzt worden.

Im Jahr 1996 brachte die EU ein komplexes Projekt zur vollständigen Vernetzung der nationalen Strommärkte auf den Weg, um den Verbrauchern möglichst günstige Strompreise zu bieten und die Energieversorgung der EU sicherer zu machen. Doch fast zehn Jahre nach der für 2014 geplanten Vollendung des Projekts gibt es immer noch 27 unterschiedliche nationale Regulierungssysteme. Wie sich in der derzeitigen Energiekrise zeigt, klaffen die Großhandelspreise zwischen den EU-Ländern erheblich auseinander, und die Endkundenpreise hängen nach wie vor stark von nationalen Steuersätzen und Netzentgelten ab, anstatt durch den Wettbewerb bestimmt zu werden.

"Die ambitionierten Ziele der EU sind erfreulich und notwendig, doch könnten die Strommärkte in Europa noch viel stärker integriert werden", so Mihails Kozlovs, das für die Prüfung zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Durch die aktuelle Krise der Energie- und Lebenshaltungskosten, mit der die Bürgerinnen und Bürger konfrontiert sind, ist es für die EU noch dringlicher geworden, den Binnenmarkt für Strom zu vollenden."

Trotz einiger sichtbarer Fortschritte sei die Kopplung der nationalen Strommärkte zwischen 2015 und 2021 nur langsam vorangegangen, in den einzelnen Regionen und Marktsegmenten darüber hinaus uneinheitlich. In den EU-Ländern sei keine der – verbindlichen – EU-Leitlinien vollständig umgesetzt worden, und auch bei der Steigerung der grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten habe es keine wesentlichen Fortschritte

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

gegeben. Den Prüfern zufolge sind die Verzögerungen darauf zurückzuführen, dass sich die Kommission für Netzleitlinien entschieden hat, die durch technische Anforderungen ergänzt werden müssen, für deren Genehmigung die nationalen Regulierungsbehörden und die ACER zuständig sind. Dies habe zu einer übermäßig komplizierten und verzögerten Harmonisierung der Vorschriften für den grenzüberschreitenden Handel geführt. Die Prüfer betonen, dass die Kommission in ihrer Folgenabschätzung die Auswirkungen der Marktgestaltung und der strukturellen Entscheidungen nicht ausreichend analysiert hat. Ob die EU-Länder die Vorschriften einheitlich durchsetzen, müsse in erster Linie die ACER überwachen. Allerdings stellten die Prüfer fest, dass die Überwachung und Berichterstattung durch die ACER unzureichend waren – vor allem, da die Agentur nicht über genügend Daten verfügte, unter Personalmangel litt und sich schlecht mit der Europäischen Kommission abgestimmt hatte.

Auch die Marktüberwachung, mit der Marktmissbrauch und -manipulation verhindert werden sollen, sei lückenhaft gewesen. Nach Ansicht der Prüfer hat die ACER nicht genügend Daten erhoben, und deren Auswertung betraf einen zu eng gefassten Bereich missbräuchlichen Verhaltens. Außerdem habe die Agentur nicht genug Ressourcen zur Datenanalyse eingesetzt und sei nicht imstande gewesen, Untersuchungen zu unterstützen, bei denen es um die wachsende Zahl von Verdachtsfällen im Bereich grenzüberschreitenden Marktmissbrauchs ging. Die Prüfer warnen davor, dass Stromerzeuger, -versorger und -händler Schlupflöcher ausnutzen oder – schlimmer noch – dass die EU-Länder versuchen könnten, einander in der möglichst laxen Anwendung von Sanktionen und Regeln zu überbieten. In diesem Zusammenhang weisen die Prüfer darauf hin, dass die ACER nicht befugt ist, eine einheitliche Anwendung der Vorschriften seitens der EU-Länder durchzusetzen.

Hintergrundinformationen

Die EU ist gemeinsam mit den einzelnen EU-Ländern für die Energiepolitik zuständig. Der grenzüberschreitende Stromhandel soll dafür sorgen, dass Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger überall in der EU möglichst günstigen Strom erhalten. Die Prüfer bewerteten, wie gut die Regulierung durch die Kommission und die Marktaufsicht durch die EU-Energieagentur ACER zum Ziel des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts für Elektrizität beigetragen haben. Sie untersuchten dabei den Zeitraum von 2015 bis Ende 2021 und befassten sich hauptsächlich mit dem Stromgroßhandel.

Der Sonderbericht 03/2023 "Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts: komplexe Rechtsstruktur, Verzögerungen, Schwächen bei der Governance und lückenhafte Marktüberwachung behindern die vollständige Verwirklichung des ambitionierten Ziels" ist auf der Website des Europäischen Rechnungshofs (eca.europa.eu) abrufbar.

Pressekontakt

Pressestelle des Europäischen Rechnungshofs: press@eca.europa.eu

- Damijan Fišer: damijan.fiser@eca.europa.eu – Mobil: (+ 352) 621 552 224
- Claudia Spiti: claudia.spiti@eca.europa.eu – Mobil: (+ 352) 691 553 547
- Vincent Bourgeais: vincent.bourgeais@eca.europa.eu – Mobil: (+ 352) 691 551 502

Sonderbericht

Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts:

**komplexe Rechtsstruktur, Verzögerungen,
Schwächen bei der Governance und lückenhafte
Marktüberwachung behindern die vollständige
Verwirklichung des ambitionierten Ziels**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XIII
Einleitung	01 - 22
Beschreibung des Prüfungsbereichs	01 - 21
Politischer Hintergrund	01 - 06
Stromgroßhandelsmärkte	07 - 08
EU-Regulierungsrahmen	09 - 21
Jüngste Entwicklungen	22
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	23 - 32
Bemerkungen	33 - 151
Trotz ambitionierter anfänglicher Pläne werden bei der Integration der Strommärkte nur langsam Fortschritte erzielt	33 - 46
Die Beschleunigung der Marktintegration durch die vollständige Kopplung von Märkten ist noch nicht gelungen	37 - 42
Die verfügbare Kapazität der Verbindungsleitungen ist trotz der Umsetzung der Netzleitlinien und der Bemühungen der ACER nicht gestiegen	43 - 46
Die Richtung hin zu harmonisierten Regeln für den grenzüberschreitenden Handel ist vorgegeben, aber der politische Rahmen weist Schwächen auf	47 - 61
Der auf TCM gestützte Ansatz führte zu einer komplexen und verzögerten Harmonisierung der Regeln für den grenzüberschreitenden Handel	50 - 56
Defizite bei der von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzung der Durchführungsverordnungen schwächten den politischen Rahmen	57 - 61
Überwachung und Berichterstattung über die Marktintegration auf EU-Ebene sind nicht geeignet, Probleme rechtzeitig erkennen zu lassen	62 - 97
Der Überwachungs- und Berichtsrahmen der ACER weist erhebliche Schwächen auf	68 - 75
Überwachung und Berichterstattung der ACER waren durch knappe Ressourcen behindert	76 - 79

Die Marktüberwachungsberichte der ACER sind hilfreich, Schwierigkeiten bei der Datenerfassung und fehlende Folgemaßnahmen mindern jedoch ihren Nutzen	80 - 85
Die von der ACER vorgenommene Überwachung der ÜNB führte zu keinen erheblichen Fortschritten bei der Verbindung der Strominfrastruktur	86 - 92
Wegen Schwächen bei der Risikoüberwachung durch die Kommission besteht die Gefahr von Verstößen gegen die EU-Regeln für den grenzüberschreitenden Handel	93 - 97
Auch nach 10 Jahren ist die Umsetzung der Marktüberwachung noch immer lückenhaft	98 - 140
Die Marktüberwachung begann erst sechs Jahre nach der Verabschiedung der REMIT-Verordnung und wurde durch einen Ausfall des IT-Systems behindert	102 - 103
Die Datenerhebung ist nicht umfassend, geht nicht auf die wichtigsten Risikobereiche ein und erhöht die Markttransparenz kaum	104 - 115
Die Marktüberwachung der ACER ist nicht umfassend	116 - 121
Die ACER ist nicht ermächtigt, eine einheitliche Durchsetzung der Vorschriften zur Verhinderung von Marktmissbrauch auf nationaler Ebene sicherzustellen	122 - 131
Die ACER wies regelmäßig auf Finanzierungslücken im Haushalt für die Marktüberwachung hin, hat die verfügbaren Ressourcen aber nicht angemessen zugewiesen	132 - 140
Die Konvergenzinstrumente und die Governance-Struktur der ACER tragen nicht zur Wirksamkeit der ACER und zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflicht bei	141 - 151
Die Konvergenzinstrumente der ACER gestatten keine umfassende Koordinierung der NRB	143 - 147
Die Governance-Struktur der ACER beeinträchtigt ihre Effizienz und Unabhängigkeit	148 - 151
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	152 - 167
Anhänge	
Anhang I – Stromgroßhandelsmärkte	
Anhang II – Die wichtigsten Entwicklungen bei der Kopplung der Strombörsen	
Anhang III – Die wichtigsten Anforderungen der Netzleitlinien im Überblick	

Anhang IV – Organigramm der ACER

Anhang V – Die Überwachung von Gebotszonen durch die ACER im Überblick

Anhang VI – Beteiligung der NRB an der ACER-Arbeitsgruppe Elektrizität (EWG) (2019–2021)

Anhang VII – Durchsetzungsentscheidungen der NRB im Zusammenhang mit der REMIT-Verordnung – Stromgroßhandelsmarkt (Stand 4. Juni 2022)

Anhang VIII – Gesamtzahl der neuen Fälle potenzieller Verstöße gegen die REMIT-Verordnung pro Jahr und pro NRB

Anhang IX – Die Website der ACER: ein wichtiges Transparenzinstrument, das nicht effektiv genutzt wird

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten der Kommission

Antworten der ACER

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Bestrebungen zur Schaffung eines vollständig integrierten Energiebinnenmarkts waren schon immer ein wichtiges Anliegen. Angesichts der Krise der Energie- und Lebenshaltungskosten, mit der die Bürgerinnen und Bürger der Union derzeit konfrontiert sind, haben sie nunmehr umso mehr an Bedeutung gewonnen. Ein gut funktionierender Elektrizitätsbinnenmarkt bewirkt

- o möglichst günstige Strompreise;
- o Energieversorgungssicherheit;
- o den ökologischen Wandel.

II Der Aufbau eines vollständig integrierten Energiebinnenmarkts begann 1996, als die nationalen Energiemonopole schrittweise für mehr Wettbewerb geöffnet wurden, wie im ersten (1996) und zweiten (2003) Energiepaket vorgesehen. Das dritte Energiepaket folgte im Jahr 2009. Eines der Hauptziele war eine Beschleunigung der Integration der Strommärkte durch die Harmonisierung der Handelspraktiken auf den organisierten Großhandelsmärkten und damit die Förderung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs. Das Paket wurde durch mehrere Durchführungsverordnungen der Kommission (Netzkodizes und Leitlinien) ergänzt, die zur Festlegung harmonisierter Markt-, Netzbetrieb- und Netzanschlussvorschriften benötigt wurden. Eine wichtige Ergänzung des dritten Energiepakets war die Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (REMIT). Mit dieser Verordnung wurde ein Rahmen für die Überwachung der Energiegroßhandelsmärkte geschaffen, um Marktmanipulationen aufzudecken und zu verhindern.

III Der Hof führte diese Prüfung durch, um zu beurteilen, ob die Maßnahmen auf EU-Ebene zu einer wirksamen, effizienten und kohärenten Anwendung der Vorschriften über den Strommarkt beigetragen haben und somit das ordnungsgemäße Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarkts unterstützen. Die EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) ist entscheidend daran beteiligt, durch die Koordinierung der nationalen Regulierungsbehörden (NRB) auf EU-Ebene das reibungslose Funktionieren des EU-Strommarkts sicherzustellen. Die Agentur erhält durch den Rechtsrahmen allerdings keine Durchsetzungsinstrumente, und wenn sie bei ihren Konvergenzbemühungen nicht angemessen von der Kommission unterstützt wird, kann sie die angestrebten Ziele möglicherweise nicht erreichen.

IV Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte der Hof, inwiefern ab 2015 der Regulierungsansatz der Kommission (Nutzung von Leitlinien) und die Überwachung durch die ACER zur Verbesserung der Integration und des Funktionierens des Elektrizitätsbinnenmarkts der EU beigetragen haben. Gegenstand der Prüfung waren in erster Linie die Nutzung von Netzkodizes und Leitlinien durch die Kommission zur Sicherstellung der Integration des Strommarkts sowie die Überwachung der Umsetzung von Netzkodizes und Leitlinien für die Strommärkte durch die Kommission und die ACER. Darüber hinaus wurde in der Prüfung die Überwachung durch die ACER zur Verhinderung von Marktmissbrauch und zur Sicherstellung der Transparenz des Marktes untersucht.

V Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarkts durch die von der Kommission gewählten Regulierungsinstrumente behindert wurde. Diese führten zu einer komplexen Rechtsstruktur von grenzüberschreitenden Handelsregeln und zu Verzögerungen bei der Umsetzung. Außerdem standen Schwächen im Governance-Rahmen der EU der Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarkts entgegen. Ferner führte der Überwachungsansatz der Kommission und der ACER nicht zu einer ausreichenden Verbesserung des Funktionierens des EU-Elektrizitätsmarkts. Hinzu kommt, dass die Marktüberwachung zur Aufdeckung und Verhinderung von Marktmissbrauch und -manipulation lückenhaft war.

VI Trotz einiger bedeutender Erfolge in den letzten zehn Jahren gab es bei der Integration der Strommärkte nur langsame Fortschritte. Die ursprüngliche Frist bis 2014 wurde 2009 festgesetzt. Der Hof stellte jedoch fest, dass bis Ende 2021, d. h. sieben Jahre später, noch immer keine der Leitlinien vollständig umgesetzt worden war, die Umsetzung in den verschiedenen Märkten und Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten war und Verzögerungen verschiedenster Art eingetreten sind. Mit den Leitlinien sollte auch bewirkt werden, dass sich die verfügbaren grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten erhöhen und damit die Wirksamkeit der Marktkopplung gefördert wird. Trotz der verstärkten Bemühungen der ACER um Abstimmung unter den Netzbetreibern waren jedoch keine erheblichen Fortschritte erzielt worden.

VII Die angestrebte Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarkts wurde durch unzureichende Folgenabschätzungen, die Wahl der Regulierungsinstrumente und Schwächen im Governance-Rahmen der EU behindert. Die Netzkodizes und Leitlinien der Kommission waren notwendig, um die Regeln in die Praxis umzusetzen, doch wurden diese darin nicht angemessen erläutert. Die Folge war eine komplexe und verzögerte Harmonisierung der Regeln für den grenzüberschreitenden Handel. Daher kam der ACER beim Bemühen um verbindliche Vereinbarungen zwischen den

nationalen Regulierungsbehörden (NRB) und den Netz- und Marktbetreibern über technische Details (zur Umsetzung der Leitlinien erforderliche Modalitäten, Bedingungen und Methoden) eine entscheidende und einzigartige Funktion zu. Die ACER hat im Allgemeinen rechtzeitig Entscheidungen getroffen, um Unstimmigkeiten über den Gegenstand dieser technischen Details auszuräumen.

VIII Die Kommission verlässt sich bei der Überwachung der kohärenten Umsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien weitgehend auf die ACER. Die Überwachung durch die ACER im Hinblick auf eine kohärente Umsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien in den Mitgliedstaaten und die einschlägige Berichterstattung waren jedoch nicht ausreichend. Dies war insbesondere auf einen Mangel an Informationen und Daten, fehlende Folgemaßnahmen, das Fehlen einer Überwachungsstrategie, begrenzte Ressourcen und die unzureichende Koordinierung der gemeinsam mit der Kommission ausgeübten Überwachungstätigkeit zurückzuführen. Der Regulierungsansatz der Kommission hat den Verwaltungsaufwand, den Ressourcenbedarf und die Kosten für die ACER und die nationalen Regulierungsbehörden sowie für die Netz- und Marktbetreiber erheblich und unnötig erhöht.

IX Die Marktüberwachung zur Aufdeckung und Verhinderung von Marktmissbrauch und -manipulation war ebenfalls lückenhaft. Die Überwachung durch die ACER erfolgt in vollem Umfang seit Ende 2017. Daten wurden jedoch nicht in ausreichendem Umfang erhoben, und die Bewertung der gesammelten Daten betraf nur eine begrenzte Anzahl von Formen missbräuchlichen Verhaltens. Zudem stellte die ACER nicht genügend Ressourcen für die Analyse der gesammelten Daten bereit. Auch dies erschwerte die Bewertung. Außerdem war die ACER nicht imstande, Untersuchungen der wachsenden Zahl potenzieller grenzüberschreitender Fälle von Marktmissbrauch zu unterstützen. Und schließlich standen der ACER nur begrenzte Instrumente zur Verfügung, um die ordnungsgemäße Anwendung der Marktüberwachungsvorschriften auf nationaler Ebene sicherzustellen. Letztendlich ist festzustellen, dass aus den oben dargelegten Gründen nicht viele Sanktionen infolge der Überwachung durch die ACER verhängt wurden.

X Darüber hinaus verfügte die ACER weder über eine geeignete Governance-Struktur noch über die nötigen Befugnisse, um die Maßnahmen der nationalen Behörden bei der Durchführung ambitionierter Integrationsprojekte wirksam zu koordinieren. Auch die Website der ACER als ihr wichtigstes Instrument zur Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaftslegung wird nicht effizient geführt.

XI Der Hof empfiehlt der Kommission,

- den Regulierungsrahmen zu straffen;
- den Rahmen für die Überwachung der Netzleitlinien zu stärken;
- die Governance-Struktur der ACER zu verbessern;
- die Notwendigkeit eines Rahmens zur einheitlichen Anwendung von Sanktionen zu prüfen.

XII Der Hof empfiehlt der ACER,

- die Ressourcenzuweisung für die Überwachung der Leitlinien zu überprüfen;
- ihre Überwachung der Integrität des Stromgroßhandelsmarkts zu verbessern;
- die Transparenz ihrer Arbeit und die Rechenschaftslegung über ihre Tätigkeit zu verbessern.

XIII Mit den geplanten EU-Maßnahmen zur Reform der Strommärkte könnten die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat die in dieser Prüfung aufgezeigten Schwächen zu beheben versuchen.

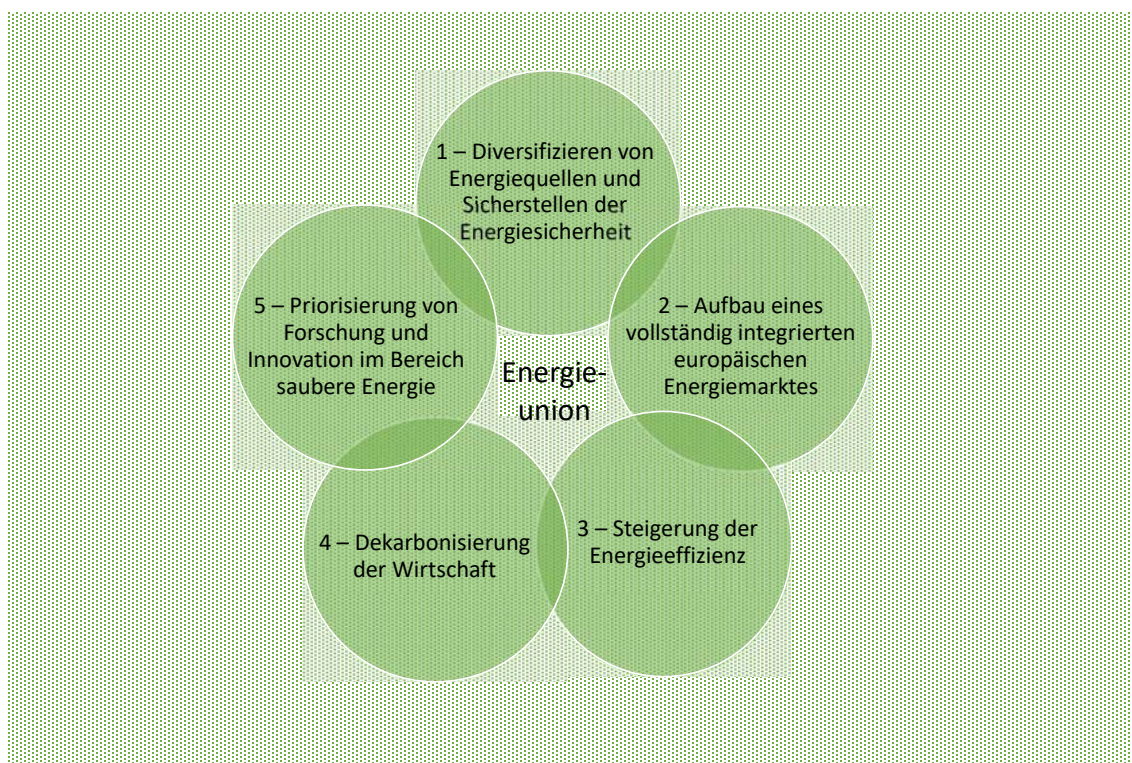
Einleitung

Beschreibung des Prüfungsbereichs

Politischer Hintergrund

01 Im Februar 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission das Paket zur Energieunion, zu dem eine [Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie](#) und ein [Fahrplan für die Energieunion](#) gehören. Eine krisenfeste Energieunion, bei der die Klimapolitik im Mittelpunkt steht, soll dafür sorgen, dass die Verbraucher in der EU, d. h. Haushalte und Unternehmen, mit sicherer, nachhaltiger, wettbewerbsfähiger und bezahlbarer Energie versorgt werden.

Abbildung 1 – Die fünf Dimensionen der Strategie für die Energieunion



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

02 Im Rahmen der zweiten Dimension soll das Funktionieren eines vollständig integrierten Elektrizitätsbinnenmarkts den ungehinderten Energiefluss durch die EU ermöglichen, indem eine angemessene Infrastruktur ohne technische oder rechtliche Hindernisse bereitgestellt wird. Der grenzüberschreitende Stromhandel soll dafür sorgen, dass Unternehmen ebenso wie die Bürgerinnen und Bürger möglichst

kostengünstig erzeugten Strom erhalten, gleichgültig, wo in der EU dieser Strom produziert wird. In der EU existieren inzwischen auf europäischer Ebene festgelegte Vorschriften für den Energiebereich. In der Praxis gelten de facto jedoch 27 nationale Regulierungsrahmen. Nach der EU-Energiestrategie von 2015¹ wird ein integrierter Energiemarkt benötigt, um mehr Wettbewerb und eine höhere Markteffizienz zu erreichen.

03 In diesem Zusammenhang gilt es noch einige Herausforderungen zu bewältigen. Um die EU-Klimaziele zu erreichen, muss der Energiebedarf der EU stärker aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden. Die in der EU vorherrschende dezentrale Stromerzeugung, die auf die verschiedensten Energiegemeinschaften und Kleinerzeuger verteilt ist, und die Instabilität der Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen sowie die Tatsache, dass derzeit wirtschaftlich tragfähige Speicherlösungen nicht verfügbar sind, bringen neue Herausforderungen für die Verwaltung der Stromnetze und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage mit sich.

04 Die Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarkts dürfte mit einigen Vorteilen einhergehen.

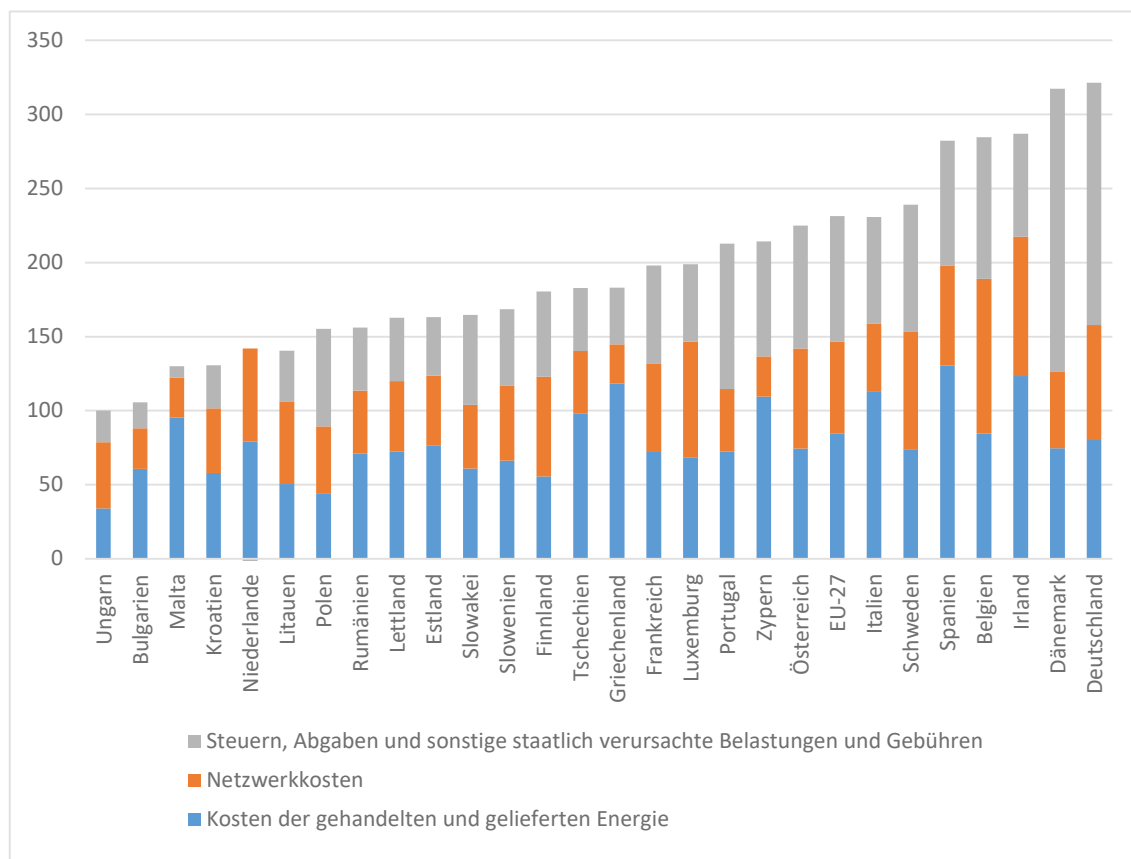
- Sie wird voraussichtlich dafür sorgen, dass die europäischen Verbraucher insgesamt die niedrigsten Strompreise zahlen, da zur Deckung des Strombedarfs die günstigsten Ressourcen in der EU genutzt werden können.
- Sie dürfte die Sicherheit der Energieversorgung in der EU erhöhen, da die Mitgliedstaaten bei unvorhergesehenen Störungen in der Lage sein werden, Ressourcen gemeinsam zu nutzen.
- Sie sollte in kosteneffizienter Weise zur Erreichung der Ziele des grünen Wandels in der EU beitragen, indem sie die Flexibilität der Stromversorgung erhöht und dafür sorgt, dass die Marktteilnehmer auf aktualisierte Prognosen für die Stromerzeugung reagieren können.

05 Trotz der EU-weiten Bemühungen um die Integration der nationalen Märkte unterscheiden sich die Endkundenstrompreise zwischen den einzelnen Ländern weiterhin erheblich. Die Endkundenpreise werden immer noch stark von den

¹ EU-Energiestrategie (2015), S. 3.

Mitgliedstaaten beeinflusst, allerdings nicht über den Wettbewerb, sondern über nationale Steuern und regulierte Netzentgelte² (siehe [Abbildung 2](#)).

Abbildung 2 – Strompreise für Privathaushalte in der EU im Jahr 2021 (Euro/MWh)



Hinweis: Durchschnittliche jährliche Preise bei einem Verbrauch zwischen 2 500 und 4 999 kWh.

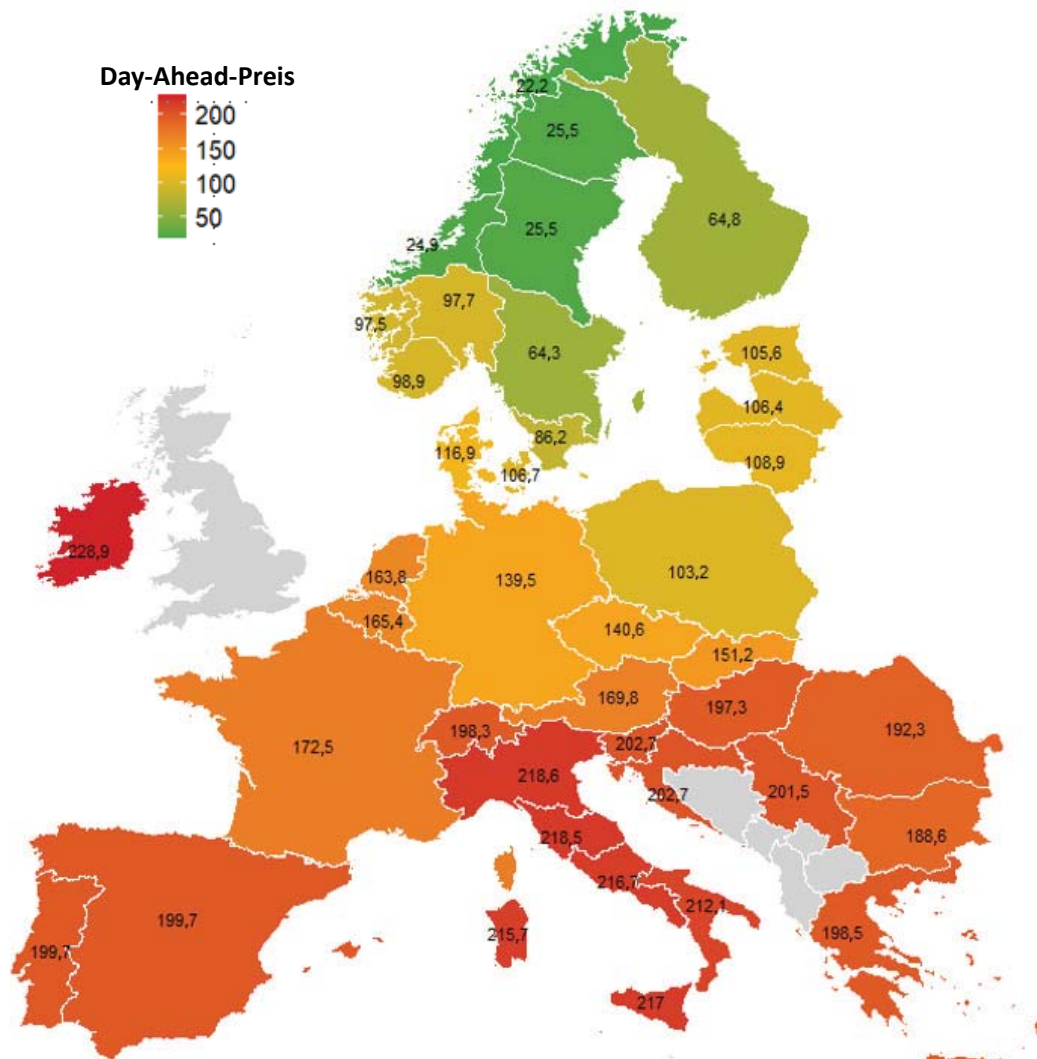
Quelle: Europäische Kommission.

06 Hinzu kommt, dass die Strompreise auf den Großhandelsmärkten im zweiten Halbjahr 2021 und im ersten Halbjahr 2022 (zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Prüfung) in ganz Europa völlig neue Höchststände erreichten. Diese Höchststände waren durch die hohen Preise fossiler Brennstoffe bedingt und wurden durch den Krieg in der Ukraine sowie durch verschiedene sekundäre Faktoren (z. B. CO₂-Emissionszertifikate) weiter verschärft (siehe [Abbildung 3](#)). Besonders stark wirkte sich dies auf Mitgliedstaaten mit schlechter Anbindung an das Stromnetz der EU sowie auf

² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, [Bericht zur Lage der Energieunion 2020 gemäß der Verordnung \(EU\) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz](#), 14.10.2020, COM(2020) 950 final, S. 10.

Mitgliedstaaten aus, die bei der Stromerzeugung in hohem Maße auf Gas angewiesen waren.

Abbildung 3 – Durchschnittliche jährliche Day-Ahead-Preise, Oktober 2021 (Euro/MWh)



Hinweis: Norwegen und die Schweiz, sind keine EU-Mitgliedstaaten, stellen aber ebenfalls Daten für die Transparenzplattform des ENTSO (Strom) bereit.

Quelle: ACER – [Wholesale Electricity Markets Monitoring 2021](#).

Stromgroßhandelsmärkte

07 Auf den Großhandelsmärkten verkaufen die Stromerzeuger ihren Strom an industrielle Großverbraucher und an Stromversorger. Die Versorger verkaufen den Strom dann ihrerseits auf den Endkundenmärkten. Je nach dem Zeitpunkt der physischen Lieferung (bzw. Zeitbereich) werden auf den Stromgroßhandelsmärkten

vier Segmente unterschieden: Termin-, Day-Ahead-, Intraday- und Regelreservemarkt (nähere Angaben hierzu siehe [Anhang I](#)).

08 In einigen Mitgliedstaaten wird Strom vor allem an organisierten Strombörsen gehandelt. An diesen Börsen erfolgt der Stromhandel zum größten Teil mit Standardprodukten im Day-Ahead-Zeitbereich. Auf EU-Ebene wird der Strom hingegen größtenteils außerhalb der organisierten Strombörsen auf dem sogenannten OTC-Markt (Over-the-Counter-Markt) gehandelt.

EU-Regulierungsrahmen

09 Im Bereich der EU-Energiepolitik besteht eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten³. Verschiedene politische Instrumente der EU sollen dazu beitragen, die Integration der Strommärkte in der EU voranzutreiben. Dazu gehören wettbewerbspolitische Instrumente, Instrumente zur Regulierung bestimmter Akteure und Märkte sowie Maßnahmen zur Bereitstellung von Unionsmitteln für Investitionen in die Netzinfrastruktur. Die übergreifenden Rechtsvorschriften sind die [Elektrizitätsrichtlinie](#) und die [Elektrizitätsverordnung](#), in denen eine Reihe von gemeinsamen Grundsätzen und Regeln für die Integration der nationalen Strommärkte festgelegt sind (z. B. die Harmonisierung von Aspekten der Großhandelsmärkte mit grenzüberschreitenden Auswirkungen).

10 Zudem hat der Unionsgesetzgeber der Kommission die Befugnis eingeräumt, die in den Rechtsvorschriften festgelegten Regeln durch den Erlass von Durchführungsverordnungen der Kommission (Netzkodizes und/oder Leitlinien) umzusetzen. Nach den Leitlinien sollten außerdem verbindliche Vereinbarungen, sogenannte Modalitäten, Bedingungen und Methoden (TCM, *Terms, Conditions and Methodologies*), entweder zwischen den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) getroffen oder von der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) angenommen werden.

11 Vor Beginn der Integration des Energiebinnenmarkts im Jahr 1996 wurden die nationalen Energiemärkte meist durch Monopole bestimmt. In der ersten Phase der Integration wurden diese Monopole schrittweise für mehr Wettbewerb geöffnet. Dieses Anliegen stand im Mittelpunkt der ersten beiden Energiepakete (1996 und 2003), die den Rahmen für die EU-Energiemärkte umfassend veränderten. Diese

³ Artikel 194 [AEUV](#).

Pakete zielten unter anderem darauf ab, den Verbrauchern spätestens ab dem 1. Juli 2007 zu ermöglichen, Strom von einem Anbieter ihrer Wahl zu beziehen.

12 Im Jahr 2009 trat ein drittes Energiepaket in Kraft. Mit diesem Paket wurden weitere Maßnahmen zur Förderung der Integration des EU-Energiebinnenmarkts vorgesehen und die ACER sowie das Europäische Netz der Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO (Strom)) gegründet. Die ACER wurde auch beauftragt, die Maßnahmen der NRB zu koordinieren und erforderlichenfalls die Regulierungslücke auf EU-Ebene zu schließen⁴.

13 Das dritte Energiepaket wurde durch die Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (REMIT) von 2011⁵ ergänzt. Gegenstand der Verordnung sind die Marktintegrität, Insider-Informationen und Marktmissbrauch sowie die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Überwachung der Energiegroßhandelsmärkte, um Marktmanipulationen aufzudecken und zu verhindern. Im Hinblick auf diese Aufgabe ist die REMIT-Verordnung für die ACER von großer Bedeutung.

14 Mit dem vierten Energiepaket (2019) ("Saubere Energie für alle Europäer") wird der bestehende energiepolitische Rahmen weiter ausgebaut. Das Paket enthält neue Vorschriften, die darauf abzielen, den Wettbewerb auf den Stromeinzelhandelsmärkten zu fördern, erneuerbare Energiequellen besser in den Markt zu integrieren, die Angemessenheit der Stromressourcen auf EU-Ebene zu koordinieren und die Nachfrage durch die Bündelung und das Speichern von Energie zu steuern. Außerdem werden einige der im dritten Energiepaket festgestellten Schwächen beseitigt (beispielsweise Lücken bei den Kompetenzen der ACER).

EU-Energiepolitik: Wer macht was?

15 Bei der **Europäischen Kommission** ist die Generaldirektion Energie (GD ENER) für die Entwicklung und Umsetzung der europäischen Energiepolitik im Rahmen von Artikel 194 AEUV zuständig. Dazu gehören die Gewährleistung des Funktionierens des

⁴ [Verordnung \(EG\) Nr. 713/2009](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden.

⁵ [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts.

Energiemarkts, die Sicherung der Energieversorgung innerhalb der EU und die Förderung des Energieverbundnetzes. Aufgabe der Kommission ist es,

- 1) nach Bedarf Vorschläge für politische Papiere/Strategien und legislative Maßnahmen vorzulegen;
- 2) die Einhaltung des Unionsrechts durchzusetzen, indem sie prüft, ob die Energiepakete ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt und von den Mitgliedstaaten wirksam angewendet werden;
- 3) Netzkodizes und Leitlinien zu verabschieden.

16 Die **ACER** ist eine EU-Agentur, die die Vollendung des Elektrizitäts- und Gasbinnenmarkts fördert und die Arbeit der NRB bei Angelegenheiten von grenzüberschreitender Bedeutung koordiniert⁶. Die Aufgaben der ACER umfassen Folgendes: 1) Beratung der Kommission, des ENTSO (Strom) und der NRB bei der Gestaltung des Energiemarkts und der Versorgungssicherheit, 2) Aufdeckung und Verhinderung von Missbrauch beim Handel mit Energiegroßhandelsprodukten und 3) Überwachung beispielsweise der Umsetzung von Netzkodizes und Leitlinien auf dem Strom- und Gasmarkt. Die ACER verfügt auch über Durchführungsbefugnisse, um in bestimmten Bereichen Entscheidungen treffen zu können. Diese Entscheidungen sind für die NRB oder die Marktteilnehmer, an die sie gerichtet sind, unmittelbar bindend. Der Regulierungsrat als Entscheidungsgremium der ACER setzt sich aus Vertretern der NRB der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen.

17 Die **NRB** werden nach Maßgabe innerstaatlicher Rechtsvorschriften eingerichtet und müssen vollständig unabhängig von den nationalen Regierungen sein. Unter anderem sind die NRB dafür zuständig, die Einhaltung der EU-Netzkodizes und der Leitlinien in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat sicherzustellen. Sie verfügen in ihrem Hoheitsgebiet über Durchsetzungsbefugnisse, können Untersuchungen durchführen und Sanktionen verhängen. Außerdem sind sie allgemein verpflichtet, den Elektrizitätsbinnenmarkt in der EU zu fördern.

18 Die **Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB)** als innerstaatlich beaufsichtigte Einrichtungen sorgen für die Sicherheit und Stabilität (Regelreservemärkte) von Hochspannungsnetzen und Verbindungsleitungen auf nationaler oder gebietsbezogener Ebene und erzielen Einnahmen aus Netztarifen und Engpasserlösen.

⁶ <https://www.acer.europa.eu/>

Sie arbeiten im Rahmen des **ENTSO (Strom)**⁷ zusammen, um einen gut funktionierenden und integrierten Elektrizitätsbinnenmarkt zu schaffen. Das ENTSO (Strom) soll Netzkodizes und Leitlinien, Plattformen und Instrumente entwickeln und deren Umsetzung überwachen, um die Koordinierung der Netzbetreiber in der EU sowohl unter normalen Bedingungen als auch in Notfällen sicherzustellen.

19 Nominierte Strommarktbetreiber (**NEMO**, *Nominated Electricity Market Operator(s)*) sind nationale Einrichtungen, die von den NRB benannt werden, um die Kopplung der Strombörsen in der EU und deren ordnungsgemäßes Funktionieren im Day-Ahead- und im Intraday-Handel sicherzustellen.

20 Verteilernetzbetreiber (**VNB**) sind nationale Einrichtungen mit Zuständigkeit für die Verwaltung und Verteilung von Strom an die Endkunden. Darüber hinaus sollen die VNB auch für die Optimierung der lokalen Stromerzeugung und des lokalen Verbrauchs zuständig sein.

21 Die **Marktteilnehmer** sind durch unterschiedliche wirtschaftliche Funktionen und unterschiedliche Marktmacht gekennzeichnet und konkurrieren auf den Groß- und Einzelhandelsstrommärkten. Zu den Marktteilnehmern zählen Stromerzeuger, große Endkunden, Stromversorger, Anbieter von Hilfsdiensten für ÜNB/VNB und Makler. **Kleine Endkunden** (Haushalte und andere Kunden mit einem Energieverbrauch von weniger als 600 MWh/Jahr) kaufen Strom von Stromlieferanten (Versorgungsunternehmen) auf den Einzelhandelsmärkten.

Jüngste Entwicklungen

22 Im Oktober 2021 schlug die Kommission⁸ als Reaktion auf die jüngsten außergewöhnlich hohen Gas- und Strompreise in der EU mehrere Maßnahmen vor. Um gefährdete Verbraucher vor Energiearmut zu schützen, regte sie beispielsweise die Festlegung von Preisobergrenzen und die Einrichtung von Transfermechanismen an. Ferner empfahl sie, um die Auswirkungen der hohen Energiekosten auf die Industrie abzumildern, u. a. Änderungen der Vorschriften über staatliche Beihilfen. Im März 2022, als sich die Situation aufgrund des Krieges in der Ukraine weiter verschlechterte,

⁷ <https://www.entsoe.eu/>

⁸ [COM\(2021\) 660 final](#) vom 13. Oktober 2021: "Steigende Energiepreise – eine 'Toolbox' mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen".

schlug die Kommission einen Aktionsplan⁹ mit mehreren Maßnahmen vor, um die Abhängigkeit der EU von russischem Gas mittelfristig zu verringern. Dies wurde in dem von der Kommission im Mai 2022 vorgeschlagenen REPowerEU-Plan eingehender ausgeführt¹⁰. Der Hof veröffentlichte kürzlich eine [Stellungnahme](#)¹¹ zu vorgeschlagenen Änderungen mit Blick auf eine Aufnahme des REPowerEU-Plans in die Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

⁹ [COM\(2022\) 108 final](#) vom 8. März 2022: "REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie".

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_3131

¹¹ [Stellungnahme 04/2022 – REPower EU](#).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

23 In seinem Sonderbericht 16/2015 gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die von der EU angestrebte Vollendung des Energiebinnenmarkts bis 2014 nicht erreicht worden war und noch viel zu tun ist, bevor das dritte Energiepaket als vollständig umgesetzt betrachtet werden kann¹². Dies war einer der Hauptgründe dafür, dass der Hof untersuchte, ob der Regulierungsansatz der Kommission und die Aufsicht durch die ACER seit 2015 zu einem besseren Funktionieren des EU-Elektrizitätsbinnenmarkts beigetragen haben. Hinzu kommt, dass der Hof die REMIT-Verordnung sowie die Netzkodizes und Leitlinien noch nie einer Prüfung unterzogen hat.

24 Ein weiterer Anlass für diese Prüfung war die Tatsache, dass die ACER entscheidend dazu beiträgt, durch die Koordinierung der NRB auf EU-Ebene das reibungslose Funktionieren des EU-Strommarkts sicherzustellen. Die Agentur erhält durch den Rechtsrahmen allerdings keine Durchsetzungsinstrumente, und wenn sie bei ihren Konvergenzbemühungen nicht angemessen von der Kommission unterstützt wird, kann sie die angestrebten Ziele möglicherweise nicht erreichen.

25 Mit dem Bericht des Hofes sollen die Interessenträger informiert und Empfehlungen unterbreitet werden, um die Entwicklung der Politik und die weitere Integration des Strommarkts zu fördern.

26 Die Hauptprüfungsfrage war, ob der Regulierungsansatz der Kommission und die Aufsicht durch die ACER zur Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts beigetragen haben. Die wichtigsten geprüften Stellen waren die ACER und die Kommission.

27 Gegenstand der Prüfung waren in erster Linie folgende Aspekte:

- Fortschritte bei der Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts;
- Nutzung von Netzkodizes und Leitlinien durch die Kommission, um die Integration des Strommarktes sicherzustellen;
- Überwachung der Umsetzung der Netzleitlinien für die Strommärkte durch die Kommission und die ACER;

¹² Sonderbericht 16/2015 des Hofes, Ziffern 113 und 115.

- Überwachung durch die ACER im Hinblick auf Marktmissbrauch und Transparenz (REMIT);
- Governance-Struktur und Zuständigkeiten der ACER.

28 Der Hof hat die Maßnahmen der EU zur Integration der Strommärkte untersucht. Diese betrafen hauptsächlich die Stromgroßhandelsmärkte (da weder die Kommission noch die ACER über umfassendere Zuständigkeiten auf den Einzelhandelsmärkten verfügen und der Handel mit grenzüberschreitenden Stromflüssen hauptsächlich auf den Großhandelsmärkten erfolgt). Insbesondere untersuchte der Hof die Tätigkeit der ACER bei der Überwachung der Umsetzung der drei wichtigsten Strommarktleitlinien: der Leitlinie für Kapazitätszuweisung und Engpassmanagement (*CACM, Capacity Allocation and Congestion Management*)¹³, der Leitlinie für die Vergabe langfristiger Kapazität (*FCA, Forward Capacity Allocation*)¹⁴ und der Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem (*EB, Electricity Balancing*)¹⁵ sowie die Umsetzung der REMIT-Verordnung.

29 Die Prüfungskriterien wurden abgeleitet aus den geltenden Rechtsvorschriften, den Planungsdokumenten der ACER, international bewährten Verfahren, einschließlich derjenigen internationaler Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*) und der Internationalen Agentur für erneuerbare Energien (IRENA, *International Renewable Energy Agency*), sowie aus verfügbaren Bewertungen und Studien. Die verwendeten Kriterien werden jeweils am Anfang eines Abschnitts eingehender erläutert.

30 Die Prüfungsnachweise wurden auf folgender Grundlage erlangt:

- Überprüfungen und Analysen aller relevanten Kommissionsdokumente sowie der operativen Berichterstattung der ACER, interner Leitlinien, der Dokumentation zur Rechenschaftspflicht des Managements und anderer relevanter Unterlagen;

¹³ Verordnung (EU) 2015/1222 der Kommission vom 24. Juli 2015 zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement.

¹⁴ Verordnung (EU) 2016/1719 der Kommission vom 26. September 2016 zur Festlegung einer Leitlinie für die Vergabe langfristiger Kapazität.

¹⁵ Verordnung (EU) 2017/2195 der Kommission vom 23. November 2017 zur Festlegung einer Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem.

- Überprüfungen von Berichten internationaler Organisationen (Internationale Energieagentur, Internationale Agentur für erneuerbare Energien, OECD) sowie aus der akademischen Forschung und von Studien, um Beispiele für bewährte Verfahren zu ermitteln;
- Fragebogen, Gespräche und Treffen mit Mitarbeitern und einem über ein Ausschreibungsverfahren ausgewählten externen Experten mit einschlägiger fachlicher Kompetenz im Elektrizitätsbereich.

31 Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf den Zeitraum von Mitte 2015 bis Ende 2021. Alle im Nachhinein ergriffenen Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der Energiekrise waren daher nicht Gegenstand der Prüfung.

32 Der Hof konzentrierte sich bei seiner Prüfung auf das dritte Energiepaket. Die Ziele für erneuerbare Energiequellen, Energieeffizienz, Einzelhandelsmärkte und Energieverteilungssysteme für Endkunden oder die Aufgaben der ACER im Rahmen der TEN-E-Verordnung gehörten nicht zum Prüfungsgegenstand.

Bemerkungen

Trotz ambitionierter anfänglicher Pläne werden bei der Integration der Strommärkte nur langsam Fortschritte erzielt

33 Die Integration der Strommärkte soll allen Verbrauchern in der EU Wahlmöglichkeiten eröffnen, neue Geschäftsmöglichkeiten erschließen und Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel beseitigen, um Effizienzgewinne, wettbewerbsfähige Preise und höhere Dienstleistungsstandards zu erreichen und so zu Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit beizutragen. Der Elektrizitätsbinnenmarkt sollte bis 2014 vollendet werden¹⁶. Die Rechtsinstrumente, die die EU zur Beseitigung von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel genutzt hat, sind die Verordnung und die Richtlinie über den Elektrizitätsbinnenmarkt und die nachgeordneten Rechtsvorschriften (siehe Ziffern **09–14**).

34 Für diesen Abschnitt hat der Hof die folgenden Regelungsziele als Prüfungskriterien zugrunde gelegt (siehe oben):

- Förderung der Marktintegration durch EU-weite Marktkopplung (d. h. Kopplung der Strombörsen in den Mitgliedstaaten);
- Sicherstellung der ständigen Verfügbarkeit von Verbindungskapazitäten für den Handel.

Beides sollte die Konvergenz der Preise auf den Stromgroßhandelsmärkten in der EU begünstigen.

35 Der Unionsgesetzgeber beauftragte die Kommission mit der Annahme von Netzkodizes zur Harmonisierung der technischen Regeln für das Management der Kopplung der organisierten kurzfristigen Märkte (Day-Ahead-, Intraday- und Regelreservemarkt). Es wird davon ausgegangen, dass die Marktkopplung die Integration der kurzfristigen Strommärkte beschleunigen wird. Infolge der Marktkopplung können Marktpreise und gehandelte Strommengen auf der Grundlage des EU-weiten Stromangebots und der grenzüberschreitenden Übertragungskapazität berechnet werden. Darüber hinaus musste ein System für die Zuteilung künftiger grenzüberschreitender Übertragungskapazitäten geschaffen werden, um den Stromhandel auf den Terminmärkten anzukurbeln. Für die Einrichtung dieses Systems

¹⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 4. Februar 2011.

mithilfe verschiedener technischer Projekte waren die ÜNB und die NEMO unter der Aufsicht der NRB und unter Koordination durch die ACER zuständig.

36 Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die ÜNB gemäß den Zielen der EU-weiten Integration der Strommärkte zum einen angemessene Übertragungskapazitäten bereitstellen und zum anderen in Verbindungsleitungen investieren.

Die Beschleunigung der Marktintegration durch die vollständige Kopplung von Märkten ist noch nicht gelungen

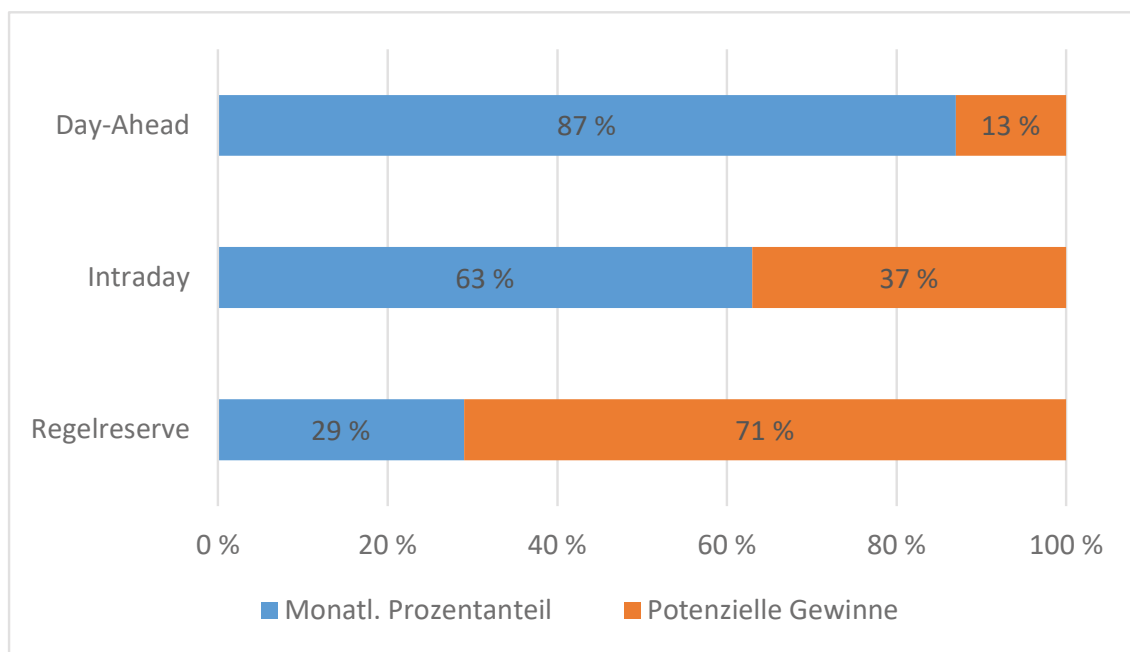
37 Durch die verschiedenen Initiativen zur Kopplung der europäischen Strombörsen wurden in den letzten zwei Jahrzehnten wichtige Fortschritte erzielt, wenn auch nur langsam (siehe [Anhang II](#)). Das Ziel des Europäischen Rates, die Integration der Energiemärkte bis 2014 zu vollenden, wurde auch Ende 2021 noch nicht erreicht. Im Jahr 2015 bekräftigte die Kommission die Vollendung des Energiebinnenmarkts als ein Hauptziel und nahm dieses Ziel in den Strategieplan 2016–2020 der GD ENER auf. Die Marktkopplung wurde jedoch erst im Strategieplan 2020–2024 der GD ENER, also fünf Jahre später, als Ziel genannt. Die Kommission hatte bereits zwischen 2015 und 2017 drei einschlägige Netzleitlinien angenommen (siehe [Anhang III](#)). Der ACER zufolge war jedoch bis Ende 2021 noch keine der Leitlinien in der EU vollständig umgesetzt.

38 Auf den einzelnen Märkten wurden uneinheitliche Fortschritte erzielt. Dies wird an den Unterschieden hinsichtlich der Effizienz der Nutzung der Verbindungsleitungen in den drei zusammenzuschließenden Marktsegmenten deutlich (siehe [Abbildung 4](#)). Darüber hinaus hat die Kopplung der kurzfristigen Märkte bisher soziale Vorteile in Höhe von mindestens 1 Milliarde Euro¹⁷ pro Jahr erbracht, verglichen mit den durch die Integration der Strommärkte über Jahrzehnte erzielten Gesamtgewinnen, deren Wert von der ACER auf rund 34 Milliarden Euro pro Jahr (für 2021) geschätzt wurde. Diese Schätzung war jedoch auf ein Szenario ohne grenzüberschreitenden Handel gestützt¹⁸. Nach wie vor besteht erheblicher Spielraum für eine weitere Integration der Strommärkte zwischen Regionen in Europa.

¹⁷ ACER, Marktbeobachtungsbericht 2013, Ziffer 288.

¹⁸ ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design, April 2022, S. 22.

Abbildung 4 – Effiziente Nutzung der Verbindungsleitungen in der EU in den verschiedenen Zeitbereichen im Jahr 2020



Hinweis: Der Indikator wird definiert als prozentuale Nutzung der verfügbaren kommerziellen Kapazität in der "wirtschaftlich richtigen Richtung", d. h. für den Transport von Strom aus Niedrigpreis- in Hochpreis-Gebotszonen.

Quelle: ACER, Marktüberwachungsbericht 2020, S. 12.

39 Auch die Umsetzung in den einzelnen Ländern gestaltete sich uneinheitlich. Auf den **Day-Ahead-Märkten** wurden wirtschaftliche Vorteile (im Umfang von etwa 1 Milliarde pro Jahr) zum größten Teil durch die bereits vor 2015 erfolgte freiwillige Kopplung von 19 westlichen Strombörsen in Nordwesteuropa (etwa drei Viertel des an den Strombörsen gehandelten Stromvolumens der Union) erzielt. Die aufgrund der CACM-Leitlinie erzielten Fortschritte in den anderen sieben Ländern bestanden in einer Reihe bilateraler Kopplungen im Zeitraum 2015–2022. Im Jahr 2022 waren alle Strombörsen für diesen Zeitbereich gekoppelt. Die CACM-Leitlinie hat zu mehr Koppelungen auf den **Intraday-Märkten** beigetragen. Bis Ende 2021 waren die Kopplungen trotz der Bemühungen der ACER jedoch noch nicht abgeschlossen, obwohl die Kommission die Vollendung bereits für das Jahr 2018 vorgesehen hatte. Die GD ENER hat in ihrem Strategieplan 2020–2024 eine neue Frist bis 2024 gesetzt. Eine Begründung für die Verzögerungen wurde nicht genannt.

40 Die **Regelreservemärkte** sind in geringerem Umfang integriert als die anderen kurzfristigen Märkte. Etwa 10 der nach den Netzleitlinien für die Kopplung der Regelreservemärkte benötigten TCM waren bis Ende 2021 noch nicht angenommen worden. Außerdem waren Ende 2021 nur zwei der vier in den Netzkodizes

vorgesehenen grenzüberschreitenden Handelsplattformen betriebsbereit. Diese Märkte sind von Bedeutung sowohl für die Verbesserung der Versorgungssicherheit (um Stromausfälle in der gesamten EU zu verhindern) als auch für die Einbeziehung variabler erneuerbarer Energiequellen in die Märkte (siehe [Anhang I](#)).

41 Terminmärkte sind wichtig, weil sie sowohl Erzeugern als auch Verbrauchern ermöglichen, sich gegen das Risiko extremer Preisschwankungen abzusichern, und den Erzeugern eine stabilere Investitionsperspektive bieten können. Die Kommission nahm Netzleitlinien an, die nicht darauf abzielten, diese Märkte miteinander zu verbinden, sondern lediglich auf eine effiziente Nutzung der grenzüberschreitenden Verbindungskapazität für künftige Geschäfte über eine EU-weite Plattform für die Versteigerung von Übertragungsrechten gerichtet waren. Die erzielten Fortschritte waren partiell und innerhalb der EU ungleichmäßig: Die ÜNB haben solche Rechte nicht an allen EU-Binnengrenzen vergeben¹⁹. Im Jahr 2022 berichtete die ACER zudem, dass die geringe Liquidität der Terminmärkte die Möglichkeiten zur Eindämmung der aktuellen Preisvolatilität²⁰ beeinträchtigte und räumte Schwachstellen in der Ausgestaltung dieses Marktes ein²¹.

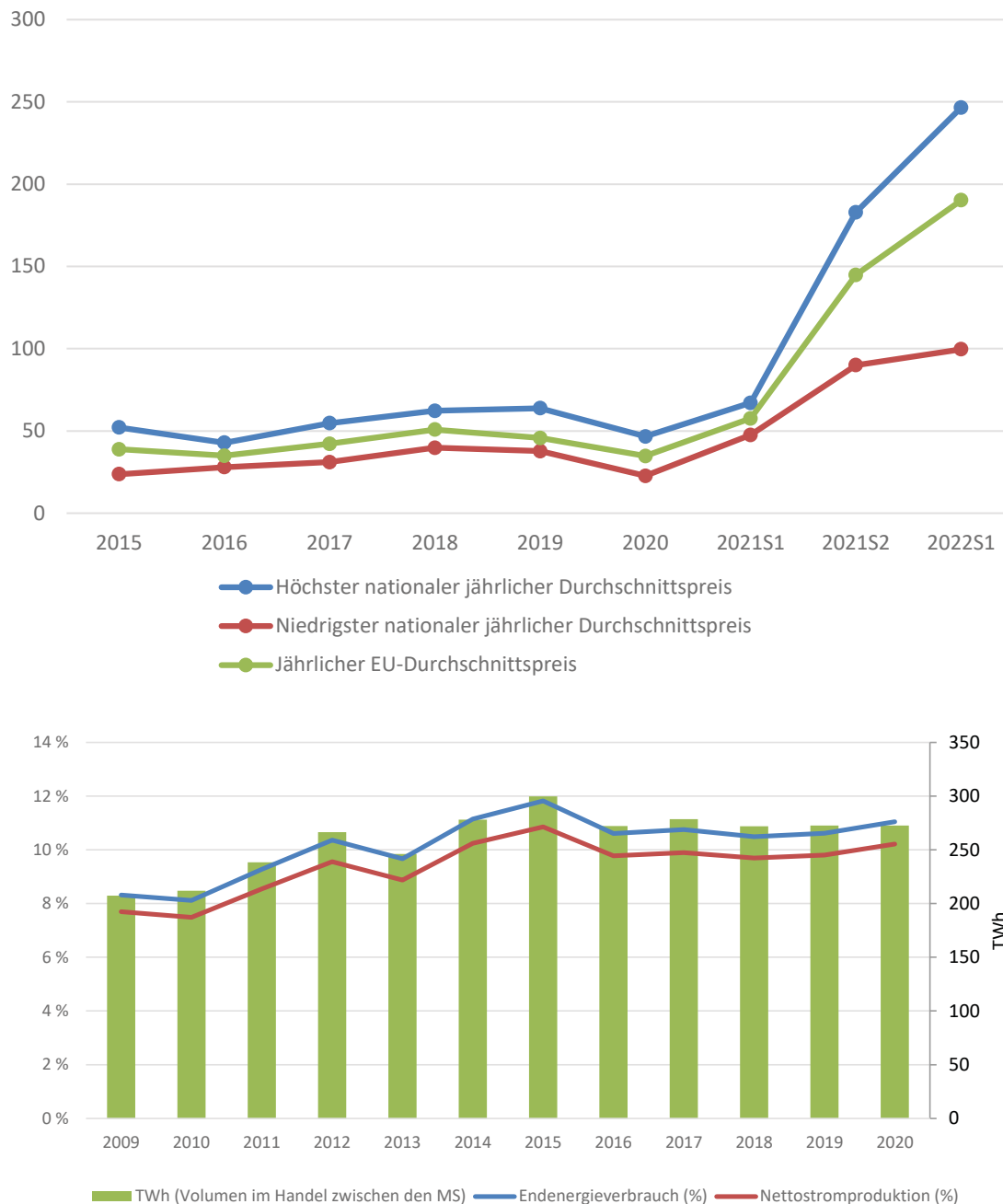
42 Trotz der Fortschritte bei den Initiativen zur Kopplung der Day-Ahead-Märkte konnte eine vollständige grenzüberschreitende **Preiskonvergenz** nicht erreicht werden (siehe [Abbildung 5](#)). Zudem haben die Unterschiede bei den Strompreisen zwischen den Ländern seit dem zweiten Halbjahr 2021 aufgrund der weltweiten Energiepreiskrise und des Krieges in der Ukraine deutlich zugenommen. Dies ist vor allem auch auf die eingeschränkte grenzüberschreitende Übertragungskapazität zurückzuführen. Der stagnierende grenzüberschreitende Stromhandel in der Zeit nach 2015 ist Ausdruck u. a. der fehlenden Preiskonvergenz sowie der Tatsache, dass die Kopplung der Day-Ahead-Märkte noch vor der Annahme der CACM-Leitlinie im Jahr 2015 bereits weitgehend abgeschlossen war (siehe Ziffer [39](#) und [Anhang II](#)).

¹⁹ ACER, Marktüberwachungsbericht 2020 – Stromgroßhandelsmarkt, S. 53.

²⁰ ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design (2022), S. 37 und 44.

²¹ <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/8fca26ef-8791-7da0-1fa2-e64518b4ebf8>

Abbildung 5 – Jährliche Durchschnittspreise auf den Day-Ahead-Strommärkten (Euro/Mwh) und Volumen des grenzüberschreitenden Stromhandels in der EU (TWh)



Hinweis: Strompreise für die Zeit vor 2015 sind nicht verfügbar. Die Handelsvolumen 2021 lagen bei Erstellung dieses Berichts noch nicht vor.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Transparenz-Plattform (ENTSO (Strom)), Eurostat.

Die verfügbare Kapazität der Verbindungsleitungen ist trotz der Umsetzung der Netzleitlinien und der Bemühungen der ACER nicht gestiegen

43 Die ÜNB sind rechtlich verpflichtet, dem Markt die maximale Kapazität der Verbindungsleitungen zur Verfügung zu stellen²², da dies eine Voraussetzung für die weitere Integration der EU-Strommärkte und die Konvergenz der Preise ist. Selbst bei gekoppelten Märkten kann eine Preiskonvergenz u. U. nicht erreicht werden, wenn der grenzüberschreitende Handel aufgrund von Überlastungen der Stromnetze eingeschränkt ist. Durch folgende Maßnahmen können die verfügbare Kapazität erhöht und Überlastungen abgefedert werden:

- bessere Koordinierung der Berechnung der Verbindungskapazität durch benachbarte ÜNB, um Netzüberlastungen zu verringern;
- Investitionen in Verbindungsleitungen, um die installierte Verbindungskapazität zu erhöhen.

44 Trotz der Umsetzung der Netzleitlinien waren keine erheblichen Fortschritte bei den verfügbaren Kapazitäten zu verzeichnen: Der ACER zufolge wurde das Ziel des Unionsgesetzgebers, bis spätestens 2025 in jedem Mitgliedstaat mindestens 70 % der installierten Verbindungskapazität für den grenzüberschreitenden Handel bereitzustellen, im Jahr 2020 in mehreren Regionen nicht in hinreichendem Umfang verwirklicht (siehe [Tabelle 1](#)). Ein ähnliches Bild ergab sich 2016²³.

²² Artikel 16 Absatz 3 der [Elektrizitätsverordnung](#) (frühere Fassung) und Anhang I Absatz 1.7; Artikel 16 Absatz 4 der [Elektrizitätsverordnung](#) (Neufassung).

²³ ACER, Marktüberwachungsbericht 2016.

Tabelle 1 – Verfügbare zonenübergreifende Kapazität nach Regionen, 2020

Kapazitätsberechnungsregion	Prozentualer Zeitanteil, in dem das Ziel von 70 % erreicht wurde
Kernregionen	12 %
Italien, Nord	48 %
Südosteuropa	8 %
Südwesteuropa	51 %

Hinweis: Mit der Neufassung der Elektrizitätsverordnung wurden alle ÜNB verpflichtet, bis spätestens Ende 2025 dem Markt mindestens 70 % ihrer zonenübergreifenden Übertragungskapazität bereitzustellen. Genannte Regionen: Kernregionen (Österreich, Belgien, Frankreich, Niederlande und Deutschland/Luxemburg, d. h. Mittelwesteuropa, und Kroatien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien, d. h. Mitteleuropa), Italien Nord (Österreich, Italien Nord, Frankreich und Slowenien), Südosteuropa (Bulgarien, Griechenland und Rumänien), Südwesteuropa (Frankreich, Portugal und Spanien).

Quelle: ACER, Marktüberwachungsbericht 2020, S. 49.

45 Dies ist zum Teil durch den Anstieg der variablen erneuerbaren Energiequellen bedingt, der bei der Integration des Strommarkts nicht als strategisches Ziel angestrebt wurde und der Überlastungen inländischer Netze und von Verbindungsleitungen, höhere Kosten für das Engpassmanagement und Verringerungen der für den grenzüberschreitenden Handel verfügbaren Übertragungskapazität zur Folge haben kann. Die Daten der Transparenzplattform des ENTSO (Strom) zeigen, dass die Kosten der ÜNB für Maßnahmen zur Beseitigung von Netzüberlastungen zwischen 2015 und 2017 um etwa 25 % gestiegen sind (von 999 Millionen Euro auf 1,27 Milliarden Euro). In Deutschland beispielsweise machten die Entschädigungen, die die ÜNB Erzeugern von Energie aus erneuerbaren Quellen dafür zahlten, dass diese ihre Produktion drosselten (die Erzeuger waren verpflichtet, ihre Produktion zurückzufahren), fast die Hälfte der Gesamtkosten aus²⁴.

46 Im Jahr 2002 legte der Europäische Rat für den Elektrizitätsverbund einen Zielwert in Höhe von 10 % der Produktionskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten bis 2005 fest. Die Frist wurde bis 2020 verlängert, und für 2030 wurde ein neues Ziel von 15 % festgelegt²⁵. Ungeachtet der Maßnahmen auf EU-Ebene sind den jährlichen

²⁴ https://eepublicdownloads.entsoe.eu/clean-documents/Publications/ENTSO-E%20general%20publications/ENTSO-E_PowerFacts_2019.pdf

²⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15. und 16. März 2002 und vom 23. und 24. Oktober 2014.

Tätigkeitsberichten der Kommission zufolge in den Mitgliedstaaten keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen: Die nominale Verbindungskapazität lag 2011 in 11 Mitgliedstaaten unter dem Zielwert, und bis 2019 hatte sich daran nichts geändert.

Die Richtung hin zu harmonisierten Regeln für den grenzüberschreitenden Handel ist vorgegeben, aber der politische Rahmen weist Schwächen auf

47 Ein Elektrizitätsbinnenmarkt und eine vollständige Marktintegration sind nur mit einem harmonisierten Rahmen für grenzüberschreitende Handelsregeln möglich²⁶. Die Unionsgesetzgeber haben diesen Rahmen durch verschiedene Rechtsinstrumente geschaffen (siehe Ziffern **09–14**). Die Netzkodizes und Leitlinien der Kommission sind EU-Verordnungen zur Festlegung gemeinsamer Markt-, Netzbetrieb- und Netzanschlussvorschriften. EU-Verordnungen sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat²⁷. In diesem Abschnitt bewertet der Hof die Regulierungsinstrumente zur weiteren Integration des Strommarkts.

48 Als Prüfungskriterien legte der Hof die Anforderungen der einschlägigen grundlegenden EU-Rechtsvorschriften (Verträge, Elektrizitätsverordnung und -richtlinie, acht Netzkodizes und Leitlinien) sowie das Instrumentarium der Kommission für eine bessere Rechtsetzung zugrunde. Bei der Bewertung der Arbeit der Kommission im Hinblick auf die Ex-ante-Bewertung der politischen Optionen für die Integration der Strommärkte durch Netzkodizes und Leitlinien orientierte sich der Hof darüber hinaus an den bewährten Verfahren der OECD für Folgenabschätzungen bei Rechtsvorschriften. Die Behörden sollten Folgenabschätzungen in die frühen Phasen des politischen Prozesses zur Formulierung neuer Regelungsvorschläge einbeziehen. Dies kann zur Förderung der politischen Kohärenz beitragen, indem Transparenz in Bezug auf die mit Regelungsvorschlägen verbundenen Kompromisse hergestellt wird²⁸.

49 Im Zeitraum 2015–2017 hat die Kommission vier Netzkodizes und vier Leitlinien angenommen. Bei dreien dieser Leitlinien war insoweit der größte Anwendungsbereich gegeben, als sie für EU-weite Strom- und Übertragungsmärkte in allen Zeiträumen galten (siehe **Anhang III**).

²⁶ Erwägungsgrund 74 der Elektrizitätsverordnung.

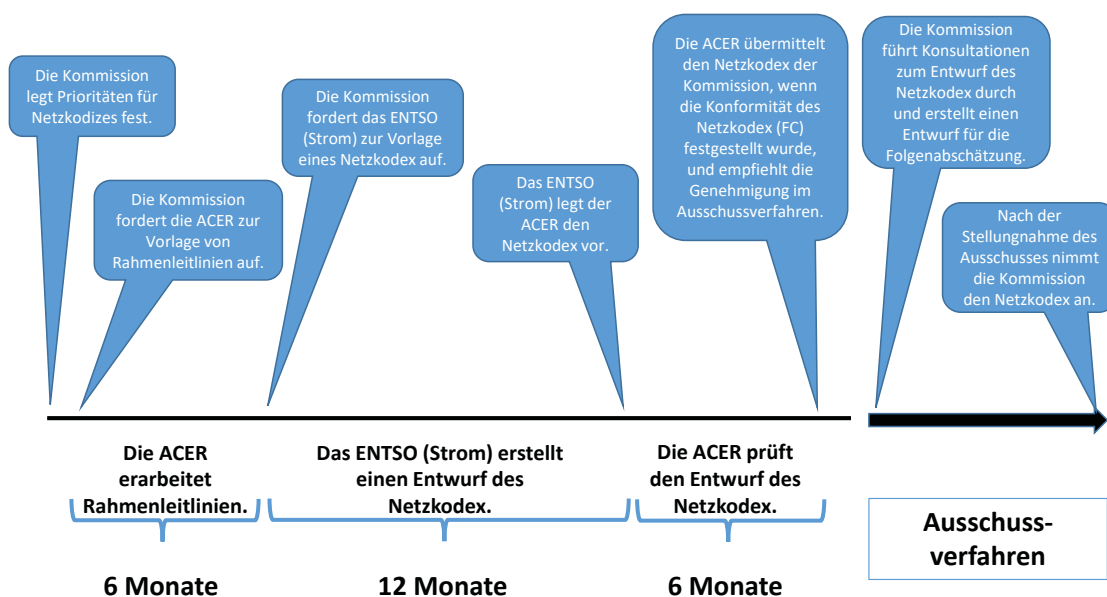
²⁷ Artikel 288 AEUV.

²⁸ "OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", 2012.

Der auf TCM gestützte Ansatz führte zu einer komplexen und verzögerten Harmonisierung der Regeln für den grenzüberschreitenden Handel

50 Mit der Elektrizitätsverordnung wurde die Kommission zur Annahme von Netzkodizes verpflichtet, um die Regeln für den grenzüberschreitenden Stromhandel zu harmonisieren. Um die Netzkodizes zu verabschieden, haben das ENTSO (Strom), die Kommission und die ACER im Zeitraum 2009–2017 komplexe Entwurfsprozesse durchlaufen und Konsultationen mit den Interessengruppen durchgeführt (siehe [Abbildung 6](#)). Es wurden dabei jedoch nicht alle technischen Einzelheiten erörtert. Die Kommission beschloss daher, anstelle von Netzkodizes, in denen alle Marktregeln festgelegt sind, Leitlinien zu verabschieden, welche die Festlegung weiterer technischer Details durch TCM erfordern, und die anschließende Annahme von Entscheidungen über verschiedene TCM an die NRB oder die ACER zu delegieren.

Abbildung 6 – Verfahren und Zeitplan für die Verabschiedung von Netzkodizes und Leitlinien



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

51 Daher wurde der Regulierungsrahmen für die Marktregeln komplexer, und die Leitlinien der Kommission konnten nicht vollständig und unmittelbar angewendet werden. Außerdem war für das vollständige Inkrafttreten der Leitlinien keine Frist vorgesehen. Insoweit wurde die Ausarbeitung der Regeln durch den Rückgriff auf Leitlinien zu einem großen Teil auf eine spätere Phase verschoben. Dadurch wurde einerseits eine größere Flexibilität ermöglicht, andererseits wurden aber auch die Umsetzung der Leitlinien und die allgemeine Integration der Märkte verlangsamt oder

erschwert. Hinzu kommt, dass die Leitlinien durch die TCM zwar präzisiert wurden, die Ausarbeitung der TCM aber nicht den gleichen Standards unterlag, da keine Ex-ante-Folgenabschätzungen durchgeführt wurden.

52 Die Verfahren zur Annahme der TCM waren komplex, langwierig und zeitaufwendig und verursachten einen übermäßigen Verwaltungsaufwand. Der Hof stellte fest, dass die ACER und die NRB im Zeitraum 2016–2021 für die vier Leitlinien 161 TCM angenommen haben. (Die Annahmen erfolgten zum überwiegenden Teil durch die NRB.) Die Änderungen bestimmter TCM mussten nach demselben Verfahren wie demjenigen für die Annahme der ursprünglichen TCM angenommen werden (insgesamt 35 Änderungen). Einige Änderungen sahen vor, dass die NRB operationelle Standards auf nationaler Ebene annehmen. Die bevorstehende Überarbeitung der CACM-Leitlinie könnte zudem eine weitere Welle von Änderungen der TCM auslösen²⁹.

53 Die ersten TCM wurden im Jahr 2016 angenommen, und bei 11 TCM stand die Annahme Ende 2021 noch aus. Trotz der regelmäßigen Überwachung der Verzögerungen durch die ACER und ungeachtet der systematischen Berichterstattung an die Kommission haben die ÜNB und die NRB bei vielen TCM die in den Leitlinien vorgeschriebenen Annahmefristen überschritten.

54 Die Verzögerungen bei der Annahme der TCM resultierten u. a. aus

- o Meinungsverschiedenheiten zwischen den jeweils auf nationale Interessen bedachten NRB verschiedener Mitgliedstaaten bzw. zwischen NRB und ÜNB, die durch den in den Leitlinien vorgesehenen ineffizienten Entscheidungsprozess noch verstärkt wurden. Die Kommission hat auf einige Effizienzdefizite reagiert. Die rechtlichen Änderungen der Netzleitlinien kamen jedoch entweder zu spät (2019 oder 2021) oder waren noch nicht eingeleitet worden;
- o einem Kaskadeneffekt der Verzögerungen. Aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen TCM führten Verzögerungen bei einer dieser Vereinbarungen zu einer verzögerten Annahme anschließender TCM: Die verzögerte Annahme der TCM über Kapazitätsberechnungsregionen beispielsweise führte dazu, dass sich auch die Annahme des Vorschlags für die TCM über die koordinierte Kapazitätsberechnung verzögerte.

²⁹ <https://www.acer.europa.eu/events-and-engagement/news/acer-provides-recommendation-reasoned-amendments-capacity-allocation-and-congestion-management-regulation>

55 Wenn die NRB keine Einigung erzielen konnten, muss die ACER auf deren gemeinsamen Antrag hin bzw. bei EU-weit geltenden TCM (seit 2019) innerhalb von sechs Monaten über den vorgelegten TCM-Vorschlag entscheiden³⁰. Die ACER hat die Entscheidungen in der Regel fristgerecht getroffen. Obwohl die ACER über eine immer größere Anzahl an TCM entscheiden musste, veröffentlichte sie von den 50 im gesamten Zeitraum 2016–2021 getroffenen Entscheidungen nur zwei mit zweimonatiger Verspätung.

56 Bei verhältnismäßig vielen von der ACER getroffenen Entscheidungen über TCM wurde der Beschwerdeausschuss angerufen. Viele der rechtlichen Einwände bezogen sich auf die mangelnde Klarheit der in den Leitlinien vorgesehenen Verfahren, Kriterien und Zuständigkeiten.

Defizite bei der von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzung der Durchführungsverordnungen schwächten den politischen Rahmen

57 Die Kommission hat vor der Annahme der Netzleitlinien die Interessenträger konsultiert und Folgenabschätzungen erstellt, wie in den internen Vorschriften vorgesehen³¹. Allerdings wird der Nutzen der Folgenabschätzungen dadurch beeinträchtigt, dass die Kommission diese erst gegen Ende des Konsultationsverfahrens veröffentlicht hat. Darüber hinaus hat der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission die Qualität der Folgenabschätzung der CACM- und der FCA-Leitlinien nicht geprüft. Darüber hinaus befassten sich die Dokumente nicht mit bestimmten Schlüsselaspekten der Umsetzung und Governance. Beispielsweise wurde keine Bewertung des mit der Umsetzung verbundenen Aufwands und der Kosten für die betroffenen Akteure vorgenommen, und es wurde nicht untersucht, wie sich die **Auswahl der Regulierungsinstrumente** (z. B. TCM) auf die Umsetzung der Leitlinien und deren anschließende Überwachung auswirkte.

58 Der Hof stellte auch fest, dass in den Folgenabschätzungen zwar bestimmte **Überwachungsindikatoren** für die Ergebnisse der Leitlinien genannt wurden, diese jedoch nicht klar definiert waren und keine Zielvorgaben (zur Messung der Ex-post-Auswirkungen der Rechtsvorschriften auf die Märkte und das soziale Wohlergehen) vorsahen. Dies könnte die Überwachung der Vorschriften geschwächt haben und führte zu einer ungenügenden Orientierungshilfe für diese Art der Überwachung

³⁰ Siehe z. B. Artikel 9 Absatz 11 der [CACM-Leitlinie](#).

³¹ [Better regulation toolbox](#) (Instrumentarium der Kommission für eine bessere Rechtsetzung).

seitens der ACER. Die ACER hat solche Indikatoren schrittweise entwickelt (siehe Ziffer 80). Die Kommission nannte einige Indikatoren, die von der ACER nicht überwacht werden (beispielsweise die Entwicklung der Preise auf dem Intraday- und Regelreservemarkt). Die Kommission hat bestimmte Schlüsselindikatoren für die Leistungsüberwachung nicht erwähnt, z. B. Indikatoren für die Leistung von Algorithmen, die von den NEMO zur Kopplung von Strombörsen verwendet werden und die später in TCM aufgenommen wurden.

59 Ein weiterer wichtiger Aspekt, der in der Folgenabschätzung zu den CACM- und FCA-Leitlinien nicht in vollem Umfang behandelt wurde, war die Auswahl der **Preisbildungsmethoden** für die an gekoppelten Strombörsen und in gekoppelten Gebotszonen gehandelte Energie. Die vorgeschriebenen Methoden wurden nicht analysiert und diskutiert (z. B. die Ablehnung von Blockaufträgen³²), da die ACER über wichtige technische Einzelheiten erst zu einem späteren Zeitpunkt anhand von TCM entschieden hat. TCM werden bei Folgenabschätzungen jedoch nicht berücksichtigt.

60 Die derzeitige Energiekrise zeigt, dass die Verfahrensregeln für die Preisgestaltung in Krisensituationen, in denen die Verfahren zu übermäßigen Gewinnen führen können, nicht ausreichend vorbereitet wurden (siehe **Kasten 1**). Eine der Krisenmaßnahmen, die die Kommission zur Korrektur solcher Verzerrungen vorgeschlagen hat, ist die Besteuerung von Zufallsgewinnen. Die Kommission hat deren Auswirkungen auf den Wettbewerb innerhalb der Energiebinnenmärkte der Union jedoch nicht untersucht³³.

61 Ein in den Folgenabschätzungen der Kommission nicht berücksichtigter Aspekt, der das Funktionieren der Strommärkte verbessern könnte, ist die **Flexibilität der Stromnachfrage** als Reaktion auf die Großhandelspreise. Diese Flexibilität könnte mit verschiedenen Instrumenten erreicht werden, beispielsweise durch eine Bündelung der Nachfrage, durch das Speichern von Energie, durch Vergütungen für eine Einschränkung der Nachfrage oder durch die Abstimmung zwischen VNB und ÜNB. In einer kürzlich durchgeführten Studie³⁴ der Kommission wurden die mit einer Integration der Großhandelsmärkte einhergehenden Herausforderungen mit Blick auf

³² Adapting market design to high shares of variable renewable energy (IRENA, 2017), Abschnitt 2.2.

³³ REPowerEU: gemeinsames europäische Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie (COM(2022) 108 final).

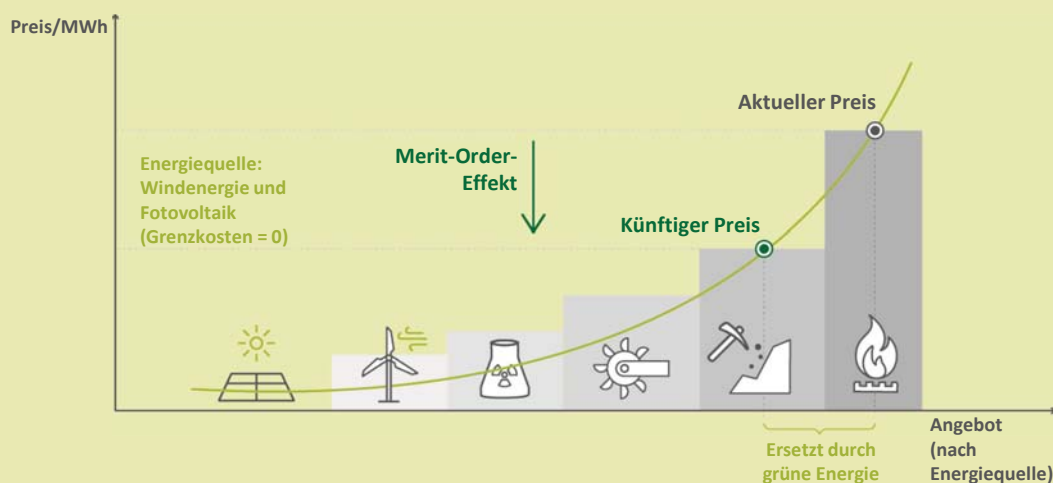
³⁴ <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/38fbccf2-35de-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-de>

die Flexibilität der Nachfrage von Kleinverbrauchern aufgezeigt. Beispiele für diese Herausforderungen sind ein unklarer Rahmen für die Datenaggregation sowie die Übertragung von Daten zwischen Netz- und Marktbetreibern. Vorsichtigen Schätzungen zufolge liegen die sozialen Vorteile aus der Nachfrageflexibilität bei 3 bis 5 Milliarden Euro pro Jahr³⁵.

Kasten 1

Schwächen der Folgenabschätzung des Grenzpreisprinzips durch die Kommission

Mit Artikel 38 der CACM-Leitlinie wurde die europäische Marktpraxis übernommen, wonach die Kopplung von Strombörsen im Day-Ahead-Zeitbereich nach dem Grenzpreisprinzip erfolgen muss. Nach diesem Prinzip müssen alle angenommenen Gebote der Anbieter in jeder Gebotszone und für jede Markzeiteinheit denselben Preis haben und mit dem höchsten markträumenden Preis in der Reihenfolge der Gebote ausgeführt werden ("Pay-as-clear"-Methode). Dieser Markträumungspreis wird im Allgemeinen von Stromerzeugern bezogen auf fossile Brennstoffe (d. h. Kohle, Öl oder Gas) festgelegt. Mit dieser Methode soll sichergestellt werden, dass "grüne" Erzeuger einen Gewinn und damit eine Investitionsrendite erzielen, dass das Angebot an Energie aus erneuerbaren Quellen erhöht wird und die Preise gedämpft werden (siehe Diagramm).



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Next Kraftwerke GmbH.

Im Jahr 2014 führte die Kommission eine Ex-ante-Folgenabschätzung für die vorgeschlagene Leitlinie durch, die jedoch weder eine Analyse der Auswirkungen der derzeitigen Preiskopplungsmethode noch Alternativen dazu enthielt, insbesondere nicht im Hinblick auf Krisensituationen mit Störungen der Inputmärkte (z. B. in Bezug auf die Gaspreise). Im zweiten Halbjahr 2021 war auf

³⁵ ACER, Marktüberwachungsbericht 2013, S. 237.

allen EU-Märkten infolge des Rekordhochs der Gaspreise ein starker Anstieg der Großhandelsstrompreise zu verzeichnen: Auf dem Day-Ahead-Markt stiegen die durchschnittlichen Strompreise zwischen April und Oktober 2021 um 200 % und die durchschnittlichen Gaspreise um 400 %³⁶.

In keinem Szenario des ENTSO (Strom) oder der Kommission wurde langfristig ein derartiger Anstieg der Strompreise prognostiziert. Die langsame Zunahme der dekarbonisierten Versorgung kann noch über längere Zeit eine Abhängigkeit der Strompreise in der EU von der Volatilität der Kosten einer Erzeugung mit fossilen Energieträgern bedeuten. Von der Preisvolatilität gehen möglicherweise nicht die langfristigen Preissignale aus, die für Investitionen in die Stromerzeugung benötigt werden: Die kapitalintensive Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen setzt sichere langfristige Einnahmen voraus, damit vor allem die Fixkosten gedeckt sind. Die Kommission stellte auch fest, dass die Marktgestaltung möglicherweise weiterentwickelt werden muss³⁷.

Es wurde nicht erläutert, wie die Preisbildungsmethode eine ausreichende marktbasierte Vergütung für Investitionen in kohlenstoffarme Energiekapazitäten sicherstellen soll. Dass in den letzten 10 Jahren in zunehmendem Maße Beihilferegulungen eingeführt wurden, um Investitionen in Ökostromkapazitäten zu unterstützen³⁸, zeigt, dass die Marktpreise nicht geeignet sind, eine ausreichende marktbasierte Vergütung für solche Investitionen sicherzustellen.

Bei unerwarteten Preissprüngen kann die Preisbildungsmethode daher zu außerordentlich hohen Gewinnen für Erzeuger führen, deren Betriebskosten weit unterhalb der Produktionskosten liegen (z. B. bei erneuerbaren Energiequellen), insbesondere wenn ihnen staatliche Beihilfen für grüne Energie zugutekommen. Infolge der Krise 2021–2022 haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Zufallsgewinne der Stromerzeuger zu besteuern. Dies kann neue Verzerrungen bei der Integration der Strommärkte nach sich ziehen.

³⁶ https://documents.acer.europa.eu/en/The_agency/Organisation/Documents/Energy%20Prices_Final.pdf

³⁷ Investment perspectives in electricity markets (SWD(2015) 142)

³⁸ <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/be5268ba-3609-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>

Überwachung und Berichterstattung über die Marktintegration auf EU-Ebene sind nicht geeignet, Probleme rechtzeitig erkennen zu lassen

62 In Anbetracht der zulässigen Flexibilität und der Komplexität der Umsetzung der Netzleitlinien (siehe vorstehender Abschnitt) ist die laufende und systematische Überwachung durch die ACER und die Kommission eine wichtige Form der Kontrolle, um eine kohärente und einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten und die rechtzeitige Aufdeckung von Umsetzungsproblemen sicherzustellen. Sowohl die Kommission als auch die ACER sind rechtlich befugt, die Umsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien sowie deren wirtschaftliche Auswirkungen zu überwachen. Bei seiner Bewertung des Überwachungs- und Berichterstattungsrahmens der Kommission und der ACER ist der Hof vom Rechtsrahmen und von den OECD-Standards ausgegangen (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2

OECD-Standards zur Förderung einer wirksamen Einhaltung der Vorschriften

Die behördliche Überwachung der Einhaltung von Vorschriften, die zu einer besseren Durchsetzung der Vorschriften führt, sollte berechenbar sein, indem sie auf einer gut ausformulierten Strategie basiert, die denjenigen die richtigen Anreize bietet, die diesen Vorschriften unterliegen. Die Häufigkeit der Überwachungsmaßnahmen und die eingesetzten Mittel sollten im Verhältnis zum Risikoniveau stehen. Die Ergebnisse der Überwachung sollten dazu führen, dass Mängel bei der Gestaltung der Vorschriften erkannt und rechtzeitig Abhilfemaßnahmen ergriffen werden (z. B. indem die ACER Entscheidungen trifft oder Empfehlungen ausspricht)³⁹.

Die Behörden sollten regelmäßig Berichte über die Anwendung und die Wirkung der Regulierungspolitik veröffentlichen, um die Ergebnisse der Regulierung zu verbessern. Sie sollten Strategien für die Datenerfassung und das Informationsmanagement entwickeln und bewerten, um die Verfügbarkeit der für die Erstellung der Berichte erforderlichen hochwertigen Informationen sicherzustellen⁴⁰.

³⁹ OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Enforcement and Inspections, 2014.

⁴⁰ "OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", 2012.

63 Nach dem derzeitigen Rechtsrahmen besteht der Auftrag der ACER darin, die Umsetzung und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Netzkodizes und der Leitlinien der EU zu überwachen und der Kommission festgestellte Umsetzungsprobleme zu melden. In diesem Abschnitt analysiert der Hof den Rahmen der ACER für die Überwachung und die Berichterstattung über die Umsetzung des Rechtsrahmens durch die NRB, ÜNB und NEMO und die Auswirkungen der Umsetzung auf die Marktintegration⁴¹.

64 Darüber hinaus hat der Hof als Prüfungskriterium die rechtlichen Anforderungen berücksichtigt, nach denen die ACER sicherstellen muss, dass die Öffentlichkeit und gegebenenfalls interessierte Parteien objektive, zuverlässige und leicht zugängliche Informationen erhalten, insbesondere über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit⁴².

65 Eines der wichtigsten Instrumente der ACER zur Bewertung der Auswirkungen der Marktintegration und zur Beratung der Kommission und des Unionsgesetzgebers sind die jährlichen Marktüberwachungsberichte (MMR, *Market Monitoring Reports*) über die Überwachung der Groß- und Einzelhandelsmärkte für Strom und Erdgas, in denen auf etwaige Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarkts hingewiesen werden soll und auf deren Grundlage Abhilfemaßnahmen eingeleitet werden sollen⁴³. Sie dienen somit auch als Instrument zur Überwachung der Auswirkungen der Netzkodizes und der Leitlinien auf die Integration des Strommarkts (siehe auch Ziffer **63**). Auf dieser Grundlage kann die ACER ihre Stellungnahmen zu möglichen Maßnahmen zur Beseitigung dieser Hindernisse unterbreiten.

66 Aufgrund der Überwachungstätigkeit kann die ACER den NRB Empfehlungen zur Umsetzung der Vorschriften oder der Kommission Empfehlungen zur Änderung der Netzkodizes und der Leitlinien geben oder – bei unzureichender Umsetzung der Vorschriften – Durchsetzungsmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten ergreifen. Die ACER verfügt nicht über Durchsetzungsbefugnisse. Ihr kommt jedoch eine allgemeine

⁴¹ Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der ACER-Verordnung (Verordnung (EU) 2019/942) und Artikel 6 Absatz 6 der [ACER-Verordnung in der früheren Fassung](#) (Verordnung (EG) Nr. 713/2009).

⁴² Artikel 14 Absatz 2 der [ACER-Verordnung \(Verordnung \(EU\) 2019/942\)](#) und Artikel 10 Absatz 2 der [ACER-Verordnung in der früheren Fassung](#) (Verordnung (EG) Nr. 713/2009).

⁴³ Artikel 11 der [Elektrizitätsverordnung](#) (frühere Fassung) und Artikel 15 der [Elektrizitätsverordnung](#) (Neufassung).

Koordinierungsfunktion für die NRB bei der Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts zu.

67 Der Hof prüfte ferner, wie die Kommission und die ACER ihre Überwachung der Rechtsvorschriften koordinieren. Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, die einheitliche und korrekte Umsetzung der Elektrizitätsverordnung sowie der Netzkodizes und der Leitlinien durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und durchzusetzen. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen⁴⁴. Die lückenlose Anwendung und strenge Durchsetzung der vorhandenen Rechtsvorschriften im Energiebereich und in den damit verbundenen Bereichen hat für die Verwirklichung der Energieunion oberste Priorität⁴⁵. Zu den Aufgaben der Kommission gehören auch die Unterstützung der ACER und die Weiterverfolgung der Empfehlungen der ACER.

Der Überwachungs- und Berichtsrahmen der ACER weist erhebliche Schwächen auf

68 In den EU-Rechtsvorschriften ist nicht festgelegt, wie die ACER die allgemeine Umsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien und ihre Auswirkungen (Häufigkeit, erwartete Ergebnisse usw.) überwachen oder der Kommission berichten soll. Die Kommission hat einen solchen Berichtsrahmen (in dem z. B. die Häufigkeit und der Inhalt der Berichte spezifiziert werden) nicht vorgesehen. Außerdem hat die ACER keine spezifische Überwachungsstrategie festgelegt.

69 Seit 2016 wird in den jährlichen Arbeitsprogrammen der ACER kontinuierlich betont, dass die Überwachung eine wichtige Aufgabe sei. Ungeachtet der Verpflichtung der ACER zur Information über alle erwarteten Ergebnisse wird in den Arbeitsprogrammen jedoch nicht deutlich genug erklärt, wie sich Überwachung und Berichterstattung gestalten sollen⁴⁶. Dadurch besteht die Gefahr einer Aushöhlung der Rechenschaftspflicht der ACER. Außerdem könnten das Verständnis der Interessengruppen für den Datenbedarf der ACER und ihre Beteiligung an der Überwachung der Umsetzung beeinträchtigt werden.

⁴⁴ Artikel 17 EUV.

⁴⁵ COM(2015) 80 final.

⁴⁶ Decision 8/2019 of the Administrative Board on the Financial Regulation of ACER, Artikel 32.

70 Der Hof stellte fest, dass sich die ACER bei der Beschaffung der für die Überwachung notwendigen Informationen u. a. auf Folgendes stützte:

- den regelmäßigen Austausch mit Experten der nationalen Regulierungsbehörden in der ACER-Arbeitsgruppe Elektrizität (EWG, *Electricity Working Group*) und in damit verbundenen Arbeitsgruppen;
- Konsultationen in den *European Stakeholder Committees*⁴⁷, dem Forum für Elektrizitätsregulierung (Forum von Florenz)⁴⁸ und der IMG (*Network Code Implementation and Monitoring Group*)⁴⁹;
- Überwachungsberichte des ENTSO (Strom)⁵⁰ und andere auf seiner Website veröffentlichte Informationen;
- die Teilnahme an Sitzungen von Interessenträgern zu den Fortschritten bei der Umsetzung der verschiedenen Projekte im Zusammenhang mit den Netzkodizes und Leitlinien (mit regionalem Bezug oder mit Bezug zur EU);
- an die NRB geschickte Fragebogen und Erhebungen;
- ein internetgestütztes Instrument, mit dem NRB die Annahme von TCM melden und offenlegen konnten (seit 2019)⁵¹; NEMO und ÜNB wurde dieses Instrument nicht für die Annahme der Vorschläge für TCM bereitgestellt.

⁴⁷ Die *European Stakeholder Committees* (ESC) wurden eingerichtet, um die Interessengruppen über die Anforderungen der Kodizes und der Leitlinien an Elektrizitätsnetze zu informieren und sie während der Umsetzungsphase zu konsultieren. Seit 2015 haben die ACER und das ENTSO (Strom) gemeinsam drei ESC organisiert, je einen für jede Code-Kategorie (Markt, Netzbetrieb und Netzanschluss).

⁴⁸ https://ec.europa.eu/info/events/european-electricity-regulatory-forum-florence-forum_de

⁴⁹ https://www.entsoe.eu/network_codes/esc/#network-code-implementation-and-monitoring-group

⁵⁰ Das ENTSO (Strom) veröffentlicht einen jährlichen Bericht über die Umsetzung der CACM- und der FCA-Leitlinie mit dem Titel "Market report" (2016–2021) und zwei Berichte über die Leitlinie zum Regelreservemarkt (2020, 2022):
https://www.entsoe.eu/network_codes/monitoring/

⁵¹ <https://surveys.acer.europa.eu/eusurvey/runner/ACERnotification>

71 Einige dieser Kommunikationsquellen waren nicht uneingeschränkt wirksam und beeinträchtigten die Möglichkeiten der ACER zur Beschaffung zeitnaher und umfassender Informationen und damit auch ihre Möglichkeiten zur Erkennung von Problemen. Die Beteiligung oder Anwesenheit nationaler Experten in der Arbeitsgruppe Elektrizität beispielsweise ist freiwillig und beruht auf einer Vereinbarung mit den NRB, wobei kleinere NRB eher weniger aktiv sind (siehe [Anhang VI](#)). Mitarbeiter der ACER konnten aufgrund unzureichender Ressourcen nur sporadisch an Treffen von Interessenträgern teilnehmen⁵².

72 Die Website der ACER bietet keine regelmäßige und benutzerfreundliche Übersicht über anzunehmende oder umzusetzende Projekte und TCM, und es gibt keine vergleichende Darstellung der Umsetzungsziele und -fristen mit den aktuellen Ergebnissen.

73 Den öffentlichen Berichten der ACER über die Umsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien liegt keine explizite Risikobewertung zugrunde, und die Berichte sind nicht systematisch gestaltet, weder in Bezug auf ihre Erstellung noch im Hinblick auf die Anzahl der Berichte. Zu den drei Marktleitlinien, die für den größten Kreis von Akteuren von Bedeutung sind, wurde 2019 nur ein IMR (*Implementation Monitoring Report*) veröffentlicht, der sich allerdings nicht auf die Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem bezog. Dieser Bericht enthält jedoch weder einen umfassenden Überblick über alle TCM noch eine Beschreibung der Phase der Projektdurchführung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Auch hinsichtlich der Empfehlungen ist der Bericht eher unklar. Unklar ist insbesondere, welche der Empfehlungen an die Kommission gerichtet waren. Die ACER und die Kommission haben diesen Bericht 2021 zum Teil weiterverfolgt.

74 Bei hinreichender Begründung von Ausnahmeregelungen der NRB waren nach den Leitlinien Abweichungen von den allgemeinen Anforderungen zulässig. Die ACER hat die einheitliche Anwendung von Ausnahmeregelungen weder überwacht noch Empfehlungen an die NRB ausgesprochen. Daher könnten sich Ausnahmeregelungen zu einem Mittel zur Umgehung der rechtlichen Anforderungen entwickeln.

75 Da die ACER nicht über Durchsetzungsbefugnisse verfügt, hätte eine systematische Berichterstattung der ACER dazu beitragen können, sowohl die

⁵² Siehe Ziffer 123 des Berichts [ACER implementation report on CACM/FCA guidelines](#): Wegen Ressourcenknappheit konnte die ACER nicht sämtliche Diskussionen in allen Kapazitätsberechnungsregionen aktiv verfolgen.

Öffentlichkeit als auch die Kommission rechtzeitig auf Mängel bei der Umsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien aufmerksam zu machen, den von den NRB ausgehenden Druck zu stärken und ihnen in koordinierter Weise Orientierung bei ihrer eigenen Überwachung und Durchsetzung zu bieten.

Überwachung und Berichterstattung der ACER waren durch knappe Ressourcen behindert

76 Mit der Überwachung der Integration der Energiemärkte ist vorrangig die ACER-Abteilung Elektrizität befasst (siehe [Anhang IV](#)). Personalaufstockungen für die Abteilung Elektrizität zur Bewältigung der im vierten Energiepaket (CEP) vorgesehenen neuen Aufgaben hat die Kommission vor allem 2019 und 2020 genehmigt. Im Zeitraum 2016–2020 hat die ACER für diese Abteilung keine weiteren Stellen mehr in nennenswertem Umfang beantragt.

77 Zu einem bedeutenden Teil wurde das für die Überwachung der Umsetzung vorgesehene Personal immer wieder im Zusammenhang mit den Verfahren zur Annahme der TCM, der Änderungen und der Beschwerden gegen TCM eingesetzt. Dies war teilweise auf die unerwartet hohe Zahl dieser Verfahren zurückzuführen.

78 Auch andere Aktivitäten der Abteilung Elektrizität wurden infolge mangelnder Ressourcen eingeschränkt. Dies machte sich bemerkbar u. a.

- im begrenzten Umfang der Marktüberwachungsberichte (MMR) (siehe Ziffer [80](#));
- in Verzögerungen und Beschränkungen des Umfangs der Berichterstattung der ACER über das Benchmarking der Netztarife in der EU.

79 Der Hof stellte fest, dass die ACER ihre jährlichen Arbeitsprogramme nicht geändert hat, um den unerwarteten Änderungen der Arbeitsbelastung und der Zuweisung von Ressourcen Rechnung zu tragen (wie in der für die ACER maßgeblichen Finanzregelung vorgeschrieben).

Die Marktüberwachungsberichte der ACER sind hilfreich, Schwierigkeiten bei der Datenerfassung und fehlende Folgemaßnahmen mindern jedoch ihren Nutzen

80 Der Hof stellte fest, dass die ACER im Laufe der Zeit dazu beigetragen hat, die Relevanz der MMR zu erhöhen, indem sie mehr Indikatoren für die Marktintegration

aufgenommen, Methoden erläutert und umfassendere Analysen der Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt hat. Außerdem ist der Hof zu dem Schluss gelangt, dass bestimmte Bereiche noch analysiert werden müssen (z. B. Investitionen in Verbindungsleitungen, grenzüberschreitende Handelsvolumen und die Preiskonvergenz für alle Zeitbereiche). Zudem wurden sieben von der ACER ermittelte Markthindernisse nicht überwacht (z. B. Förderprogramme für erneuerbare Energiequellen). Die ACER teilte mit, dass sie im Jahr 2022 keinen vollständigen Bericht vorlegen werde. Insoweit besteht die Gefahr, dass die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllt werden.

81 Beim Sammeln der benötigten Daten für die Entwicklung relevanter Indikatoren (beispielsweise für den MMR 2020⁵³) stieß die ACER auf Schwierigkeiten. Außerdem existiert keine kohärente EU-Datenstrategie im Energiebereich, die als Anstoß für eine systematische und umfassende Sammlung von Daten über die Energiemärkte durch die Kommission oder durch die ACER dienen könnte. In den Vereinigten Staaten ist eine Bundesbehörde für die Erhebung und Verbreitung von Daten über die amerikanischen Energiemärkte zuständig⁵⁴. Dass Eurostat, die GD ENER und die ACER unterschiedliche Datenströme mit Zeitreihenlängen, Zugänglichkeit und Überprüfungsverfahren verschiedenster Art veröffentlichen, steht einer systematischen Nutzung der Daten entgegen.

82 Eine wichtige Plattform für die Sammlung und Offenlegung von Daten über die EU-Stromgroßhandelsmärkte ist die Transparenzplattform, die seit 2015 vom ENTSO (Strom) verwaltet wird⁵⁵. Die ACER ist einer der wichtigsten Nutzer dieser Plattform. Eine Studie der Kommission aus dem Jahr 2017 zeigt, dass die Transparenzplattform eine leistungsstarke Quelle für umfassende Energiedaten in der EU sein könnte, die Umsetzung in der derzeitigen Form jedoch verschiedene Defizite hinsichtlich der Qualität und Zugänglichkeit der Daten aufweist⁵⁶. Die Kommission hat diese Studie nicht weiterverfolgt. Erst 2018 hat die ACER eine Kooperationsvereinbarung mit dem ENTSO (Strom) über die Bereitstellung von Daten für die Überwachung der

⁵³ MMR – wholesale electricity markets 2020, S. 15 (Tabellen i und ii).

⁵⁴ <https://www.eia.gov/>

⁵⁵ Nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 543/2013 der Kommission.

⁵⁶ A review of the ENTSO-E Transparency Platform – Output 1 (2017).

Netzleitlinien unterzeichnet. Im Jahr 2021 hatte die ACER noch immer Schwierigkeiten, Zugang zu Daten zu erlangen⁵⁷.

83 Unzureichende Informationen über die Auswirkungen der Netzleitlinien auf die Integration und das Funktionieren der Großhandelsmärkte können die Genauigkeit der Berichterstattung durch die ACER an die NRB, die Kommission und die Öffentlichkeit sowie die zeitnahe Erkennung von Problemen bei der Umsetzung der Leitlinien und TCM beeinträchtigen.

84 Zu den wichtigsten Vorzügen der MMR zählt die Formulierung von Empfehlungen. Seit 2016 werden in den MMR regelmäßig Empfehlungen formuliert oder Schwerpunkte benannt, um die Integration der Stromgroßhandelsmärkte voranzutreiben. Nach der Elektrizitätsverordnung können die Empfehlungen der MMR durch Stellungnahmen ergänzt werden. Für den Zeitraum 2015–2021 hat die ACER jedoch weder der Kommission noch dem Europäischen Parlament eine offizielle Stellungnahme übermittelt⁵⁸.

85 Je nach Ausgabe und Band bestehen Unterschiede hinsichtlich der Einbeziehung von Empfehlungen. Eine systematische Praxis gibt es bislang nicht. Vielfach beschränken die Empfehlungen sich auf die bloße Wiederholung politischer Ziele, und manche Empfehlungen sind insoweit redundant, als nur auf die ohnehin bestehenden rechtlichen Verpflichtungen nach Maßgabe der EU-Rechtsvorschriften verwiesen wird. Die Wirkung der Empfehlungen wird zusätzlich noch dadurch abgeschwächt, dass nicht klar ist, an wen sie gerichtet sind, sowie dadurch, dass es keine klaren Vorstellungen dazu gibt, wie die festgestellten Markthindernisse durch die EU-Politik beseitigt werden sollen, und dass keine Fristen genannt werden. Außerdem werden sie in ihrer Wirkung dadurch beeinträchtigt, dass sie in den anschließenden MMR nicht weiterverfolgt werden. Solche Mängel hat der Hof in den MMR 2019 und 2020 festgestellt.

⁵⁷ ACER report on the result of monitoring the margin available for cross-zonal electricity trade in the EU in the second half of 2020.

⁵⁸ Artikel 11 Absatz 3 der [Elektrizitätsverordnung](#) (frühere Fassung) und Artikel 15 Absatz 3 der [Elektrizitätsverordnung](#) (Neufassung).

Die von der ACER vorgenommene Überwachung der ÜNB führte zu keinen erheblichen Fortschritten bei der Verbindung der Strominfrastruktur

86 Die Überwachung ist das wichtigste Instrument der ACER zur Unterstützung einer weiteren Integration der Stromnetze, auch wenn die Überwachung allein nicht bewirkt, dass die Mitgliedstaaten die Netzkodizes und Leitlinien kohärent umsetzen. Der Hof prüfte drei Aspekte der Überwachung, die für den Ausbau der Netzkapazität von zentraler Bedeutung sind (siehe Ziffern [43–46](#)):

- die regelmäßige Überprüfung der Gestaltung der Gebotszonen;
- die Überwachung der Investitionen in Verbindungsleitungen;
- die regelmäßige Berichterstattung über die Verfügbarkeit grenzüberschreitender Übertragungskapazitäten.

87 Sowohl Investitionen zum Ausbau der grenzüberschreitenden Übertragungskapazität als auch eine geeignete Gestaltung von Gebotszonen führen zu einer nachhaltigen Maximierung der verfügbaren Kapazität für den Handel in allen Zeitbereichen. Dies ist der Schlüssel für das Wachstum des grenzüberschreitenden Handels und die Integration erneuerbarer Energiequellen in den Binnenmarkt. Unterschiede hinsichtlich der verfügbaren zonenübergreifenden Kapazitäten in der EU können den gleichberechtigten Zugang der Marktteilnehmer zu den Handelsmöglichkeiten gefährden. Insbesondere können ÜNB die verfügbaren zonenübergreifenden Kapazitäten strukturell reduzieren, um Überlastungen der zonalen Netze zu begegnen, die durch ungeeignet gestaltete Gebotszonen entstehen.

88 Die ACER überwachte die Gestaltung der EU-Gebotszonen und wies nach, dass die derzeitige Gestaltung nicht angemessen ist. Aufgrund unzureichender Entscheidungsbefugnisse (letztlich entscheiden die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Analyse des ENTSO (Strom)), Schwächen der angewendeten Methoden, unklarer Bestimmungen in der CACM-Leitlinie und unzureichender Nachweise (wegen fehlender Daten) führte diese Überwachung jedoch weder zu einer Neugestaltung der Gebotszonen noch dazu, dass die ACER zur Durchführung einer Überprüfung aufgefordert wurde⁵⁹ (siehe [Anhang V](#)).

89 Im Rahmen der Überwachung der Investitionen in grenzüberschreitende Übertragungskapazitäten nach den Zehnjahresnetzentwicklungsplänen des ENTSO

⁵⁹ Artikel 34 Absatz 7 der [CACM-Leitlinie](#).

(Strom) legt die ACER alle zwei Jahre eine Stellungnahme vor. Der Hof stellte jedoch fest, dass sich 2019 trotz der Überwachung durch die ACER etwa bei jedem zweiten Investitionsprojekt von grenzüberschreitender Bedeutung die Umsetzung verzögerte⁶⁰.

90 Seit dem ersten MMR im Jahr 2012 überwacht die ACER regelmäßig auch die Verfügbarkeit von zonenübergreifenden Übertragungskapazitäten durch die ÜNB. Die ÜNB sind gesetzlich verpflichtet, dem Markt die maximale Kapazität der für grenzüberschreitende Stromflüsse relevanten Verbindungsleitungen und Übertragungsnetze bereitzustellen. Infolge der Überwachung durch die ACER wurde die fehlerhafte Berechnung der zonenübergreifenden Übertragungskapazitäten durch die ÜNB aufgedeckt. Durch die Überwachung konnte eine unangemessene Reduzierung der Kapazitäten aber nicht verhindert werden (siehe Ziffer 44).

91 Angesichts der von der ACER ermittelten Schwächen des bestehenden Rahmens hat der Unionsgesetzgeber mit der Neufassung der Elektrizitätsverordnung (2019) ein verbindliches Ziel für die Verbindungskapazität festgelegt, die für den Handel mindestens verfügbar sein muss (70 % der installierten Kapazität in jedem Mitgliedstaat bis spätestens 2025⁶¹).

92 Da nicht klar war, wie die Bereitstellung der geforderten Kapazität von 70 % sichergestellt werden sollte, hat die ACER verschiedene begrenzte Maßnahmen getroffen, um die harmonisierte Berechnung der Spanne durch die ÜNB und die NRB zu koordinieren⁶². Die ACER ist rechtlich nicht verpflichtet, dies zu überwachen⁶³, und das ENTSO (Strom) hat sich gegen die Berechnungen gestellt.

- Dennoch hat die ACER eine Empfehlung an die NRB und die ÜNB ausgesprochen, um das Ziel zu erläutern⁶⁴.

⁶⁰ ACER-Stellungnahme 6/2019.

⁶¹ Artikel 16 der Elektrizitätsverordnung (Neufassung).

⁶² ACER Recommendation 1/2019 on the implementation of the minimum margin available for cross-zonal trade; ACER Reports on the result of monitoring the margin available for cross-zonal electricity trade in the EU (zwei in den Jahren 2020 und 2021 veröffentlichte Berichte).

⁶³ Nach Artikel 15 der Elektrizitätsverordnung (Neufassung) sind die ÜNB lediglich verpflichtet, der ACER ihre jährlichen Konformitätsbewertungen und Konformitätspläne vorzulegen.

⁶⁴ ACER Recommendation 1/2019 on the implementation of the minimum margin available for cross-zonal trade pursuant to Article 16(8) of Regulation (EU) 2019/943.

- o Da die Empfehlung nicht verbindlich war, waren einige ÜNB und einige wenige NRB mit der Empfehlung nicht einverstanden und beschlossen, einen anderen Ansatz zu verfolgen. Die ACER veröffentlichte auch zwei Überwachungsberichte über das 70 %-Ziel im Jahr 2021. Für die ACER waren hinsichtlich der verfügbaren zonenübergreifenden Kapazitäten keine Verbesserungen erkennbar.

Wegen Schwächen bei der Risikoüberwachung durch die Kommission besteht die Gefahr von Verstößen gegen die EU-Regeln für den grenzüberschreitenden Handel

93 Die Berichterstattung durch die ACER war ein zentrales Element für die Überwachung der Umsetzung durch die Kommission. Die ACER ist rechtlich nicht verpflichtet, Verstöße gegen die EU-Regeln für den grenzüberschreitenden Handel aufzudecken und zu melden. Im Dezember 2021 nahm die ACER einen Rahmen zur Überwachung der Einhaltung bestehender Vorschriften an, um die Durchsetzungsmaßnahmen der NRB in Bezug auf Einrichtungen auf Unionsebene (z. B. das ENTSO (Strom)) und die Verpflichtungen der ÜNB mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zu koordinieren. Daher ist bei der Kommission insoweit ein Überwachungsdefizit festzustellen, als es bei der Überwachung der Mitgliedstaaten auf Einhaltung der Netzkodizes bzw. der Leitlinien und der Elektrizitätsverordnung nicht ausreichend war, sich allein auf die ACER zu verlassen. Es gab keine Kooperationsvereinbarung und keinen Fahrplan zur Klärung der Überwachungsaufgaben und zur Vermeidung von Doppelarbeit zwischen der ACER und der Kommission. In den Folgenabschätzungen der Kommission zu den Netzleitlinien wurden nur die ACER und das ENTSO (Strom) genannt. Die Aufgabe der Kommission wurde im Überwachungsrahmen nicht spezifiziert.

94 Als Beobachterin nahm die Kommission regelmäßig an Sitzungen der ACER-Gremien und -Arbeitsgruppen und an Sitzungen von Interessenträgern teil. Bis Ende 2021 hatte sie aber keine eigenen Berichte über die Einhaltung der Vorschriften oder über Konformitätsprüfungen erstellt.

95 Den jährlichen Tätigkeitsberichten für den Zeitraum 2016–2020 zufolge überwachte die GD ENER nur wenige Indikatoren für die Marktintegration (Preiskonvergenz und Zusammenschaltungsziel), und es wurde kein Ziel für die Preiskonvergenz festgelegt. Die ACER überwachte einen anderen Indikator für die Preiskonvergenz. Im neuen Strategieplan der GD ENER für 2020–2024 ist eine Überwachung solcher Indikatoren nicht mehr vorgesehen.

96 Die Kommission und die ACER haben nicht überwacht, wie die Mitgliedstaaten angemessene und vergleichbare Sanktionen in nationalem Recht verankert haben oder wie die NRB die Einhaltung der Netzkodizes und der Leitlinien sowie sonstiger EU-Rechtsvorschriften durchgesetzt haben. Die Elektrizitätsverordnung sah in der früheren Fassung (2009) keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sanktionierung der Nichteinhaltung der Netzkodizes und der Leitlinien vor. In der Elektrizitätsrichtlinie 2009/72/EG ist die Möglichkeit von Sanktionen für die Nichteinhaltung ihrer Bestimmungen oder einschlägiger rechtsverbindlicher Entscheidungen der Regulierungsbehörde oder der ACER vorgesehen; ferner ist vorgesehen, dass die Regulierungsbehörde einem zuständigen Gericht die Verhängung derartiger Sanktionen vorschlagen kann⁶⁵. Die Neufassung der Elektrizitätsverordnung (2019) enthält genaue Vorschriften hinsichtlich der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen gemäß Artikel 59 erlassene Netzkodizes und gemäß Artikel 61 erlassene Leitlinien festzulegen.

97 Da die Überwachungsaufgaben nicht klar zwischen der Kommission und der ACER getrennt waren, besteht die Gefahr von Effizienzdefiziten bei der Überwachung der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften für den Energiebereich. Dadurch könnten die Konvergenz der Praktiken der NRB bei der Überwachung und Durchsetzung der EU-Strommarktvorschriften beeinträchtigt und Fortschritte bei der Integration der regionalen Märkte behindert werden.

Auch nach 10 Jahren ist die Umsetzung der Marktüberwachung noch immer lückenhaft

98 Grundbedingung für einen offenen und fairen Wettbewerb auf den europäischen Energiegroßhandelsmärkten ist, dass die Preise Angebot und Nachfrage widerspiegeln und nicht durch Insiderhandel oder anderweitige Marktmanipulationen verzerrt werden. Solche Verzerrungen würden das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Marktintegrität erschüttern und einige von ihnen dazu veranlassen, sich vollständig aus dem Markt zurückzuziehen. Dadurch würde der Wettbewerb auf dem Markt beeinträchtigt. Die anschließenden Preissteigerungen würden sich letztlich in höheren Stromrechnungen für Haushalte und Unternehmen niederschlagen. Für die Märkte sollten daher Regeln festgelegt werden, die von missbräuchlichem Verhalten abschrecken und zur Erkennung von missbräuchlichem Verhalten beitragen⁶⁶.

⁶⁵ Artikel 37 Absatz 4 Buchstabe d der [Richtlinie 2009/72/EG](#).

⁶⁶ [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#), Erwägungsgründe 1, 2 und 3.

99 Mit der REMIT-Verordnung wurde ein Rahmen für die Überwachung der Energiegroßhandelsmärkte geschaffen, um Marktmanipulationen aufzudecken und zu verhindern. In der [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 1348/2014](#) der Kommission über die Meldung von REMIT-Daten wurden die Meldepflichten für Transaktionen und grundlegende Daten näher spezifiziert. Für diesen Abschnitt legte der Hof die Anforderungen der Verordnung als Prüfungskriterien dafür zugrunde, wie die Umsetzung der Stromgroßhandelsmärkte überwacht wurde.

100 Die Marktteilnehmer sind verpflichtet, alle Transaktionen auf dem Energiegroßhandelsmarkt auf EU-Ebene an die ACER zu melden. Die ACER prüft diese Informationen anschließend, um möglichen Marktmissbrauch zu erkennen. Gegebenenfalls verständigt sie die für die Durchsetzung der Vorschriften und die Verhängung von Sanktionen zuständigen NRB und koordiniert deren Tätigkeit. Um sicherzustellen, dass die NRB ihre Tätigkeiten in koordinierter und kohärenter Weise auf der Grundlage der REMIT-Verordnung durchführen, veröffentlicht die ACER einen Leitfaden zur Anwendung der REMIT. Dieser ist jedoch nicht verbindlich.

101 Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die NRB die erforderlichen Befugnisse für die Verhängung wirksamer, abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen gegen Marktteilnehmer erhalten, die gegen die REMIT-Verordnung verstoßen⁶⁷. Zur Vermeidung von Regulierungsarbitrage durch die Marktteilnehmer sollte die Kommission sicherstellen, dass die Sanktionen in allen Mitgliedstaaten einheitlich geregelt werden.

Die Marktüberwachung begann erst sechs Jahre nach der Verabschiedung der REMIT-Verordnung und wurde durch einen Ausfall des IT-Systems behindert

102 Der Hof stellte fest, dass 2017 das erste Jahr war, in dem Transaktionen in vollem Umfang gemeldet wurden. Im zweiten Halbjahr 2017 hat die ACER begonnen, ihre Überwachungssoftware regelmäßig zur automatischen Überprüfung der gemeldeten Daten zu nutzen. In [Abbildung 7](#) wird die Entwicklung im Zusammenhang mit der REMIT-Verordnung auf einer Zeitleiste dargestellt.

103 Nach nur zweieinhalb Jahren Marktüberwachungstätigkeit brach die Komponente des REMIT-Informationssystems (ARIS), das gemeldete Transaktionen in die ARIS-Datenbank einspeist, zusammen. Das System war der zunehmenden Anzahl

⁶⁷ Artikel 18 der REMIT-Verordnung.

gemeldeter Transaktionen nicht gewachsen und leidet zudem unter einem chronischen Investitionsdefizit. Wiederholte Ausfälle führten dazu, dass die für die Marktüberwachung erforderlichen Daten von Juli 2020 bis März 2021 nicht verfügbar waren. In diesem Zeitraum erfolgte praktisch keine wirksame Marktüberwachung, und möglicherweise wurden Fälle von Marktmissbrauch nicht erkannt. Mitte 2021 wurde die Marktüberwachung schrittweise wieder aufgenommen, der Rückstand für den Zeitraum von Juli bis Dezember 2020 wurde jedoch anhand statistischer Methoden, d. h. einer leichteren Form der Bewertung für Warnungen mit geringer Priorität, bewertet. Das Ergebnis der statistischen Analyse reicht jedoch nicht aus, um die NRB zur Einleitung einer Untersuchung aufzufordern.

Abbildung 7 – Marktüberwachung nach der REMIT-Verordnung auf der Zeitleiste



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Datenerhebung ist nicht umfassend, geht nicht auf die wichtigsten Risikobereiche ein und erhöht die Markttransparenz kaum

104 Nach der REMIT-Verordnung sind die Marktteilnehmer verpflichtet, alle Transaktionen auf dem Energiegroßhandelsmarkt der ACER zu melden und aus Gründen der Transparenz Insiderinformationen und grundlegende Daten offenzulegen. Darüber hinaus sieht die REMIT-Verordnung vor, dass die ACER die von ihr gesammelten Daten unter bestimmten Bedingungen weitergibt. Der Hof prüfte, ob Daten und Informationen über die auf dem Markt getätigten Geschäfte umfassend erhoben und die Transparenzanforderungen eingehalten wurden. Außerdem prüfte der Hof, ob die ACER die von ihr gesammelten Daten wie vorgesehen weitergab und wirtschaftlich nicht sensible zu Forschungszwecken erhobene Daten zugänglich gemacht und so zur Förderung der Transparenz beigetragen hatte.

105 Zahlenangaben der GD ENER⁶⁸ zufolge, die auf Informationen großer Datenanbieter beruhen, lag der Anteil des OTC-Handels an den gehandelten Strommengen im Jahr 2019 bei 68 % und im Jahr 2020 bei 74 % (auf bilaterale OTC-Handelsgeschäfte entfielen im Jahr 2019 44 % und im Jahr 2020 46 %). Somit erfolgt der Stromgroßhandel zum größten Teil auf den am wenigsten transparenten Märkten und unterliegt daher eher Manipulationen. Der Hof stellte fest, dass die ACER REMIT-Daten über die jährlichen Strommengen, die an Strombörsen oder außerbörslich gehandelt werden, nicht systematisch mit den von der GD ENER offengelegten Daten abstimmt, was bedeutet, dass die ACER nicht in der Lage ist, festzustellen, ob das gemäß der REMIT-Verordnung eingerichtete IT-System den gesamten OTC-Handel erfasst, oder bei Abweichungen tätig zu werden.

106 Die der ACER über den Handel außerhalb von Strombörsen gemeldeten Daten sind von mehreren Qualitätsproblemen betroffen⁶⁹. Zwar sind Marktteilnehmer verpflichtet, Daten zu melden, aber sie müssen die unverbindlichen Meldeleitlinien der ACER nicht unbedingt einhalten. Daher kann die ACER nicht garantieren, dass die übermittelten Daten vollständig oder von ausreichender Qualität sind. Damit ist es der ACER nicht möglich, die erhobenen Daten vollständig zu verarbeiten. Dass der größte Teil des Stromgroßhandelsmarkts nicht vollständig überwacht wird, untergräbt die Wirksamkeit der REMIT-Verordnung.

107 Transaktionen im Zusammenhang mit Verträgen über Regelreserven müssen nur dann gemeldet werden, wenn die ACER dies verlangt⁷⁰. Bislang hat die ACER solche Informationen noch nie angefordert⁷¹. Allerdings kommt es auch auf dem Regelreservemarkt zu Marktmanipulationen. In drei Fällen verhängte die britische NRB

⁶⁸ *Quarterly Report on European Electricity Markets – Q4 2020* (Quartalsbericht 4/2020 über die europäischen Strommärkte).

⁶⁹ REMIT Quarterly Q2/2022; 6th REMIT Forum, Präsentation Folie 86.

⁷⁰ Artikel 4 der [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 1348/2014](#) der Kommission.

⁷¹ "No-action relief letters" vom 7. Januar 2015 (ACER-VZ-pp 2015-3), 15. Dezember 2016 (ACER-VZ-MG-mm-up-201 6-662) und 14. Dezember 2017 (ACER-VZ-MG-tl-653). Seit 2018 werden keine "No-action relief letters" mehr verschickt, auch wenn sich an der verfolgten Politik nichts geändert hat. Sie wurde einfach in das Programmplanungsdokument (PD) aufgenommen, beispielsweise in [PD 2019](#) (Abschnitt 2.10, S. 115). Dort heißt es, dass die Agentur im Jahr 2019 auch nicht mehr die Meldung von Verträgen verlangen werde, die nach Artikel 4 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1348/2014 der Kommission auf Verlangen der Agentur eigentlich meldepflichtig wären.

Bußgelder von insgesamt 50 Millionen Pfund Sterling. Dies sind 99,3 % aller bislang wegen Verstößen gegen bestehende Vorschriften auf dem Stromgroßhandelsmarkt verhängten rechtskräftigen Bußgelder (siehe [Anlage VII](#)). Fehlende Bewertungen infolge dieser unzureichenden Sammlung von Daten beeinträchtigen die Vollständigkeit der Marktüberwachung durch die ACER.

108 Die ACER ist nicht in der Lage, die in den letzten Jahren aufgekommenen neuen Handelsarten zu überwachen. Der REMIT-Rechtsrahmen ist nach seiner Verabschiedung nicht mehr aktualisiert worden. Daher sind die rechtlichen Anforderungen an die zu meldenden Daten nicht länger angemessen. Dies erschwert eine umfassende Überwachung.

109 Nach der REMIT-Verordnung sind die Marktteilnehmer verpflichtet⁷², Insider-Informationen⁷³ und grundlegende Daten⁷⁴ aus Gründen der Transparenz offenzulegen. Nach Maßgabe der Durchführungsverordnung⁷⁵ kann die Offenlegung von Insider-Informationen auf der Website des Marktteilnehmers erfolgen. Dort sollen Web-Feeds bereitgestellt werden, damit die ACER diese Informationen effizient sammeln kann. Alternativ können von Dritten betriebene Insider-Informationsplattformen (IIP) genutzt werden.

110 Die ACER muss die Funktionsweise und die Transparenz verschiedener Kategorien von Marktplätzen und verschiedener Handelsarten kontinuierlich bewerten und diesbezügliche Informationen in ihren jährlichen Bericht über die Tätigkeit im Rahmen der REMIT-Verordnung aufnehmen⁷⁶. Mit Aufnahme der Überwachungstätigkeit gemäß der REMIT-Verordnung wurde die Veröffentlichung der Berichte 2017 jedoch eingestellt (die zur Erstellung des Berichts erforderlichen Tätigkeiten erfolgten bereits im Jahr 2016).

111 Anstelle ihres Jahresberichts veröffentlichte die ACER in ihren REMIT-Quartalberichten Informationen über das Funktionieren und die Transparenz

⁷² Artikel 4 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

⁷³ Artikel 2 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

⁷⁴ Informationen, die die Kapazität und die Nutzung von Anlagen zur Erzeugung und Speicherung, zum Verbrauch oder zur Übertragung von Strom, einschließlich der geplanten oder ungeplanten Nichtverfügbarkeit dieser Anlagen, betreffen.

⁷⁵ Artikel 10 der [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 1348/2014 der Kommission](#).

⁷⁶ Artikel 7 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

verschiedener Marktkategorien und verschiedene Handelsarten. Die offengelegten Informationen sind jedoch weniger detailliert. Sie enthalten beispielsweise keine Informationen über Handelsmengen oder über die Einhaltung der Offenlegungspflichten durch die Hersteller und ÜNB. Auch enthalten die REMIT-Quartalberichte keine Empfehlungen, im Gegensatz zu der in den jährlichen Tätigkeitsberichten gemäß der REMIT-Verordnung, die in den vorangegangenen Jahren veröffentlicht wurden, befolgten Praxis. Darüber hinaus veröffentlichte die ACER 2018 einen offenen Brief⁷⁷, in dem sie über die Ergebnisse ihrer Analyse der Veröffentlichungstätigkeit der Marktteilnehmer berichtete. Sie gelangte zu dem Schluss, dass bei der Offenlegung von Insider-Informationen größere Transparenz erforderlich sei.

112 In ihren Leitlinien für die Anwendung der REMIT-Verordnung von 2019 und zur Verbesserung der Transparenz hat die ACER proaktiv die Nutzung von IIP als effizienteste Lösung empfohlen⁷⁸. Seit 2020 führt die ACER ein Register der IIP, die die Mindestqualitätsanforderungen für eine effektive Offenlegung von Insider-Informationen erfüllen⁷⁹. Die Liste der registrierten IIP wird auf der Website der ACER veröffentlicht. Die Leitlinien der ACER zur REMIT-Verordnung sind jedoch nicht rechtsverbindlich⁸⁰. Den Marktteilnehmern bleibt daher immer noch die weniger effektive Möglichkeit, Insider-Informationen auf der Website ihres eigenen Unternehmens zu veröffentlichen.

113 Die ACER muss die von ihr erhobenen Informationen an die NRB und andere zuständige Behörden (u. a. die nationalen Finanzbehörden, die nationalen Wettbewerbsbehörden und die ESMA⁸¹) weitergeben, sofern diese Behörden bestimmte Sicherheitsanforderungen für die Datenübertragung erfüllen⁸². Zurzeit übermittelt die ACER die erhobenen Daten an die 10 NRB⁸³, die ihre Anforderungen an

⁷⁷ Offener Brief zur Offenlegung von Insider-Informationen und zur Nutzung von Insider-Informationenplattformen (IIP) vom 30. Mai 2018 – ACER-VZ-az-jws-tl-2018-266.

⁷⁸ ACER Guidance on the application of Regulation (EU) 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency 6th Edition, Abschnitt 4.2.1.

⁷⁹ <https://www.acer-remit.eu/portal/list-inside-platforms>.

⁸⁰ Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011.

⁸¹ Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011.

⁸² Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011.

⁸³ AT, FR, SI, DK, DE, SE, NL HU, FI und BE.

sichere Verbindungen erfüllen. Die Maßnahmen zur Einrichtung einer sicheren Verbindung mit fünf weiteren NRB sind noch nicht abgeschlossen⁸⁴. Die Weitergabe von Informationen an andere Einrichtungen erfolgt nur in begrenztem Umfang und nur auf Ad-hoc-Basis. Insbesondere gibt es keinen systematischen Austausch mit der GD COMP⁸⁵, obwohl Verstöße gegen die REMIT-Verordnung auch Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht darstellen können (z. B. durch das Zurückhalten von Kapazitäten). Nur zwei Finanzaufsichtsbehörden bekundeten Interesse an REMIT-Daten. Durch dieses mangelnde Interesse an einer Nutzung der Daten können die zuständigen Behörden keinen Nutzen aus den verfügbaren Informationen ziehen.

114 Die ACER muss ihre Datenbank wirtschaftlich nicht sensibler Handelsdaten für Forschungszwecke zur Verfügung stellen und kann beschließen, sie im Interesse einer größeren Markttransparenz öffentlich zugänglich zu machen⁸⁶. Aufgrund mangelnder Ressourcen hat die ACER⁸⁷ jedoch noch keine Daten veröffentlicht und diese nur in sehr geringem Umfang weitergegeben. Eine Veröffentlichung oder Weitergabe von Daten würde die Transparenz des Stromgroßhandelsmarkts erhöhen, da interessierte Dritte dann Marktanalysen ergänzend zur Überwachungstätigkeit der ACER durchführen könnten.

115 Der Hof stellte ferner fest, dass die ACER aufgrund von Datenqualitätsproblemen im Allgemeinen nicht in der Lage war, Informationen zu extrahieren, die für die Erstellung ihrer Berichte über die Überwachung des Strommarkts nützlich sind (z. B. die auf organisierten Marktplätzen (OMP, *Organised Market Places*) und OTC-Märkten gehandelten Strommengen und die Mengen nach Zeitbereichen). Die ACER nutzt nicht die ihr bereits vorliegenden Informationen, sondern beschafft sich die Informationen erneut kostenpflichtig von externen Datenanbietern. Daher sind die gesammelten Daten für die ACER selbst, aber auch für die GD ENER oder für Dritte mit Blick auf Aufgaben, die über die Aufdeckung von Marktmanipulationen hinausgehen, derzeit von geringem Nutzen. Die ACER geht davon aus, durch die nach der REMIT-Verordnung zu entrichtenden Gebühren (siehe

⁸⁴ IT, LT, RO, LV und CZ – Präsentation der ACER vom 4. März 2021.

⁸⁵ REMIT Forum 2021 – Special session: "REMIT data and technology" – REMIT data features – Folie 3.

⁸⁶ Artikel 12 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

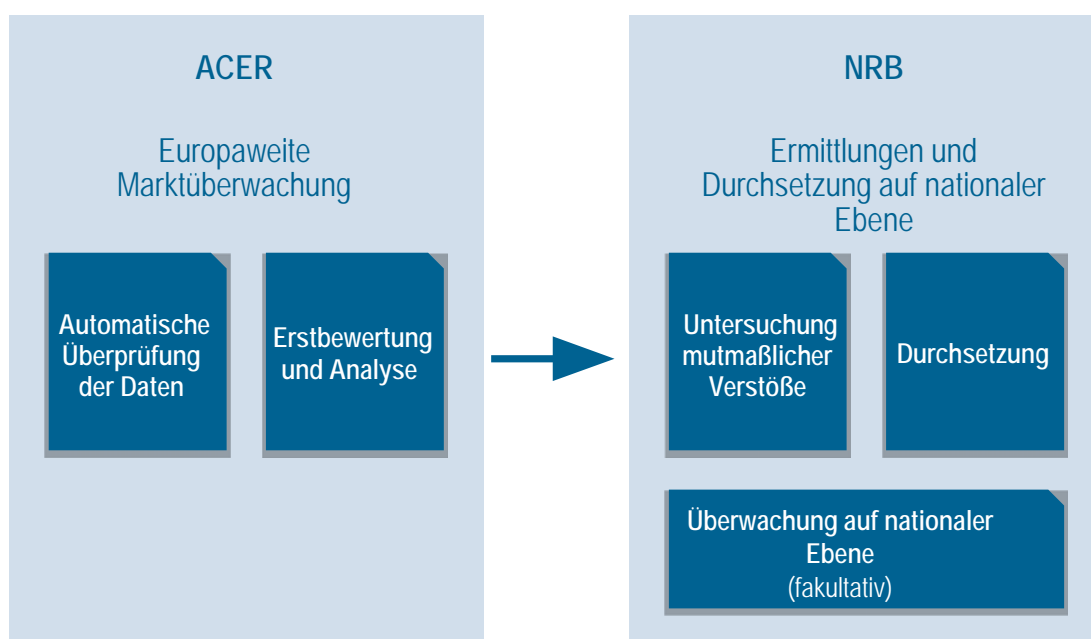
⁸⁷ [ACER Programming Document 2020-2022](#), S. 79.

Ziffer 139) die nötigen Mittel zu erhalten, um die Nutzung der REMIT-Daten zu fördern und somit deren Wert zu erhöhen⁸⁸.

Die Marktüberwachung der ACER ist nicht umfassend

116 Der Hof prüfte, ob zur Aufdeckung von Marktmanipulation Transaktionen in großem Umfang gemeldet wurden, da dies als Voraussetzung für eine wirksame Überwachung betrachtet wird. Die ACER wendet ein aus zwei Schritten bestehendes Verfahren zur Überwachung des Handels mit Energiegroßhandelsprodukten an – in Schritt 1 erfolgt ein automatisches Screening und in Schritt 2 eine manuelle Erstbewertung und eine erste Analyse (siehe **Abbildung 8**) –, um mit einer speziellen Überwachungssoftware (SMARTS) und spezialisierten Teams Marktmanipulationen und Insiderhandel⁸⁹ aufzudecken und zu verhindern.

Abbildung 8 – Aufteilung der Überwachungsaufgaben zwischen der ACER und den NRB



Quelle: ACER.

117 Laut den seit 2016 jährlich durchgeführten Umfragen zu den Überwachungstätigkeiten der NRB kommt der ACER insoweit eine wichtige Funktion

⁸⁸ REMIT Forum 2021, Special session "REMIT data and technology" – Information Management and Technology, Folie 7.

⁸⁹ REMIT-Jahresbericht 2016, S. 25.

zu, als die NRB lediglich einen geringen Anteil des Strommarktes abdecken können und bei der Überwachung des restlichen Marktes somit auf die ACER angewiesen sind.

118 Die ACER hat für stark risikobehaftete Verhaltensweisen Warnmeldungen entwickelt, die auf Fehlverhalten aufmerksam machen können. Im Jahr 2017 veröffentlichte die ACER eine erste Liste mit 20 solcher Verhaltensweisen, die ihrer Auffassung nach wirksam überwacht werden sollten⁹⁰. Die Liste wurde 2021 ausgehend von Konsultationen mit Experten erstmals aktualisiert. Die aktuelle Liste der ACER enthält nähere Informationen über 29 solcher verdächtigen Verhaltensweisen auf kontinuierlichen Märkten. Außerdem enthält die Liste der ACER nähere Informationen über 15 solcher Verhaltensweisen auf Auktionsmärkten.

119 Laut der Risikobewertung der ACER ist davon auszugehen, dass die aufgedeckten Verhaltensweisen diejenigen mit den größten Auswirkungen sind und am häufigsten vorkommen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die zur Aufdeckung von Manipulationen eingeführten Warnmeldungen weniger als die Hälfte der verdächtigen Verhaltensweisen mit hohem und mittlerem Risiko auf der Liste der ACER betreffen. Daher muss noch mehr unternommen werden, damit die Überwachung durch die ACER als ausreichend wirksam betrachtet werden kann.

120 Mit dieser Aufgabe, die für die Erfüllung des Mandats der ACER von entscheidender Bedeutung ist, sind gerade einmal 5,5 % des gesamten Personals der ACER befasst (108 Personen im Jahr 2021, siehe [Tabelle 4](#)). Ein stabiles, aber unterbesetztes Team (sechs Analytiker seit 2017 und fünf im Jahr 2019, darunter zwei Teamleiter) war für die Bearbeitung der steigenden Zahl von Transaktionen zuständig. Dadurch erhöht sich die durchschnittliche Zahl der von den Analytikern manuell zu bearbeitenden Hochrisiko-Warnmeldungen (siehe [Tabelle 2](#)) und somit auch das Risiko einer Beeinträchtigung der Qualität und Vollständigkeit der Überwachung erheblich.

⁹⁰ CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2017, S. 8.

Tabelle 2 – Durchschnittliche Anzahl der von den Analytikern manuell bearbeiteten Hochrisiko-Warmmeldungen

Warmmeldungen	2017	2018	2019	2020	2021
Monatlicher Durchschnitt	723	1 072	1 633	1 670	1 745
Durchschnittlicher Personalbestand	121	179	327	278	291

Quelle: ACER.

121 Angesichts der knappen personellen Ressourcen musste die ACER Prioritäten setzen. Daher wurde nur ein Bruchteil der ausgelösten Warmmeldungen manuell ausgewertet⁹¹. Die Verbesserung bereits eingeführter Warmmeldungen und die Entwicklung zusätzlicher Warmmeldungen (siehe Ziffer **118**) wurden erheblich verzögert. Dadurch waren der Umfang der Marktüberwachung⁹² und letztlich auch die Wirksamkeit der REMIT-Verordnung beeinträchtigt. Die Zahl der potenziellen Verstöße gegen die REMIT-Verordnung, die infolge der Überwachung durch die ACER ermittelt wurden, ist derzeit gering (nur 20 von 431 ermittelten Fällen wurden im Zeitraum 2017–2021 von der ACER aufgedeckt, siehe auch [Anhang VIII](#)). Insoweit hält sich der Beitrag der ACER in Grenzen⁹³.

Die ACER ist nicht ermächtigt, eine einheitliche Durchsetzung der Vorschriften zur Verhinderung von Marktmissbrauch auf nationaler Ebene sicherzustellen

122 Der Hof prüfte, ob die ACER über geeignete Instrumente verfügt, um sicherzustellen, dass die REMIT-Verordnung auf nationaler Ebene ordnungsgemäß angewendet wird, ob die Agentur in der Lage ist, die Koordinierung der Untersuchungen der NRB sicherzustellen und diese zu unterstützen, und wie sich die Überwachung durch die ACER auf die Verhängung von Sanktionen wegen Marktmissbrauchs auswirkt.

⁹¹ CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2020, S. 34.

⁹² CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2020, S. 33.

⁹³ Die Marktüberwachungstätigkeit der ACER lief im letzten Quartal 2017 an.

123 Nach dem derzeitigen Rechtsrahmen besitzt die ACER keine Untersuchungsbefugnis und ist zur Durchsetzung von Vorschriften gegen Marktmissbrauch nicht berechtigt. Diese Aufgaben obliegen den NRB nach Maßgabe ihrer jeweiligen nationalen Rechtsrahmen⁹⁴. Die ACER meldet den NRB von ihr festgestellte verdächtige Verhaltensweisen. Auf der Grundlage ihrer eigenen Bewertung entscheiden die NRB dann, ob sie eine Untersuchung einleiten. Die NRB übermitteln der ACER Rückmeldungen über die Fälle, bei denen sie von einer Untersuchung abgesehen haben.

124 Erforderlichenfalls kann die ACER die NRB auch förmlich zur Einleitung von Untersuchungen auffordern⁹⁵. Sie verfügt jedoch nicht über die Mittel, solche Aufforderungen durchzusetzen. Insoweit sind diese Aufforderungen kein uneingeschränkt wirksames Instrument. Im Prüfungszeitraum hat die ACER von dieser Befugnis zu keiner Zeit Gebrauch gemacht.

125 Die ACER soll sicherstellen, dass die NRB ihre Aufgaben nach Maßgabe der REMIT-Verordnung in koordinierter und einheitlicher Weise erfüllen⁹⁶. Dazu soll die ACER Leitlinien erstellen, die jedoch keine verbindliche Wirkung haben⁹⁷. Der Hof hat festgestellt, dass die ACER ihre Leitlinien zur Anwendung der REMIT-Verordnung veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert; derzeit liegen sie in der sechsten Auflage vor. Außerdem veröffentlicht die ACER Leitfäden mit ausführlichen Informationen über bestimmte Arten missbräuchlicher Verhaltensweisen⁹⁸. Fachliche Leitfäden werden den Vertretern der NRB auf den regelmäßigen Sitzungen des Ständigen Ausschusses für Marktüberwachung vorgelegt und mit diesen erörtert.

126 Die Sanktionen werden von den nationalen Gesetzgebern festgelegt. Die REMIT-Verordnung enthält nur einige allgemeine Grundsätze. Außerdem sind die Mitgliedstaaten nach der REMIT-Verordnung verpflichtet, der Kommission Sanktionsvorschriften und etwaige Änderungen mitzuteilen⁹⁹. Der Hof stellte fest, dass die GD ENER keine Maßnahmen ergriffen hat, um die Einheitlichkeit der Sanktionen in

⁹⁴ Artikel 13 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

⁹⁵ Artikel 16 Absatz 4 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

⁹⁶ Artikel 16 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

⁹⁷ Artikel 16 Absatz 4 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

⁹⁸ [Guidance Note 1/2017 – Wash Trades](#); [Guidance Note 1/2018 – Transmission Capacity Hoarding](#); [Guidance Note 1/2019 – Layering and Spoofing](#).

⁹⁹ Artikel 18 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#).

den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Daher bewegen sich die Bußgelder in einer Spanne von einigen Tausend Euro bis zu Beträgen in zweistelliger Millionenhöhe (siehe [Anhang VII](#)).

127 Angesichts der oben erläuterten wenig strengen Durchsetzungsbedingungen und der beträchtlichen Unterschiede der in den einzelnen Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen besteht nach Auffassung des Hofes die Gefahr, dass die Marktteilnehmer sich Schlupflöcher zunutze machen oder – was noch schlimmer wäre – dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen und bei der Durchsetzung um möglichst großzügige Bedingungen zugunsten der Marktteilnehmer konkurrieren. Dadurch würde die Integrität des Marktes Schaden nehmen.

128 Der Anteil der grenzüberschreitenden Transaktionen an den von den Marktteilnehmern insgesamt gemeldeten Transaktionen erhöhte sich von 51,5 % im Jahr 2017 auf 69 % im Jahr 2021. Auch die Anzahl der Fälle, bei denen ein Verdacht auf grenzüberschreitenden Marktmissbrauch besteht, weist eine steigende Tendenz auf: von 20 im Jahr 2017 (24 % aller neuen Fälle) auf 51 im Jahr 2021 (47 % aller neuen Fälle). Die Zahl der unerledigten grenzüberschreitenden Fälle hat ebenfalls zugenommen (siehe [Tabelle 3](#)).

Tabelle 3 – Statistik grenzüberschreitender Fälle

Jahr	Neue potenzielle Verstöße insgesamt	Anzahl neuer grenzüberschreitender Fälle	Prozentanteil neuer grenzüberschreitender Fälle	Gesamtzahl der anhängigen Fälle	Anzahl der anhängigen grenzüberschreitenden Fälle	Prozentanteil der anhängigen grenzüberschreitenden Fälle
2017	85	20	24 %	138	54	39 %
2018	102	32	31 %	189	60	32 %
2019	110	47	43 %	218	85	39 %
2020	102	45	44 %	282	113	40 %
2021	109	51	47 %	298	123	41 %

Quelle: ACER.

129 Viele NRB sind nicht so ausgestattet, dass sie komplexe Märkte analysieren oder multinationale Dimensionen berücksichtigen könnten¹⁰⁰. Aufgrund

¹⁰⁰ Bei einem Drittel der NRB bestand ein Mangel an Ressourcen (Finanzmitteln), der nach Auffassung der NRB im Widerspruch zu den Grundsätzen der Unabhängigkeit der NRB steht ([Council of European Regulators Monitoring NRAs Independence Report](#), April 2021, S. 7).

unterschiedlicher nationaler Prioritäten werden grenzüberschreitende Fälle, die sich auf die Entwicklung des EU-Binnenmarktes auswirken, teilweise nicht vorrangig behandelt.

130 Die ACER kann nicht unterstützend eingreifen, obwohl sie den grenzüberschreitenden Handel überblickt und dies ein großer Vorteil sein könnte. Als Grund verweist die ACER auf einen Mangel an Ressourcen¹⁰¹. Die Unterstützung durch Koordinierungsleistungen beschränkt sich auf die Organisation von Fallbesprechungen (höchstens zweimal jährlich) und von Gesprächen während der Sitzungen des Ständigen Ausschusses für Marktüberwachung (sechsmal jährlich). Bei Verstößen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen kann die ACER Untersuchungsgruppen einsetzen und koordinieren. Die Beteiligung der ACER an grenzüberschreitenden Untersuchungsteams wurde jedoch wegen fehlender Ressourcen eingestellt¹⁰².

131 Die Tätigkeit der ACER wirkte sich nur in geringem Maße auf die Aufdeckung von Marktmissbrauch auf dem Stromgroßhandelsmarkt und auf die Durchsetzung von Sanktionen aus. Mit Ausnahme von zwei Bußgeldern wegen Marktmanipulationen¹⁰³ wurden bislang alle Sanktionen entweder wegen Missbrauch in nicht von der ACER überwachten Marktsektoren (siehe Ziffer **107**) oder wegen Verstößen verhängt, die noch vor dem letzten Quartal 2017 erfolgten, in dem die ACER ihre Marktüberwachungstätigkeit aufnahm (siehe Ziffer **102** und *Anhang VII*).

Die ACER wies regelmäßig auf Finanzierungslücken im Haushalt für die Marktüberwachung hin, hat die verfügbaren Ressourcen aber nicht angemessen zugewiesen

132 Nach dem Rechtsrahmen sollte die ACER mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können¹⁰⁴. Der Hof prüfte, ob die Kommission die ACER angemessen ausgestattet hat und ob die ACER die

¹⁰¹ CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2020, S. 17.

¹⁰² CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2020, S. 33.

¹⁰³ Entscheidungen der BNETZ (NRB DE) vom 30. September 2021 gegen die Energy Denmark A/S (Dänemark) (200 000 Euro) und die Optimax Energy GmbH (Deutschland) (175 000 Euro).

¹⁰⁴ Verordnung (EU) 942/2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörde (Neufassung), Erwägungsgrund 37.

bereitgestellten Ressourcen ordnungsgemäß so zugewiesen hat, dass sie ihren Auftrag erfüllen kann.

133 In ihren Programmplanungsdokumenten für den Zeitraum 2016–2021 hatte die ACER regelmäßig Bedenken dahin gehend angemeldet, dass sie nicht in ausreichendem Umfang über Personal oder Ressourcen verfüge. Dies könne ihre Fähigkeit zur Erfüllung ihres Auftrags beeinträchtigen. Obwohl erkannt wurde, dass die unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcen die meisten Aktivitäten beeinträchtigen könnten, haben die Kommission und die ACER dieses Risiko nur für die nach Maßgabe der REMIT-Verordnung durchzuführenden Tätigkeiten als kritisch eingestuft. Der ACER zufolge waren die fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen der Grund für die Zurückstellung vieler Tätigkeiten nach Maßgabe der REMIT-Verordnung und die Ursache für den Ausfall des ARIS im Jahr 2020 (siehe Ziffer **103**).

134 In einer vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen unabhängigen Studie¹⁰⁵ wurde eine anhaltende Diskrepanz zwischen den Haushaltsanträgen der ACER und den von der Kommission bewilligten Beträgen festgestellt. Der Studie zufolge ist diese Diskrepanz darauf zurückzuführen, dass der Ressourcenbedarf zu niedrig angesetzt wurde, nachdem der ACER neue Aufgaben (z. B. im Zusammenhang mit REMIT-Verordnung) übertragen worden waren, und dass die ACER und die Haushaltsbehörden den Auftrag der ACER unterschiedlich auslegen.

135 In ihren Stellungnahmen zu den Entwürfen der Programmplanungsdokumente der ACER für den Zeitraum 2017–2021 empfahl die Kommission, dass die ACER sich angesichts der haushaltspolitischen Sachzwänge auf ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben konzentrieren, die Anzahl der Mitarbeiter für unterstützende Tätigkeiten reduzieren und die Anzahl der Mitarbeiter für primäre Tätigkeiten erhöhen sollte.

136 Der Hof stellte jedoch fest, dass die Abteilung Unternehmensdienstleistungen im Zeitraum 2016–2021 um 47 % gewachsen ist, obwohl die ACER viele horizontale

¹⁰⁵ Budget and staffing needs for the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), PE 658.177, November 2020.

Tätigkeiten ausgelagert hat¹⁰⁶ und in dieser Abteilung die meisten der von der ACER eingestellten Zeitarbeitskräfte beschäftigt waren. Im gleichen Zeitraum hat sich der Personalbestand der ACER insgesamt um 17 % erhöht. Die Ressourcen der beiden Abteilungen für die nach der REMIT-Verordnung durchzuführenden Tätigkeiten mit dem höchsten Bedarf wurden in diesem Zeitraum hingegen nur um 14 % aufgestockt (siehe *Tabelle 4*).

Tabelle 4 – Aufschlüsselung des Personalbestands nach Abteilungen

Tatsächlicher Personalbestand der ACER	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2021–2016	Zunahme (%)
Büro des Direktors	14	13	11	12	13	14	0	0 %
Unternehmensdienstleistungen	15	15	17	18	20	22	7	47 %
Elektrizität	13	14	16	22	25	20	7	54 %
Gas	19	15	16	16	14	16	-3	-16 %
REMIT (MIT & MSC)	29	30	30	29	33	33	4	14 %
Insgesamt	90	87	90	97	105	105	15	17 %

Quelle: auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten der ACER.

137 Außerdem lag die Zahl der Vollzeitäquivalente der Abteilung Strategieentwicklung und Kommunikation im Büro des Direktors mit sechs Vollzeitäquivalenten und zwei Zeitarbeitskräften im Dezember 2021 über der Zahl der Vollzeitäquivalente der Abteilung Marktüberwachung (sechs Vollzeitäquivalente und zwei Praktikanten). Die ACER räumt ein, dass das für die Marktüberwachung zuständige Team unterbesetzt ist (siehe Ziffer **120**). Die Zuweisung von Stellen durch die ACER verstößt gegen Artikel 41 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/942, wonach die Zuweisung von Ressourcen für Kommunikationstätigkeiten die Kerntätigkeiten der ACER nicht gefährden darf.

138 Die ACER wies mehrfach darauf hin, dass die Ressourcen des gemäß der REMIT-Verordnung eingerichteten IT-Systems nicht ausreichend seien. Der Hof stellte fest, dass die Unterfinanzierung im Laufe der Jahre zu Problemen in verschiedenen Bereichen geführt hat (u. a. veraltete und unzureichende Infrastruktur und Software, unzureichende Benutzerunterstützung und fehlende Dienste zur langfristigen Datenspeicherung).

¹⁰⁶ Seit September 2010 hat die ACER die Berechnung der Gehälter und Ansprüche der Mitarbeiter an das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) und seit September 2017 die Buchhaltung an die GD BUDG ausgelagert. Die Unterstützung, Wartung und Entwicklung für den IT-Bereich [ARIS-Software und -Infrastruktur] wurde ebenfalls an externe Auftragnehmer bzw. an die Kommission [ABAC, ARES, SYSPER] ausgelagert.

139 Im Jahr 2021 ist es der ACER gelungen, einen Kommissionsbeschluss¹⁰⁷ über die Erhebung von Gebühren für die Finanzierung von REMIT-Tätigkeiten ("REMIT-Gebühren") erfolgreich umzusetzen. Dies verschaffte der ACER einen zusätzlichen Einnahmenezufluss in Höhe von 8,8 Millionen Euro. Dank dieser Mehreinnahmen, die teilweise durch eine Kürzung des EU-Beitrags zum ACER-Haushalt um 2,5 Millionen Euro aufgezehrt wurden, konnte die ACER den Haushaltsbetrag für 2021 für die Ausgaben für das gemäß der REMIT-Verordnung eingerichtete IT-System auf 6,2 Millionen Euro aufstocken. Die Ausstattung lag damit um 88 % über dem endgültigen Haushaltsplan 2020. Allerdings waren die Übertragungen im Zusammenhang mit den Betriebsausgaben für das gemäß der REMIT-Verordnung eingerichtete IT-System 2021 viermal so hoch wie im Jahr 2020 (4,0 Millionen Euro im Jahr 2021 und 1,1 Millionen Euro im Jahr 2020). Zusammenfassend wurde, obwohl die Umsetzungsrate der Mittelbindungen für das REMIT-Projekt 97,58 % erreichte, der größte Teil des im ersten Jahr durch REMIT-Gebühren generierten Cashflows nicht im Laufe des Jahres ausgegeben.

140 Im Jahr 2020 wies die ACER nachdrücklich darauf hin, dass Investitionen in das gemäß der REMIT-Verordnung eingerichtete IT-System aufgrund fehlender Finanzmittel verschoben wurden¹⁰⁸. Zudem verzögerte die ACER die Umsetzung ihres Haushaltsplans für 2021 und begründete dies mit der Ungewissheit hinsichtlich der tatsächlichen Erhebung der REMIT-Gebühren. Dadurch wurde auch der Start mehrerer operativer Projekte auf den Zeitraum nach dem 30. April 2021 (dem Abrechnungstermin für die erste Tranche der REMIT-Gebühren für 2021) verschoben¹⁰⁹. Bis Ende April 2021 waren allerdings bereits zwei Drittel der REMIT-Gebühren erhoben worden, und die Bereiche, in denen das gemäß der REMIT-Verordnung eingerichtete IT-System verbessert werden musste, waren seit Jahren bekannt. Insoweit wären eine bessere Planung und ein schnelleres Handeln angebracht gewesen.

¹⁰⁷ Beschluss (EU) 2020/2152 der Kommission vom 17. Dezember 2020.

¹⁰⁸ CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2020.

¹⁰⁹ CAAR (*Consolidated Annual Activity Report*, konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht) 2021, S. 84.

Die Konvergenzinstrumente und die Governance-Struktur der ACER tragen nicht zur Wirksamkeit der ACER und zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflicht bei

141 Gemäß der ACER-Verordnung besteht die Hauptaufgabe der ACER darin, die Arbeit der NRB zu koordinieren, um eine konvergente Umsetzung der Regeln für den grenzüberschreitenden Handel auf den Strommärkten zu bewirken. In diesem Abschnitt bewertet der Hof die Zuständigkeiten der ACER nach Maßgabe des EU-Rechtsrahmens sowie anhand von EU-Benchmarks (z. B. den Zuständigkeiten ähnlicher EU-Agenturen und der Kommission). Die ACER sollte über die erforderlichen Befugnisse verfügen, um ihre Regulierungsaufgaben effizient, transparent, fundiert und vor allem unabhängig zu erfüllen¹¹⁰. Darüber hinaus bewertete der Hof die Governance-Struktur der ACER auf der Grundlage der OECD-Empfehlungen, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen der Regulierungsagenturen auf einer objektiven, unparteiischen und kohärenten Grundlage und ohne Beeinträchtigungen durch Interessenkonflikte, Voreingenommenheit oder unzulässige Einflussnahme getroffen werden¹¹¹. Die OECD empfiehlt außerdem, dass öffentliche Organisationen und Bedienstete im Prozess der Lösung oder Bewältigung von Interessenkonflikten für Transparenz sorgen sollten¹¹².

142 Auch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union müssen unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen und so eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern¹¹³. Die ACER ist rechtlich verpflichtet, der Öffentlichkeit und allen interessierten Parteien transparent über ihre Arbeit zu berichten¹¹⁴. Der Hof bewertete die Transparenz der ACER im Online-Bereich auch anhand von EU-Benchmarks (etwa vergleichbaren EU-Agenturen und von der Kommission genutzten Instrumenten).

¹¹⁰ Verordnung (EU) 2019/942 zur Gründung der ACER, Erwägungsgrund 33.

¹¹¹ "OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", 2012.

¹¹² "OECD Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", 2003.

¹¹³ Artikel 15 AEUV.

¹¹⁴ Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/942 (Neufassung der ACER-Verordnung).

Die Konvergenzinstrumente der ACER gestatten keine umfassende Koordinierung der NRB

143 Eines der Probleme, mit denen sich die ACER bei ihrer Überwachungstätigkeit immer wieder konfrontiert sah, bestand in der fehlenden Befugnis zum **Zugang zu vertraulichen Daten** (siehe z. B. Ziffern [81–82](#)). Mit der Neufassung der ACER-Verordnung erlangte die ACER die Befugnis, zum Erlass verbindlicher Entscheidungen über die Anforderung von Informationen bei NRB, ÜNB und NEMO sowie vom ENTSO (Strom) (Artikel 3). Die ACER ist jedoch nicht befugt, Sanktionen zu verhängen, wenn diesen Entscheidungen nicht Folge geleistet wird. Die Kommission verfügt über solche Befugnisse, wenn die Mitgliedstaaten der Kommission unzureichende Informationen übermitteln¹¹⁵.

144 Die ACER kann **Stellungnahmen und Empfehlungen** an wichtige Akteure wie das ENTSO (Strom) und die NRB richten und hat von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht. Nach der ACER-Verordnung ist die ACER im Allgemeinen nicht zur Weiterverfolgung dieser Stellungnahmen und Empfehlungen verpflichtet. Die Adressaten (z. B. NRB, die Kommission oder das ENTSO (Strom)) sind nicht verpflichtet, der ACER über die Berücksichtigung der Stellungnahmen/Empfehlungen zu berichten bzw. zu erläutern, warum sie nicht berücksichtigt wurden. Ein solcher Ansatz (d. h. der Grundsatz "Comply or Explain") ist in der ESMA-Verordnung für die Empfehlungen der ESMA vorgesehen¹¹⁶.

145 Ebenso ist die ACER laut ACER-Verordnung nicht verpflichtet, die Einhaltung ihrer verbindlichen **Beschlüsse** zu überwachen (z. B. Beschlüsse über die Annahme von TCM). Die ACER hat keine Befugnis, diese durchzusetzen. Darüber hinaus hat die Kommission nie von ihren Durchsetzungsbefugnissen für TCM Gebrauch gemacht.

146 Außerdem ist die ACER nach der ACER-Verordnung nicht zur Nutzung bestimmter aufsichtsrechtlicher **Konvergenzinstrumente** befugt, die anderen EU-Agenturen (z. B. der EBA oder der ESMA) zur Verfügung stehen (u. a. Peer Reviews von NRB oder Untersuchungen von Verstößen gegen Unionsrecht von Amts wegen). Solche Vorrechte könnten die Umsetzung der Ergebnisse der Beratungs- und Regulierungstätigkeit der ACER und die Wirksamkeit der Koordinierung von

¹¹⁵ Artikel 22 der [Elektrizitätsverordnung](#) (frühere Fassung) und Artikel 66 der [Elektrizitätsverordnung](#) (Neufassung).

¹¹⁶ [Verordnung \(EU\) Nr. 1095/2010](#) zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), Artikel 14, 15 und 16. Die Verordnungen über die EBA und die EIOPA enthalten ähnliche Bestimmungen.

Aufsichtspraktiken der NRB fördern und dafür sorgen, dass die Arbeit des ENTSO (Strom) stärker an den Interessen der Union ausgerichtet wird.

147 Die ÜNB erzielen auf den Day-Ahead-Märkten erhebliche Engpasserlöse aus dem grenzüberschreitenden Handel (siehe Ziffer **18**). Die NRB müssen prüfen, ob die ÜNB diese Einnahmen im Einklang mit der Elektrizitätsverordnung in Verbindungskapazitäten investieren. Die ACER ist nicht ausdrücklich beauftragt, die Verwendung von Engpasserlösen durch die ÜNB zu bewerten oder die einschlägigen Aufsichtspraktiken der NRB zu koordinieren.

Die Governance-Struktur der ACER beeinträchtigt ihre Effizienz und Unabhängigkeit

148 Der Direktor der ACER benötigt für die wichtigsten Regulierungsentscheidungen (d. h. Beschlüsse der ACER über die Annahme von TCM, die meisten Best Practices, Empfehlungen und Stellungnahmen der ACER) die befürwortende Stellungnahme des **Regulierungsrats**, der mit jeweils einem Vertreter der NRB pro Mitgliedstaat besetzt ist. Der Regulierungsrat genehmigt u. a. die Ernennung des Direktors der ACER, der diesem Regulierungsentwürfe zur Annahme vorlegt. Der Regulierungsrat ist verpflichtet, ausschließlich im Interesse der Union als Ganzes zu handeln. In der ACER-Verordnung sind jedoch keine rechtlichen Schutzmaßnahmen vorgesehen, mit denen verhindert würde, dass Vertreter an Entscheidungen des Regulierungsrats mitwirken, die Entscheidungen bestimmter NRB oder nationalen Interessen (die die NRB gemäß ihrer rechtlichen Stellung vertreten) entgegenstehen. Auf nationaler und europäischer Ebene kann der Nettonutzen infolge von Handlungen der ACER nämlich unterschiedlich bewertet werden. In der ESMA-Verordnung in der Fassung von 2019 sind hingegen einige Schutzmaßnahmen vorgesehen¹¹⁷.

149 Im Zuge der Prüfung stellte der Hof zudem Defizite bei der Umsetzung der internen Regeln der ACER¹¹⁸ für die Verwaltung und Veröffentlichung der Interessenerklärungen der Mitglieder des Regulierungsrats und des Verwaltungsrats fest. Wenn Entscheidungsprozesse der Gremien und Arbeitsgruppen der ACER transparenter gestaltet würden, hätte die Öffentlichkeit die Möglichkeit,

¹¹⁷ Die NRB dürfen beispielsweise in Gremien nicht mehr über Angelegenheiten im Zusammenhang mit einem Verstoß gegen das Unionsrechts, die sie selbst betreffen, abstimmen (Artikel 41 der ESMA-Verordnung).

¹¹⁸ Decision 02/2015 of ACER Administrative Board.

Interessenkonflikte zu erkennen (z. B. aufgrund der Veröffentlichung von Protokollen und Abstimmungsergebnissen, siehe [Anhang IX](#)).

150 Da der Regulierungsrat seine Stellungnahmen mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, äußerte die Kommission Bedenken dahin gehend, dass eine kleine Minderheit ein Veto gegen die Vorschläge des Direktors der ACER einlegen könnte und Regulierungsinitiativen dadurch scheitern oder verzögert werden könnten. Außerdem wies die Kommission darauf hin, dass es immer wieder Probleme hinsichtlich der (in der Elektrizitätsrichtlinie geforderten) Unabhängigkeit der NRB von den Regierungen und in Bezug auf die Angemessenheit ihrer Ressourcen gebe¹¹⁹. Allerdings enthält auch die Neufassung der ACER-Verordnung keine Reformen zur Minderung dieser Risiken. Im Jahr 2021 kamen in einer Diskussion des Regulierungsrats Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der NRB und der Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten der NRB und der nationalen Regierungen zur Sprache¹²⁰. Ob für die ACER **externes Fachwissen** verfügbar ist, hängt zudem in hohem Maße von der Beteiligung der Fachleute der NRB an den Arbeitsgruppen und Taskforces ab. Auch bei den Fachleuten der NRB können die oben genannten Interessenkonflikte gegeben sein. Sie sind jedoch nicht verpflichtet, eine Erklärung über Interessenkonflikte zu unterzeichnen.

151 Obwohl erhebliche Ressourcen für die Umsetzung der Strategie und die Kommunikation bereitgestellt werden, wird die Website als wichtigstes Kommunikationsinstrument der ACER nicht effizient eingesetzt. Grundlegende Dokumente beispielsweise sind schwer zugänglich oder werden überhaupt nicht veröffentlicht. Der Website mangelt es an der für ein Instrument einer verantwortungsvollen Verwaltung erforderlichen Transparenz. In einigen Fällen erfüllt sie nicht einmal die verordnungsrechtlichen Anforderungen (siehe [Anhang IX](#)).

¹¹⁹ Siehe auch [Commission Evaluation of the third energy package: SWD\(2016\) 412 final](#), Abschnitt 7.1.1.

¹²⁰ https://documents.acer.europa.eu/Official_documents/BoR/Meeting_Docs/A21-BoR-98-02.pdf

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

152 Das ehrgeizige und komplexe Projekt der Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarkts wurde durch die von der Kommission gewählten Regulierungsinstrumente behindert, was zu einer komplexen Rechtsstruktur der grenzüberschreitenden Handelsregeln und zu Verzögerungen führte. Ferner standen dem Projekt Schwächen des EU-Governance-Rahmens im Wege. Der Regulierungsansatz der Kommission wie auch der Überwachungsansatz der Kommission und der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) trugen nicht ausreichend dazu bei, das Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarkts zu verbessern. Hinzu kommt, dass die Marktüberwachung zur Aufdeckung und Verhinderung von Marktmissbrauch und -manipulation lückenhaft war.

153 Die in den EU-Netzleitlinien geforderten Fortschritte bei der Integration der Strommärkte durch die Kopplung aller nationalen Strommärkte waren im Zeitraum 2015–2021 nur schleppend. Der Integrationsfortschritt war in den einzelnen Marktzeitbereichen (Segmenten) gemischt und bis Ende 2021 noch nicht abgeschlossen. Dieses Resümee ist sieben Jahre nach Ablauf der ursprünglichen Frist zu ziehen, obwohl bereits vor der Verabschiedung der Leitlinien auf freiwilliger Basis mit der Durchführung wichtiger Kopplungsprojekte begonnen wurde. Keine der Leitlinien wurde tatsächlich in vollem Umfang umgesetzt. Es gibt nach wie vor ungenutzte wirtschaftliche Vorteile, die sich aus einer durch das Wachstum des grenzüberschreitenden Handels ausgelösten stärkeren Preiskonvergenz ergeben. Die Effektivität der Integration der Strommärkte wurde auch durch die mangelnden Fortschritte hinsichtlich der verfügbaren Kapazität der zonenübergreifenden Verbindungsleitungen beeinträchtigt (siehe Ziffern [37–46](#)).

154 Die von der Kommission im Zeitraum 2015–2017 angenommenen Netzkodizes und Leitlinien waren ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Ziele des Unionsgesetzgebers, den grenzüberschreitenden Wettbewerb bei der Stromerzeugung zu fördern und rechtliche Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel zu beseitigen. Der Regulierungsansatz der Kommission, d. h. die Auswahl der von den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) und von der ACER anzunehmenden Modalitäten, Bedingungen und Methoden (TCM), hatte jedoch eine übermäßig komplexe und verzögerte Umsetzung der meisten dieser Vorschriften zur Folge.

155 Trotz der rechtzeitigen Annahme der TCM durch die ACER in ihrem Zuständigkeitsbereich verzögerte sich die Umsetzung der Kodizes und Leitlinien,

insbesondere aufgrund der großen Anzahl der TCM sowie verspäteter Vereinbarungen über TCM zwischen NRB und Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) und ineffizienter Annahmeverfahren gemäß den Netzleitlinien (siehe Ziffern [50–56](#)). In ihrer Folgenabschätzung hat die Kommission die Auswirkungen der Marktgestaltung und der Governance-Struktur nicht ausreichend analysiert. Dies gilt insbesondere für Schlüsselaspekte im Zusammenhang mit der Delegation von Regulierungsaufgaben an die NRB und die ACER sowie für die Kohärenz der Marktgestaltung (beispielsweise hinsichtlich der Auswirkungen der Preisbildungsmethoden in Krisensituationen mit Störungen auf den Input-Märkten sowie in Bezug auf den Ausbau der Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen) (siehe Ziffern [57–61](#)).

Empfehlung 1 – Anwendung des Regulierungsrahmens straffen

Die Kommission sollte

- a) bei der Entwicklung neuer Netzkodizes und Leitlinien systematisch die Kosten und den Nutzen ihrer weiteren Umsetzung durch die Annahme von Modalitäten und Bedingungen oder Methoden bewerten, insbesondere angesichts des Verwaltungsaufwands, den sie für die ACER, die NRB und andere beteiligte Parteien mit sich bringen könnten;
- b) die EU-Vorschriften für die Großhandelspreisbildung bei Strom angesichts der derzeitigen Energiekrise und des Ausbaus der Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen einer erneuten Überprüfung unterziehen;
- c) Vorschriften niederlegen, mit denen Anreize für die Nachfrageflexibilität geschaffen werden.

Zieldatum für die Umsetzung: ab 2023 für 1a und 1b; 2025 für 1c.

156 Die Entscheidung der Kommission, bei der Umsetzung der Marktregeln auf Netzleitlinien und TCM zu setzen – deren Wirkung durch den von den Interessenträgern ausgeübten Druck noch verstärkt wird – lässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung mehr Spielraum als eine unmittelbare Regulierung. Dies wiederum setzte eine starke Überwachungsfunktion der zuständigen Unionsorgane (Kommission und ACER) voraus, um einheitliche Umsetzungsfortschritte in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

157 Die ACER und die Kommission sind gemeinsam für die Koordinierung einer einheitlichen Durchsetzung der Netzkodizes und der Leitlinien durch die NRB zuständig. Die ACER überwachte die Annahme der TCM, wies auf Verzögerungen hin

und nahm die TCM in ihrem Zuständigkeitsbereich im Allgemeinen rechtzeitig an (siehe Ziffer 54). Sie versäumte es jedoch, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen und der Kommission und den NRB regelmäßig über die Umsetzung der Anforderungen der Netzleitlinien und der TCM zu berichten, da keine klare Überwachungsstrategie existierte und nur begrenzte Ressourcen verfügbar waren (siehe Ziffern 68–78). Die Überwachung der Auswirkungen der Marktregeln durch die ACER wurde zudem durch die unzureichende Datenbasis beeinträchtigt und hatte keine eindeutigen Empfehlungen an die NRB zur Folge. Die ACER hat der Kommission und dem Parlament keine Stellungnahmen mit möglichen Maßnahmen zur Förderung der Marktintegration übermittelt (siehe Ziffern 80–85).

158 Die Kommission und die ACER hatten keinen gemeinsamen Rahmen für die Überwachung der Kodizes und Leitlinien (siehe Ziffern 93–97). Die Überwachung durch die ACER trug nicht zu koordinierten Durchsetzungsmaßnahmen der NRB bei. Wichtige Aspekte der Durchsetzung, d. h. die Überprüfung von Gebotszonen und die Maximierung von Verbindungskapazitäten, wurden durch die Überwachungstätigkeit der ACER nicht unterstützt (Ziffern 86–92). Dies war zum Teil auf unklare Bestimmungen der Netzleitlinien, aber auch auf die geringe Datenqualität bzw. das Fehlen von Daten (u. a. auf der Transparenzplattform) zurückzuführen. Daher hat die ACER ihr Potenzial zur Förderung der rechtzeitigen und konvergenten Durchsetzung der Leitlinien durch die NRB und letztlich zur Integration des EU-Strommarktes nicht ausgeschöpft.

Empfehlung 2 – Rahmen für die Überwachung der Netzleitlinien stärken

- a) Die Kommission und die ACER sollten ihre Strategie für die Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen der Netzkodizes und der Leitlinien klären und sie im Zeitverlauf und in allen Mitgliedstaaten konsequent anwenden.
- b) Mit Unterstützung durch die ACER sollte die Kommission die Schwächen der Transparenzplattform und des EU-Rahmens für Energiedaten überprüfen und falls erforderlich korrigierende legislative Maßnahmen ergreifen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023 für 2a; 2025 für 2b.

159 Die ACER überwacht die Integrität der Stromgroßhandelsmärkte (REMIT) nicht in vollem Umfang (siehe Ziffern 117–121). Die Datenerhebung war nicht umfassend, wichtige Risikobereiche wurden nicht berücksichtigt (siehe Ziffern 105–108), und das gemäß der REMIT-Verordnung eingerichtete IT-System war durch mangelnde

Investitionen beeinträchtigt (siehe Ziffer [103](#)). Außerdem wurden die Vorschriften gegen Marktmissbrauch aufgrund unterschiedlicher nationaler Ansätze sowie infolge der begrenzten Befugnisse und Ressourcen der ACER uneinheitlich durchgesetzt. Die NRB spielen bei den zentralen Aspekten des Durchsetzungsverfahrens eine entscheidende Rolle (siehe Ziffern [123–127](#)), und die ACER verfügt nicht über die Mittel, um bei der Koordinierung der immer häufigeren grenzüberschreitenden Untersuchungen einen Mehrwert zu schaffen (siehe Ziffern [128–130](#)). Infolge der Überwachung durch die ACER wurden nicht viele Sanktionen verhängt (siehe Ziffer [131](#)).

160 Bislang stand die Erhebung hochwertiger Daten im Vordergrund. Dies ist ein wichtiger Aspekt der REMIT-Verordnung, der jedoch dem Hauptzweck der Verordnung untergeordnet ist. Dieser besteht darin, die Durchführung der Marktüberwachung (siehe Ziffer [100](#)) und die Verwendung der daraus resultierenden Daten zur Verbesserung der Markttransparenz sicherzustellen (siehe Ziffern [113–115](#)).

161 Auch 10 Jahre nach dem Inkrafttreten der REMIT-Verordnung wurde ihr Potenzial zur Verhinderung von Marktmissbrauch und zur Förderung der Transparenz auf dem Stromgroßhandelsmarkt aus den oben erläuterten Gründen noch nicht vollständig ausgeschöpft. Daher besteht die Gefahr, dass der EU-Strommarkt durch Marktmanipulationen zum Nachteil der Endkunden verzerrt wird (siehe Ziffern [102–140](#)).

Empfehlung 3 – Überwachung der Integrität von Großhandelsmärkten durch die ACER verbessern

Um die Marktüberwachung zu verbessern und potenziellen Marktverzerrungen vorzubeugen, sollte die ACER die REMIT-Verordnung in vollem Umfang umsetzen, indem sie beispielsweise die Datenerfassung der Marktüberwachung nach Maßgabe der REMIT-Verordnung vervollständigt, die Erfassung von ihr überwachter missbräuchlicher Verhaltensweisen ausweitet und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Untersuchungen durch die Einrichtung von Untersuchungsgruppen fördert.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025

162 Im Zeitraum 2016–2021 hat die ACER mehrfach darauf hingewiesen, dass die Ressourcen nicht ausreichend seien und die Erfüllung ihres Auftrags daher beeinträchtigt werde. Tatsächlich war die ACER durch strukturelle Haushaltsdefizite

beeinträchtigt (siehe Ziffern [133–134](#)). Der Hof fand jedoch auch Belege, die darauf hindeuten, dass diese Probleme durch die ungeeignete Zuweisung von Personal und Finanzmitteln durch die ACER noch verschärft werden (siehe Ziffer [135–140](#)).

163 Im Jahr 2021 ist es der ACER gelungen, die Erhebung von REMIT-Gebühren einzuführen, mit denen sie neue Einnahmen in Höhe von 8,8 Millionen Euro erzielte. Der dadurch generierte Cashflow wurde im Jahr 2021 jedoch größtenteils nicht genutzt. In Zukunft wird es für die ACER von entscheidender Bedeutung sein, die ihr zur Verfügung stehenden beträchtlichen zusätzlichen finanziellen Mittel bestmöglich zu nutzen, um die strukturellen Probleme zügig anzugehen.

Empfehlung 4 – REMIT-Gebühren schneller zur Beseitigung von Schwächen bei der Marktüberwachung durch die ACER nutzen

Die ACER sollte die Verwendung der zusätzlichen finanziellen Mittel aus den REMIT-Gebühren beschleunigen, um Schwächen bei ihrer Tätigkeit nach Maßgabe der REMIT-Verordnung (etwa infolge des veralteten IT-Systems oder aufgrund von Personalmangel) zu begegnen. Außerdem sollte die ACER den Personalbedarf der Abteilungen anhand der festgelegten Prioritäten besser überwachen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2023.

164 Trotz der Initiativen der Kommission zur Novellierung der ACER-Verordnung ist es für die ACER unverändert problematisch, dass die erteilten Befugnisse und die Governance-Struktur nicht ausreichend sind, um die einheitliche Umsetzung der EU-Strommarktvorschriften durch NRB, ÜNB und nominierte Strommarktbetreiber (NEMO) voranzutreiben (siehe Ziffern [143–150](#)).

Empfehlung 5 – Governance-Struktur der ACER verbessern

Die Kommission sollte die Governance-Struktur der ACER evaluieren und Verbesserungen im Hinblick auf eine stärkere Unabhängigkeit von NRB und nationalen Interessen sowie bessere Durchsetzungsbefugnisse und Konvergenzinstrumente vorschlagen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025.

165 Die Website der ACER als ihr wichtigstes Kommunikationsinstrument wird nicht effizient eingesetzt. Grundlegende Dokumente für Interessenträger und für die

Öffentlichkeit sind schwer zugänglich oder werden überhaupt nicht veröffentlicht. Der Website mangelt es an der für ein Kommunikationsinstrument erforderlichen Transparenz. In verschiedener Hinsicht erfüllt sie nicht einmal die rechtlichen Anforderungen (siehe Ziffer [151](#)).

Empfehlung 6 – Transparenz und Rechenschaftslegung der ACER verbessern

Die ACER sollte die Transparenz ihrer Arbeit und die Rechenschaftslegung über ihre Tätigkeit verbessern, indem sie den öffentlichen Zugang zu den Dokumenten und Daten auf ihrer Website erleichtert, eine vollständige und zeitnahe Veröffentlichung ihrer Entscheidungen und Daten im Einklang mit den rechtlichen Anforderungen sicherstellt und eine klar definierte Transparenzpolitik auf der Grundlage bewährter Verfahren einführt.

Zieldatum für die Umsetzung: bis 2024.

166 Sanktionen sind ein wichtiges Instrument, um die Einhaltung von EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen. Voraussetzung für gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU ist die Sicherstellung einheitlicher Sanktionen in allen Mitgliedstaaten.

167 Weder die Kommission noch die ACER haben überwacht, wie die Mitgliedstaaten angemessene und vergleichbare Sanktionen in nationalem Recht verankert haben oder wie die NRB die Einhaltung der Netzkodizes und der Leitlinien sowie sonstiger EU-Rechtsvorschriften durchgesetzt haben. In der REMIT-Verordnung werden nur bestimmte allgemeine Grundsätze vorgegeben. Die Sanktionen werden jedoch von den nationalen Gesetzgebern festgelegt. Der Hof stellte fest, dass die Kommission nicht tätig geworden ist, um sicherzustellen, dass in allen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Netzkodizes und den Leitlinien sowie der REMIT-Verordnung einheitliche Sanktionen verhängt werden (siehe Ziffern [96](#) und [126](#)).

Empfehlung 7 – Notwendigkeit eines Rahmens zur einheitlichen Anwendung von Sanktionen prüfen

Um die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu fördern und Regulierungsarbitrage zu verhindern, sollte die Kommission

- a) prüfen, ob die Sanktionen für Verstöße gegen EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten einheitlich geregelt und angewendet werden;
- b) gegebenenfalls einen Rahmen entwickeln, mit dem gemeinsame Mindestanforderungen für Sanktionen festgelegt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 13. Dezember 2022 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Stromgroßhandelsmärkte

Elektrizität ist eine besondere Ware. Angesichts der unterschiedlichen Merkmale werden vier Arten von Stromgroßhandelsmärkten benötigt.

- Erzeugte Elektrizität kann nicht wirtschaftlich gespeichert werden. Außerdem sind kurzfristige Änderungen der Produktionsleistung für manche Kraftwerke schwierig, da das Hochfahren der Anlagen mehrere Stunden benötigt. Dadurch können erhebliche Preisausschläge entstehen, die dann an die Verbraucher weitergegeben werden. Daher werden **Day-Ahead-Märkte** benötigt, auf denen Strommengen einen Tag im Voraus geplant und gehandelt werden können.
- Da der Anteil der erneuerbaren Energiequellen zunimmt, kann sich die Erzeugungskapazität rasch ändern. Die tatsächliche Leistung aus Wind- und Solarenergie beispielsweise lässt sich nicht vorhersagen und kann nur in Echtzeit ermittelt werden. Da der erzeugte Strom nicht gespeichert werden kann, machen sich Ausfälle in der Infrastruktur zudem sofort in einem Rückgang der Einspeisung bemerkbar. Daher werden Märkte benötigt, auf denen die geplante Nachfrage kurzfristig angepasst werden kann. Dies geschieht auf den **Intraday-Märkten**.
- Um die Gefahr von Stromausfällen zu vermeiden, müssen Angebot und Nachfrage im Netz immer aufeinander abgestimmt sein. Daher sind Märkte erforderlich, auf denen die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) zeitnah die Energie beschaffen können, die sie benötigen, um das Netz stabil zu halten. Diese Funktion erfüllen die **Regelreservemärkte**.
- Angesichts der durch die fehlenden Speichermöglichkeiten bedingten Volatilität der Spot-Preise ist es für Einzelhändler und Erzeuger wichtig, ihre Risiken bereits Jahre, Monate oder Wochen vor dem Liefertermin auf **Terminmärkten** abzusichern.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [Tennet](#) 2019.

Da die Netze innerhalb sicherer Kapazitätsgrenzen betrieben werden müssen, weisen die Übertragungsnetzbetreiber die **Verbindungskapazität** für den Handel zur Lieferung zwischen Gebotszonen zu. Gebotszonen sind Netzbereiche, die nicht durch strukturelle Engpässe beeinträchtigt sein sollten. Je nach Art der Großhandelsmärkte kommen unterschiedliche Zuteilungsverfahren zur Anwendung. Auf den Day-Ahead-Märkten verkaufen die Übertragungsnetzbetreiber implizit Übertragungskapazitäten, indem sie mit einem Algorithmus Stromangebot und -nachfrage sowie zonenübergreifende Kapazitäten aufeinander abstimmen. Der Handel mit Übertragungsrechten erfolgt auf dem Terminmarkt getrennt vom Stromhandel. Zur Bewältigung unvorhergesehener Netzüberlastungen können die Übertragungsnetzbetreiber zudem Abhilfemaßnahmen ergreifen (z. B. Redispatching und Countertrading).

Anhang II – Die wichtigsten Entwicklungen bei der Kopplung der Strombörsen

Freiwillige Marktkopplung

- 1996–2000: Die norwegischen und schwedischen Spotmärkte für Strom sind gekoppelt (Nord Pool – Day-Ahead, Intraday, Ausgleichszeitbereiche); Finnland und Dänemark schließen sich Nord Pool an.
- 2006: Belgien, Frankreich und die Niederlande koppeln ihre Märkte (TMC, Trilateral Market Coupling).
- 2010: Deutschland und Luxemburg schließen sich der TMC an (Schaffung des CWE-Verbunds; CWE = Continental Western Europe).
- 2012: Kopplung von Tschechien, Ungarn und der Slowakei.
- 2013: Österreich schließt sich dem CWE-Verbund an.
- 2014: Kopplung des CWE-Verbunds mit dem Vereinigten Königreich, Nord Pool, Estland, Lettland und Litauen; Kopplung von Spanien und Portugal mit dem CWE-Verbund; Kopplung Ungarns mit Rumänien (Schaffung von 4M MC).
- 2015: Kopplung von Italien, Frankreich, Österreich und Slowenien (Bildung eines MRC-Gebiets mit 19 gekoppelten Mitgliedstaaten).
- 2015: Der CWE-Verbund führt eine lastflussbasierte Marktkopplung ein.

Verpflichtende Maßnahmen (nach der Annahme von Marktleitlinien/TCM).

- 2018: Kopplung der Intraday-Märkte von 15 Mitgliedstaaten (CWE sowie weitere Mitgliedstaaten in Kontinentaleuropa).
- 2019: Sieben weitere Mitgliedstaaten schließen sich der Intraday-Kopplung an.
- 2020: Day-Ahead-Kopplung von Italien und Griechenland.
- 2021: Day-Ahead-Kopplung von Griechenland und Bulgarien; Projekt zur Day-Ahead-Interimskopplung von 4M MC und MRC; Day-Ahead-Kopplung von Rumänien und Bulgarien; Intraday-Kopplung von Italien mit den übrigen 22 gekoppelten Mitgliedstaaten.

Anhang III – Die wichtigsten Anforderungen der Netzleitlinien im Überblick

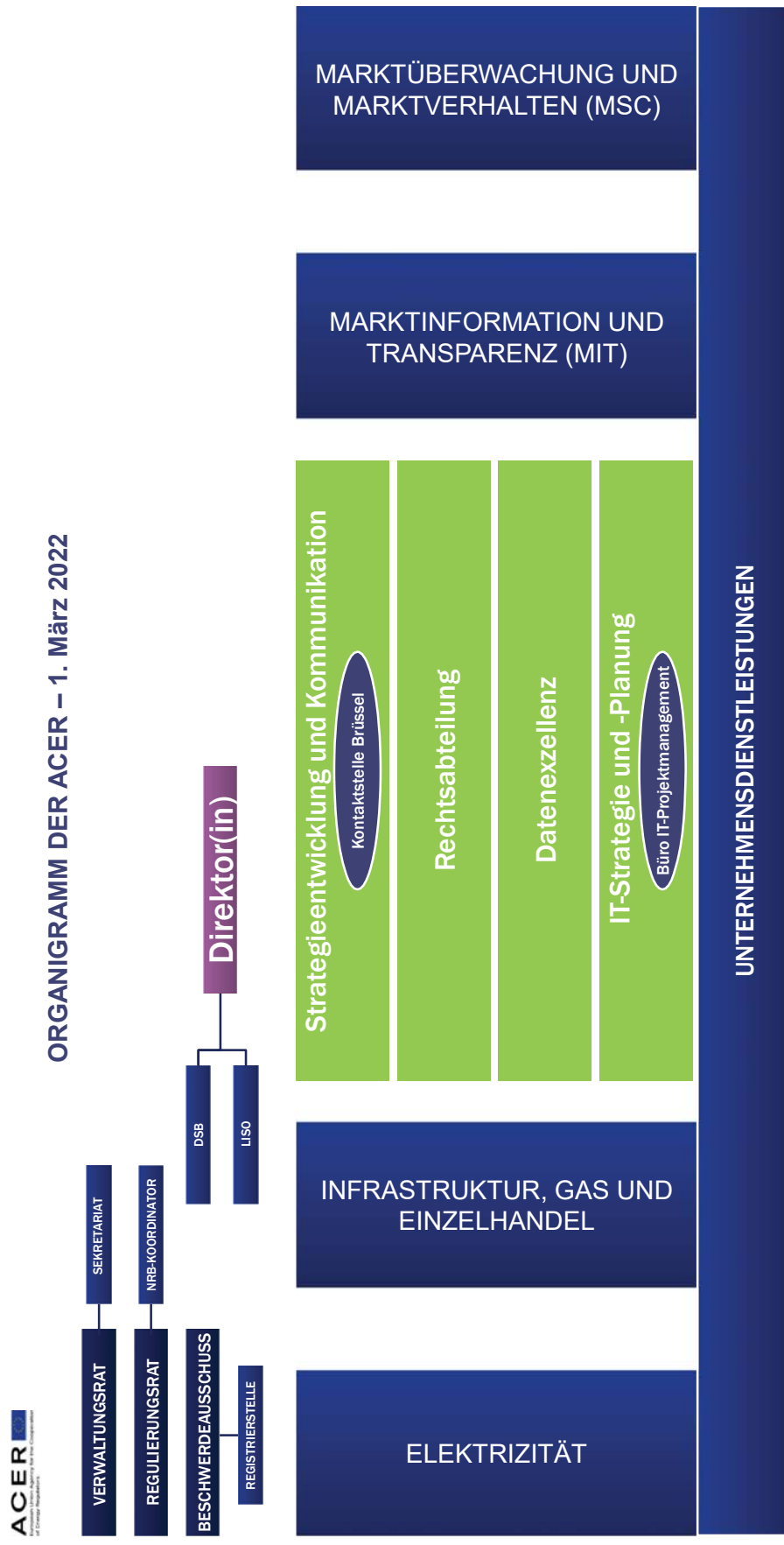
Marktsegment	Leitlinie der Kommission	Grundlegende Anforderungen
Day-Ahead-Märkte Intraday-Märkte	Verordnung (EU) 2015/1222 der Kommission vom 24. Juli 2015 zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Regeln zur Berechnung der Day-Ahead- und der Intraday-Übertragungskapazität • Lastflussbasierte Berechnung und Zuweisung der grenzüberschreitenden Übertragungskapazität, wenn diese effizienter ist als die Berechnung der Nettoübertragungskapazität (NTC, <i>Net Transmission Capacity</i>)¹²¹ • Effiziente Konfiguration der Gebotszonen unter Berücksichtigung der strukturellen Engpässe • Harmonisierte Preisbildungsalgorithmen, Marktschlusszeitpunkte und Produkte • Regeln für die Verteilung von Engpasserlösen zwischen den ÜNB
Terminmärkte	Verordnung (EU) 2016/1719 der Kommission vom 26. September 2016 zur Festlegung einer Leitlinie für die Vergabe langfristiger Kapazität (FCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Erteilung langfristiger Übertragungsrechte an allen Grenzen (außer bei Ausnahmeregelungen) • Zentrale europäische Vergabeplattform für die Versteigerung der expliziten Zuweisung von Übertragungsrechten für Zeiträume, die über den Day-Ahead-Zeitraum hinausgehen • Teilweise harmonisierte Produkte und Preisbildungsmethoden • Regeln zur Berechnung der Vergabe langfristiger Kapazität • Regeln für die Verteilung von Engpasserlösen auf die ÜNB
Regelreservemärkte	Verordnung (EU) 2017/2195 der Kommission vom 23. November 2017 zur Festlegung einer Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben der Bilanzkreisverantwortlichen und der Regelreserveanbieter • Getrennte Verfahren für die Beschaffung von Regelleistung und die Regelarbeit

¹²¹ Als Nettoübertragungskapazität wird die ex ante berechnete maximale Strommenge bezeichnet, die über eine Verbindungsleitung in eine bestimmte Richtung übertragen werden kann. Die Nettoübertragungskapazität wird abzüglich der Zuverlässigkeitsmarge (d. h. eines Sicherheitsfaktors) angegeben.

		<ul style="list-style-type: none">• Vier EU-weite Regelarbeitsplattformen, die den Übertragungsnetzbetreibern Zugang zu Regelarbeitsprodukten bieten• Harmonisierte Preisbildungsalgorithmen, Zeitpunkte der Marktschließung und Produkte• Regeln zur Berechnung der Übertragungskapazität für den Austausch von Regelreserve
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang IV – Organigramm der ACER



Hinweis: Die Abteilungen Strategieentwicklung und Kommunikation und die Rechtsabteilung sind administrativ dem Direktor unterstellt, die Abteilung Datenexzellenz dem Bereich MIT (Marktinformation und Transparenz) und die Abteilung ITSP (IT-Strategie und -Planung) gemeinsam den Abteilungen MIT und Unternehmensdienstleistungen.

Anhang V – Die Überwachung von Gebotszonen durch die ACER im Überblick

Gebotszonen sind geografische Gebiete, in denen die Marktteilnehmer mit Strom handeln können, ohne Übertragungskapazitäten erwerben zu müssen, um ihre Transaktionen zu ermöglichen. Nach der CACM-Leitlinie sollte die Zuweisung von Kapazitäten an die Marktteilnehmer auf der Grundlage einer freien Bepreisung von Übertragungsengpässen an den Grenzen zwischen den Gebotszonen erfolgen. Eine geeignete Konfiguration der Gebotszonen kann die für den Handel verfügbare Übertragungskapazität und damit letztlich auch den grenzüberschreitenden Handel und den Wettbewerb stärken. Gebotszonen können durch Teilung, Zusammenlegung oder Anpassung der Zonengrenzen geändert werden.

Nach der CACM-Leitlinie sollte die ACER

- alle drei Jahre auf der Grundlage eines technischen Berichts des ENTSO (Strom) die Auswirkungen der Konfiguration der Gebotszonen auf die Markteffizienz bewerten ("Marktbericht");
- bei festgestellten Effizienzdefiziten des Marktes eine Überprüfung der bestehenden Gebotszonenkonfigurationen durch die jeweiligen ÜNB veranlassen.

In der CACM-Leitlinie wird die Konfiguration der Gebotszonen nicht beschrieben. Die Leitlinie sieht jedoch vor, dass die ACER, die NRB, die ÜNB und die Mitgliedstaaten in einer Kapazitätsberechnungsregion die jeweiligen ÜNB auffordern können, eine Überprüfung der bestehenden Gebotszonenkonfigurationen einzuleiten. Anhand einer solchen Überprüfung unterbreiten die ÜNB anschließend einen gemeinsamen Vorschlag, über den die betroffenen Mitgliedstaaten entscheiden.

Die ACER hat **zwei Marktberichte** nach Maßgabe der CACM-Leitlinie vorgelegt (2018 und 2021). Außerdem leitete die ACER ein gemeinsames **Pilotprojekt** mit dem ENTSO (Strom) zur Bewertung und Überprüfung von Gebotszonen (das 2012 noch vor der Annahme der CACM-Leitlinie begonnen und 2018 abgeschlossen wurde).

Wie in der Leitlinie vorgesehen, hat die ACER Nachweise für Effizienzdefizite über drei Jahre (2015–2017) vorgelegt. Die Gesamtbewertung der ACER 2018 war hinsichtlich der Notwendigkeit einer Änderung einer bestimmten Gebotszone jedoch nicht schlüssig. Nach ihrer Bewertung leitete die ACER 2018 keine Überprüfung ein, sondern gab allgemeine Empfehlungen für weitere Untersuchungen ab.

Für das Fehlen eindeutiger Schlussfolgerungen hat der Hof zwei Arten von Ursachen ermittelt:

- Die ACER gab zur Begründung an, dass die vom ENTSO (Strom) vorgelegten Daten und Informationen, einschließlich der übermittelten Nachweise, nicht ausreichend gewesen seien.
- Die Bewertung der ACER beruhte auf dem Überprüfungsbericht 2018 des ENTSO (Strom), in dem nur bestimmte EU-Regionen berücksichtigt wurden (zu denen die ACER im Rahmen des Pilotprojekts Informationen verlangt hatte). Der (im Oktober 2018 vorgelegte) technische Bericht des ENTSO (Strom) dagegen wurde nicht berücksichtigt, da das ENTSO (Strom) mit diesem Bericht in Verzug geraten war (die vorgeschriebene Frist wurde um drei Monate überschritten).

Lücken im Rechtsrahmen waren für die Klarheit der Argumentation und der Schlussfolgerungen der ACER ebenfalls nicht förderlich. In der CACM-Leitlinie wird das Konzept der Gebotszonen nicht definiert; außerdem werden keine spezifischen Kriterien für die Bewertung von Gebotszonen durch die ACER festgelegt. Es ist unklar, ob die Auswirkungen der Konfiguration auf die Markteffizienz im Marktbericht in vollem Umfang bewertet wurden: Die ACER hat Kriterien wie Marktliquidität und Marktmacht nicht angewendet (obwohl diese in der CACM-Leitlinie erwähnt werden, siehe Artikel 33).

Die ACER nahm 2021 eine zweite Bewertung von Gebietszonen vor (für den Zeitraum 2018–2020). Diese war gleichermaßen ineffizient und nicht schlüssig. Sie überschneidet sich mit der laufenden Überprüfung der Gebotszonen, die im Zuge der Umsetzung der Elektrizitätsverordnung im Jahr 2020 eingeleitet wurde (Artikel 14). Außerdem bekräftigte die ACER die Schlussfolgerung, dass die Konfigurationen der Gebotszonen bislang nicht die zugrunde liegenden strukturellen Engpässe widerspiegeln, sondern sich in der Regel an den nationalen Grenzen orientieren. Im Bericht wurde mehreren Regionen eine geringe Markteffizienz attestiert. Auch diesbezüglich wurden im zweiten Bericht jedoch keine Änderungen der Konfiguration, sondern lediglich ausführlichere Studien empfohlen.

Die ACER ist rechtlich nicht zur Durchführung einer Ex-post-Bewertung von Gebotszonenprüfungen verpflichtet. Der Marktbericht der ACER von 2018 und der IMR von 2019 zur CACM-Leitlinie und zur FCA-Leitlinie enthielten jedoch Vorschläge für seitens der Kommission vorzunehmende Änderungen des Prozesses zur Überprüfung der Gebotszonen unter Berücksichtigung der Lehren aus dem Pilotprojekt. Die Vorschläge der ACER erzielten einige Wirkung: In Artikel 14 der Elektrizitätsverordnung (Neufassung) wird die Einführung eines Überprüfungsverfahrens mit spezifischeren

Merkmale (klarere Schritte und Fristen, Annahme der Methodik durch die ACER usw.) vorgeschrieben. Unklar bleibt allerdings, in welchem Umfang die in der CACM-Leitlinie definierten Verfahren und Kriterien für das Überprüfungsverfahren noch anwendbar sind, sowohl bei dieser neu gestalteten Überprüfung als auch bei anderen, in der näheren Zukunft zu entwickelnden Überprüfungen. Die CACM-Leitlinie wurde nach diesen neuen Anforderungen der Elektrizitätsverordnung nicht geändert.

Das neue Überprüfungsverfahren (nach Artikel 14 der Neufassung der Elektrizitätsverordnung) hat sich erheblich (um mehr als ein Jahr) verzögert, da die ACER zusätzliche Informationen angefordert hat, um über alternative Konfigurationen entscheiden zu können, die bei der anstehenden Überprüfung der Gebotszonen durch die ÜNB berücksichtigt werden sollen.

Anhang VI – Beteiligung der NRB an der ACER-Arbeitsgruppe Elektrizität (EWG) (2019–2021)

Anzahl der abgehaltenen Sitzungen	26
Österreich	26
Deutschland	26
Frankreich	26
Belgien	25
Spanien	26
Schweden	26
Portugal	26
Italien	26
Niederlande	26
Polen	26
Ungarn	20
Dänemark	25
Finnland	25
Tschechien	24
Irland	24
Luxemburg	19
Slowenien	10
Kroatien	11
Griechenland	19
Litauen	13
Lettland	18
Malta	0
Rumänien	17
Estland	4
Zypern	4
Bulgarien	0
Slowakei	10
Vereinigtes Königreich	13

Quelle: ACER.

Anhang VII – Durchsetzungsentscheidungen der NRB im Zusammenhang mit der REMIT-Verordnung – Stromgroßhandelsmarkt (Stand 4. Juni 2022)

Datum des Verstoßes	Datum der Entscheidung	NRB, Mitgliedstaat	Marktteilnehmer	Art des Verstoßes gegen die REMIT-Verordnung	Bezug zum Regelreservemarkt	Geldbuße	Status
Oktober 2016	25. April 2022	CRE (FR)	Electricité de France SA	Artikel 3 und 4	Nein	500 000 Euro	Rechtsmittel möglich
November 2016	25. April 2022	CRE (FR)	EDF Trading Limited	Artikel 5	Nein	50 000 Euro	Rechtsmittel möglich
Juni 2019	30. September 2021	BNetzA (DE)	Energi Danmark A/S	Artikel 5	Nein	200 000 Euro	Rechtskräftig
Juni 2019	30. September 2021	BNetzA (DE)	Optimax Energy GmbH	Artikel 5	Nein	175 000 Euro	Angefochten
März 2019 - September 2020	24. August 2021	OFGEM (UK)	ESB Independent Generation Trading Limited und Carrington Power Limited	Artikel 5	Ja	6 000 000 Pfund Sterling (ca. 7 Millionen Euro)	Rechtskräftig
September 2017 - März 2020	16. Dezember 2020	OFGEM (UK)	EDF Energy (Thermal Generation) Limited	Artikel 5	Ja	6 000 000 Pfund Sterling (ca. 6,7 Millionen Euro)	Rechtskräftig

Winter 2016	25. März 2020	OFGEM (UK)	InterGen (UK) Ltd, Coryton Energy Company Ltd, Rocksavage Power Company Ltd und Spalding Energy Company Ltd	Artikel 5	Ja	37 291 000 Pfund Sterling (ca. 42,5 Millionen Euro)	Rechtskräftig
18. März 2019	September 2019	MEKH (HU)	MAVIR Magyar Villamosenergia- ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Artikel 5	Nein	1 000 000 Forint (ca. 3 000 Euro)	Rechtskräftig
2015	21. Dezember 2018	Staatsanwalt/DUR (DK)	Neas Energy A/S	Artikel 5	Nein	153 000 dänische Kronen (ca. 20 400 Euro)	Rechtskräftig
2015	30. Oktober 2018	Staatsanwalt/DUR (DK)	Energi Danmark A/S	Artikel 5	Nein	1 104 000 dänische Kronen (ca. 147 000 Euro)	Rechtskräftig
30. November - 23. Dezember 2013	24. November 2015	CNMC (ES)	Iberdrola Generación S.A.U.	Artikel 5	Nein	25 000 000 Euro	Rechtsmittel eingelegt
Geldbußen insgesamt							82 295 400 Euro

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang VIII – Gesamtzahl der neuen Fälle potenzieller Verstöße gegen die REMIT-Verordnung pro Jahr und pro NRB

Federführende NRB	2017	2018	2019	2020	2021	Insgesamt	Fälle aufgrund der Aufsicht durch die ACER	Fälle aufgrund sonstiger Mitteilungen
NRB 1	7	5	10	8	6	36	2	34
NRB 2	1	2	0	0	0	3		3
NRB 3	2	3	3	13	6	27	2	25
NRB 4	2	5	0	2	1	10		10
NRB 5	9	15	14	13	12	63	4	59
NRB 6	19	13	4	2	12	50		50
NRB 7	16	4	7	7	12	46		46
NRB 8	2	5	3	6	2	18		18
NRB 9	0	1	0	3	0	4		4
NRB 10	2	7	3	8	8	28	1	27
NRB 11	2	0	3	6	12	23	2	21
NRB 12	0	0	0	2	0	2		2
NRB 13	1	2	4	5	4	16		16
NRB 14	7	5	7	10	5	34	1	33
NRB 15	0	1	0	0	0	1		1
NRB 16	3	5	14	0	4	26	1	25
NRB 17	3	2	1	5	2	13		13
NRB 18	2	4	7	3	7	23		23
NRB 19	3	3	1	0	2	9		9
NRB 20	0	2	0	0	0	2		2
NRB 21	3	15	19	5	1	43		43
NRB 22	0	0	0	1	0	1		1
NRB 23	0	0	0	2	1	3		3
NRB 24	0	2	5	1	1	9		9
NRB 25	0	0	2	0	2	4		4
NRB 26	0	0	0	0	0	0		0
NRB 27	0	0	0	0	0	0		0
NRB 28	0	0	0	0	0	0		0
Beteiligung mehrerer federführender NRB	1	1	3	0	9	14	7	7
Insgesamt (alle Verstöße gegen die REMIT-Verordnung)	85	102	110	102	109	508	20	488
<i>Fälle aufgrund der Aufsicht durch die ACER</i>	0	2	4	5	9	20		
<i>Fälle aufgrund sonstiger Mitteilungen</i>	85	100	106	97	100	488		
Insgesamt (Verstöße gegen Artikel 3 und 5 der REMIT-Verordnung)	64	82	90	93	102	431	20	411
<i>Fälle aufgrund der Aufsicht durch die ACER</i>	0	2	4	5	9	20		
<i>Fälle aufgrund sonstiger Mitteilungen</i>	64	80	86	88	93	411		

Quelle: ACER.

Anhang IX – Die Website der ACER: ein wichtiges Transparenzinstrument, das nicht effektiv genutzt wird

Im Vergleich zur Website der Kommission oder zu den Websites anderer EU-Agenturen erfüllt die Website der ACER die Erwartungen nicht. Dies gilt z. B. für die folgenden Punkte:

- Die Website ist nicht benutzerfreundlich. Im Vergleich zu den Websites der Kommission oder der ESMA ist die Suchfunktion für die gesamte Website ungenau und liefert bei der Suche nach bestimmten Dokumenten häufig keine Ergebnisse. Da keine Filteroptionen zur Verfügung stehen, können externe Benutzer keine Gruppen von Dokumenten nach bestimmten Kriterien abrufen. Das Filter-Tool, das externen Nutzern ermöglichen soll, nach bestimmten Meldungen von NRB im Zusammenhang mit TCM zu suchen, funktioniert nicht¹²².
- Die TCM sind auf der Website der ACER nicht alle öffentlich zugänglich, und es gibt keine Hinweise darauf, welche Fassungen noch in Kraft sind und welche ersetzt wurden.
- Die Website enthält keine Angaben darüber, wie bei der ACER Zugang zu nicht direkt zugänglichen Dokumenten beantragt werden kann.
- Die ACER veröffentlicht keine Dokumente über die Aktivitäten ihrer Arbeitsgruppen, Taskforces oder Expertengruppen (z. B. Protokolle oder Tagesordnungen von Sitzungen, Listen der Sitzungsteilnehmer, Aktionspläne, Ergebnisse oder Berichte). Die internen Regeln der ACER sehen Transparenz in Bezug auf Treffen mit Organisationen und Selbstständigen vor¹²³.
- In den Sitzungsprotokollen des Regulierungsrats wird nicht festgehalten, welche NRB gegen bestimmte Entscheidungen und Stellungnahmen gestimmt haben und warum.
- Bestimmte Dokumente, deren Veröffentlichung gesetzlich vorgeschrieben ist, werden überhaupt nicht veröffentlicht¹²⁴. Dies gilt z. B. für Hintergrunddokumente zu Sitzungen des Verwaltungsrats oder des

¹²² <https://surveys.acer.europa.eu/eusurvey/publication/ACERnotification>.

¹²³ Entscheidung 2017-35 des Direktors über die Veröffentlichung von Informationen über Sitzungen mit Organisationen oder Selbstständigen.

¹²⁴ Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2019/942 und Artikel 10 Absatz 4 der früheren Verordnung (EG) Nr. 713/2009.

Regulierungsrats¹²⁵. Außerdem waren einige Entscheidungen des Direktors oder des Verwaltungsrats nicht verfügbar¹²⁶, und der Regulierungsrat hat 2022 keine offiziellen Dokumente veröffentlicht¹²⁷.

- Die Daten für die MMR werden beispielsweise der jeweiligen MMR-Ausgabe beigelegt, anstatt dass eine einzige Datenbank erstellt wird, die mit Filtern durchsucht werden könnte und mit der Zeitreihen erstellt werden könnten¹²⁸.
- Die ACER veröffentlicht keine Daten aus der REMIT-Datenbank (siehe Ziffer **114**). Außerdem werden bestimmte MMR-Daten nicht veröffentlicht¹²⁹ (keine öffentliche Begründung).

¹²⁵ Beispielsweise der ACER-Bericht über die Verwendung von Engpasserlösen 2020.

¹²⁶ Es wurde beispielsweise kein offizieller Beschluss des Direktors über die Einrichtung des REMIT-Ausschusses veröffentlicht.

¹²⁷ <https://acer.europa.eu/the-agency/organisation-and-bodies/board-of-regulators/board-official-documents>

¹²⁸ Beispielsweise https://ec.europa.eu/energy/data-analysis/energy-union-indicators/scoreboard_de

¹²⁹ MMR – wholesale electricity markets 2020, S. 15 (Daten zu den Tabellen i und ii).

Abkürzungen und Akronyme

ACER: *EU Agency for the Cooperation of Energy Regulators* (EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden)

CACM: *Guideline on capacity allocation and congestion management* (Leitlinie für Kapazitätszuweisung und Engpassmanagement)

ENTSO (Strom): *European Network of Transmission System Operators for Electricity* (Europäisches Netz der Übertragungsnetzbetreiber (Strom))

ESMA: *European Securities and Markets Authority* (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde)

GD COMP: Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission

GD ENER: Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission

IMR: *Implementation monitoring report* (Bericht über die Überwachung der Umsetzung)

NEMO: *Nominated electricity market operator* (nominierter Strommarktbetreiber)

NRB: nationale Regulierungsbehörde

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

REMIT: *Regulation on wholesale energy market integrity and transparency* (Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts)

TCM: *Terms, conditions and methodologies* (Modalitäten, Bedingungen und Methoden)

ÜNB: Übertragungsnetzbetreiber

VNB: Verteilernetzbetreiber

Glossar

Day-Ahead-Markt: Markt, auf dem Strom und Übertragungskapazitäten am Tag vor dem Liefertag gehandelt werden.

Gebotszone: größtes geografisches Gebiet, in dem die Marktteilnehmer Energie austauschen können, ohne Übertragungskapazitäten erwerben zu müssen.

Intraday-Markt: Markt, auf dem Strom und Übertragungskapazität an demselben Tag gehandelt wird, an dem der Strom geliefert wird.

Modalitäten, Bedingungen und Methoden: technische Spezifikationen, die die Netzkodizes und Leitlinien ergänzen und für deren Umsetzung erforderlich sind.

Netzüberlastung/Engpass: Situation, bei der das Stromangebot die Netzkapazität übersteigt.

Over-the-Counter-Markt (OTC-Markt): Markt für den Handel zwischen Marktteilnehmern (bilateral oder über einen Makler) ohne Beteiligung einer Strombörse.

Regelreservemarkt: von den Übertragungsnetzbetreibern verwalteter Markt für den Handel mit der Energie, die benötigt wird, um Angebot und Nachfrage im Stromnetz in Echtzeit auszugleichen.

Strombörse: virtueller Marktplatz für den Großhandel mit Strom nach formalen Regeln.

Stromgroßhandelsmarkt: Markt, auf dem Strom zwischen Erzeugungsunternehmen und Einzelhandelsanbietern gehandelt wird und an dem auch Finanzintermediäre, Energiehändler und Großverbraucher beteiligt sind.

Terminmarkt: Markt, auf dem Strom und Übertragungsrechte Tage, Wochen oder Monate vor der Lieferung gehandelt werden.

Übertragungskapazität: Strommenge, die zwischen den Gebotszonen des Stromnetzes transportiert werden kann.

Übertragungsnetzbetreiber: für ein nationales Hochspannungsnetz zuständiges Unternehmen.

Verbindungsleitung: physische Verbindung im Übertragungsnetz zwischen zwei Gebotszonen oder Ländern.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63214>

Antworten der ACER

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63214>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63214>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes. Herr Kozlovs wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Edite Dzalbe und der Attachée Laura Graudina, den Leitenden Managern Valeria Rota und Juan Ignacio Gonzalez Bastero sowie dem Aufgabenleiter Stefano Sturaro und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Adrian Savin. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marc Hertgen und Satu Levelä-Ylinen. Richard Moore und Laura Mcmillan leisteten sprachliche Unterstützung. Zsolt Varga leistete Unterstützung im Zusammenhang mit dem Datenmaterial.



Von links nach rechts: Adrian Savin, Stefano Sturaro, Laura Graudina, Mihails Kozlovs, Edite Dzalbe, Juan Ignacio Gonzalez Bastero.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Abbildung Kasten 1: © Next Kraftwerke GmbH.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-9360-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/882707	QJ-AB-23-003-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9351-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/242753	QJ-AB-23-003-DE-Q

Die Schaffung eines vollständig integrierten Energiebinnenmarkts begann im Jahr 1996, und die Vollendung dieses Projekts ist angesichts der Energie- und Lebenskostenkrise, mit der die Bürgerinnen und Bürger der Union derzeit konfrontiert sind, noch dringlicher geworden.

Der Hof prüfte, ob der Regulierungsansatz der Kommission und die Aufsicht durch die EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) zur Vollendung der Integration und zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarkts der EU beigetragen haben.

Obwohl in den letzten 10 Jahren einige wichtige Erfolge erzielt wurden, waren die Fortschritte bei der Integration in den einzelnen Marktsegmenten und Regionen der EU nur langsam und uneinheitlich. Sieben Jahre nach Ablauf der vom Rat ursprünglich auf 2014 festgesetzten Frist ist keine der verbindlichen Leitlinien für die Regulierung vollständig umgesetzt worden; außerdem kam es zu einer Reihe von Verzögerungen, und zwar vor allem aufgrund der komplexen Rechtsstruktur und der Schwächen des EU-Governance-Rahmens.

Die ACER ist nicht befugt, eine einheitliche Durchsetzung der Vorschriften auf nationaler Ebene sicherzustellen, und ihre Marktüberwachung ist nach wie vor unvollständig, was dazu führt, dass nur eine begrenzte Anzahl von Sanktionen verhängt wird.

Der Hof empfiehlt der Kommission, den Regulierungs- und Durchsetzungsrahmen zu straffen und die Governance-Struktur der ACER zu verbessern. Die ACER sollte ihre Überwachungstätigkeiten verstärken sowie die Transparenz ihrer Arbeit und die Rechenschaftslegung über ihre Tätigkeit verbessern.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Antworten der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (EuRH): Integration des Elektrizitätsbinnenmarktes

1. Kurze Antwort von ACER

ACER stimmt der allgemeinen Feststellung des Hofes zu, dass ein vollständig integrierter Energiebinnenmarkt aufgrund der Energiekrise und der gestiegenen Lebenshaltungskosten, mit denen die EU-Bürger derzeit konfrontiert sind, noch dringlicher geworden ist.

Der Prüfungsbericht des Hofes wird zu einer Zeit veröffentlicht, in der die Sensibilitäten in Bezug auf die Vorteile und Auswirkungen der Strommarktintegration in der EU zugenommen haben. Dabei handelt es sich um eine ernsthafte Debatte, die die Gefahr einer künftigen Zersplitterung des Strommarkts birgt. Daher sind Präzision und Messbarkeit wichtiger als je zuvor.

Standpunkt von ACER zu den wichtigsten Bemerkungen des EuRH zur Integration des Strommarkts

- ACER hätte einen ausgewogeneren Überblick über die enormen Anstrengungen und Erfolge bei der Integration der nationalen Strommärkte begrüßt.
- Europas Stromnetz ist das weltweit am stärksten integrierte System. Es bringt erhebliche Vorteile für die europäischen Bürger und Unternehmen. Ausgehend von einem Szenario ohne grenzüberschreitenden Handel im Jahr 2021 schätzt ACER, dass sich diese Vorteile auf etwa 34 Mrd. EUR pro Jahr belaufen¹, da sie den grenzüberschreitenden Handel zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen und die Resilienz und Versorgungssicherheit der Mitgliedstaaten verbessern².
- Der Erfolg Europas bei der Integration des Elektrizitätssystems ist das Ergebnis der Bemühungen vieler³, und ACER hätte die Anerkennung dieser Komplexität und dieses Aufwands begrüßt.
- ACER hätte die Anerkennung einer Reihe wichtiger Erfolge im Zeitraum 2015-2021 begrüßt, die die Vorteile des Projekts zur Integration des europäischen Strommarkts deutlich machen. Dazu gehören die Schaffung (2018) einer zentralen Vergabeplattform, die die verfügbaren langfristigen und kurzfristigen Übertragungskapazitätsrechte an allen EU-Binnengrenzen zuweist; die einheitliche europäische Intraday-Marktkopplung in 15 Ländern (2018) sowie die Inbetriebnahme der europäischen Ausgleichsplattformen während der letzten zwei Jahre, die dazu beitragen wird, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und neuen Akteuren (z. B.

¹ Siehe Zusammenfassung und Ziffer 38 der Bemerkungen des EuRH-Berichts.

² Einzelheiten finden sich in der [abschließenden Bewertung von ACER der Gestaltung des Stromgroßhandelsmarkts in der EU](#) vom April 2022.

³ Dazu gehören unter anderem die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, Netz- und Marktbetreiber, Händler sowie ACER und die nationalen Regulierungsbehörden.

Laststeuerung und erneuerbare Energien) die Teilnahme an diesem Markt zu ermöglichen.

ACER akzeptiert die Empfehlungen mit Ausnahme des Zieltermins gemäß Empfehlung 3. Die Agentur hält es für schwierig, die Marktüberwachungsempfehlung bis 2025 vollständig umzusetzen.

2. Allgemeine Bemerkungen von ACER zur Integration der EU-Strommärkte

ACER hätte die Anerkennung der enormen Anstrengungen und Erfolge bei der Integration der nationalen Strommärkte begrüßt, die den grenzüberschreitenden Handel in den letzten zehn Jahren angekurbelt und den Bürgern und Unternehmen in der EU erhebliche Vorteile gebracht haben. Das eigentliche Ergebnis dieser enormen Bemühungen ist, dass das europäische Energiesystem das weltweit am stärksten integrierte System ist. Ausgehend von einem Szenario ohne grenzüberschreitenden Handel im Jahr 2021 schätzt ACER, dass sich diese Vorteile auf etwa 34 Mrd. EUR pro Jahr belaufen,⁴ da sie den grenzüberschreitenden Handel zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen und die Resilienz und Versorgungssicherheit der Mitgliedstaaten verbessern⁵.

Die Integration der europäischen Strommärkte ist noch nicht abgeschlossen. ACER hätte die Anerkennung einer Reihe wichtiger Erfolge aus dem Zeitraum 2015-2021 begrüßt. Zu den Errungenschaften, die entscheidende Meilensteine auf dem Weg zur Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes darstellen und die Vorteile dieses europäischen Strommarktintegrationsprojekts verdeutlichen, gehören:

- die schrittweise Harmonisierung der Vorschriften für langfristige Übertragungsrechte und die Schaffung (Oktober 2018) einer zentralen Vergabepattform, die die verfügbaren langfristigen und kurzfristigen Übertragungskapazitätsrechte an allen EU-Binnengrenzen zuweist und als Ersatz für die einheitliche Day-Ahead-Marktkopplung dient;
- die Einführung der einheitlichen europäischen Intraday-Marktkopplung (Juni 2018) in 15 Ländern, die nach zwei Erweiterungswellen mit der vierten und letzten Welle (d. h. der Integration Griechenlands und der Slowakei) bald vollständig abgeschlossen sein dürfte;
- die Inbetriebnahme der europäischen Ausgleichsplattformen während der letzten zwei Jahre, deren Entwicklung dazu beitragen wird, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und die Beteiligung neuer Akteure (z. B. Laststeuerung und erneuerbare Energien) an diesem Markt zu erleichtern; sowie
- die jüngste Inbetriebnahme des Day-Ahead-Flow-Projekts der Kernregion (8. Juni 2022), mit dem die Nutzung bestehender zonenübergreifender Kapazitäten in etwa der Hälfte Europas (13 Länder) optimiert wird.

Darüber hinaus weist die ACER darauf hin, dass der europäische Elektrizitätsbinnenmarkt:

- angesichts seines hohen Ehrgeizes und der Beteiligung mehrerer Akteure das anspruchsvollste, länderübergreifende Energieintegrationsprojekt der Welt ist;

⁴ Siehe Zusammenfassung und Ziffer 38 der Bemerkungen des EuRH-Berichts.

⁵ Einzelheiten finden sich in der [abschließenden Bewertung von ACER der Gestaltung des Stromgroßhandelsmarkts in der EU](#) vom April 2022.

- aufgrund seines Erfolgs die Mitgliedstaaten besser in der Lage waren, die derzeitige Krise auf dem Energiemarkt (geringere Preisvolatilität und bessere Versorgungssicherheit) und die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen;
- einen größeren Anteil erneuerbarer Energien in Europa ermöglicht hat, und zwar schneller, sicherer und kostengünstiger als ursprünglich erwartet;
- von entscheidender Bedeutung für die Versorgungssicherheit mehrerer Mitgliedstaaten sein wird, die in hohem Maße von der Bereitstellung grenzüberschreitender Kapazitäten für den Handel abhängen.

In diesem komplexen Marktintegrationsprozess liegt der Wert von ACER nicht nur darin, die nationalen Regulierungsbehörden zusammenzubringen, sondern auch darin, alle Beteiligten einzubeziehen und Stellungnahmen zu kurzfristigen und längerfristigen Herausforderungen abzugeben. Neben verbindlichen Entscheidungen und der Abgabe von Empfehlungen zur weiteren Verbesserung des Funktionierens des Elektrizitätsbinnenmarkts umfassen diese Bemühungen auch die erfolgreiche Initiative von ACER zur Einführung einer inklusiven und wirksamen Überwachungsstrategie durch die Einrichtung von vier europäischen Ausschüssen der Interessenträger, die zur Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der Netzkodizes beitragen sollen – sowie des Funktionierens und der Funktionsweise der gemäß den Netzkodizes festgelegten Verfahren und Vorkehrungen – auf lokaler, regionaler und gesamteuropäischer Ebene gemäß den [Mandaten](#) dieser Ausschüsse der Interessenträger.

3. Besondere Bemerkungen

Bemerkung VIII (Zusammenfassung)

Zwar begrüßt ACER Vorschläge zur weiteren Verbesserung ihres Überwachungsansatzes in der Zukunft, ist jedoch der Ansicht, dass ihr Überwachungsansatz wirksam dazu beigetragen hat, das Bewusstsein für die zentralen Fragen zu schärfen, die bei der Umsetzung (oder deren Fehlen) von Netzkodizes und Rahmenleitlinien auf dem Spiel stehen.

Außerdem

- 1) waren während der letzten sieben Jahre (d. h. seit der Annahme der Netzkodizes und Leitlinien) alle internen (Task Forces, Arbeitsgruppe, Regulierungsrat) und externen Strukturen (Europäische Ausschüsse der Interessenträger, Dreigliedrige Koordinierungsgruppen (EC-ACER-ENTSO-E), hochrangige Gruppe für die Überwachung der Umsetzung (EC-ACER-ENTSO-E), Forum der europäischen Stromregulierungsbehörde „Florenz“) der Überwachung der Fortschritte und Herausforderungen bei der Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien der EU gewidmet. Insbesondere betont die ACER die Rolle und den Beitrag der europäischen Ausschüsse der Interessenträger bei der Aufrechterhaltung des ständigen Drucks auf die beteiligten und für die Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien verantwortlichen Parteien, seien es Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB), nominierte Strommarktbetreiber (NEMO), nationale Regulierungsbehörden und manchmal ACER und die Europäische Kommission.
- 2) ACER unterscheidet zwischen der Überwachung der verbindlichen EU-weiten Netzkodizes (bei denen die ACER erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um konsequent, systematisch und umfassend über den Stand ihrer Umsetzung Bericht zu erstatten) und der Überwachung der Leitlinien (bei der die Anstrengungen hauptsächlich auf die rechtzeitige Annahme der Modalitäten, Bedingungen und

Methoden gerichtet wurden).

Mit diesem breiten Spektrum interner und externer Strukturen wurden die Europäische Kommission, die nationalen Regulierungsbehörden, die Mitgliedstaaten und die Interessenträger gut über den Stand der Umsetzung der einzelnen Netzkodizes und Leitlinien informiert.

Bemerkung 73

Die Interessenträger wurden aktiv an der Überwachung der Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien beteiligt, insbesondere über die vier europäischen Ausschüsse der Interessenträger (ESC), die unmittelbar nach der Annahme der Leitlinien eingerichtet wurden (siehe das Mandat dieser ESC sowie die Tagesordnung, die Protokolle und das Material dieser Sitzungen seit ihrer Einrichtung auf der Website der Ausschüsse der Interessenträger (www.entsoe.eu)).

ACER hat die Empfehlungen aus ihrer ersten CACM/⁶FCA⁷-Leitlinie weiterverfolgt und 2021 eine Empfehlung für eine CACM 2.0-Leitlinie abgegeben. Im Oktober 2022 leitete die ACER ein Konsultationsverfahren ein, das im März 2023 zu einem Vorschlag zur Änderung der FCA-Leitlinie führen sollte.

Im ersten 2019 veröffentlichten Bericht über die Überwachung der Umsetzung (IMR) wurde die Leitlinie für den Systemausgleich von ACER nicht berücksichtigt, da sich die Tätigkeiten zur Umsetzung der Leitlinie über den Systemausgleich auf die rechtzeitige Annahme von Modalitäten, Bedingungen und Methoden konzentrierten, die in der Regel der Durchführung von Projekten vorausgeht.

Bemerkung 84

Während ACER im Rahmen der Marktüberwachungsberichte weder der Europäischen Kommission noch dem Europäischen Parlament eine offizielle Stellungnahme übermittelt hat, legte sie den nationalen Regulierungsbehörden, ÜNB und anderen Interessenträgern in verschiedenen Dokumenten Empfehlungen vor. Beispiele:

- 1) eine über die gemeinsame Kapazitätsberechnungs-, Redispatching- und Countertrading-Kostenteilungsmethode im Jahr 2016;
- 2) eine über die Umsetzung des für den zonenübergreifenden Handel verfügbaren Mindestspielraums;
- 3) eine über die Überarbeitung der CACM-Leitlinie.

Bemerkung 130

ACER ist der Auffassung, dass das Ergebnis ihrer Überwachungstätigkeit mit der Überwachung durch Personen, die beruflich Geschäfte tätigen, (PBGT) und auch Finanzaufsichtsbehörden, vergleichbar ist. Die derzeit geringe Zahl von Durchsetzungsbeschlüssen, die auf vorläufigen Bewertungen von ACER beruhen, steht in

⁶ [Verordnung \(EU\) 2015/1222 der Kommission vom 24. Juli 2015 zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement](#)

⁷ [Verordnung \(EU\) 2016/1719 der Kommission vom 26. September 2016 zur Festlegung einer Leitlinie für die Vergabe langfristiger Kapazität.](#)

Zusammenhang mit der in absoluten Zahlen geringen Zahl der Befassungen durch ACER. Relativ gesehen haben die ACER-Befassungen in den letzten fünf Jahren jedoch stetig zugenommen, und zwar von 2,4 % auf 8,8 % aller der Agentur gemeldeten Fälle. Dies ist in erster Linie auf den Personalmangel für Überwachungstätigkeiten, die unvollständige Marktüberwachung und die Vorlaufzeit der Untersuchungen der NRB zurückzuführen.

4. Antworten von ACER auf die Empfehlungen des EuRH

ACER nimmt zur Kenntnis, dass die Empfehlungen 1, 2, 5 und 7 an die Kommission gerichtet sind.

Empfehlung 3 – Verbesserung der Überwachung der Integrität der Großhandelsmärkte durch ACER

ACER akzeptiert die Empfehlung mit Ausnahme des Zieldatums für die Umsetzung. Die Umsetzung dieser Empfehlung bis 2025 ist unrealistisch.

Die Agentur hat in ihren jährlichen Programmplanungsdokumenten seit 2016 immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass sie mit den vorhandenen Ressourcen ihre rechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 7 Absatz 1 der REMIT-Verordnung nicht angemessen erfüllen kann⁸. Der Interne Auditdienst der Kommission und der EuRH haben dies bestätigt.

Angesichts der Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Programmplanungsdokument 2022-2024 von ACER und zum Finanzbogen wurden ACER zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen gewährt. Die neuen Mitarbeiter werden jedoch bis 2027 schrittweise eingestellt.

In Bezug auf Artikel 7 Absatz 1 der REMIT-Verordnung liegt der Schwerpunkt von ACER nun darauf, zunächst den Erfassungsbereich der Marktüberwachung auszuweiten, indem in den nächsten fünf Jahren Warnmeldungen entwickelt und verbessert werden. Für diese Tätigkeit fehlte es ACER in der Vergangenheit an ausreichenden finanziellen Mitteln, weshalb ein erheblicher Nachholbedarf besteht. Zweitens stellt ACER zusätzliche Marktüberwachungsexperten ein, um die steigende Zahl von „ausgelösten Warnmeldungen“ zu bewältigen, die eine manuelle Bewertung durch Sachverständige erfordern, und um den Erfassungsbereich der Überwachung auszuweiten. Drittens wird die Marktüberwachungstätigkeit von ACER durch die sich entwickelnden Großhandelsmärkte in der EU (z. B. SIDC, Intraday-Auktionen und EU-Ausgleichsplattform) und eine mögliche Ausweitung der REMIT-Jurisdiktionen (z. B. die Region der Energiegemeinschaft bereitet sich auf die Einführung der Marktkopplung vor) vor Herausforderungen gestellt. Viertens wurde ACER kürzlich von der Europäischen Kommission mit der Erstellung eines LNG-Benchmarks beauftragt und könnte (je nach den politischen Diskussionen) möglicherweise mit der Umsetzung eines „Mechanismus zur Korrektur des Gasmarkts“ beauftragt werden. Diese zusätzlichen Aufgaben könnten die Arbeiten an der Umsetzung dieser Empfehlung bis 2025 verzögern.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die ACER bestrebt, ihren rechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 7 Absatz 1 der REMIT-Verordnung nachzukommen, indem sie die erforderlichen zusätzlichen Mittel, die im Rahmen des Finanzbogens bereitgestellt werden, bis 2027 schrittweise aufnimmt.

⁸ [Verordnung \(EU\) Nr. 1227/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (REMIT)

Empfehlung 4 – Beschleunigung der Nutzung von REMIT-Gebühren zur Behebung von Mängeln bei der Marktüberwachung von ACER

ACER akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 6 – Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht von ACER

ACER akzeptiert die Empfehlung.



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts

Komplexe rechtliche Strukturen, Verzögerungen, Schwächen in der Verwaltungspraxis und eine unvollständige Marktüberwachung behindern die umfassende Verwirklichung des ehrgeizigen Ziels

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES.....	3
1. Regelungsrahmen für die Integration der EU-Strommärkte	3
2. Umsetzung des Regelungsrahmens.....	5
3. Umsetzung der REMIT-Verordnung durch ACER.....	6
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES.....	7
Empfehlung 1 – Straffere Anwendung des Regelungsrahmens.....	7
Empfehlung 2 – Stärkung des Rahmens für die Überwachung der Netzleitlinien.....	8
Empfehlung 3 – Bessere Überwachung der Integrität von Großhandelsmärkten durch die ACER.....	8
Empfehlung 4 – Beschleunigte Nutzung der nach der REMIT-Verordnung zu entrichtenden Gebühren zur Beseitigung von Schwächen bei der Marktüberwachung durch die ACER.....	8
Empfehlung 5 – Verbesserung der Verwaltungspraxis der ACER.....	9
Empfehlung 6 – Verbesserung der Transparenz und der Rechenschaftslegung der ACER	9
Empfehlung 7 – Prüfung der Notwendigkeit eines Rahmens zur einheitlichen Anwendung von Sanktionen	9

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

In den letzten zehn Jahren haben die großen Anstrengungen der Europäischen Union zur weiteren Integration der Elektrizitätsmärkte in Europa und zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels erhebliche Vorteile für die EU-Bürger und -Verbraucher mit sich gebracht. Diese Vorteile daraus, dass der grenzüberschreitende Handel zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht und die Versorgungssicherheit in einem größeren geografischen Gebiet verbessert wird, werden von der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) auf rund 34 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.¹ Die derzeitige Energiekrise hat zwar Schwachstellen bei der Gestaltung des Strommarkts aufgezeigt, aber auch deutlich gemacht, dass das Bestehen eines integrierten Marktes dazu beigetragen hat, Strombeschränkungen oder Stromausfälle in bestimmten Regionen zu vermeiden, da der in einem großen geografischen Gebiet erzeugte Strom dorthin fließen konnte, wo er benötigt wurde.

Die Marktkopplung² (d. h. der Strom sowie die Verbindungskapazitäten für den Transport des Stroms können ganz einfach auf einer gemeinsamen EU-Handelsplattform gehandelt werden) hat sich sowohl auf den Day-Ahead- als auch auf den Intraday-Märkten weiter verbessert. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Day-Ahead-Marktkopplung ab 2022 an allen Grenzen zwischen EU-Mitgliedstaaten erfolgreich umgesetzt wurde. Dies wurde nicht zuletzt durch die Netzkodizes und Leitlinien – Verordnungen der Kommission, die auf der Grundlage von Ermächtigungen in der Elektrizitätsverordnung (EG) Nr. 714/2009 (jetzt Verordnung (EU) 2019/943) erlassen und in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Verbund der Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO (Strom)) und ACER erarbeitet wurden – ermöglicht. Diese enge Zusammenarbeit ist nicht nur deshalb äußerst wichtig, weil das in der Branche vorhandene Fachwissen genutzt werden muss, sondern auch, damit bei den wichtigsten Interessenträgern eine Eigenverantwortung gegenüber den Vorschriften erreicht wird, da dies deren Umsetzung erleichtert. Aus denselben Gründen sind ENTSO (Strom), die Energieregulierungsbehörden der Mitgliedstaaten und ACER gemeinsam an der Ausarbeitung zusätzlicher verbindlicher und ausführlicher Vorschriften im Rahmen bestimmter Leitlinien für den Strombereich beteiligt.

Das vom Europäischen Rat gesetzte Ziel, die Integration des Energiebinnenmarkts bis 2014 zu vollenden³, ist noch nicht vollständig erreicht worden. Trotz dieser politischen Einigung der Staats- und Regierungschefs aller EU-Mitgliedstaaten bestehen unterschiedliche nationale Gegebenheiten und Interessen, sodass bei dem Versuch, sich auf Verbesserungen des EU-Regelungsrahmens zu einigen, Kompromisse erforderlich sind. So konnte beispielsweise bei der Neufassung der Elektrizitätsverordnung (EU) 2019/943 eine Einigung nur erzielt werden, indem den Mitgliedstaaten mehr Zeit für die Anpassung der Struktur ihrer Märkte (Gebotszonen) an die physischen Gegebenheiten (verfügbare Netzkapazitäten) eingeräumt wurde.

Dies zeigt, dass die Integration der europäischen Elektrizitätsmärkte⁴ trotz der großen Fortschritte, die bisher erzielt wurden, ein fortlaufender Prozess ist, auch weil neue Herausforderungen wie die aktuelle Energiekrise neue Antworten erfordern. Die Bemühungen um eine Optimierung der Gestaltungsmöglichkeiten für den Strommarkt sollten die Bemühungen um die Umsetzung des

¹ Siehe die Ziffern der Zusammenfassung und Ziffer 38 der Bemerkungen im Bericht des EuRH.

² Siehe Ziffern 34, 35, 37 und 42 der Bemerkungen im Bericht des EuRH.

³ Siehe Ziffer 23 des Abschnitts zu Prüfungsumfang und Prüfungsansatz sowie Ziffern 33 und 37 der Bemerkungen im Bericht des EuRH.

⁴ Siehe Ziffer 27 des Abschnitts zu Prüfungsumfang und Prüfungsansatz sowie Ziffern 40 und 97 der Bemerkungen im Bericht des EuRH.

bestehenden Rahmens nicht verzögern. Dazu gehören die Verbesserung der Verbraucherrechte, das Hinwirken auf das Ziel, dass dem Handel im Jahr 2025 mindestens 70 % der Verbindungskapazitäten zur Verfügung stehen, die Strukturierung des Marktes in einer Art und Weise, dass die richtigen Impulse gesetzt werden, um Investitionen in die Bereiche mit entsprechendem Bedarf zu lenken, sowie die Ermittlung und Beseitigung von Verzerrungen und Fällen von Marktversagen. Dies geht eindeutig aus dem Bericht zur Lage der Energieunion 2022 hervor, der am 18. Oktober 2022 angenommen wurde.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

1. Regelungsrahmen für die Integration der EU-Strommärkte

Die europäischen Strommärkte werden auf EU-Ebene durch eine umfassende Reihe von EU-Rechtsvorschriften reguliert, die über mehr als 20 Jahre hinweg schrittweise aktualisiert worden sind. Ein wichtiger Schritt war die Verordnung (EG) Nr. 714/2009, mit der Netzkodizes und Leitlinien für den Strombereich eingeführt wurden, bei denen es sich um Verordnungen der Kommission handelt, die in Zusammenarbeit mit den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) und ACER entwickelt wurden. In diesen Netzkodizes und Leitlinien für den Strombereich sind verbindliche technische Vorschriften festgelegt, die erforderlich sind, um grenzüberschreitende Stromflüsse und den grenzüberschreitenden Stromhandel zu erleichtern, wodurch die Vorschriften für die europäischen Stromnetze und -märkte ergänzt und gestärkt wurden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der gewählte legislative Ansatz dazu beigetragen hat, die Funktionsweise der EU-Strommärkte zu verbessern und die Marktintegration zu fördern. Die Schlussfolgerungen des EuRH beruhen auf Indikatoren wie der Preiskonvergenz zwischen Gebotszonen oder dem Volumen des grenzüberschreitenden Handels. Nach Ansicht der Kommission ist die Preiskonvergenz kein Ziel an sich, da sie übermäßige Investitionen in die Netzinfrastruktur erfordern würde.⁵

Die jüngste Überarbeitung der besagten Reihe von EU-Rechtsvorschriften erfolgte von 2016 bis 2019 und führte insbesondere zur Neufassung der Elektrizitätsrichtlinie (EU) 2019/944, der Neufassung der Elektrizitätsverordnung (EU) 2019/943 und der Neufassung der ACER-Verordnung (EU) 2019/942. Als Ergebnis der interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat wurden mit diesen Neufassungen wichtige Bestimmungen aus Netzkodizes und Leitlinien (Verordnungen der Kommission) in das (vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassene) Sekundärrecht der EU aufgenommen, z. B. Kernvorschriften bezüglich der Bereitstellung grenzüberschreitender Verbindungskapazitäten für den Handel. In dieser Antwort konzentriert sich die Kommission auf die vier Leitlinien für den Strombereich⁶, was mit den einschlägigen EU-Vorschriften übereinstimmt, die der EuRH in seinem Prüfungsumfang berücksichtigt hat.

⁵ Siehe Ziffer 2 der Zusammenfassung, die Feststellungen im Abschnitt zum EU-Regelungsrahmen, Ziffer 51 der Bemerkungen und Empfehlung 1 im Bericht des EuRH.

⁶ Verordnung (EU) 2015/1222 der Kommission zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement (Capacity Allocation and Congestion Management, CACM), Verordnung (EU) 2017/1719 der Kommission zur Festlegung einer Leitlinie für die Vergabe langfristiger Kapazität (Forward Capacity Allocation, FCA), Verordnung (EU) 2017/2195 der Kommission zur Festlegung einer

Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Umsetzung der EU-Vorschriften als Ganzes betrachtet werden muss und nicht nur im Hinblick auf diese vier Leitlinien für den Strombereich. So wurde von den beiden gesetzgebenden Organen in den interinstitutionellen Verhandlungen über das Paket „Saubere Energie“ beschlossen, wichtige Vorschriften für die Überprüfung der Gebotszonenkonfiguration in die Elektrizitätsverordnung (EU) 2019/943⁷ aufzunehmen. Daher muss das Verfahren für die Überprüfung der Gebotszonen uneingeschränkt zusammen mit den einschlägigen Vorschriften für die Gebotszonenkonfiguration in der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1222 der Kommission zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement betrachtet werden. Nach Ansicht der Kommission ist der Hauptgrund für die fehlende Preiskonvergenz zwischen Gebotszonen der Mangel an physischen Verbindungskapazitäten. So besteht beispielsweise zwischen Spanien und Portugal eine nahezu vollständige Preiskonvergenz, während sie zwischen Spanien und Frankreich deutlich geringer ist. Der Grund hierfür ist nicht das Bestehen von Markthindernissen, die dazu führen können, dass Verbindungsleitungen nicht für den Handel verfügbar sind, sondern die begrenzte Kapazität der Verbindungsleitungen. Die Kommission stellt fest, dass der EuRH unter anderem das Volumen des grenzüberschreitenden Handels als Indikator verwendet. Nach Ansicht der Kommission ist jedoch nicht der Umfang des Handels entscheidend, sondern dass der Stromhandel das soziale Wohlergehen der europäischen Kunden erhöht und die Integration erneuerbarer Energien erleichtert.

Die beiden gesetzgebenden Organe haben das Verfahren für die Annahme neuer Netzkodizes in der Verordnung (EG) Nr. 714/2009 festgelegt. Neue Netzkodizes werden von den Übertragungsnetzbetreibern vorgeschlagen, die im ENTSO (Strom) – einer ebenfalls durch die Verordnung (EG) Nr. 714/2009 geschaffenen Einrichtung – zusammenarbeiten. Dementsprechend nahm die Ausarbeitung der Netzkodizes einige Zeit in Anspruch, da ENTSO (Strom) und ACER zunächst eingerichtet werden mussten. Während im ENTSO (Strom) an den Vorschlägen für verbindliche Netzkodizes gearbeitet wurde, gab es parallel dazu auch einen Prozess der freiwilligen Umsetzung, der von der ACER gesteuert wurde. So konnten, wie vom EuRH festgestellt⁸, einige der wirtschaftlichen Vorteile der Marktintegration bereits vor der Annahme und Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien genutzt werden.

Als ENTSO (Strom) seine Vorschläge für die Netzkodizes vorlegte, erwiesen sich vier von ihnen als nicht ausreichend detailliert und ausgereift, sodass sie in dieser Form nicht angenommen werden konnten. Zudem wurde festgestellt, dass die technischen Einzelheiten so komplex und ausführlich waren (z. B. mit detaillierteren Vorschriften auf gesamteuropäischer Ebene, aber auch an verschiedene Regionen innerhalb der EU angepasst), dass sie als Vorschriften in Verordnungen der Kommission nicht zweckmäßig gewesen wären. Daher wurde eine effizientere Alternative darin gesehen, solche technischen Einzelheiten in Form von Modalitäten und Methoden (Terms, Conditions and Methodologies, TCM) weiterzuentwickeln, die in den Leitlinien für den Strombereich festgelegt sind und der Genehmigung durch die Regulierungsbehörden unterliegen. Dadurch konnten die unmittelbar in den Leitlinien festgelegten Vorschriften bereits wirksam werden, während Verzögerungen bei der Ausarbeitung der komplexeren, ausführlicheren Vorschriften die Fortschritte bei der Annahme anderer Vorschriften nicht behinderten. Die Kommission betont, dass TCM ebenso wie Netzkodizes und Leitlinien verbindlich sind und so wie Entscheidungen von ACER oder Entscheidungen der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten von Letzteren durchgesetzt werden können und müssen. Der Gesetzgeber hat die Vorgehensweise, wonach ausführlichere technische Vorschriften mittels TCM festgelegt werden, bestätigt (vgl. die Verordnungen (EU) 2019/942 und (EU) 2019/943).

Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem (Electricity Balancing, EB) und Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb (System Operation, SO).

⁷ Artikel 14 bis 16.

⁸ Siehe Ziffern 39 und 42 der Bemerkungen im Bericht des EuRH.

Bei der Durchführung der Folgenabschätzung stellte die Kommission fest, dass die rechtzeitige Annahme der Leitlinien für die weitere Integration der bestehenden nationalen Strommärkte von entscheidender Bedeutung wäre. Die nationalen Märkte wiesen bestimmte Gemeinsamkeiten auf (z. B. die Anwendung des Grenzpreisprinzips auf den Day-Ahead-Märkten), aber auch ihre eigenen Besonderheiten. Die Leitlinien ermöglichen die Verwirklichung eines wirklich europaweiten Strommarkts, der dieser Realität Rechnung trägt und auf den umfangreichen vorbereitenden Arbeiten von ENTSO (Strom) und ACER aufbaut. Andererseits hätte der Versuch, den Strommarkt quasi von Grund auf „ideal“ zu gestalten, nicht nur bedeutet, diese Vorbereitungsarbeiten zu verwerfen, sondern auch die Umsetzung behindert und verzögert und somit zu langsameren Fortschritten bei der Marktintegration geführt. Die derzeitige Gestaltung des Strommarkts hat zu einer größeren Auswahl für die Verbraucher geführt und jahrelang zu einer erschwerten Stromversorgung beigetragen. Die derzeitige Energiekrise hat jedoch tatsächlich gewisse Mängel des Regelungsrahmens aufgezeigt, weshalb die Kommission beabsichtigt, bestimmte EU-Vorschriften für Stromgroßhandelsmärkte neu zu bewerten und 2023 einen diesbezüglichen Vorschlag vorzulegen.

2. Umsetzung des Regelungsrahmens

Das grundsätzliche Governance-System für den EU-Strommarkt wurde 2009 im dritten Energiebinnenmarktpaket

- mit der Entflechtung von Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) und Verteilernetzbetreibern (VNB) eingeführt. Das bedeutet, dass die Betreiber des Stromnetzes unbeeinflusst von potenziellen Interessenkonflikten als Stromerzeuger oder Stromlieferanten auftreten können. Die ÜNB sind im Europäischen Netz der Übertragungsnetzbetreiber (Strom) (ENTSO (Strom)) zusammengeschlossen.⁹
- Die unabhängigen Energieregulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten werden auf EU-Ebene durch die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) ergänzt.

Die Befugnis von ACER, in Zusammenarbeit mit den Energieregulierungsbehörden der Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen zu treffen, ist für die Integration der Strommärkte unerlässlich. Die politisch heikelsten Entscheidungen können nicht vom Direktor allein getroffen werden, sondern bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln der im Regulierungsrat von ACER vertretenen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten. Dadurch wird das Risiko begrenzt, dass eine kleine Anzahl von Regulierungsbehörden ACER daran hindert, verbindliche Entscheidungen zu treffen. Dies ist ein wesentlicher Grund für die Erfolge, die bei der Integration des Strommarkts bereits erzielt wurden: In vielen anderen Politikbereichen muss der Mehrwert der EU-Integration durch die „offene Koordinierungsmethode“¹⁰, etwa mit Berichterstattungspflichten und Konformitätsdruck, verfolgt werden. Im Gegensatz dazu werden die EU-Strommärkte durch ein umfassendes Paket verbindlicher Vorschriften auf EU-Ebene reguliert. Diese Vorschriften werden in enger Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten ausgearbeitet, die jedoch kein Vetorecht zur Verfolgung einzelner nationaler Interessen nutzen können.

Dieses Governance-System hat sich bewährt und wurde mit einigen Überarbeitungen durch die Neufassung der Elektrizitätsrichtlinie (EU) 2019/944, die Neufassung der Elektrizitätsverordnung (EU) 2019/943 und die Neufassung der ACER-Verordnung (EU) 2019/942 sowie eine anschließende gezielte Änderung der Leitlinien für den Strombereich¹¹ bestätigt. Diese Überarbeitungen umfassen:

⁹ Mit der Neufassung der Elektrizitätsverordnung (EU) 2019/943 wurde die Europäische Organisation der Verteilernetzbetreiber (EU-VNBO) als entsprechende Einrichtung für VNB eingeführt.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html>

¹¹ Durchführungsverordnung (EU) 2021/280 der Kommission vom 22. Februar 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2015/1222, (EU) 2016/1719, (EU) 2017/2195 und (EU) 2017/1485 zwecks Anpassung an die Verordnung (EU) 2019/943.

- genauere Vorschriften hinsichtlich des Rechts der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten, Sanktionen zu verhängen oder einem zuständigen Gericht die Verhängung solcher Sanktionen vorzuschlagen, wodurch ihre Befugnisse zur Durchsetzung von EU-Vorschriften, einschließlich Entscheidungen von ACER, gestärkt wurden,
- Vorschriften über Durchsetzungsmaßnahmen der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten, erforderlichenfalls unter Einbeziehung von ACER, für den Fall, dass ENTSO (Strom) oder andere nach EU-Recht geschaffene Einrichtungen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen,
- Straffung des Verfahrens für die Ausarbeitung von Netzkodizes und Leitlinien sowie von Modalitäten und Methoden im Rahmen der Leitlinien, indem ACER das Recht und die Pflicht übertragen wurde, die vom ENTSO (Strom) vorgelegten Vorschläge bei Bedarf zu überarbeiten.

Gemäß Artikel 45 Absatz 1 der ACER-Verordnung (EU) 2019/942 nimmt die Kommission bis zum 5. Juli 2024 mit Unterstützung eines unabhängigen externen Experten eine Bewertung vor, in deren Rahmen die Leistung von ACER im Verhältnis zu ihren Zielen, ihrem Mandat und ihren Aufgaben beurteilt wird. In diesem Zusammenhang wird die Kommission prüfen, ob die Rolle von ACER im Governance-System für die Verwirklichung und Sicherung integrierter Strommärkte nach wie vor zweckmäßig ist. Im Rahmen der Beurteilung werden jedoch nicht nur die potenziellen Auswirkungen auf die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Vorschriften, sondern auch die finanziellen Auswirkungen sorgfältig geprüft. Derzeit tragen die Regulierungsbehörden erheblich zur Arbeit von ACER bei. Falls die Arbeit ihrer Vertreter in den vier Arbeitsgruppen und 14 ACER-Taskforces von ACER-Personal übernommen werden soll, dürfte ACER erhebliche zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen benötigen.

3. Umsetzung der REMIT-Verordnung durch ACER

Der Kommission ist bewusst, dass es der ACER an personellen und finanziellen Ressourcen für ihre Aufgaben nach Maßgabe der REMIT-Verordnung¹² mangelt. Die Kommission hat darauf in zweierlei Hinsicht reagiert:

1. Sie hat von der neuen Möglichkeit nach Artikel 32 der ACER-Verordnung (EU) 2019/942 Gebrauch gemacht, Gebühren für Tätigkeiten einzuführen, die ACER durch die REMIT-Verordnung übertragen wurden. Mit dem Beschluss (EU) 2020/2152 der Kommission vom 17. Dezember 2020 werden der ACER die erforderlichen zusätzlichen Einnahmen ermöglicht.
2. Der Stellungnahme der Kommission vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Programmplanungsdokuments von ACER für den Zeitraum 2022–2024 und zur Angemessenheit der der Agentur zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen war ein Finanzbogen zu Rechtsakten beigefügt, mit dem ACER 15 zusätzliche Stellen für die Umsetzung der REMIT-Verordnung zugewiesen wurden. Angesichts der Schwierigkeiten, fachlich geeignetes Personal zu finden, und der aufwendigen Einarbeitung neuer Mitarbeiter in den REMIT-Teams werden diese neuen Stellen von ACER bis zum Jahr 2027 schrittweise besetzt.

Ab 2022 wird ACER zusätzliche personelle Ressourcen erhalten, die im Jahr 2027 15 Vollzeitäquivalenten entsprechen werden.¹³ Die Bewältigung von Umsetzungsproblemen aufgrund von Personalmangel braucht jedoch Zeit, da zunächst qualifiziertes Personal gefunden und eingestellt werden muss und gegebenenfalls neue Mitarbeiter ausgebildet werden müssen. Die Kommission ist jedoch zuversichtlich, dass die neuen Einnahmen durch Gebühren und die 15 zusätzlichen Stellen es ermöglichen werden, dass ACER ihre Aufgaben im Rahmen der REMIT-Verordnung angemessen

¹² Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts.

¹³ Stellungnahme der Kommission vom 5. Oktober 2021 zum Entwurf des Programmplanungsdokuments der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden für den Zeitraum 2022–2024 und zur Angemessenheit der der Agentur zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen (COM(2021) 7024 final).

erfüllen kann. Die in der Stellungnahme der Kommission angegebene Anzahl der zusätzlichen Stellen beruht auf ihrer Bewertung der Arbeitsbelastung und der Angemessenheit der Ressourcen der Agentur. Die Kommission weist darauf hin, dass die Aufstockung der Stellen eine außergewöhnliche Maßnahme ist, wenn man die für die Kommission geltende Anforderung, die Personalausstattung stabil zu halten, und die strikte politische Linie berücksichtigt, wonach die Haushaltsmittel der Agenturen (jährlicher EU-Zuschuss und Planstellen) nur durch einen Legislativvorschlag zur Verlängerung des Mandats der jeweiligen Agentur aufgestockt werden können.

Die Kommission betont jedoch, dass regulatorische Änderungen, die zu zusätzlichen Aufgaben und einer zusätzlichen Arbeitsbelastung für ACER führen (z. B. im Zusammenhang mit möglichen Verbesserungen des REMIT-Rahmens mit dem Ziel, die Markttransparenz zu verbessern, die Überwachungskapazitäten auszubauen und mögliche Fälle von Marktmissbrauch in der EU effizienter und wirksamer zu überwachen), es erfordern würden, die Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Ressourcen von ACER angemessen zu bewerten.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Empfehlung 1 – Straffere Anwendung des Regelungsrahmens

Die Kommission sollte

- a) **bei der Ausarbeitung von Netzkodizes und Leitlinien systematisch die Kosten und den Nutzen daraus bewerten, dass in Modalitäten und Methoden die weitere Umsetzung dieser Netzkodizes und Leitlinien geregelt wird, insbesondere mit Blick auf den möglichen Verwaltungsaufwand für ACER, die NRB und die Marktteilnehmer (Zieldatum für die Umsetzung: ab 2023)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1a an.

- b) **die EU-Vorschriften für die Preisbildung im Stromgroßhandel angesichts der derzeitigen Energiekrise und des Ausbaus der Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen einer erneuten Überprüfung unterziehen (Zieldatum für die Umsetzung: 2023)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1b an.

Im Jahr 2023 plant die Kommission eine gezielte Überarbeitung der wichtigsten EU-Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, damit die Verbraucher vor dem Hintergrund der hohen Energiepreise, die im Zusammenhang mit der derzeitigen Energiekrise zu beobachten sind, von einer sicheren und erschwinglichen Stromversorgung aus regenerativer und CO₂-armer Erzeugung profitieren.

- c) **Vorschriften einführen, mit denen Anreize für Nachfrageflexibilität geschaffen werden (Zieldatum für die Umsetzung: 2025)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1c an.

Bis 2025 wird sie eine Verordnung der Kommission für einen Netzkodex oder eine Leitlinie zur Laststeuerung vorschlagen.

Empfehlung 2 – Stärkung des Rahmens für die Überwachung der Netzleitlinien

- a) **Die Kommission und die ACER sollten die Strategie für die Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen der Netzkodizes und der Leitlinien klären und sie im Zeitverlauf und in allen Mitgliedstaaten konsequent anwenden. (Zieldatum für die Umsetzung: 2023)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2a an.

ACER erstattet der Kommission regelmäßig über verschiedene Kanäle Bericht, nicht zuletzt im Rahmen regelmäßiger informeller bilateraler Kontakte auf Arbeitsebene. Die Kommission wird prüfen, wie ein stärker formalisierter Ansatz mehr Klarheit schaffen könnte, und gleichzeitig versuchen, die Arbeitsbelastung, die durch eine stärker formalisierte Berichterstattung noch zusätzlich zu der umfangreichen Arbeit, die für die Umsetzung der Netzkodizes und Leitlinien unmittelbar relevant ist, anfallen könnte, möglichst gering zu halten.

- b) **Mit Unterstützung durch die ACER sollte die Kommission die Schwächen der Transparenzplattform und des EU-Rahmens für die Erfassung von Energiedaten überprüfen und bei Bedarf korrigierende legislative Maßnahmen ergreifen. (Zieldatum für die Umsetzung: 2025)**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2b an.

Zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 543/2013 der Kommission vom 14. Juni 2013 über die Übermittlung und Veröffentlichung von Daten in Strommärkten ist die Annahme eines Durchführungsrechtsakts im Rahmen des Prüfverfahrens erforderlich, wobei das Verfahren erst nach der Überprüfung beginnt.

Empfehlung 3 – Bessere Überwachung der Integrität von Großhandelsmärkten durch die ACER

(Zieldatum für die Umsetzung: 2025)

Um die Marktüberwachung zu verbessern und potenziellen Marktverzerrungen vorzubeugen, sollte die ACER die REMIT-Verordnung in vollem Umfang umsetzen, indem sie beispielsweise die Datenerfassung der Marktüberwachung nach Maßgabe der REMIT-Verordnung vervollständigt, die Erfassung von ihr überwachter missbräuchlicher Verhaltensweisen ausweitet und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Untersuchungen durch die Einrichtung von Untersuchungsgruppen fördert.

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an ACER gerichtet ist.

Empfehlung 4 – Beschleunigte Nutzung der nach der REMIT-Verordnung zu entrichtenden Gebühren zur Beseitigung von Schwächen bei der Marktüberwachung durch die ACER

(Zieldatum für die Umsetzung: bis Ende 2023)

Die ACER sollte die Verwendung zusätzlicher finanzieller Mittel aufgrund der nach der REMIT-Verordnung zu entrichtenden Gebühren beschleunigen, um Schwächen bei ihrer Tätigkeit nach Maßgabe der REMIT-Verordnung (etwa infolge des veralteten IT-Systems oder aufgrund von

Personalmangel) zu begegnen. Außerdem sollte die ACER den Personalbedarf der Abteilungen anhand der festgelegten Prioritäten besser überwachen.

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an ACER gerichtet ist.

Empfehlung 5 – Verbesserung der Verwaltungspraxis der ACER

(Zieldatum für die Umsetzung: 2025)

Die Kommission sollte Verbesserungen für die Verwaltungsstruktur der ACER prüfen und vorschlagen, mit denen die Unabhängigkeit von den NRB und von nationalen Interessen erhöht wird und die Durchsetzungsbefugnisse sowie die Konvergenzinstrumente gestärkt werden.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 5 teilweise an, da sie sich vor der von den beiden gesetzgebenden Organen geplanten Bewertung nicht zu einem Legislativvorschlag verpflichten kann. Gemäß Artikel 45 Absatz 1 der ACER-Verordnung (EU) 2019/942 nimmt die Kommission bis zum 5. Juli 2024 eine Bewertung vor, in deren Rahmen die Leistung von ACER im Verhältnis zu ihren Zielen, ihrem Mandat und ihren Aufgaben beurteilt wird. Im Rahmen der Bewertung wird insbesondere geprüft, ob das Mandat von ACER möglicherweise geändert werden muss und welche finanziellen Auswirkungen eine solche Änderung hätte.

Empfehlung 6 – Verbesserung der Transparenz und der Rechenschaftslegung der ACER

(Zieldatum für die Umsetzung: Bis 2023)

Die ACER sollte die Transparenz ihrer Arbeit und die Rechenschaftslegung über ihre Tätigkeit verbessern, indem sie den öffentlichen Zugang zu den Dokumenten und Daten auf ihrer Website erleichtert, eine vollständige und zeitnahe Veröffentlichung ihrer Entscheidungen und Daten im Einklang mit den rechtlichen Anforderungen sicherstellt und eine klar definierte Transparenzpolitik auf der Grundlage bewährter Verfahren einführt.

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an ACER gerichtet ist.

Empfehlung 7 – Prüfung der Notwendigkeit eines Rahmens zur einheitlichen Anwendung von Sanktionen

(Zieldatum für die Umsetzung: 2023)

Um die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu fördern und Regulierungsarbitrage zu verhindern, sollte die Kommission

- a) prüfen, ob die Sanktionen für Verstöße gegen EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten einheitlich geregelt sind und angewendet werden**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 7a teilweise an.

Durchsetzungsmaßnahmen im Allgemeinen und Sanktionen im Besonderen hängen in hohem Maße von den nationalen Verwaltungsvorschriften und -gepflogenheiten ab. Die Kommission wird prüfen, ob die nationalen Regulierungsbehörden über die Instrumente zur Durchsetzung der EU-Vorschriften

verfügen und ob die Mitgliedstaaten somit Artikel 59 Absatz 3 Buchstabe d der Elektrizitätsrichtlinie (EU) 2019/944 ordnungsgemäß umsetzen.

b) gegebenenfalls einen Rahmen entwickeln, mit dem gemeinsame Mindestanforderungen für Sanktionen festgelegt werden

Die Kommission nimmt die Empfehlung 7b teilweise an.

Angesichts der zahlreichen möglichen Verstöße gegen die Rechtsvorschriften für den EU-Energiebinnenmarkt, die unter Artikel 59 Absatz 3 Buchstabe d der Elektrizitätsrichtlinie abgedeckt sind, ist es nicht möglich, einen Rahmen, „mit dem gemeinsame Mindestanforderungen für Sanktionen festgelegt werden“, für alle Sanktionen zu entwickeln, die von den nationalen Regulierungsbehörden potenziell verhängt werden könnten. Stattdessen könnte für den eindeutiger abgegrenzten Erfassungsbereich der REMIT-Verordnung ein stärker harmonisierter Rahmen für Sanktionen in Betracht gezogen werden.

Zeitschiene – Sonderbericht 03/2023

Integration des Elektrizitätsbinnenmarkts:

komplexe Rechtsstruktur, Verzögerungen, Schwächen bei der Governance und lückenhafte Marktüberwachung behindern die vollständige Verwirklichung des ambitionierten Ziels

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	27.4.2021
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	23.9.2022
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	13.12.2022
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission in allen Sprachfassungen	13.1.2023
Eingang der offiziellen Antworten der ACER in allen Sprachfassungen	11.1.2023