



Ausarbeitung

Europarechtliche Vorgaben zu Sondernetzentgelten im Bereich Elektrizität

**Europarechtliche Vorgaben zu Sondernetzentgelten
im Bereich Elektrizität**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 162/24
Abschluss der Arbeit: 3. Dezember 2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 1.1. | Netze | 4 |
| 1.2. | Netzentgelt | 4 |
| 1.3. | Individuelles Netzentgelt | 5 |
| 1.4. | Ermächtigung der Bundesnetzagentur | 5 |
| 1.5. | Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur | 6 |
| 1.6. | Fragestellung | 7 |
| | | |
| 2. | § 19 Abs. 2 StromNEV im Kontext der Energiewende | 7 |
| 2.1. | Ausgangssituation | 7 |
| 2.2. | Bisheriger Lösungsansatz: Bandlastprivileg | 8 |
| 2.3. | Anstieg der erneuerbaren Energien am Strommarkt | 9 |
| | | |
| 3. | Unionsrechtliche Vorgaben für Netzentgelte | 11 |
| 3.1. | Primärrecht | 11 |
| 3.2. | Sekundärrecht | 12 |
| 3.3. | Entsprechung durch § 19 Abs. 2 StromNEV? | 15 |
| 3.3.1. | Kostenorientierung | 15 |
| 3.3.2. | Integration erneuerbarer Energien | 16 |
| 3.3.3. | Netzsicherheit | 17 |
| 3.3.4. | Flexibilität | 18 |
| 3.3.5. | Effizienzsteigerung | 19 |
| 3.4. | Beihilfenrecht | 20 |
| | | |
| 4. | Fazit | 21 |

1. Einleitung

1.1. Netze

Die Betreiber der **Übertragungsnetze**

„transportieren den Strom von den Großzeugern (Kraftwerke und Offshore-Windparks) über große Distanzen zu den nachgelagerten Verteilnetzen. Nur so ist es möglich, dass beispielsweise mit dem in Norddeutschland aus Windkraft erzeugten Strom auch der Strombedarf im Süden Deutschlands bedient werden kann.“¹

Das Übertragungsnetz betreiben in Deutschland vier Eigentümer (Übertragungsnetzbetreiber, ÜNB) in vier geografischen Zonen. Es ist durch Umspannwerke an die **Verteilnetze** angeschlossen. Betreiber der Verteilnetze versorgen vornehmlich auf lokaler Ebene Verbraucher mit Strom. Derzeit gibt es 883 Verteilnetzbetreiber.²

1.2. Netzentgelt

Das Netzentgelt (auch Netznutzungsentgelt) ist eine Gebühr, die jeder Netznutzer für die Netznutzung an den Verteilnetzbetreiber zu zahlen hat.³ Die Einnahmen dienen der **Kostendeckung** von Ausbau und Instandhaltung der Übertragungs- und Verteilnetze.⁴ Sie sind also unabhängig von den Stromerzeugungskosten und bilden einen eigenständigen Bestandteil des (End-)Strompreises.⁵ Die Höhe des zulässigen Netzentgeltes orientiert sich gemäß § 21 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)⁶ an den angenommenen Kosten eines effizienten Netzbetriebs für ein Geschäftsjahr (sog. kostenorientierte Entgeltregulierung).⁷ Die **Stromnetzentgeltverordnung** (StromNEV)⁸

1 Bundesnetzagentur (BNetzA) zum Begriff „Übertragungsnetzbetreiber“ unter <https://www.smard.de/page/home/wiki-article/446/205184>.

2 Statista, Anzahl der Stromnetzbetreiber in den Jahren 2013 bis 2023, November 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/152937/umfrage/anzahl-der-stromnetzbetreiber-in-deutschland-seit-2006/>.

3 § 20 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 26 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236), https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/index.html.

4 Die Abwicklung zwischen Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber erfolgt intern, BNetzA, Zusammenhang von Strompreis und Netzentgelt, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK08/BK8_06_Netzentgelte/BK8_NetzE.html.

5 Vgl. BNetzA, Preisbestandteile und Tarife, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/PreiseAbschlaege/Tarife-table.html>.

6 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 26 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236), https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/index.html.

7 Heim/Hagemann, Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft (EWeRK) 2022, 140 (140); vgl. Missling, in: Theobald/Kühling, Energierecht, 125. EL Mai 2024, § 21 EnWG, Rn. 45.

8 Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung) vom 25. Juli 2005 (BGBl. I S. 2225), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405), <https://www.gesetze-im-internet.de/stromnev/index.html>.

regelt die Berechnungsmethode der Netzentgelte (vgl. § 1 StromNEV). Diese hat die Bundesregierung auf Grundlage von § 24 EnWG a. F.⁹ erlassen.

1.3. Individuelles Netzentgelt

Die individuellen Netzentgelte regelt § 19 Abs. 2 StromNEV. Hiernach vereinbaren Letztverbraucher (z. B. private Haushalte, Unternehmen) mit dem Verteilnetzbetreiber ein individuelles Netzentgelt, wenn

- ihre Jahreshöchstlast vorhersehbar in verbrauchsarmen (auch: lastschwachen) Zeiten liegt (**Atypik**/atypische Netznutzung, § 19 Abs. 2 S. 1 StromNEV)
- oder sie das Netz besonders intensiv nutzen (jährlich mindestens 7.000 Benutzungsstunden und 10 Gigawattstunden), **Bandlast**/Bandlastprivilegierung, § 19 Abs. 2 S. 2 bis 4 StromNEV.¹⁰

§ 19 StromNEV zielt auf Großverbraucher ab (v. a. Industriekunden). Das individuell vereinbarte Netzentgelt ist **niedriger** als das vom Netzbetreiber veröffentlichte Entgelt.

1.4. Ermächtigung der Bundesnetzagentur

§ 24 S. 1 EnWG a. F. hatte die Bundesregierung ermächtigt, Netzentgelte per Verordnung zu regeln. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat dies 2021 für unionsrechtswidrig erklärt.¹¹ Seiner Auffassung nach hatte die Norm der Bundesregierung Zuständigkeiten übertragen, die ausschließlich der BNetzA als Regulierungsbehörde vorbehalten sein müssen.¹²

Um den Vorgaben des EuGH nachzukommen, hat der deutsche Gesetzgeber die Bundesnetzagentur (BNetzA) gemäß § 21 Abs. 3 S. 4 Nr. 3 lit. f und S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 1 EnWG ermächtigt, selbst (also als Nicht-Verordnungsgeber) eine von der bisherigen StromNEV abweichende Regelung zu treffen.¹³ Hiervon will die BNetzA nun Gebrauch machen (dazu 1.5.).

9 Siehe § 24 EnWG a. F. unter <https://www.buzer.de/gesetz/2151/al188452-0.htm>.

10 Vgl. dazu BNetzA, Individuelle Netzentgelte Strom gemäß § 19 StromNEV, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK04/BK4_71_NetzE/BK4_71_Ind_NetzE_Strom/BK4_Ind_NetzEntg_Strom.html.

11 EuGH, Urteil vom 2. September 2021, Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland, C-718/18, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3D61CE32A664496BC3D27C193FF2CB3E?text=&docid=245521&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4779358>; hierzu Hoppe/Laboch-Semku, NVwZ 2021, 1441.

12 EuGH, Urteil vom 2. September 2021, Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland, C-718/18, Rn. 114 f., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3D61CE32A664496BC3D27C193FF2CB3E?text=&docid=245521&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4779358>.

13 BT-Drs. 20/7310 vom 19. Juni 2023, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, S. 53, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/073/2007310.pdf>.

Die derzeitige StromNEV tritt mit Ablauf des 31. Dezembers 2028 außer Kraft.¹⁴ Der Übergangszeitraum bis Ende 2028 soll der BNetzA genug Zeit geben, um eigene Regelungen zu treffen.¹⁵ Er entspricht der Länge der aktuellen vierten Regulierungsperiode (2024 bis 2028, vgl. § 3 Anreizregulierungsverordnung, ARegV¹⁶).¹⁷

1.5. Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur

Die BNetzA macht in ihrem Eckpunktepapier¹⁸ vom 24. Juli 2024 deutlich, dass sie die Reform des § 19 StromNEV als zwingend ansieht:

„Die Beschlusskammer 4 [der BNetzA] hat gemäß §§ 21 Abs. 3 Satz 4 Nr. 3 lit. f), S. 5; 29 Abs. 1 EnWG ein Verfahren für eine von § 19 Abs. 2 StromNEV abweichende Festlegung zur Setzung systemdienlicher Anreize durch ein Sondernetzentgelt für Industriekunden eingeleitet. Die **Reform** der Netzentgeltrabatte für Industrie- und Gewerbekunden ist aus Sicht der Beschlusskammer **unausweichlich**.“¹⁹

Die BNetzA sieht auf Dauer auch einen Widerspruch der Bandlastprivilegierung zu europarechtlichen Vorgaben:

-
- 14 Art. 15 Abs. 3 Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/405/VO.html>.
- 15 BT-Drs. 20/7310 vom 19. Juni 2023, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, S. 53, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/073/2007310.pdf>.
- 16 Anreizregulierungsverordnung vom 29. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2529), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405), <https://www.gesetze-im-internet.de/aregv/>.
- 17 Die Gesetzesbegründung spricht von der „Länge der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch laufenden Regulierungsperiode Strom der Anreizregulierung“. – BT-Drs. 20/7310 vom 19. Juni 2023, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, S. 132, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/073/2007310.pdf>. Das Gesetz trat gemäß Art. 15 am Tag nach der Verkündung am 28. Dezember 2023 in Kraft (BGBl. 2023 I Nr. 405 vom 28. Dezember 2023, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/405/VO.html>). Damit divergiert die in der Gesetzesbegründung genannte Regulierungsperiode von derjenigen, an der sich das Gesetz materiell orientiert.
- 18 Bundesnetzagentur (BNetzA), Eckpunktepapier zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- 19 So zusammenfassend: Bundesnetzagentur (BNetzA), Individuelle Netzentgelte Strom gemäß § 19 StromNEV, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK04/BK4_71_NetzE/BK4_71_Ind_NetzE_Strom/BK4_Ind_NetzEntg_Strom_basepage.html; Hervorhebung durch Verf.

„Die unveränderte Beibehaltung von § 19 Abs. 2 StromNEV wäre auf Dauer mit den **europäischen** und nationalen gesetzlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Netzentgeltsystematik **nicht** vereinbar.“²⁰

1.6. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, welche Vorgaben das **Europarecht**, insbesondere die Elektrizitätsbinnenmarktverordnung VO (EU) 2019/943 (EBM-VO)²¹, für die von der BNetzA beabsichtigte Reform der Sondernetzentgelte macht, und ob die EBM-Verordnung zwingend **vorschreibt**, dass das Bandlastprivileg des § 19 StromNEV umgestaltet werden muss.

2. § 19 Abs. 2 StromNEV im Kontext der Energiewende

2.1. Ausgangssituation

Die nachgefragte Strommenge (Stromverbrauch oder **Last**) unterliegt innerhalb eines Tages **Schwankungen**. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der nie unterschrittenen niedrigsten Tagesbelastung (sog. Grundlast), der sog. Mittellast und dem kurzzeitigen Höchstverbrauch (sog. Spitzenlast).²² Bestimmte Kraftwerke erzeugen rund um die Uhr die für die Grundlast erforderliche Strommenge (sog. Grundlastkraftwerke). Nicht alle Kraftwerke sind hierfür geeignet (grundlastfähig). So sind im Gegensatz zur konventionellen fossilen Stromerzeugung bestimmte erneuerbare Energiequellen wie Photovoltaik und Wind an Land aufgrund ihrer wetterabhängigen, volatilen Stromeinspeisung für sich genommen nicht grundlastfähig.²³

Bei einem Mehrbedarf zur Grundlast werden zusätzliche Kraftwerke zur Stromerzeugung eingesetzt. Solange Stromerzeugung und -verbrauch im Gleichgewicht zueinanderstehen, besteht die

20 BNetzA, Eckpunktepapier zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 8, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?__blob=publicationFile&v=4; Hervorhebungen durch Verf.

21 Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02019R0943-20240716>.

22 Grünwald/Ragwitz u.a., Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Regenerative Energieträger zur Sicherung der Grundlast in der Stromversorgung, April 2012, S. 5, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000131720>.

23 Vgl. zur Bevorzugung von Brennstoffkraftwerken und Laufwasserkraftwerken: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Energie-Glossar, Grundlastkraftwerke, <https://missione.bundesimmobilien.de/energie-glossar-grundlast-kraftwerke-f2e546486b54a978>; TAB, Regenerative Energieträger zur Sicherung der Grundlast in der Stromversorgung, April 2012, S. 5, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000131720>.

erforderliche **Netzstabilität**.²⁴ Geraten die beiden Variablen durch unerwartete und große Schwankungen aus dem Toleranzbereich heraus, können Stromausfälle entstehen.²⁵

2.2. Bisheriger Lösungsansatz: Bandlastprivileg

Um die Netzstabilität abzusichern und den Netzbetreibern mehr Planungssicherheit im Hinblick auf die jeweils zu erwartende Abnahmemenge zu geben, sollte durch die Bandlast eine **kontinuierliche** und **konstante** Abnahme gewährleistet werden.²⁶

Anreize hierfür soll das Bandlastprivileg nach § 19 Abs. 2 S. 2 bis 4 StromNEV bieten. Danach haben die ortsansässigen Verteilnetzbetreiber den Großverbrauchern ein reduziertes, individuelles Netzentgelt anzubieten. Diese Privilegierung soll eine „Gegenleistung für netzdienliches Verhalten“ darstellen.²⁷ § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV fordert dafür von den Großverbrauchern pro Abnahmestelle und Kalenderjahr

- eine Mindestbenutzungsstundenzahl von 7.000 Stunden (Kontinuität) und
- einen Stromverbrauch von mehr als zehn Gigawattstunden (Menge).

Ein Jahr mit 365 Tagen hat 8.760 Stunden. Damit entspricht eine Laufzeit von 7.000 Stunden einem Anteil von 79,91 % der Jahresstundenanzahl, in der Strom abgenommen wird. Dieser Faktor verdeutlicht die vorausgesetzte Kontinuität des Stromverbrauchs. Hinzu kommt die geforderte Abnahmemenge von mehr als zehn Gigawattstunden. Die Stromabnehmer können je nach Anzahl der jährlichen Benutzungsstunden eine weitere Reduzierung des Entgelts erreichen (in Stufen auf bis zu **10, 15 oder 20** % des veröffentlichten Netzentgelts, § 19 Abs. 2 S. 3 StromNEV). Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch die BNetzA (§ 19 Abs. 2 S. 5 StromNEV). Dadurch entstehende Mindereinnahmen der Netzbetreiber refinanzieren sich über die Umlage nach § 19 Abs. 2 S. 15 StromNEV durch Mehrzahlungen **aller** Letztverbraucher. Rechtfertigung für diese Privilegierung der Industriestromkunden ist, dass sie „durch ihr besonderes Verbrauchsverhalten einen individuellen Beitrag zur Senkung bzw. Vermeidung von Netzkosten erbringen“.²⁸

24 Grünwald/Ragwitz u.a., TAB, Regenerative Energieträger zur Sicherung der Grundlast in der Stromversorgung, April 2012, S. 6, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000131720>.

25 Bundesregierung, Stromausfall, Eine Risikoanalyse, 3. Januar 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/stromausfall-blackout-2129818>.

26 BNetzA, Eckpunkte zur Fortentwicklung der Industrienezentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 5, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

27 BMWK, Umsetzungsplan für Deutschland („Marktreformplan“) nach Art. 20 Verordnung (EU) 2019/943 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, Januar 2022, S. 26, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/umsetzungsplan-fur-deutschland-marktreformplan-nach-art-20-verordnung-eu-2019-943-uber-den-elektrizitatsbinnenmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

28 BNetzA/Bundeskartellamt, Monitoringbericht 2022, 14. Dezember 2022, S. 203, <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Monitoringberichte/monitoringberichtenergie2022.pdf>.

Das vereinbarte individuelle Netzentgelt muss daher die Höhe der durch die individuelle Nutzung tatsächlich eingesparten **Kosten** der Netz- und Umspannebene widerspiegeln (§ 19 Abs. 2 S. 4 StromNEV). Mithilfe dieses Opportunitätskostenansatzes sollten, so die Verordnungsbegründung, die Großverbraucher im allgemeinen Versorgungsnetz verbleiben und dort zur **Netzstabilität** beitragen, anstatt eine grundsätzlich günstigere Direktleitung zu errichten.²⁹ Darüber hinaus könne die konstante Bandlast und die damit für die Netzbetreiber verringerte Prognoseunsicherheit hinsichtlich der Verbrauchsschwankungen mit geringeren Netzausbau- und Netzkosten verbunden sein.³⁰ Ebenso würden so leistungsschwächere und somit kostengünstigere Anlagen zur Energiebereitstellung ausreichen.³¹

Großverbraucher nutzen das Bandlastprivileg, weil die Vorteile aus dem reduzierten Netzentgelt die Gewinne übersteigen können, die sie ansonsten durch flexibles Ausnutzen der Preisdifferenzen am Strommarkt hätten erwirtschaften können.³²

2.3. Anstieg der erneuerbaren Energien am Strommarkt

Als „langfristige Reaktion [...] auf die Energiekrise von 2022“ strebt die Europäische Union (EU) eine **Strommarktreform** an. Durch sie soll die EU besser gegen künftige Krisen und damit einhergehende Preisschocks gewappnet sein.³³ Laut dem Umsetzungsplan („Marktreformplan“) der Bundesregierung, den sie im Jahr 2022 gemäß Art. 20 Abs. 4 bis 8 EBM-VO erstellte, sollen

„Erneuerbare Energien bis 2030 einen Anteil von **80 Prozent der Stromversorgung** in Deutschland übernehmen. Um dieses Ziel zu erfüllen, müssen konventionelle Energieträger zügig durch erneuerbare Energieträger im Stromsystem ersetzt werden. [...] Die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen müssen dabei den Transformationsprozess hin zur

29 BR-Drs. 447/13 vom 29. Mai 2013, Verordnung der Bundesregierung, Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts, S. 17, <https://dserver.bundestag.de/brd/2013/0447-13.pdf>; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 18. Januar 2017, VI-3 Kart 148/15 (V), Rn. 79, https://www.justiz.nrw.de/nrwe/olgs/duesseldorf/j2017/VI_3_Kart_148_15_V_Beschluss_20170118.html; Mohr, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, 4. Aufl. 2017/2018, Band 3, § 19 StromNEV, Rn. 25

30 BR-Drs. 447/13 vom 29. Mai 2013, Verordnung der Bundesregierung, Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts, S. 16, <https://dserver.bundestag.de/brd/2013/0447-13.pdf>.

31 BR-Drs. 447/13 vom 29. Mai 2013, Verordnung der Bundesregierung, Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts, S. 16, <https://dserver.bundestag.de/brd/2013/0447-13.pdf>.

32 BNetzA, Bericht zu Stand und Entwicklung der Versorgungssicherheit im Bereich der Versorgung mit Elektrizität, Januar 2023, S. 14, zugleich Ausschuss-Drs. 20(25)281 vom 2. Februar 2023, <https://www.bundestag.de/resource/blob/963994/426254069988ea329bd588bd14c558a5/Ausschussdrucksache-20-25-281.pdf>.

33 Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union, Strommarktreform, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/electricity-market-reform/>.

Klimaneutralität intelligent steuern, um gleichzeitig ein hohes Versorgungsniveau bei bezahlbaren und wettbewerbsfähigen Preisen für Endverbraucher sicherzustellen.“³⁴

Schon bislang stieg der Anteil an erneuerbaren Energiequellen am Strommarkt kontinuierlich.³⁵

Erneuerbare Energien unterliegen natürlichen **Schwankungen**, die zum Beispiel von Sonneneinstrahlung oder Windverhältnissen abhängen. Diese Schwankungen lassen sich auf verschiedenen Wegen kompensieren.

Statt fossiler Grundlastkraftwerke für lange Volllasten sind **flexible Kraftwerke** mit kurzen An- und Abfahrtzeiten nötig.³⁶ Diese werden für den Teil der Stromnachfrage zugeschaltet, den erneuerbare Energien nicht decken können (sog. Residuallast).³⁷ Der Einsatz von Grundlastkraftwerken wäre bei einem solchen flexiblen Einsatz mit „hohen Ineffizienzen und erheblich erhöhten (An- und Abfahr-)Kosten verbunden“³⁸.

Zum steten Ausgleich von Stromerzeugung und Stromverbrauch (Netzstabilität) kann nicht nur ausgleichende Stromerzeugung, sondern eine ebenso **flexible Stromlast** beitragen.³⁹ Während die Förderung der atypischen Nutzung (§ 19 Abs. 2 S. 1 StromNEV) bereits eine Art von flexibler Stromabnahme anreizt (siehe 1.3.),⁴⁰ fördert das Bandlastprivileg (§ 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV) nur eine durchgehende Stromnutzung (siehe 2.2). Daher strebt die BNetzA insbesondere eine Reform des Bandlastprivilegs an (siehe 1.5.). Bedenken zur geltenden Netzentgeltsystematik hatte die BNetzA schon im Jahr 2015 geäußert. Das unflexible Abnahmeverhalten führe „in Situationen kritischer Netzzustände zu einer Verschärfung von diesen Netzzuständen“ und könne „dann

34 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Umsetzungsplan für Deutschland („Marktreformplan“) nach Art. 20 Verordnung (EU) 2019/943 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, Stand: Januar 2022, S. 5, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/umsetzungsplan-fur-deutschland-marktreformplan-nach-art-20-verordnung-eu-2019-943-uber-den-elektrizitatsbinnenmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=6; Hervorhebungen durch Verf.

35 Nach Sektoren: Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen, 23. Oktober 2024, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen>; Entwicklung des Anteils an der Bruttostromerzeugung seit 2000: Umweltbundesamt, Arbeitsgruppe Erneuerbare Energie-Statistik (AGEE-Stat), Entwicklung der Erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2023, S. 15, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/erneuerbare-energien-in-deutschland-2023_dia-gramme.pdf.

36 Grünwald/Ragwitz u.a., TAB, Regenerative Energieträger zur Sicherung der Grundlast in der Stromversorgung, April 2012, S. 6, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000131720>.

37 BMWK, Fragen und Antworten zur Versorgungssicherheit, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Versorgungssicherheit-Kohleausstieg/faq-versorgungssicherheit-kohleausstieg.html>.

38 Loske/Bier, Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e. V. (VIK), Die Rolle industrieller Energieverbraucher für die Stabilität der Stromnetze, Juni 2010, S. 2 f.

39 Vgl. auch Loske/Bier, Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e. V. (VIK), Die Rolle industrieller Energieverbraucher für die Stabilität der Stromnetze, Juni 2010, S. 1.

40 So auch BNetzA, Eckpunkte zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 5, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunkt Papier_24072024.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

„netzschädlich“ wirken“.⁴¹ Bereits bei der Änderung der Verordnung im Jahr 2013 merkte der Verordnungsgeber an:

„Vor diesem Hintergrund wird zukünftig darüber diskutiert werden müssen, ob Aspekte der Nachfrageflexibilisierung stärker zu berücksichtigen sind. Dies könnte dann erforderlich werden, falls bei einer weiterhin zunehmend flexiblen Einspeisung von Energie in das Netz ein gleichmäßiger Bezug von Energiemengen nicht mehr die positiven dämpfenden Wirkungen auf das Netz hat. In einem solchen Fall könnte es notwendig werden, eine Netzentgeltreduzierung an Aspekte der flexiblen Nachfragesteuerung zu knüpfen.“⁴²

3. Unionsrechtliche Vorgaben für Netzentgelte

3.1. Primärrecht

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union legt in Art. 194 Abs. 1 AEUV⁴³ folgende energiepolitische Ziele fest:

„Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der **Umwelt** folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- b) Gewährleistung der **Energieversorgungssicherheit** in der Union;
- c) Förderung der **Energieeffizienz** und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und **erneuerbarer** Energiequellen und
- d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.“⁴⁴

41 BNetzA, Bericht, Netzentgeltsystematik Elektrizität, Dezember 2015, S. 76, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1; vgl. auch Bockhacker/Förster/Kerpedzhiev/Buhl, Zeitschrift für Energiewirtschaft (ZfE) 2024, 34 (54).

42 BR-Drs. 447/13 vom 29. Mai 2013, Verordnung der Bundesregierung, Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts, S. 11, <https://dserver.bundestag.de/brd/2013/0447-13.pdf>.

43 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

44 Hervorhebungen durch Verf.

Somit bestehen drei Leitprinzipien: die Solidarität, der Binnenmarkt und der Umweltschutz. In deren Rahmen sollen die weiteren Ziele der lit. a bis d verfolgt werden.⁴⁵ Gemäß Art. 194 Abs. 2 AEUV erlässt der Unionsgesetzgeber Sekundärrechtsakte, um diese Ziele zu verwirklichen.⁴⁶

Zur Frage, ob es sich bei individuellen Netzentgelten um eine Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, siehe Abschnitt 3.4.

3.2. Sekundärrecht

Eine zentrale Sekundärrechtsnorm für die Netzentgeltregulierung bildet 18 EBM-VO. Aus ihr folgen rechtliche Maßstäbe für die Konzeption der Netzentgelte und Tarifmethoden auf nationaler Ebene.⁴⁷

Wie auch die Literatur anmerkt, ergibt sich aus Art. 18 aufgrund der **Vielzahl** an Kriterien nicht „ohne Weiteres“ ein „kohärenter Rechtsrahmen“ für die Netzentgelte.⁴⁸ Es bedarf daher einer Auslegung und Strukturierung der im Wortlaut formulierten Kriterien, um die einzelnen Vorgaben für die Netzentgelte zu extrahieren.

Art. 18 Abs. 1 und 2 EBM-VO lauten:

„(1) Die Entgelte, die die Netzbetreiber für den Zugang zu den Netzen erheben, einschließlich Entgelte für den Anschluss an die Netze, Entgelte für die Nutzung der Netze und etwaige Entgelte für den damit verbundenen Ausbau der Netze, müssen kostenorientiert und transparent sein, der Notwendigkeit der **Netzsicherheit** und der **Flexibilität** Rechnung tragen und die tatsächlichen **Kosten** insofern zum Ausdruck bringen, als sie denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen und unterschiedslos angewandt werden. Die

45 Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 194 AEUV, Rn. 3.

46 Vgl. zudem zu den unmittelbar aus dem Grundsatz der Energiesolidarität gemäß Art. 194 Abs. 1 AEUV resultierenden Pflichten der EU und der Mitgliedstaaten: EuG, Urteil vom 10. September 2019, Rs. T-883/16, Republik Polen v. Europäische Kommission, Rn. 72, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=217543&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>; bestätigt durch EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-848/19 P, Bundesrepublik Deutschland v. Republik Polen, Rn. 49, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244187&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

47 Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Dezember 2023, VI-3 Kart 183/23, Rn. 48, zum Konkretisierungs- bzw. Ausgestaltungsbedarf auf nationaler Ebene. Vgl. zum darüber hinaus bestehenden unionsrechtlichen Rechtsrahmen im Bereich der Netzentgeltregulierung überblicksartig: Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399); Schilderoth/Karmann/Hilpert/Kahles, Hrsg. Stiftung Umweltenergierecht, Das EU-Recht der Netzentgelte im Stromsektor, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 37 vom 11. September 2024, S. 11, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/09/Stiftung_Umweltenergierecht_Wuestudien_37_Netzentgelte.pdf.

48 So Schilderoth/Karmann/Hilpert/Kahles, Hrsg. Stiftung Umweltenergierecht, Das EU-Recht der Netzentgelte im Stromsektor, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 37 vom 11. September 2024, S. 11, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/09/Stiftung_Umweltenergierecht_Wuestudien_37_Netzentgelte.pdf.

Entgelte dürfen keine damit **nicht zusammenhängenden Kosten** zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele umfassen.

Unbeschadet des Artikels 15 Absätze 1 und 6 und der Kriterien in Anhang XI der Richtlinie 2012/27/EU^[49] muss die Methode zur Bestimmung der Netzentgelte in neutraler Weise langfristig durch Preissignale für Kunden und Erzeuger zur **Gesamteffizienz** des Netzes beitragen und insbesondere so angewandt werden, dass durch sie die an die Verteilerebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen gegenüber den an die Übertragungsebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen weder bevorzugt noch benachteiligt werden. Die Netzentgelte dürfen Energiespeicherung oder -aggregation weder bevorzugen noch benachteiligen und auch keine Negativanreize für Eigenerzeugung, Eigenverbrauch oder die Teilnahme an der **Laststeuerung** setzen. Diese Entgelte dürfen unbeschadet des Absatzes 3 dieses Artikels nicht entfernungsabhängig sein.

(2) Die Tarifmethoden

- a) spiegeln die Fixkosten der Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber wider und berücksichtigen sowohl Kapital- als auch Betriebskosten, einschließlich antizipatorischer Investitionen, um sowohl kurzfristig als auch langfristig angemessene Anreize für Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber zu setzen und so die **Effizienz** einschließlich der Energieeffizienz zu steigern,
- b) fördern die Marktintegration, die **Integration erneuerbarer Energie** und die **Versorgungssicherheit**,
- c) unterstützen die Nutzung von **Flexibilitätsleistungen** und ermöglichen die Nutzung **flexibler** Anschlüsse,
- d) fördern effiziente und zeitnahe Investitionen, einschließlich Lösungen zur Optimierung des bestehenden Netzes,
- e) unterstützen die Energiespeicherung, die **Lastensteuerung** und die damit verbundenen Forschungstätigkeiten,
- f) tragen zur Verwirklichung der in den integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen festgelegten Ziele bei, verringern die Umweltauswirkungen und fördern die öffentliche Akzeptanz und
- g) erleichtern Innovationen im Interesse der Verbraucher in Bereichen wie Digitalisierung, **Flexibilitätsleistungen** und Verbindungsleitungen, damit insbesondere die erforderliche

49 Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (EnEff-RL-I), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32012L0027>; künftig abgelöst durch Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (EnEff-RL-III), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1791>.

Infrastruktur entwickelt wird, um die in Artikel 4 Buchstabe d Nummer 1 der Verordnung (EU) 2018/1999 für 2030 festgelegte Mindestvorgabe für den Stromverbund zu erreichen.“⁵⁰

Aus dem Normtext lassen sich **fünf** für die Sondernutzungsentgelte nach § 19 Abs. 2 StromNEV relevante **Kriterien** identifizieren:

- Die Netzentgelte müssen sich an den **Netzbetriebskosten** orientieren (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 EBM-VO).
- Die Netzentgelte müssen die Integration **erneuerbarer** Energien in den Strommarkt fördern (Art. 18 Abs. 2 lit. b EBM-VO, auch f; vgl. Stärkung durch Primärziele in Art. 194 Abs. 1 AEUV).
- Die Netzentgelte müssen die **Netzsicherheit** und die dafür nötige Laststeuerung fördern (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, UAbs. 2 S. 2, Abs. 2 lit. e EBM-VO).
- Die Netzentgelte müssen die **Flexibilität** der Stromnutzung fördern (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 lit. g EBM-VO).
- Die Netzentgelte müssen durch Preissignale die Laststeuerung mit dem Ziel der **Effizienzsteigerung** der Netze unterstützen (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1, Abs. 2 lit. a EBM-VO vgl. auch Anhang XI und ErwGr. 44 RL 2012/27/EU, EnEff-RL-I⁵¹).

Bei der Interpretation der Vorgaben für die Netzentgelte sind außerdem die **Gesamtziele** der Verordnung zu berücksichtigen. Sie bezweckt unter anderem die Heranbildung flexiblerer Stromerzeugung und Stromnachfrage, die nachhaltigere Erzeugung mit geringen CO₂-Emissionen sowie einen unverzerrten Elektrizitätsbinnenmarkt (vgl. Art. 1 EBM-VO).⁵² Diese Ziele sollen die Mitgliedstaaten insbesondere

„durch das Aussenden von Marktsignalen für größere Effizienz und einen höheren Anteil erneuerbarer Energie sowie für Versorgungssicherheit, Flexibilität, Systemintegration durch die Einbeziehung verschiedener Energieträger, Nachhaltigkeit, Dekarbonisierung und Innovation“

50 Hervorhebungen durch Verf.

51 Ab 12. Oktober 2025 gilt dann anstatt der Bezugnahme auf Anhang XI der bisherigen RL die Bezugnahme auf Anhang XIII der RL (EU) 2023/1791 (Art. 38 UAbs. 2 RL (EU) 2023/1791 i. V. m. Anhang XVII).

52 Siehe auch Europäische Union, Zusammenfassung Grenzüberschreitender Stromhandel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=LEGISSUM%3A4404054>.

erreichen (Art. 1 lit. a EBM-VO). Die Ziele der Netzentgelte entsprechen diesen Gesamtzielen. In der Zusammenschau von Art. 18 EBM-VO mit den **Erwägungsgründen**⁵³ (ErwGr.)⁵⁴ lässt sich vor allem eine hohe Priorität der Flexibilisierung des Stromsystems und der Einbindung erneuerbarer Energien feststellen. So heißt es in ErwGr. 7:

„Zur Einbindung des wachsenden Anteils erneuerbarer Energie in das künftige Stromsystem sollten **alle verfügbaren Flexibilitätsquellen**, insbesondere **Laststeuerungslösungen** und Energiespeicherung, sowie die Digitalisierung durch die Integration innovativer Technologien in das Stromsystem genutzt werden.“

ErwGr. 22 betont auch, dass die Strompreise (die u. a. aus den Netzentgelten gebildet werden, siehe 1.2.)

„erkennen lassen [sollten], wenn Elektrizität benötigt wird, und so marktbasierte Anreize für Investitionen in Flexibilitätsquellen wie flexible Erzeugung, Verbindungsleitungen, Laststeuerung und Energiespeicherung bieten.“

3.3. Entsprechung durch § 19 Abs. 2 StromNEV?

§ 19 Abs. 2 StromNEV müsste sich innerhalb des durch Unionsrecht gesteckten Rahmens bewegen.⁵⁵

3.3.1. Kostenorientierung

Die Netzentgelte müssen zum einen kostenorientiert in dem Sinne sein, dass sie bei der zulässigen Höhe an die tatsächlichen Kosten des Netzausbaus und der Netzunterhaltung anknüpfen. Als Maßstab für die zu berücksichtigenden Kosten dienen die Kosten „eines effizienten und

53 Zu den Erwägungsgründen siehe Urfassung der EBM-VO vom 5. Juni 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/?uri=CELEX:32019R0943>.

54 Erwägungsgründe eines Unionsrechtsaktes sind rechtlich nicht verbindlich. Sie sind jedoch bei der Auslegung des betreffenden Rechtsaktes zu berücksichtigen, da „der verfügende Teil eines Rechtsakts nicht von seiner Begründung getrennt werden kann“ (EuGH, Urteil vom 26. März 2020, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttérvezési Kft. u. a./Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, C-496/18 und C-497/18, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224730&pageIndex=0&doclang=DE>, Rn. 69). Insbesondere können sie die Inhalte von Rechtsakten präzisieren und den Willen des Gesetzgebers verdeutlichen (EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, Johannes Dietrich, Norbert Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 und C-423/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236962&pageIndex=0&doclang=de>, Rn. 64, m. w. Rspr.). Gleichwohl können Erwägungsgründe nicht herangezogen werden, „um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, [oder] um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht“ (EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, Johannes Dietrich, Norbert Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 und C-423/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236962&pageIndex=0&doclang=de>, Rn. 64).

55 Vgl. nationalen zum Spielraum und der Notwendigkeit, eine Balance zwischen den Prinzipien der Entgeltgestaltung zu finden: ACER, Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe, Januar 2023, Ziff. 3, 264, https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/ACER_electricity_network_tariff_report.pdf. Bei diesem „report“ handelt es sich um den „Bericht über bewährte Verfahren“, dem die nationalen Regulierungsbehörden gemäß ErwGr. 40, Art. 18 Abs. 10 EBM-VO bei der Festlegung oder Genehmigung von Tarifen oder Tarifmethoden Rechnung tragen müssen.

strukturell vergleichbaren Netzbetreibers“⁵⁶ (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EBM-VO).⁵⁷ Es dürfen, so stellt auch Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EBM-VO klar, keine systemfremden Kosten gedeckt oder Ziele unterstützt werden, die nicht zu den Belangen des Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 EBM-VO gehören. Eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Großverbrauchern durch das Bandlastprivileg etwa wäre kein von der Verordnung gedecktes Ziel der Netzentgeltgestaltung.

Kostenorientierung versteht die Literatur zum anderen auch so, „dass die Verteilung der Netzkosten auf die Netznutzer deren jeweiligen Kostenverursachungsbeitrag reflektiert“.⁵⁸ Obwohl durch das Bandlastprivileg allen Netznutzern gesamthaft Mehrkosten (über die Umlage nach § 19 Abs. 2 S. 15 StromNEV) entstehen, steht diesen Kosten unter den veränderten Bedingungen „kein kostensenkender Effekt für das Energieversorgungssystem gegenüber.“⁵⁹ § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV dient somit nicht der kostenorientierten (d.h. verursachergerechten) Entgeltgestaltung.

3.3.2. Integration erneuerbarer Energien

Die Netzentgelte müssen die Integration erneuerbarer Energien in den Strommarkt fördern und auf die Einhaltung von Klimazielen hinwirken (Art. 18 Abs. 2 lit. b und f EBM-VO). Dies entspricht wiederum einem der Primärziele aus Art. 194 Abs. 1 AEUV, den Umweltschutz zu berücksichtigen. § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV vergünstigt eine kontinuierliche, unflexible Stromabnahme. Nach Einschätzung der BNetzA hat dies nachteilige Auswirkungen für das Ziel, den Versorgungsanteil von erneuerbaren Energien (EE) zu steigern:

„Unflexibles Abnahmeverhalten ist gesamtwirtschaftlich nachteilhaft und kann dadurch die Integration erneuerbarer Energien in den Strommarkt hemmen. Durch dynamische

56 Diese Bestimmung gibt also einen objektivierten Beurteilungsmaßstab vor, der anhand eines vergleichbaren Dritten in der Lage des Betroffenen angelegt werden muss. Dies ist für die juristische Maßstabsbildung durchaus üblich. So gilt etwa für den zivilrechtlichen Sorgfaltsmaßstabs die einzuhaltende Sorgfalt eines „Durchschnittsbürgers“ aus dem Verkehrskreis oder mit der Fachausbildung des Betroffenen (zum durchschnittlichen Versicherungskunden BGH, Urteil vom 11. Mai 2005 – IV ZR 25/04, S. 8 f., <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2005-5-11&nr=33114&pos=8&anz=23>) und im Strafrecht die Einsicht eines einsichtigen Menschen in der Lage des Täters (Durchschnittsanforderungen). – Vgl. Schönke/Schröder/Sternberg-Lieben/Schuster, 30. Aufl. 2019, StGB § 15, Rn. 212 f.

57 Vgl. dazu Schilderth/Karmann/Hilpert/Kahles, Hrsg. Stiftung Umweltenergie recht, Das EU-Recht der Netzentgelte im Stromsektor, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 37 vom 11. September 2024, S. 18 ff., https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2024/09/Stiftung_Umweltenergie recht_Wuestudien_37_Netzengelte.pdf.

58 Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399) m. w. N.; dass das Merkmal der Kostenorientierung nicht nur die einzupreisenden Kostenpunkte betrifft („tatsächliche Kosten“/Ist-Kosten-Bezug), sondern auch die Bepreisung anhand des Verursachungsbeitrags, sehen auch Schilderth/Karmann/Hilpert/Kahles, Hrsg. Stiftung Umweltenergie recht, Das EU-Recht der Netzentgelte im Stromsektor, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 37 vom 11. September 2024, S. 11, 21, https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2024/09/Stiftung_Umweltenergie recht_Wuestudien_37_Netzengelte.pdf.

59 BNetzA, Eckpunkt Papier zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 6, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunkt Papier_24072024.pdf?__blob=publicationFile&v=4; so auch Hilpert/Klarmann, Reformierung der Netzentgelte im Fokus, 29. September 2024, S. 24, https://stiftung-umweltenergie recht.de/wp-content/uploads/2024/09/Stiftung_Umweltenergie recht_Reformierung_der_Netzengelte_im_Fokus_2024-09-25.pdf.

Reaktionen großer Stromverbraucher auf die Strompreise könnte das Erfordernis für marktgetriebene Abregelungen der EE-Erzeugung erheblich gesenkt werden. Auch kann unflexibles Lastverhalten Situationen kritischer Netzzustände verschärfen und sich somit netzschädlich auswirken.“⁶⁰

„Durch den Wegfall konventioneller Grundlastkraftwerke und den Zubau dezentraler Einspeisung aus Anlagen zur Erzeugung von EE-Strom wird die Einspeisung volatiler, was auch das Erfordernis flexibler Lasten wachsen lässt.“⁶¹

„Der immer weiter voranschreitende Ausbau erneuerbarer Energien (EE) führt zu einer zunehmenden Prägung des Erzeugungsmarkts durch eine volatile Residuallast (Lastbeitrag, der nicht aus Einspeisung EE-Strom gedeckt wird und von den konventionellen Stromerzeugern aufgebracht wird).“⁶²

Letztverbraucher für eine konstante Stromabnahme zu belohnen, widerspricht dem Ziel, den Schwankungen von Windaufkommen und Sonne und daraus folgender volatiler Stromproduktion zu begegnen. Insoweit widerspricht § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV dem Ziel, erneuerbare Energien in das Stromnetz zu integrieren.

3.3.3. Netzsicherheit

Die Netzentgelte müssen die Netzsicherheit und die dafür nötige Laststeuerung fördern (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, UAbs. 2 S. 2, Abs. 2 lit. e EBM-VO).

Für die Netzstabilität müssen Produktion und Verbrauch von Strom im Gleichgewicht stehen.⁶³ Im Extremfall kann eine fehlende Netzstabilität zu Stromausfällen führen.⁶⁴

Für das Halten der Netzstabilität

60 BNetzA, Eckpunktepapier zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 6, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?blob=publicationFile&v=4.

61 BNetzA, Eckpunktepapier zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 6, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?blob=publicationFile&v=4.

62 BNetzA, Eckpunktepapier zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 5 f., https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?blob=publicationFile&v=4.

63 Grünwald/Ragwitz u.a., TAB, Regenerative Energieträger zur Sicherung der Grundlast in der Stromversorgung, April 2012, S. 6, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000131720>; <https://www.verivox.de/strom/themen/netzstabilitaet/>.

64 Vgl. Bundesregierung, Stromausfall, Eine Risikoanalyse, 3. Januar 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/stromausfall-blackout-2129818>; Häsele/Wulf, IR 2024, 114 (114); <https://www.verivox.de/strom/themen/netzstabilitaet/>.

„werden Systemdienstleistungen (Frequenzhaltung, Spannungshaltung, Versorgungswiederaufbau, Betriebsführung) benötigt, die heute noch mehrheitlich von konventionellen Kraftwerken bereitgestellt werden. Der Trend geht davon aus, dass zukünftig nicht nur flexible Erzeugungsanlagen, sondern ebenso Verbraucher und Speicher zunehmend zur Stabilisierung der Netze beitragen werden. Die Maßnahmen und Prozesse zur Systemstabilisierung müssen kontinuierlich weiterentwickelt und koordiniert werden, auf regionaler wie auf europäischer Ebene.“⁶⁵

Die notwendige „Laststeuerung“ ist nach Art. 2 Nr. 44 EBM-VO i. V. m. Art. 2 Nr. 20 RL (EU) 2019/944 (EBM-RL)⁶⁶ definiert als

„eine Abweichung der Endkunden-Elektrizitätslast von ihren üblichen oder aktuellen Stromverbrauchsmustern als Reaktion auf Marktsignale, etwa zeitabhängige Strompreise oder Anreizzahlungen, oder als Reaktion auf das angenommene Angebot eines Endkunden, eine Nachfrageverringerung oder -erhöhung zu einem bestimmten Preis auf einem organisierten Elektrizitätsmarkt im Sinne von Artikel 2 Ziffer 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1348/2014 der Kommission zu verkaufen, [...]“

Eine Laststeuerung kann nach EBM-Richtlinie und -Verordnung somit dadurch erfolgen, den Letztverbrauchern passende Anreize zu setzen. Der Anreiz des § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV (Bandlastprivileg) liegt darin, kontinuierlich Strom zu entnehmen⁶⁷ und „auch bei Stromknappheit [den] Stromverbrauch unverändert hoch zu lassen“.⁶⁸ Allerdings ist in kritischen Netzzuständen flexibles Lastverhalten grundsätzlich nutzbringender als konstantes Lastverhalten (Bandlast).⁶⁹

3.3.4. Flexibilität

Die Netzentgelte müssen die Flexibilität der Stromnutzung fördern (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 lit. g EBM-VO). Flexibilität bezeichnet die Fähigkeit eines Stromsystems, sich während

65 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Strommarkt der Zukunft, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/strom-2030-trend-10.html>.

66 Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02019L0944-20240716>.

67 Daher wird teils von „Negativanreiz für die Teilnahme an der Laststeuerung“ gesprochen. – Hilpert/Klarmann, Reformierung der Netzentgelte im Fokus, 29. September 2024, S. 25, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/09/Stiftung_Umweltenergierecht_Reformierung_der_Netzentgelte_im_Fokus_2024-09-25.pdf.

68 Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399).

69 So BNetzA, Bericht, Netzentgeltsystematik Elektrizität, Dezember 2015, S. 76, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Netzentgeltsystematik/Bericht_Netzentgeltsystematik_12-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1; BNetzA, Eckpunkte zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 6, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

der relevanten Marktzeitbereiche an die Variabilität der Erzeugungs- und Verbrauchsmuster und der Netzverfügbarkeit anzupassen (Art. 2 Nr. 79 EBM-VO).

Die Flexibilität hängt wiederum eng mit dem Ziel der Integration erneuerbarer Energien (3.3.2.) zusammen:

„Die Flexibilisierung der Stromnachfrage ist eine wichtige Option zur Integration erneuerbaren Stroms und somit eine Voraussetzung für das Gelingen der Energiewende.“⁷⁰

Das Bandlastprivileg setzt keine Anreize, sich flexibel an die Variabilität der Erzeugungs- und Verbrauchsmuster oder die Netzverfügbarkeit anzupassen. Das Bandlastprivileg fördert eine starre und kontinuierliche Abnahme und hindert energieintensive Letztverbraucher wirtschaftlich an einer Flexibilisierung.⁷¹

3.3.5. Effizienzsteigerung

Die Netzentgelte müssen die Laststeuerung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung der Netze unterstützen (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1, Abs. 2 lit. a EBM-VO vgl. auch Anhang XI Nr. 2 lit. a und ErwGr. 44 EnEff-RL-I).⁷² Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2 EBM-VO verweist auch auf die Energieeffizienz-Richtlinie (EU) 2023/1791 (EnEff-RL-III)⁷³. Diese ergänzt die Vorgaben des Art. 18 EBM-VO durch Art. 27 Abs. 5 i. V. m. Anhang XIII. Dabei sind die Regulierungsbehörden verpflichtet, nach dem Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ zu handeln. Dazu gehört gemäß Art. 27 Abs. 7 S. 2

70 Häseler/Wulf, IR 2024, 114 (114); ähnlich vgl. Bockhacker/Förster/Kerpedzhiev/Buhl, ZfE 2024, 34 (54); Friedrichsen/Hilpert/Klobasa/Marwitz/Sailer, Umweltbundesamt, Anforderungen der Integration der erneuerbaren Energien an die Netzentgeltregulierung – Vorschläge zur Weiterentwicklung des Netzentgeltsystems, November 2016, S. 15, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/2016-11-23_endbericht_netzentgelte_final.pdf.

71 So auch: BNetzA, Eckpunkte zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich, 24. Juli 2024, S. 6 f., https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2024/BK4-24-0027/BK4-24-0027_Eckpunktepapier_24072024.pdf?blob=publicationFile&v=4; Bockhacker/Förster/Kerpedzhiev/Buhl, ZfE 2024, 34 (35); Friedrichsen/Hilpert/Klobasa/Marwitz/Sailer, Umweltbundesamt, Anforderungen der Integration der erneuerbaren Energien an die Netzentgeltregulierung – Vorschläge zur Weiterentwicklung des Netzentgeltsystems, November 2016, S. 16, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/2016-11-23_endbericht_netzentgelte_final.pdf; Sauer/Buhl/Mitsos/Weigold, Energieflexibilität in der deutschen Industrie, Band 2, Markt- und Stromsystem, Managementsysteme und Technologien energieflexibler Fabriken, 2022, S. 389, <https://publica.fraunhofer.de/entities/publication/9b694efd-bcd2-4441-b5f6-8c365d434493>. Nach Lange/Lebsa, Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ) 2024, 397 (399) „liegt [...] auf der Hand“, dass § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV nicht der Notwendigkeit der Flexibilität Rechnung trägt.

72 Vgl. Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399).

73 Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32023L1791#cpt_VI; diese Bezugnahme auf EnEff-RL-III gilt erst ab 12. Oktober 2025 – d.h. anstatt des Verweises auf Anhang XI EnEff-RL-I.

EnEff-RL-III insbesondere die Vorgabe, dass Verteilernetztarife eine nachfrageseitige Steuerung ermöglichen müssen.⁷⁴

Energieeffizienz ist nach Art. 2 Nr. 4 EnEff-RL-I bzw. Art. 2 Nr. 8 EnEff-RL-III „das Verhältnis von Ertrag an Leistung, Dienstleistungen, Waren oder Energie [Output] zu Energieeinsatz [Input]“. Es soll also der jeweils erzeugte Strom möglichst in seiner gesamten Menge genutzt werden. Dazu ist es dienlich, dass insbesondere Großverbraucher in Zeiten großer Stromerzeugung große Mengen abnehmen und in Zeiten geringer Stromerzeugung ihren Verbrauch senken. Je mehr dies gelingt, desto weniger muss die Erzeugung trotz Verfügbarkeit von Wind und Sonne gedrosselt und Energie unter Verlusten⁷⁵ gespeichert werden.

Indem jedoch § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV eine konstante Abnahme fördert, hält die Regelung „Großverbraucher auch in Situationen eines hohen Dargebots von Windkraft und Photovoltaik davon [... ab], ihren Strombezug weiter zu erhöhen“. ⁷⁶ Ebenso werden sie in bedarfsärmeren Zeiten weiterhin dazu angereizt, mehr Energie abzunehmen, als sie gegenwärtig benötigen.⁷⁷ Dadurch wird das Verhältnis von Erzeugung und Einsatz gestört, sodass eine Steigerung der Energieeffizienz verhindert wird. Die Energieeffizienz läuft insofern parallel zur Flexibilität der Nutzung (3.3.4.).

3.4. Beihilfenrecht

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Beihilfen grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar, wenn sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs (BGH) stellt das individuelle Netzentgelt gemäß § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV (Bandlastprivileg) jedenfalls dann **keine** Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV dar, wenn es eine angemessene **Gegenleistung** für die netzstabilisierende und netzentgeltmindernde Leistung eines Großverbrauchers verkörpert:⁷⁸

„Eine staatliche Beihilfe liegt nicht vor, wenn eine angemessene, gleichwertige und marktübliche Gegenleistung vorliegt. So liegt der Fall hier. Die Netzentgeltreduzierung nach § 19 Abs. 2 Satz 2 bis 4 StromNEV stellt die Gegenleistung für den nachhaltigen und verursachungsgerechten Beitrag des einzelnen Großverbrauchers zu den allgemeinen Netzentgelten

⁷⁴ Vgl. dazu auch Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399).

⁷⁵ „Die Verluste liegen bei Pumpspeichern zwischen 15 und 40 %. Bei Batteriespeichern ist der Verlust vom Ladezustand, der Betriebsweise, der Temperatur, dem Alter der Batterie und vielem anderen abhängig und wird oft mit 10 % angegeben. Redox-Flow-Speicher weisen Verluste von 25 % auf.“ – BNetzA, Bericht Regelungen zu Stromspeichern im deutschen Strommarkt, März 2021, S. 10, Fn. 9, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/Speicherpa-pier.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁷⁶ Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399).

⁷⁷ Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (399).

⁷⁸ BGH, Beschluss v. 13. Dezember 2016, EnVR 34/15, <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2016&Seite=4&nr=77583&pos=132&anz=3285>; zustimmend Mohr, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, 4. Aufl. 2017/2018, Band 3, § 19 StromNEV, Rn. 26.

dar. Nach der Verordnungsbegründung soll die Berechnungsmethode nach dem physikalischen Pfad gerade den ‚Leistungs-Gegenleistungs-Effekt‘ stärker berücksichtigen (vgl. BR-Drucks. 447/13, S. 17). Aufgrund dessen würden auch unter Marktbedingungen die Beiträge der einzelnen Großverbraucher unterschiedlich bewertet.“⁷⁹

Dem stehen die Urteile des EuGH vom 26. September 2024⁸⁰ und des EuG vom 6. Oktober 2021⁸¹ zur Unionsrechtswidrigkeit des § 19 StromNEV (a. F. 2011) nicht eindeutig entgegen. Denn diese Entscheidungen bezogen sich auf die in den Jahren 2012 und 2013 geltende gänzliche Netzentgeltbefreiung im Gegensatz zu den zuvor und danach wieder geltenden individuellen Netzentgelten.⁸²

Sollte das Bandlastprivileg aber mit dem Wandel des Energiemarktes keine angemessene Gegenleistung für netzdienliches und kostensenkendes Verhalten mehr darstellen können (vgl. o. Abschnitt 3.3.), könnte die Bewertung bei einer neuerlichen gerichtlichen Prüfung **künftig** anders ausfallen.

4. Fazit

Das Bandlastprivileg fördert unter sich verändernden Stromerzeugungs- und Netzbedingungen zunehmend nicht mehr die Ziele des Art. 18 EBM-VO. Damit einhergehend könnte das Bandlastprivileg künftig auch unter Umständen als unzulässige Beihilfe angesehen werden. Eine Reform ist somit unter europarechtlichen Gesichtspunkten eher naheliegend. Auch Literaturstimmen kommen zu dem Ergebnis, dass die Ablösung des Bandlastprivilegs „unionsrechtlich geboten“ sei.⁸³

79 BGH, Beschluss vom 13. Dezember 2016, EnVR 34/15, Rn. 36 f., <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2016&Seite=4&nr=77583&pos=132&anz=3285>.

80 EuGH, Urteil vom 26. September 2024, verb. Rs. C-790/21 P und C-791/21 P, Covestro Deutschland, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290403&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

81 EuG, Urteil vom 6. Oktober 2021, Rs. T-745/18, Covestro Deutschland AG, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247122&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10406966>. Vgl. zum beihilferechtlichen Hauptprüfverfahren gegen Deutschland betreffend § 19 StromNEV (a. F. 2011), das Ende Mai 2018 abgeschlossen wurde, Mohr, in: Sacker, Vorb. zu StromNEV, Rn. 12: Die damalige gänzliche Netzentgeltbefreiung für die Jahre 2012 und 2013 bewertete die Kommission als eine staatliche Beihilfe. – Siehe Europäische Kommission, Brüssel, 6. März 2013, C (2012) 8765 final zum Verfahren SA.34045, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019D0056>, Verfahrenseröffnung siehe https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247905/247905_1416896_14_2.pdf.

82 EuG, Urteil vom 6. Oktober 2021, Rs. T-745/18, Covestro Deutschland AG, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247122&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10406966>, Rn. 47 ff.

83 Lange/Lebsa, EnWZ 2024, 397 (401).