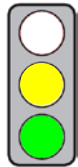


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Vor dem Hintergrund der zunehmenden Stromerzeugung durch erneuerbare Energien stellt die Kommission ihre Erwägungen zur Schaffung eines „einwandfrei funktionierenden“ Strommarktes zur Diskussion.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, vornehmlich die Stromwirtschaft und stromintensive Unternehmen.



Pro: (1) Eine stärker auf Wettbewerb und Kosteneffizienz ausgerichtete Förderung erneuerbarer Energien kann den weiteren Anstieg der Förderkosten begrenzen.

(2) Kapazitätsmechanismen sollten nur eingeführt werden, wenn die Sicherstellung einer angemessenen Stromerzeugung nicht bereits durch eine stärkere Integration der nationalen Strommärkte erreicht werden kann.

Contra: Die staatliche Förderung des EE-Ausbaus verhindert eine treffsichere und kostengünstige EU-Klimaschutzpolitik.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2015) 340 vom 15. Juli 2015: Einleitung des Prozesses der öffentlichen Konsultation zur **Umgestaltung des Energiemarkts**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die EU soll „weltweit die Führungsrolle“ beim Ausbau erneuerbarer Energien (EE) einnehmen (S. 2).
- Der EE-Anteil am Bruttoendenergieverbrauch der EU soll bis 2020 auf 20% und bis 2030 auf 27% ansteigen (Europäischer Rat, [Schlussfolgerungen](#) vom 23./24. Oktober 2014, Rn. 3; s. [cepInput Nr. 2/2015](#)).
- Um das 27%-Ausbauziel bis 2030 zu erreichen, muss der EE-Anteil an der Erzeugung von Strom bis 2030 auf „bis zu“ 50% steigen (S. 3). Dies ist laut Kommission nicht vereinbar mit der gegenwärtigen Ausgestaltung der Strommärkte („Strommarktdesign“) in der EU. Diese sind noch immer ausgerichtet auf (S. 3)
 - eine zentrale Stromerzeugung durch wenige Großkraftwerke,
 - nationale Strommarktgebiete und
 - „passive“ Stromverbraucher.
- Die Kommission fordert einen „einwandfrei funktionierenden“ Strommarkt in der EU (S. 3). Hierzu will sie die Strommärkte der Mitgliedstaaten „umgestalten“ durch
 - die Verbesserung der Marktintegration der EE,
 - die Erhöhung der „Flexibilität“ der Stromverbraucher,
 - die Stärkung des Binnenmarkts für Strom,
 - den Ausbau der Strominfrastruktur und
 - eine EU-einheitliche „Vorgehensweise“ bei Gefährdung der Stromversorgungssicherheit.
- Die Kommission stellt ihre Erwägungen zur Umgestaltung der Strommärkte vor und bittet die Interessenträger, im Rahmen einer öffentlichen Konsultation einen Fragenkatalog zu beantworten.

► Verbesserung der Marktintegration der erneuerbaren Energien

- Entscheidungen über Investitionen in EE sollen nicht durch politischen Beschluss, sondern aus marktwirtschaftlichen Erwägungen erfolgen. Dies setzt voraus, dass
 - die CO₂-Emissionsrechte („Emissionszertifikate“) durch eine Reform des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS; s. [cepInput](#)) bis 2030 verknappt werden (S. 6 und 8) und
 - die Anbieter von Strom aus EE diesen mehrere Jahre im Voraus über Terminmärkte verkaufen können (S. 6).
- Solange EE nicht wettbewerbsfähig sind, sollen sie von den Mitgliedstaaten gefördert werden. Die Fördermaßnahmen müssen aber im Einklang mit den EU-Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2014–2020 (s. [cepStudie](#)) stehen (S. 8). Das heißt, sie müssen (S. 8)
 - marktbasierend und kosteneffizient sein und
 - Überkompensationen und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.
- Die Kosten der EE-Förderung können durch eine stärkere Kooperation der Mitgliedstaaten gesenkt werden (s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 92 ff.). Die Kommission erwägt einen „konkreten Rahmen für die grenzüberschreitende Beteiligung an Förderregelungen“, um derzeit existierende „praktische Schwierigkeiten“ bei der grenzüberschreitenden EE-Förderung zu beseitigen (S. 8 f.).

- ▶ **Erhöhung der „Flexibilität“ der Stromverbraucher**
 - Aufgrund staatlicher Preisobergrenzen und einer „marktverzerrenden Besteuerung“ gibt es derzeit keine Preissignale auf dem Endkundenstrommarkt, die Stromverbraucher dazu anreizen, ihre Nachfrage an die Schwankungen des Stromangebots anzupassen [COM(2013) 442; s. [cepAnalyse](#)].
 - Die Kommission fordert, dass (S. 9)
 - staatliche Preisschranken auf Stromgroßhandels- oder Endkundenmärkten aufgehoben werden,
 - sich die Preisentwicklungen auf den Großhandelsmärkten stärker in den Endkundenstrompreisen widerspiegeln,
 - die Netzentgelte so ausgestaltet sind, dass sie die Anreize für einen flexibleren Stromverbrauch nicht senken.
- ▶ **Stärkung des Binnenmarkts für Strom**
 - Die Kommission befürwortet einen Anstieg der grenzüberschreitenden Stromflüsse und ein Zusammenwachsen der nationalen Spotmarktgebiete („Marktkopplung“) in der EU. Dafür sollen EU-weit einheitliche Regeln für den grenzüberschreitenden untertägigen Stromhandel („Intraday-Handel“) entwickelt werden, wie sie bereits beim Handel für den Folgetag („Day-Ahead-Handel“) bestehen. (S. 5).
 - Die Märkte für Regelernergie, die prognosefehlerbedingte Abweichungen zwischen Stromangebot und Stromnachfrage kurzfristig ausgleichen, sollen zukünftig größere Marktgebiete umfassen, um die Gesamtmenge an benötigter Regelernergie zu reduzieren.
- ▶ **Ausbau der Strominfrastruktur**
 - Die Integration der nationalen Strommärkte setzt eine ausreichende grenzüberschreitende Strominfrastruktur voraus. Dies soll durch die beschlossene Erhöhung der Kapazität grenzüberschreitender Stromverbindungsleitungen im Vergleich zur Kapazität der heimischen Stromerzeugung („Verbundgrad“) [COM(2015) 82; s. [cepAnalyse](#)] erreicht werden. Die Kommission kritisiert, dass
 - der Verbundgrad für die zu erwartenden grenzüberschreitenden Stromflüsse immer noch zu gering ist,
 - die Übertragungsnetzbetreiber die Einnahmen aus der Übertragung von Strom aus niedrigen in hohe Preiszonen („Engpasslöse“) zu selten für den Netzausbau verwenden (S. 12).
 - Durch die Entwicklung „intelligenter Stromnetze“ [KOM(2011) 202; s. [cepAnalyse](#)], die mittels digitaler Mess-, Kommunikations- und Steuerungssysteme in Echtzeit Stromerzeugung, -verbrauch und -flüsse erfassen und aufeinander abstimmen, können die Folgen einer dezentralen und fluktuierenden Stromeinspeisung durch EE abgemildert werden. Die Kommission fordert eine engere Zusammenarbeit zwischen den Übertragungs- und Verteilnetzbetreibern bei der Planung und beim Betrieb intelligenter Stromnetze.
- ▶ **EU-einheitliche Vorgehensweise bei Gefährdung der Stromversorgungssicherheit**
 - Die Kommission will, dass die Mitgliedstaaten nach EU-einheitlichen Methoden bewerten, ob eine Gefährdung der Stromversorgungssicherheit besteht.
 - Gefahren für die Stromversorgung in der EU sollen vorrangig vermieden werden durch (S. 14 f.)
 - eine tiefere Integration der nationalen Strommärkte in der EU,
 - eine „effektive Strompreisbildung“, die ausreichende Anreize für Investitionen in neue Kraftwerke liefert, und
 - eine flexiblere Stromnachfrage.
 - Einige Mitgliedstaaten haben darüber hinaus „Kapazitätsmechanismen“ entwickelt, mit denen Kraftwerksbetreiber unabhängig vom Stromverkauf Zahlungen für die Bereitstellung von Stromerzeugungskapazitäten erhalten (s. [cepInput Kapazitätsmechanismen](#)). Die Kommission fordert, dass Kapazitätsmechanismen nur ausnahmsweise eingesetzt werden, wenn die Stromversorgung nicht durch den Strommarkt selbst sichergestellt werden kann (S. 15).
 - Die Entscheidung, ob ein Mitgliedstaat zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zusätzlich einen Kapazitätsmechanismus einführen muss, soll auf einem EU-weit „standardisierten Einschätzungsverfahren“ beruhen (S. 16).
 - Kapazitätsmechanismen müssen mit den Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien der Kommission [C(2013) 7243; s. [cepAnalyse](#)] vereinbar sein. Insbesondere müssen sie so ausgestaltet sein, dass (S. 17)
 - alle Kraftwerke unabhängig von ihrer Stromerzeugungstechnologie ihre Stromerzeugungskapazität anbieten dürfen,
 - eine Vergütung auf die Bereitstellung von Kapazität beschränkt wird und
 - eine Bereitstellung von Kapazität aus anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich möglich ist.
 - Die Kommission erwägt, ein oder wenige Referenzmodelle für Kapazitätsmechanismen zu entwickeln, um diese vergleichbarer zu machen und die Bereitstellung von Kapazität aus anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern.

Politischer Kontext

Die EU will die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% und bis 2030 um 40% mindern, den EE-Anteil am Bruttoenergieverbrauch bis 2020 auf 20% und bis 2030 auf 27% erhöhen sowie die Energieeffizienz bis 2020 um 20% und bis 2030 um 27% steigern (s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 6 f. und

S. 112 ff.). Die Kommission hat im Februar 2015 eine Strategie für eine „Energieunion“ [COM(2015) 80; s. [cepAnalyse](#)] vorgelegt, mit der sie ihre Pläne für die Energie- und Klimapolitik der nächsten fünf Jahre vorstellt.

Die vorliegende Mitteilung ist Teil des sog. „Sommerpakets“ der Kommission, das außerdem einen Vorschlag zur Änderung der ETS-Richtlinie (2003/87/EG; s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 10 ff.) [COM(2015) 337; s. [cepAnalyse](#)], einen Vorschlag für eine Verordnung zur Ersetzung der Energiekennzeichnung-Richtlinie (2010/39/EU; s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 82 f.) [COM(2015) 341; s. [cepAnalyse](#)] sowie eine Mitteilung über die Stärkung der Rolle von Energieverbrauchern [COM(2015) 339; s. [cepAnalyse](#)] umfasst.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Energie (federführend)
 Konsultationsverfahren: Jeder Bürger kann bis zum 8. Oktober 2015 Stellung nehmen:
<https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/public-consultation-new-energy-market-design>;
<https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/public-consultation-risk-preparedness-area-security-electricity-supply>

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass die Entscheidung zum EE-Ausbau über den Markt und nicht durch politischen Beschluss erfolgen muss. Zu dieser Auffassung passt jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten bis 2020 konkrete quantitative Ziele für den EE-Anteil am Energieverbrauch erfüllen müssen und sich die EU diesbezügliche Ziele bis 2030 gesetzt hat. Derzeit ist nicht absehbar, ob der Bau und Betrieb von EE-Anlagen überhaupt jemals über den Strommarkt zu finanzieren sein wird. Zwar haben sich die Kosten für den Bau von EE-Anlagen in den letzten Jahren reduziert, doch sinken mit zunehmendem EE-Ausbau auch die Großhandelspreise für Strom. Windkraft- und Solaranlagen können zudem Strom insbesondere dann einspeisen, wenn wetterbedingt ohnehin viel Strom im Netz und somit der Großhandelsstrompreis niedrig ist.

Derzeit ist nicht absehbar, ob es in Folge der eingeleiteten Reform des EU-ETS zu einem deutlichen Anstieg des Emissionszertifikatepreises in der EU kommen wird, durch den allein ausreichende Anreize für Investitionen in EE entstehen würden, um das EE-Ausbau-Ziel bis 2030 zu erreichen. Ohnehin sollte aus klimapolitischen Gründen kein Anstieg des Zertifikatepreises angestrebt werden. Denn ein niedriger Zertifikatepreis verdeutlicht ja gerade, dass es im Vergleich zu EE günstigere Optionen gibt, mit denen die EU-Emissionseinsparziele treffsicher erreicht werden können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Um die politisch festgelegten EE-Ausbauziele zu erreichen, müssen EE auf absehbare Zeit weiter gefördert werden. **Die staatliche Förderung des EE-Ausbaus** nimmt dem EU-ETS allerdings einen Teil seiner Lenkungswirkung und **verhindert** damit **eine treffsichere und kostengünstige EU-Klimaschutzpolitik. Eine stärker auf Wettbewerb und Kosteneffizienz ausgerichtete EE-Förderung** – wie sie die Kommission im Rahmen der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien gefordert hat – **kann** zumindest **den weiteren Anstieg der Förderkosten begrenzen.**

Die umfassende Öffnung der nationalen EE-Fördersysteme für ausländische Stromanbieter kann die Effizienz der EE-Förderung deutlich erhöhen. So können die von der Kommission erwogenen Regelungen zum Abbau „praktischer Schwierigkeiten“ –z.B. administrativer Hürden – bei mitgliedstaatlichen Kooperationen bewirken, dass EE-Strom nicht mehr primär dort gefördert wird, wo der Fördersatz am höchsten ist, sondern dort, wo er am kostengünstigsten erzeugt werden kann.

Bestehende Preisrestriktionen auf den Großhandels- und Endkundenmärkten, die angebots- oder nachfragebedingte Strompreisunterschiede über den Tag verhindern, sollten aufgehoben werden. Denn Verbraucher werden nur bereit sein, über den Tag ihre Nachfrage an die Schwankungen des Stromangebots anzupassen, wenn die tageszeitlichen Strompreisunterschiede ausreichend groß sind.

Durch das von der Kommission geforderte Zusammenwachsen der nationalen Spotmarktgebiete wird die Stromversorgung in den teilnehmenden Mitgliedstaaten günstiger und sicherer. Denn zum einen wird der grenzüberschreitende Wettbewerb unter den Stromerzeugern erhöht, was zu niedrigeren Strompreisen führen wird. Zum anderen können die von EE ausgehenden Schwankungen des Stromangebots über mehrere Mitgliedstaaten besser ausgeglichen werden.

Eine zunehmende Marktkopplung muss aber einhergehen mit einem Ausbau der grenzüberschreitenden Strominfrastruktur. Die Kommission kritisiert zu Recht, dass sich Mitgliedstaaten der beschlossenen Erhöhung des Stromverbundgrades widersetzen, so dass grenzüberschreitende Stromflüsse durch unzureichende Stromverbindungsleitungen verhindert werden.

Durch eine stärkere Integration der nationalen Strommärkte und durch die Aufhebung von staatlichen Preisrestriktionen kann die Sicherheit der Stromversorgung in der EU erhöht werden. Zwar können Kapazitätsmechanismen darüber hinaus die Stromversorgung sicherer machen, doch erhöhen sie auch die Gefahr, dass veraltete Kraftwerke über die Dauer ihrer Wirtschaftlichkeit hinaus subventioniert werden, was den Wettbewerb verzerrt. **Kapazitätsmechanismen sollten somit nur dann eingeführt werden dürfen, wenn nachgewiesen wird, dass die Sicherstellung einer angemessenen Stromerzeugung nicht allein durch eine stärkere Integration der nationalen Strommärkte und durch die Aufhebung staatlicher Preisrestriktionen erreicht werden kann.** Dieser Nachweis sollte, wie von der Kommission gefordert, anhand eines EU-einheitlichen Verfahrens erbracht werden müssen, damit nationale Bestrebungen zur Marktabschottung unterbunden werden können.

Sofern Kapazitätsmechanismen eingeführt werden, müssen sie mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sein. Insbesondere müssen die Kapazitätsvergütungen in einem wettbewerblichen Verfahren bestimmt werden. **Es muss sichergestellt werden, dass Kraftwerksbetreiber aus anderen Mitgliedstaaten nicht von der Teilnahme an einem nationalen Kapazitätsmarkt ausgeschlossen werden.** Die Entwicklung von EU-einheitlichen Referenzmodellen für Kapazitätsmärkte erleichtert dies.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine wettbewerbliche Ausgestaltung der EE-Förderung begrenzt die Belastung aus dem politisch beschlossenen EE-Ausbau. Dies mindert zumindest den durch die EE-Förderung bedingten Strompreisanstieg und die davon ausgehenden negativen Folgen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Politische Maßnahmen, die sich positiv auf die Stromversorgungssicherheit in der EU auswirken, ohne dass es dadurch zu merklichen Strompreissteigerungen kommt, erhöhen die Standortqualität der EU.

Juristische Bewertung

Kompetenz

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

Subsidiarität

Unproblematisch.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Abhängig u.a. von dem Ergebnis der öffentlichen Konsultation könnten insbesondere folgende Rechtsakte geändert werden: Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (2009/72/EG), Stromhandel-Verordnung (Nr. 714/2009), ACER-Verordnung (Nr. 713/2009), TEN-E-Verordnung (Nr. 347/2013), Stromversorgungssicherheit-Richtlinie (2005/89/EG), Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU) und Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG).

Zusammenfassung der Bewertung

Die staatliche Förderung des EE-Ausbaus verhindert eine treffsichere und kostengünstige EU-Klimaschutzpolitik. Eine stärker auf Wettbewerb und Kosteneffizienz ausgerichtete EE-Förderung kann den weiteren Anstieg der Förderkosten begrenzen. Kapazitätsmechanismen sollten nur eingeführt werden, wenn die Sicherstellung einer angemessenen Stromerzeugung nicht allein durch eine stärkere Integration der nationalen Strommärkte erreicht werden kann. Es muss sichergestellt werden, dass Kraftwerksbetreiber aus anderen Mitgliedstaaten nicht von der Teilnahme an einem nationalen Kapazitätsmarkt ausgeschlossen werden.