

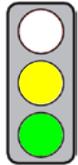
SICHERSTELLUNG EINER ANGEMESSENEN STROMERZEUGUNG

cepAnalyse Nr. 17/2014

KERNPUNKTE

Ziel der Leitlinien: Mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Stromerzeugung – insbesondere die Förderung von „Kapazitätsmechanismen“ – sollen so ausgestaltet werden, dass sie dem Elektrizitätsbinnenmarkt nicht schaden.

Betroffene: Stromversorgungsunternehmen, private und gewerbliche Stromverbraucher.



Pro: (1) Kapazitätsmechanismen können je nach Ausgestaltung der Vollendung des Binnenmarkts entgegenlaufen. Die Kommission empfiehlt daher zu Recht Voraussetzungen für ihren Einsatz.

(2) Sollte es zu einem politisch gewünschten Einsatz von Kapazitätsmechanismen kommen, vermindern die empfohlenen Kriterien zumindest das Risiko allzu ineffizienter Kapazitätsmechanismen.

Contra: Sollte neben der Erzeugung erneuerbarer auch die Erzeugung „sicherer“ Energie staatlich gefördert werden, bleibt fast kein „Markt“ im liberalisierten Strombinnenmarkt erhalten.

INHALT

Titel

Arbeitsdokument SWD(2013) 438 vom 5. November 2013 über **Leitlinien zur Bereitstellung einer angemessenen Stromerzeugung im Energiebinnenmarkt**

Mitteilung C(2013) 7243 vom 5. November 2013 über die **Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes und optimale Nutzung staatlicher Interventionen**

Kurzdarstellung

- ▶ **Überblick: Vier Leitlinien und begleitende Mitteilung für mitgliedstaatliche Interventionen in den Strombinnenmarkt**
 - Um verschiedene mitgliedstaatliche Interventionen in den Strommarkt möglichst zu minimieren, fasst die Kommission vier unverbindliche Leitlinien mit Empfehlungscharakter in Form „bewährter Praktiken“ („best practices“):
 - Leitlinien zur Bereitstellung einer angemessenen Stromerzeugung im Energiebinnenmarkt (im Folgenden: Kapazitätsleitlinien) [SWD(2013) 438, s. diese cepAnalyse],
 - Leitlinien für die Ausgestaltung von Fördersystemen für erneuerbare Energien (EE-Leitlinien) [SWD(2013) 439, s. cepAnalyse],
 - Leitlinien für Kooperationen bei der Förderung erneuerbarer Energien [SWD(2013) 440 und 441] und
 - Leitlinien für staatliche Interventionen zur Erhöhung der Nachfrageflexibilität [SWD(2013) 442].
 - Die Leitlinien werden in der Mitteilung C(2013) 7243 näher erläutert.
- ▶ **Hintergrund und Ziele**
 - Die Kapazitätsleitlinien sollen zur Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarkts und zur Erreichung der energiepolitischen Ziele der EU beitragen. Diese Ziele umfassen [C(2013) 7243, S. 2]
 - eine sichere Energieversorgung zu „wettbewerbsfähigen“ Preisen,
 - die Klimaschutzziele bis 2020 (s. cepKompass EU-Energiepolitik, S. 10 f.),
 - die Ausbauziele für erneuerbare Energien (Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG, Art. 3 Abs. 1, Anhang I Teil A, s. cepAnalyse) und
 - die Verbesserung der Energieeffizienz.
 - Staatliche Interventionen im Energiebereich können notwendig sein für [C(2013) 7243, S. 5]
 - die Schaffung „gleicher Wettbewerbsbedingungen“ in der EU,
 - die Korrektur von „Marktversagen“ und
 - die Förderung von Technologien und Innovationen.
 - Staatliche Interventionen sollen dabei so gestaltet sein, dass [C(2013) 7243, S. 8]
 - die Vorgehensweise EU-weit koordiniert wird,
 - Wettbewerbsverzerrungen weitgehend vermieden werden und
 - sie zeitlich auf die Dauer des zu lösenden Problems beschränkt sind.

► **Probleme bei der Bereitstellung einer „angemessenen Stromerzeugung“**

- Laut Kommission ist eine sichere Stromversorgung für eine funktionierende Wirtschaft grundlegend und daher ein wesentliches politisches Ziel. Sie umfasst
 - eine „angemessene Stromerzeugung“ und
 - eine zuverlässige Netzstabilität.
- Staatliche Eingriffe zur Erreichung dieses Ziels sollen jedoch begrenzt bleiben. Stattdessen sollen „in erster Linie die Kräfte des Marktes wirken“ [C(2013) 7243, S. 15].
- Allerdings bestehen Zweifel, ob marktliche Anreize ausreichen, um eine angemessene Stromerzeugung zu gewährleisten. Dies ist u.a. zurückzuführen auf
 - einen wachsenden Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung und
 - regulierte Preise auf Endkunden- und Großhandelsebene.
- Der Betrieb bestehender und die Investitionen in neue Kraftwerke werden dadurch „erschwert“, weil die Erlöse der Kraftwerksbetreiber abnehmen und weniger kalkulierbar sind [C(2013) 7243, S. 7–8].
- Erschwerend kommt hinzu, dass Instrumente, die die Nachfrage an Schwankungen des Stromangebots anpassen können („Laststeuerung“), noch nicht weit verbreitet sind [C(2013) 7243, S. 7].

► **Kapazitätsmechanismen (KM) – Begriff**

- Um eine drohende Erzeugungslücke zu vermeiden, erwägen einige Mitgliedstaaten staatliche Interventionen in den Strommarkt in Form von „Kapazitätsmechanismen“ [C(2013) 7243, S. 7].
 - „Kapazitätsmechanismen“ (KM) sind Instrumente, die Marktteilnehmern Anreize geben, sogenannte „gesicherte“ Kapazitäten vorzuhalten.
 - Kapazitäten sind
 - auf der Angebotsseite Kraftwerke – sowohl Bestands- als auch Neuanlagen – und Speicher,
 - auf der Nachfrageseite insbesondere ein Verzicht auf Stromlieferung.
 - „Gesicherte“ Kapazitäten müssen im Bedarfsfall abrufbar sein.

► **Formen von Kapazitätsmechanismen (KM)**

Die Kommission beschreibt vier verschiedene KM-Formen.

- **Strategische Reserve:** Eine zentrale Stelle – eine Behörde oder eine von dieser beauftragte Organisation – „beschafft“ („procures“; SWD(2013) 438, S. 21) gesicherte Kapazität. Diese darf nur in Notfällen eingesetzt werden, wenn der Strommarkt Nachfrage und Angebot nicht ausgleichen kann. Eine reguläre Teilnahme am Strommarkt – Verkauf von Strom am Großhandelsmarkt – ist verboten. Besteht kein Bedarf mehr, kann die strategische Reserve ohne negative Rückkopplungen auf den Strommarkt abgebaut werden.
- **Kapazitätzahlungen und -märkte:** Es werden „Kapazitätzahlungen“, „zentrale Kapazitätsmärkte“ und „dezentrale Kapazitätsmärkte“ unterschieden. Im Unterschied zur strategischen Reserve nimmt in diesen drei Varianten die gesicherte Kapazität „regulär“ am Strommarkt teil und erhält zusätzlich zum Strompreis noch eine Zahlung für die Kapazität:
 - Kapazitätzahlungen: Eine zentrale Stelle legt einen Preis für gesicherte Kapazität fest. Die Menge an gesicherter Kapazität stellt sich über den Preis ein.
 - Zentraler Kapazitätsmarkt: Eine zentrale Stelle legt die „erforderliche“ Menge an gesicherter Kapazität fest und schreibt sie „marktweit“ aus. Die erfolgreichen Bieter erhalten eine Zahlung für ihre Kapazität.
 - Dezentraler Kapazitätsmarkt: Die Stromversorger werden verpflichtet, in einem „bestimmten Umfang“ Nachweise über gesicherte Kapazität vorzuhalten. Diese Nachweise sind handelbar, so dass sich aus Angebot und Nachfrage ein Marktpreis für gesicherte Kapazität ergibt.
- **Einmalige Ausschreibungsverfahren:** In besonderen Fällen, in denen ein Engpass droht – z.B. in der Übergangsphase eines Atomausstiegs –, stellt eine zentrale Stelle den zusätzlichen Bedarf an gesicherter Kapazität fest und schreibt ihn aus, z.B. Neuanlagen, die dann im Gegensatz zur strategischen Reserve „regulär“ am Strommarkt teilnehmen. Die Ausschreibung sollte nur einmalig erfolgen. Sonst besteht die Gefahr, dass Investoren gezielt auf Ausschreibungen warten, um darüber ihre Investitionen zu finanzieren, die sie auch ohne Ausschreibung getätigt hätten.

► **Kriterien für Kapazitätsmechanismen**

KM sollen

- technologieneutral sein – wobei die Kommission den Mitgliedstaaten einschränkend empfiehlt, dass die Anlagen das langfristige Ziel eines „kohlenstoffarmen Wirtschaftssystems“ („Dekarbonisierungsziel“; KOM(2011) 885 Energiefahrplan 2050, s. [cepAnalyse](#)) fördern sollten,
- grenzüberschreitend zugänglich sein,
- regelmäßig überprüft werden,
- eine angemessene Vorlaufzeit haben sowie
- keine negativen Auswirkungen auf den Handel und den Binnenmarkt haben.

► **Finanzierung von Kapazitätsmechanismen**

- Die Kommission geht von einer Steigerung bis zu 20% des Großhandelspreises für Strom aus.
- Die Finanzierung sollte von allen Stromkunden getragen werden, die von der erhöhten Versorgungssicherheit profitieren.

- Die Höhe des Finanzierungsbeitrags der Stromkunden sollte sich an deren Nachfrage in Zeiten extrem hoher Nachfrage am Markt orientieren („Spitzenlastnachfrage“). Stromkunden mit einer flexiblen Nachfrage sollten demnach weniger zahlen.

► Voraussetzung für den Einsatz von Kapazitätsmechanismen

- Sofern der Markt nicht in der Lage sein sollte, Anreize für eine „angemessene Stromerzeugung“ zu bieten [C(2013) 7243, S. 15], sollen Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen KM einrichten können.
- Zuvor sollten die Mitgliedstaaten jedoch
 - erstens bewerten, ob eine Erzeugungslücke überhaupt besteht,
 - zweitens die Ursachen für Erzeugungslücken identifizieren und beseitigen,
 - drittens bewerten, mit welchen Alternativen zu den KM diese Erzeugungslücken gegebenenfalls beseitigt werden können.
- Die Mitgliedstaaten sollen die Erzeugungslücke bewerten, indem sie die Entwicklung der zukünftigen Stromerzeugung und des zukünftigen Strombedarfs abschätzen. Sie sollen dabei beachten:
 - die EU-Energie- und Umweltpolitik, z.B. die Vorgaben der Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU; s. [cepAnalyse](#)), und
 - andere Faktoren, z.B. die allgemeine ökonomische Entwicklung.
- Mögliche Ursachen für Erzeugungslücken sind u.a.
 - regulierte Großhandels- und Endkundenpreise,
 - beschränkte Teilnahme und regulierte Preise auf Intraday-, Regelenergie- und Hilfsleistungsmärkten,
 - Fördersysteme für erneuerbare Energien und für fossile Energieträger,
 - Marktkonzentration und Marktmacht.
- Mögliche Alternativen zu KM sind
 - die stärkere Nutzung von „Laststeuerung“, indem z.B. die Einführung von intelligenten Stromzählern beschleunigt wird, sowie
 - der verstärkte Ausbau von Grenzkuppelstellen, die die Netze der Mitgliedstaaten und somit auch deren Strommärkte miteinander verbinden.

Politischer Kontext

Die Versorgungssicherheit-Richtlinie (2005/89/EC) schreibt den Mitgliedstaaten eine regelmäßige Bewertung der Versorgungssicherheit vor, die auch grenzüberschreitende Entwicklungen mit einbeziehen muss. Die Mitgliedstaaten dürfen den Elektrizitätsunternehmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit „Verpflichtungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ auferlegen (Art. 3 Abs. 2 Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie 2009/72/EG, s. [cepAnalyse](#)). Die Mitgliedstaaten müssen neue Kapazitäten zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit unter bestimmten Bedingungen über ein Ausschreibungsverfahren oder ein gleichwertiges Verfahren vergeben (Art. 8 Abs. 1 Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie).

Die Generaldirektion Wettbewerb der Kommission hat am 18. Dezember 2013 einen Entwurf für „Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014–2020“ veröffentlicht, die sie im Sommer 2014 erlassen will (s. [cepStudie](#)). Diese sollen u.a. auch Kriterien für die beihilferechtskonforme Ausgestaltung von KM festlegen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Energie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Sollte neben der Erzeugung erneuerbarer Energie auch die Erzeugung „sicherer“ Energie staatlich gefördert werden, bleibt am Ende fast kein „Markt“ im liberalisierten Strombinnenmarkt erhalten.

Unter Energieversorgungsunternehmen, Stromverbrauchern, Behörden, politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern besteht große Uneinigkeit darüber, ob das derzeitige Strommarktdesign – u.a. mit einem hohen Anteil an erneuerbaren Energien und regulierten Preisen – langfristig eine „angemessene Stromerzeugung“ gewährleisten kann. Die Beurteilung des Einsatzes von KM ist jedoch von der Beantwortung dieser Frage abhängig und wird deshalb ebenfalls sehr kontrovers diskutiert. Politische Entscheidungsträger werden die Verantwortung für eine nicht ausreichende Stromerzeugung kaum übernehmen wollen. Eine Entscheidung über die Einführung von KM zum jetzigen Zeitpunkt ist daher eher durch eine politische Absicherung gegen mögliche Versorgungsausfälle und deren Konsequenzen motiviert als durch klare Belege für ein Versagen des derzeitigen Strommarktdesigns.

Kapazitätsmechanismen stellen einen weiteren staatlichen Eingriff in den Strommarkt dar und **können je nach Ausgestaltung auch der Vollendung des Binnenmarkts entgegenlaufen. Die Kommission empfiehlt daher zu Recht Voraussetzungen für ihren Einsatz.** Denn durch Bewertungen der zukünftigen Erzeugungssituation, die über eine rein nationale Betrachtung hinausgehen und alternative Maßnahmen, z.B. Ausbau der Grenzkuppelstellen, zur Bereitstellung einer angemessenen Erzeugung einschließen, können die im EU-

Binnenmarkt gegebenen Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Ein Mitgliedstaat kann z.B. aufgrund der naturräumlichen und witterungsbezogenen Unterschiede der Mitgliedstaaten an windschwachen Tagen Strom aus anderen Mitgliedstaaten beziehen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Markteingriffe wie regulierte Großhandels- und Endkundenpreise können die Funktionsweise des Energiebinnenmarktes beeinträchtigen. Der Verzicht auf solche Eingriffe kann zu einer besseren Funktionsweise des Energiebinnenmarktes führen und sollte daher unabhängig von der Entscheidung für oder gegen KM erfolgen.

Sollte es zu einem politisch gewünschten Einsatz von Kapazitätsmechanismen kommen, vermindern die von der Kommission empfohlenen Kriterien – insbesondere die technologie neutrale Ausgestaltung und die grenzüberschreitende Zugänglichkeit – **zumindest das Risiko allzu ineffizienter Kapazitätsmechanismen.**

Eine technologie neutrale Ausgestaltung verhindert, dass bestimmte Anlagen oder innovative Ansätze ausgeschlossen werden. Die Teilnehmer am Markt entscheiden so über die Art der Kapazität und nicht der Staat, indem er bestimmte Technologien vorschreibt. Allerdings schränkt die Kommission das Kriterium der Technologie neutralität ohne sachlichen Grund ein, indem sie als Anforderung empfiehlt, dass die Anlagen das Dekarbonisierungsziel fördern sollten. Diese Einschränkung ist nicht nötig, da alle Anlagen, die an einem KM teilnehmen, dem europäischen Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen und damit auch unter die verbindliche Obergrenze des ETS fallen.

Es ist sachgerecht, dass die KM grenzüberschreitend zugänglich sein sollen, damit Kapazität dort vorgehalten wird, wo sie am günstigsten ist.

Eine Bewertung, welchem der verschiedenen KM der Vorrang zu geben wäre, ist auf Grundlage der vorliegenden Leitlinien nicht möglich. Zwar greifen alle KM in den Strommarkt ein; wie stark der jeweilige Eingriff und dessen Auswirkungen sind, hängt jedoch sehr von den energiewirtschaftlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und von der tatsächlichen Ausgestaltung ab.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung sowie die Standortqualität Europas

Derzeit nicht absehbar. Einerseits ist eine sichere Stromversorgung eine grundlegende Voraussetzung für Wachstum, Beschäftigung und eine hohe Standortqualität. Andererseits geht die Kommission von einer Steigerung des Großhandelspreises durch KM um bis zu 20% aus. Wachstum, Beschäftigung und Standortqualität wären dadurch negativ betroffen. Die Empfehlungen der Kommission sollten deshalb in den Vorhaben der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, um unnötig teure nationale Insellösungen innerhalb des Binnenmarkts zu vermeiden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen zur Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes, zur Förderung erneuerbarer Energiequellen und zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ergreifen (Art. 194 Abs. 1 lit. a, b und c AEUV). Insbesondere darf sie unverbindliche Kapazitäts-Leitlinien in Form „bewährter Praktiken“ veröffentlichen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland gibt es noch keine Regelung für die Einführung von KM. Hierzu stellt der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 27. November 2013 (S. 41) fest, dass Deutschland derzeit über ausreichend Kraftwerke verfüge. „Allerdings könnte sich diese Situation bis zum Ende des Jahrzehntes ändern. Es ist mittelfristig ein Kapazitätsmechanismus zu entwickeln, unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz im Einklang mit europäischen Regelungen und unter Gewährleistung wettbewerblicher und technologieoffener Lösung[en].“ Ein derartiger KM müsste zwar die in den unverbindlichen Leitlinien empfohlenen Kriterien nicht zwingend berücksichtigen. Er müsste aber den Anforderungen des EU-Beihilferechts entsprechen (Art. 107 ff. AEUV).

Zusammenfassung der Bewertung

Sollte neben der Erzeugung erneuerbarer auch die Erzeugung „sicherer“ Energie staatlich gefördert werden, bleibt fast kein „Markt“ im liberalisierten Strombinnenmarkt erhalten. Kapazitätsmechanismen können je nach Ausgestaltung der Vollendung des Binnenmarkts entgegenlaufen. Die Kommission empfiehlt daher zu Recht Voraussetzungen für ihren Einsatz. Sollte es zu einem politisch gewünschten Einsatz von Kapazitätsmechanismen kommen, vermindern die empfohlenen Kriterien zumindest das Risiko allzu ineffizienter Kapazitätsmechanismen. Eine Bewertung, welchem der verschiedenen Kapazitätsmechanismen der Vorrang zu geben wäre, ist auf Grundlage der vorliegenden Leitlinien nicht möglich.