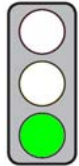


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission kündigt Maßnahmen an, mit denen sie den Energiebinnenmarkt vorantreiben will.

Betroffene: Strom- und Gasunternehmen, private und gewerbliche Endverbraucher.



Pro: (1) Die Durchsetzung des 3. Energiebinnenmarktpakets mittels Vertragsverletzungsverfahren stärkt den Wettbewerb und ermöglicht gleiche Wettbewerbsbedingungen im Energiebinnenmarkt. (2) Kapazitätsmechanismen können zu einer Abschottung im Energiebinnenmarkt führen und die Standortwahl verzerren; dies erfordert ein Tätigwerden der EU-Kommission. (3) Die angestrebte „höhere Kohärenz“ der Fördersysteme für erneuerbare Energien kann bei diesen zu Wettbewerb führen und so die Kosten senken.

Contra: Die Kosten, die durch den schwankend eingespeisten Strom aus erneuerbarer Energie entstehen, sollten – statt den Verbrauchern – den Erzeugern individuell angelastet werden; zu diesem Prinzip sollte sich die Kommission eindeutig bekennen.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2012) 663 vom 15. November 2012: **Ein funktionierender Energiebinnenmarkt**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die EU will bis 2014 einen wettbewerbsorientierten „Energiebinnenmarkt“ schaffen, um drei Ziele zu verfolgen (s. [cepKompass EU-Energiepolitik](#), S. 13 f.):
 - Wettbewerb: Die Öffnung und Liberalisierung der Energiemärkte soll die Energiekosten für private und gewerbliche Verbraucher senken sowie Energieeffizienz, Investitionen und Innovationen erhöhen. Die Trennung der Energieerzeugung vom Netzbetrieb soll neuen Unternehmen den Zugang zum Energiemarkt erleichtern; hierdurch sollen Verbraucher eine größere Auswahl zwischen Energieanbietern erhalten.
 - Versorgungssicherheit: Energieversorger sollen Anreize haben, in neue Erzeugungs- und Netzinfrastrukturen zu investieren. Ein sicheres und integriertes Energienetz soll die Diversifizierung der Energieversorgung ermöglichen und dadurch zur Versorgungssicherheit beitragen.
 - Klimaschutz: Die Einbindung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen in das Elektrizitätssystem soll erleichtert werden.
- Laut Kommission ist die EU derzeit nicht „auf Kurs“, den Energiebinnenmarkt bis 2014 zu vollenden. Die Mitgliedstaaten setzen EU-Vorschriften zu langsam um und schaffen nur zögerlich „vollständig wettbewerbsbestimmte“ Energiemärkte „mit Beteiligung der Verbraucher“. (S. 3)

► Umsetzung von EU-Recht

- Das „3. Energiebinnenmarktpaket“ umfasst die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (2009/72/EG; s. [CEP-Analyse](#)), die Erdgasbinnenmarkt-Richtlinie (2009/73/EG; s. [CEP-Analyse](#)), die Verordnung über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel (Nr. 714/2009; s. [CEP-Analyse](#)) und die Verordnung über die Netzzugangsbedingungen für Erdgasfernleitungsnetzen (Nr. 715/2009; s. [CEP-Analyse](#)).
- Die Kommission beklagt, dass viele Mitgliedstaaten die Vorgaben des 3. Energiebinnenmarktpakets auch lange nach Ablauf der Umsetzungsfristen (März 2011) nicht vollständig oder ordnungsgemäß umgesetzt haben bzw. anwenden.
- Sie will daher „mit Vorrang“ Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten führen, die die Richtlinien des 3. Energiebinnenmarktpakets noch nicht vollständig oder ordnungsgemäß umgesetzt haben (S. 9).

► Stärkung der Verbraucher

- Die Verbraucher nutzen nicht die Möglichkeit, Stromanbieter oder -tarife zu wechseln.
 - Nur ein Drittel der Verbraucher vergleicht Strompreise.
 - Laut Schätzungen der Kommission könnten die Verbraucher bis zu 13 Mrd. Euro jährlich einsparen, wenn sie zu dem Stromanbieter „mit dem günstigsten Strompreis“ wechseln würden (S. 6).

- Die Kommission will bis Ende 2012 im Internet Informationen bereitstellen über
 - die Verbraucherrechte im Energiesektor,
 - Informationsquellen für Verbraucher in den einzelnen Mitgliedstaaten.
- Sie will 2013 den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten darüber fördern, wie Preisvergleiche erleichtert sowie die Transparenz bei Preisgestaltung und Abrechnung erhöht werden können.

► **Preisregulierung**

- In den meisten Mitgliedstaaten werden die Energiepreise nicht frei an Märkten gebildet, sondern in unterschiedlicher Form staatlich reguliert.
- Die Preisregulierung in zahlreichen Mitgliedstaaten behindert
 - „attraktive Dienstleistungsangebote“ sowie „maßgeschneiderte und dynamische Preissysteme“,
 - eine effiziente Energienutzung sowie
 - Investitionen in das Energiesystem.
- Die Kommission fordert die Beendigung der Preisregulierung für Strom und Erdgas für alle gewerblichen und privaten Verbraucher. Sie sieht darin eine Behinderung im Binnenmarkt und will deshalb verstärkt Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten führen, die die Energiepreise für Endverbraucher regulieren.

► **Kapazitätsmechanismen**

- Um die Stromversorgung in Zeiträumen sicherzustellen, in denen Strom aus erneuerbaren Energiequellen wie Sonne oder Wind nicht erzeugt wird, ist die Vorhaltung von Reservekapazitäten für die Stromerzeugung nötig („Kapazitätsmechanismen“).
- In einigen Mitgliedstaaten sollen die Verbraucher diese Vorhaltung finanzieren.
- Die Kommission befürchtet, dass die „verfrühte“ Einführung „schlecht konzipierter“ und nicht EU-weit koordinierter Kapazitätsmechanismen „kontraproduktiv“ ist (S. 17). Denn Kapazitätsmechanismen bergen die Gefahr, dass im Energiebinnenmarkt
 - fossile Brennstoffe zulasten erneuerbarer Energien bevorzugt werden,
 - die Standortwahl für die Energieerzeugung verzerrt wird,
 - nationale Strommärkte abgeschottet und so der grenzüberschreitenden Handel und Wettbewerb behindert wird,
 - eine effiziente und flexible Nutzung von Erzeugungskapazitäten verhindert wird, wodurch die Kosten steigen.
- Nach Auffassung der Kommission unterliegen die Kapazitätsmechanismen dem EU-Recht zur Kontrolle staatlicher Beihilfen. Die Mitgliedstaaten sollen daher nachweisen müssen, dass sie notwendig und gegenüber anderen Lösungen, z. B. Stromimporten, vorzuziehen sind.
- Die Kommission will eine Fragmentierung des Energiebinnenmarktes verhindern und den grenzüberschreitenden Stromhandel auch bei Kapazitätsengpässen aufrechterhalten.
- Die Kommission erwägt insoweit, nach „weiteren Erörterungen mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern“ und Abschluss einer diesbezüglichen Konsultation „Folgemaßnahmen“ vorzuschlagen (S. 18).
- Die Mitgliedstaaten sollen
 - grenzüberschreitende Lösungen zur Sicherung der Erzeugungskapazitäten „bevorzugen“,
 - überprüfen, ob und gegebenenfalls warum zu wenig in Stromerzeugungskapazitäten investiert wird,
 - bei staatlichen Interventionen zur Sicherung der Erzeugungskapazitäten deren Auswirkungen auf die Nachbarstaaten berücksichtigen.

► **Förderung erneuerbarer Energien**

- Die Förderung erneuerbarer Energien, einschließlich der Pflicht zur vorrangigen Netzeinspeisung, kann „anfänglich“ gerechtfertigt sein, solange
 - die nationalen Märkte „unvollständig“ geöffnet sind,
 - die externen Kosten konventioneller Energie nicht vollständig in den Preisen berücksichtigt sind und
 - die meisten erneuerbaren Energien sich in einem frühen Entwicklungsstadium befinden.
- Allerdings sollte die „Weiterentwicklung von Märkten und Technologien“ regelmäßig „überprüft“ werden.
- Die Kommission will 2013 Leitlinien zu empfehlenswerten Verfahren für und zur „Reform“ von Förderregelungen für erneuerbare Energien veröffentlichen.
 - Hierdurch will sie eine größere „Kohärenz“ der nationalen Fördermaßnahmen erreichen und so eine Fragmentierung des Energiebinnenmarktes verhindern.
 - Durch höhere Effizienz und eine stetige Abnahme der Förderung („Degressivität“) soll außerdem die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen kostengünstiger werden.

- Die Kommission will 2013 oder 2014 ihre Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABIEU C 82 vom 1. April 2008, S. 1 ff.; s. [CEP-Studie](#), S. 12 und 24) an technologische Entwicklungen und geänderte EU-Ziele im Energiesektor anpassen.
- Die Leitlinien sollen die Kontrolle staatlicher Beihilfen erleichtern. Diese sollen nur zulässig sein, sofern sie gezielt und möglichst wenig wettbewerbsverzerrend sind und keine Alternativen (Regulierung, marktbasierende Instrumente) zur Verfügung stehen.
- Außerdem will die Kommission so Wettbewerbsverzerrungen im Energiebinnenmarkt minimieren sowie kosteneffiziente und grenzüberschreitende Lösungen fördern.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

In den 1990er-Jahren hat die EU erste Schritte zur Schaffung eines Energiebinnenmarktes durch eine Liberalisierung der Energiemärkte unternommen („1. Energiebinnenmarktpaket“). Nachdem die Marktöffnung jedoch nur langsame Fortschritte machte, sollte das „2. Energiebinnenmarktpaket“ die Schaffung des Energiebinnenmarktes beschleunigen. Noch bevor die Fristen des 2. Energiebinnenmarktpaketes für die vollständige Öffnung der Strom- und Erdgasmärkte abgelaufen waren, stellte die Kommission fest, „dass die Europäische Union vom Ziel eines echten Energiebinnenmarktes“ noch „weit entfernt“ war [Mitteilung KOM(2006) 841, S. 7.; s. [CEP-Analyse](#)]. Als Hauptgründe nannte sie die Fragmentierung in nationale Teilmärkte, eine teilweise starke Marktkonzentration der Energieanbieter sowie die Verbindung von Energieerzeugung und Vertrieb mit dem Netzbetrieb in einem Energieversorgungsunternehmen („vertikale Integration“). Diese Missstände sollte das 3. Energiebinnenmarktpaket beheben, dessen mangelhafte Umsetzung durch die Mitgliedstaaten die Kommission nun verstärkt angehen möchte.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung, Energie (federführend), Berichterstatter: Jerzy Buzek (EVP-Fraktion; PL)
Federführende Bundesministerien:	Wirtschaft; Umwelt
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Konsultationsverfahren:	An der Konsultation zu Fragen der Energieerzeugungskapazitäten, Kapazitätsmechanismen und des Energiebinnenmarktes für Strom kann jeder Bürger bis zum 7. Februar 2013 teilnehmen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen im Energiebinnenmarkt zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten EU-Recht ordnungsgemäß umsetzen. **Die angekündigte Durchsetzung der Vorgaben des 3. Energiebinnenmarktpaketes mittels Vertragsverletzungsverfahren stärkt den Wettbewerb und ermöglicht gleiche Wettbewerbsbedingungen im Energiebinnenmarkt.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass der Wettbewerb im Energiebinnenmarkt zu tendenziell sinkenden Preisen für Verbraucher führt. Das von ihr genannte Einsparpotential von 13. Mrd. Euro ist allerdings eine konstruierte Zahl. Nicht immer dürfte es für Verbraucher die beste Option sein, zu dem Anbieter mit dem „günstigsten Strompreis“ zu wechseln, wenn damit z. B. Vorauszahlungen oder feste Abnahmemengen verbunden sind.

Regulierte Preise behindern den Binnenmarkt und setzen sowohl für Investoren als auch für Verbraucher falsche Signale. Verbraucher werden durch künstlich niedrige Preise nicht zu effizientem Verbraucherverhalten motiviert, Investoren erhalten zu wenig Anreize, um in die erforderlichen Kapazitäten zu investieren. Die von der Kommission angekündigten **Vertragsverletzungsverfahren gegen regulierte Preise sind daher sachgerecht.**

Der immer größer werdende Anteil von Strom aus Wind- und Solarkraft, der je nach Witterungsbedingungen schwankend eingespeist wird, **stellt die Sicherheit der Stromversorgung vor eine große Herausforderung.** Um bei geringer Stromerzeugung aus Wind- und Solarkraft die Stromversorgung zu sichern, müssen andere Kraftwerke bereitstehen, um diese Lücke zu füllen. Der wachsende Anteil von Strom aus Wind- und Solarkraft führt aber dazu, dass konventionelle Kraftwerke in immer kürzeren Zeitfenstern überhaupt Strom produzieren und daher neue Kraftwerke häufig nicht rentabel sind (s. [cepKompass EU-Energiepolitik](#), S. 26 f.). **Die Kosten, die durch den schwankend eingespeisten Strom aus erneuerbarer Energie entstehen, sollten – statt den Verbrauchern – den Erzeugern individuell angelastet werden.** Dies kann entweder dadurch

geschehen, dass sie selbst für eine Glättung des Angebots sorgen, z. B. indem sie Speicher vorhalten, oder dadurch, dass sie sich an einer Umlage beteiligen müssen, aus der Einrichtungen für die Stabilität des Netzes finanziert werden. Dadurch entstehen Anreize zur Glättung des Stromangebots und zu Investitionen in entsprechende Technologien. Die Kommission sollte sich hierzu eindeutig bekennen.

Die sichere Stromversorgung kann durch die von der Kommission angesprochenen Kapazitätsmechanismen, aber auch durch Speicher und durch flexibles Nachfrageverhalten gewährleistet werden. Daher ist ein kohärentes System erforderlich, das Leistungen zur Sicherung der Stromversorgung vergütet.

Die Kommission befürchtet zu Recht, dass nationale Kapazitätsmechanismen zu einer Abschottung im Energiebinnenmarkt führen können und die Standortwahl verzerren. Sie sollte – mit ihrem beihilferechtlichen Instrumentarium, ggf. auch mit weiteren „Folgemaßnahmen“ – entschieden dagegen vorgehen. Denn durch einen nationalen Kapazitätsmechanismus können Anreize für die Errichtung eines Kraftwerksparks erzeugt werden, der ausschließlich auf die Stromversorgung in einem Mitgliedstaat ausgelegt ist. Dabei erhöht auch eine bessere grenzüberschreitende Vernetzung die Stromversorgungssicherheit. Nationale Kapazitätsmechanismen sollten daher nur genutzt werden, soweit sie eine ähnlich sichere grenzüberschreitende Stromversorgung nicht verdrängen.

Offen bleibt allerdings die Frage nach einem zukünftigen Marktdesign im liberalisierten Energiebinnenmarkt mit einem hohen Anteil erneuerbarer Energien. An die Stelle der – Knappheitssignale aussendenden – freien Preisbildung droht ein komplexes System aus staatlich bestimmten Vergütungen für erneuerbare Energien und Leistungen für die Energieversorgungssicherheit zu treten.

Der derzeitige Ausbau erneuerbarer Energien ist unnötig teuer, denn er erfolgt vorrangig dort, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo die Energieausbeute unter Berücksichtigung der Infrastrukturkosten optimal ist [s. [cepAnalyse](#) zur Mitteilung Erneuerbare Energien nach 2020, COM(2012) 271]. **Die von der Kommission angestrebte „höhere Kohärenz“ der Fördersysteme für erneuerbare Energien kann bei diesen zu Wettbewerb im Binnenmarkt führen und so die Kosten senken.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Liberalisierte Energiemärkte mit möglichst niedrigen Preisen wirken positiv auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Liberalisierte Energiemärkte mit möglichst niedrigen Preisen wirken positiv auf die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

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

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Durchsetzung des 3. Energiebinnenmarktpakets mittels Vertragsverletzungsverfahren stärkt den Wettbewerb und ermöglicht gleiche Wettbewerbsbedingungen im Energiebinnenmarkt. Die Kosten, die durch den schwankend eingespeisten Strom aus erneuerbarer Energie entstehen, sollten – statt den Verbrauchern – den Erzeugern individuell angelastet werden; hierzu sollte sich die Kommission eindeutig bekennen. Die Kommission befürchtet zu Recht, dass nationale Kapazitätsmechanismen zu einer Abschottung im Energiebinnenmarkt führen können und die Standortwahl verzerren. Sie sollte, u.a. mit ihrem beihilferechtlichen Instrumentarium, entschieden dagegen vorgehen. Die angestrebte „höhere Kohärenz“ der Fördersysteme für erneuerbare Energien kann bei diesen zu Wettbewerb führen und so die Kosten senken.