

Diskussionspapier

Generelle Anforderungen an Kapazitätsmechanismen

Berlin, 25. April 2013

Generelle Anforderungen an Kapazitätsmechanismen

Wenn die Energiewende gelingen und zugleich bezahlbar bleiben soll, ist ein funktionierender Markt unabdingbar.

Seit einiger Zeit wird intensiv diskutiert, ob der Elektrizitätsmarkt in seinem gegenwärtigen Zuschnitt in der Lage ist, in ausreichendem Maße Neuinvestitionen auszulösen oder ob durch Kapazitätsmechanismen sichergestellt werden muss, dass

- Leistung entsprechend ihrem Wert entlohnt wird;
- Anreize zum Weiterbetrieb von Bestandsanlagen und Investition in neue Kraftwerke gesetzt werden.

Zur Lösung dieser Probleme wird derzeit eine breite Palette von Kapazitätsmechanismen diskutiert. Sie alle sollen dazu dienen die beiden genannten Defizite zu beheben. Sie weisen jedoch in Bezug auf

- Effektivität
- Effizienz

große Unterschiede auf. Es erscheint dem BDEW daher angebracht, allgemeine Anforderungen zu formulieren, denen Kapazitätsmechanismen folgen sollten:

1. **Ziel eines Kapazitätsmarktes ist es ausschließlich, Versorgungssicherheit zu garantieren**
2. **So viel Markt wie möglich, um die volkswirtschaftlichen Kosten zu minimieren**
3. **Marktbreiter Mechanismus – mit Wettbewerb zwischen allen Anbietern gesicherter Leistung***
4. **Praktikabilität, möglichst geringe Modellkomplexität**
5. **Marktbedingungen müssen langfristig angelegt sein**
6. **Der Mechanismus muss hinreichend robust gegenüber Änderungen des Marktumfelds sein**
7. **Übernationale und perspektivische europäische Lösungen unterstützen**

* Dieses Kriterium gilt nicht für eine Strategische Reserve, da diese nicht am Markt teilnehmen soll, sondern ausschließlich dann zum Zuge kommt, wenn dieses Angebot und Nachfrage nicht zur Deckung bringen kann.

Der Markt für die Erzeugung von Strom ist aufgrund der anhaltend niedrigen Spot- und Terminmarktpreise durch erheblich gesunkene Erzeugungsmargen gekennzeichnet. Weiterhin ist die Zahl der Benutzungsstunden insbesondere – aber nicht nur - von Spitzenlastkraftwerken gesunken. Diese Entwicklung wird sich mit dem steigenden Anteil Erneuerbarer Energien fortsetzen. In der gegenwärtigen durch ein Überangebot von Leistung charakterisierten Marktsituation werden Kraftwerke stillgelegt und es fehlt an Investitionssignalen.

Vor diesem Hintergrund wird zur Zeit vermehrt über die Notwendigkeit der Einführung von Kapazitätsmechanismen diskutiert. Mit diesen soll auch langfristig eine ausreichende Versorgungssicherheit gewährleistet werden.

Andererseits zeigen die bisher mit Kapazitätsmechanismen gemachten Erfahrungen, dass diese zu schweren Marktverwerfungen führen können. Manche Mechanismen weisen deutlich Defizite in Bezug auf

- Effektivität und
- Effizienz

auf. Vor einer Entscheidung für einen bestimmten Mechanismus erscheint es daher dringend erforderlich, sich auf Maßstäbe zu verständigen, denen ein solcher Mechanismus genügen soll. Gleichwohl wird es in der Umsetzung auf die konkrete Ausgestaltung ankommen, da das Instrument des Kapazitätsmechanismus sehr sensitiv ist.

1. Ziel eines Kapazitätsmarktes ist es ausschließlich, Versorgungssicherheit zu garantieren

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Die maximal erwartbare Last muss jederzeit zuverlässig gedeckt werden können, damit die Versorgungssicherheit uneingeschränkt gewährleistet ist. Zudem muss die Netzstabilität auch regional zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein.

Worauf ist konkret zu achten?

Die Stromnachfrage gemäß geltender Lieferverträge muss durch die notwendigen Erzeugungskapazitäten, Speicher oder Maßnahmen der Lastverschiebung gedeckt werden können. Wie viel gesicherte Leistung hinreichend ist, kann dezentral (Summe der Last der Vertriebe zum Zeitpunkt der Jahreshöchstlast) oder zentral (TSOs/BnetzA) ermittelt werden. Ein Kapazitätsmarkt muss in der Lage sein, diesen gewünschten Zielwert zu garantieren. Hierzu sollte der Kapazitätsmechanismus Anreiz geben, die Verfügbarkeit der relevanten Anlagen in Knappheitssituationen zu maximieren.

Mit der Einführung eines Kapazitätsmarktes soll kein weiteres Ziel darüber hinaus verfolgt werden. So ist zum Beispiel Emissionsminderung von Treibhausgasen kein Bestandteil des Kapazitätsmechanismus und bleibt anderen Mechanismen vorbehalten. Er muss zudem ga-

rantieren, dass aus Netzstabilitätsgründen die Kapazität regional ausgewogen (aktuelles Stichwort: Süddeutschland) und bedarfsgerecht bereitgestellt wird.

2. So viel Markt wie möglich, um die volkswirtschaftlichen Kosten zu minimieren

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Der Mechanismus muss kosteneffizient sein. Dies betrifft zum einen die Reduzierung des Implementierungs- und Durchführungsaufwandes und zum anderen die Vorhaltung eines kosteneffizienten Anlagenparks.

Ein wettbewerblich strukturierter und integrierter Markt stiftet einen größeren gesamtwirtschaftlichen und umweltpolitischen Nutzen als eine staatliche oder monopolwirtschaftlich organisierte Energieversorgung. Ein Kapazitätsmechanismus darf deshalb effiziente Marktsignale nicht unterdrücken und muss einen offenen Marktplatz für eine Vielzahl unterschiedlicher Anbieter (auch Speicher, DSM etc.) bereitstellen. Die Politik ist angehalten die Voraussetzungen im Sinne stabiler Rahmenbedingungen zu schaffen, um einen diskriminierungsfreien Markt für gesicherte Leistung zu ermöglichen.

Worauf ist konkret zu achten?

Der Kapazitätsmechanismus darf nicht die Effizienzgewinne aus der Liberalisierung des „Energy-only-Marktes“ reduzieren. Insbesondere sollte er nicht dazu führen, dass über einen zu bestimmenden Reservebedarf hinaus Überkapazitäten aufgebaut oder wettbewerbsfähige Anlagen zu Lasten der Verbraucher vorzeitig vom Markt genommen werden. Daher ist darauf zu achten, dass der Lösungsraum nicht durch zu viele vorgegebene Parameter eingeengt wird. Dies lässt dem Markt die Chance, die innovativsten und effizientesten Lösungen bereitstellen zu können. Damit werden die volkswirtschaftlichen Kosten für das Gesamtsystem auf ein Minimum reduziert: Fokussierung auf das Produkt (Bereitstellung gesicherter Leistung) und keine Investitionssignale unterdrückenden caps und floors auf den Kapazitäts- und Energiemärkten.

Kapazitätsmechanismen führen Angebot und Nachfrage von Versorgungssicherheit zusammen und es bilden sich Marktpreise. Mit anderen Worten: Über den Kapazitätsmechanismus wird die von den Marktteilnehmern angebotene und nachgefragte Versorgungssicherheit kosteneffizient organisiert. Die kumulierte Nachfrage aller Stromkunden nach gesicherter Kapazität sollte auf einem Marktplatz auf die Vielzahl der Anbieter solcher Kapazitäten treffen, so dass sich ein Gleichgewicht einstellt.

Der durch die Einführung eines Kapazitätsmechanismus entstehende Markt muss widerstandsfähig sein gegen Marktmacht. Kapazitätsmechanismen sind kein geeignetes Mittel gegen Marktmacht, dürfen jedoch auch nicht Anreize für missbräuchliche Marktmachtausübung bieten. Bestehende kartellrechtliche Instrumente sollen die Marktintegrität überwachen und sicherstellen.

3. Marktbreiter Mechanismus

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Der Mechanismus muss Alt-, Neuanlagen, DSM, Speicher gleichermaßen umfassen. Er darf vor allem keine Technologievorgaben setzen.

Worauf ist konkret zu achten?

Der Kapazitätsmechanismus vergütet einen zu definierenden „Beitrag zur gesicherten Stromversorgung“. Alle Anbieter, die eine gleichwertige Leistung insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit erbringen können, sind teilnahmeberechtigt. Das heißt:

- Gleichstellung Neu- und Altanlagen
- Gleichstellung Erzeugung / DSM

Selektive Mechanismen sind abzulehnen. Sie widersprechen dem Grundgedanken, dass die Bereitstellung von Versorgungssicherheit ein einheitliches Gut darstellt. Mit Ausnahme der Strategischen Reserve¹ führen sie, dazu dass die von ihnen nicht erfassten Anlagen einem erhöhten Marktaustrittsdruck unterliegen („Rutschbahn-“/„slippery slope-Effekt“). Am Ende des Prozesses finden sich dann keine Anlagen mehr im freien Markt. Aus dem selektiven ist – unter Vernichtung volkswirtschaftlicher Werte – ein marktbreiter Mechanismus geworden.

4. Praktikabilität, möglichst geringe Modellkomplexität

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Es soll sich um kein überbestimmtes System handeln („ein Instrument, ein Ziel“). Das Modell sollte leicht umzusetzen sein und – soweit vorhanden - praktische Implementierungserfahrungen berücksichtigen.

Worauf ist konkret zu achten?

Der Kapazitätsmechanismus ist innerhalb des bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmens umzusetzen. Der Basisparameter „Grad der Versorgungssicherheit“ ist effizient bestimmbar. Emissionsminderung von Treibhausgasen ist nicht Bestandteil des Kapazitätsmechanismus und bleibt anderen Mechanismen vorbehalten.

¹ Eine Ausnahme Strategische Reserve, da die Anlagen nur dann zum Einsatz kommen, wenn der Markt nicht zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage führt.

5. Marktbedingungen müssen langfristig angelegt sein

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Getätigte und künftige Investitionen brauchen langfristige Planungssicherheit durch einen langfristig stabilen und berechenbaren Ordnungsrahmen. Hierdurch wird das Politikrisiko für Investoren gemindert. Im Gegenzug erhöht sich die Investitionsbereitschaft und Risikozuschläge werden verringert. Beides kommt nicht nur den Marktakteuren sondern auch und insbesondere der Volkswirtschaft zugute.

Worauf ist konkret zu achten?

Als Ausprägungen dieser Anforderung sind zu nennen:

- Ein Kapazitätsmechanismus soll das Investorenrisiko durch die Schaffung eines weiteren Einkommensstroms verringern. Um Investitionsanreize zu schaffen, sind verlässliche, über lange Zeiträume geltende und transparente Marktregeln und Preissignale notwendig.
- Investoren müssen den Markt einschätzen können und ihm vertrauen.
- Das heißt: Begrenzung des Investitionsrisikos auf marktbedingte Risiken, Ausschluss regulatorischer Risiken.
- Die Regeln sollten auch festlegen, in welchen Marktsituationen eine Änderung der Marktregeln notwendig wird und auf welcher Basis eine Anpassung der Regeln erfolgt.
- Die Regeln müssen die zeitliche Verzögerung (Bauzeit) zwischen der politischen Entscheidung und der Wirksamkeit der Marktreaktion berücksichtigen.
- Dementsprechend dürfen sich Änderungen jeweils nur auf noch nicht geplante Projekte beziehen.

6. Der Mechanismus muss hinreichend robust sein

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Das gewünschte Ergebnis muss erreicht werden, auch wenn sich einzelne Bedingungen ändern oder im Vorfeld falsch eingeschätzt wurden. Erkannte Designfehler müssen behebbar sein. Gleichzeitig muss der Mechanismus gegenüber politischer Willkür robust sein.

Worauf ist konkret zu achten?

Je mehr selbst-regulierende Elemente der Kapazitätsmechanismus enthält, umso weniger regulatorische Markteingriffe werden notwendig.

7. Übernationale und perspektivische europäische / Lösungen unterstützen

Was ist mit diesem Maßstab gemeint?

Leistung ist in den Deutschland umgebenden EU-Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Zeiten knapp. Der Kapazitätsmechanismus soll die Nutzung ausländischer Kapazitäten prinzipiell zulassen. Er soll zugleich Verzerrungen minimieren bzw. vermeiden, die aus Interaktion unterschiedlicher Kapazitätsmechanismen entstehen.

Worauf ist konkret zu achten?

Eine europaweite, mindestens jedoch bei den regionalen Märkten (z.B. Zentralwesteuropa) ansetzende Betrachtung der Versorgungssicherheit ist zu favorisieren. Hierbei sind verfügbare Übertragungskapazitäten und Gleichzeitigkeiten der Nachfrage/Erzeugung zu berücksichtigen.

Zugleich muss der Kapazitätsmechanismus seine Funktionsfähigkeit auch in Situationen behalten, in denen der eigene Markt und Nachbarmärkte sich in Knappheitssituationen befinden.

Eine marktverzerrende Wirkung von national ausgerichteten Kapazitätsmechanismen auf die Nachbarmärkte ist zu unterbinden.