



Rat der
Europäischen Union

094633/EU XXVII. GP
Eingelangt am 24/03/22

Brüssel, den 23. März 2022
(OR. en)

7478/22
ADD 1

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. März 2022
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 138 final - ANNEX
Betr.:	ANHANG der MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Versorgungssicherheit und erschwingliche Energiepreise: Optionen für Sofortmaßnahmen und zur Vorbereitung auf den nächsten Winter

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 138 final - ANNEX.

Anl.: COM(2022) 138 final - ANNEX



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.3.2022
COM(2022) 138 final

ANNEX

ANHANG

der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Versorgungssicherheit und erschwingliche Energiepreise:
Optionen für Sofortmaßnahmen und zur Vorbereitung auf den nächsten Winter**

ANHANG

Überblick über die Optionen

Von den Mitgliedstaaten, den Interessengruppen und den akademischen Kreisen sind mehrere Optionen für Sofortmaßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen der hohen Strompreise vorgeschlagen worden. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Endverbraucher zu entlasten, ohne Abstriche in Bezug auf den längerfristig ausgelegten, übergreifenden europäischen Grünen Deal (beispielsweise bei der Dekarbonisierung und der Energieeffizienz) zu machen. Um erfolgreich zu sein, müssen diese zeitlich befristeten, gezielten Sondermaßnahmen für die öffentlichen Haushalte finanzierbar sein, und sie dürfen weder die Versorgungssicherheit noch die Ausgewogenheit der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt beeinträchtigen. In welchem Ausmaß sich aufgeführten Vor- und Nachteile tatsächlich materialisieren, hängt von der Ausgestaltung dieser Optionen ab. **I – Eingriffe in den Strommarkt mit finanziellen Entschädigungen für Verbraucher**

A. Eingriff auf der Endverbraucherebene: direkte Unterstützung der Verbraucher durch Gutscheine, Steuervergünstigungen oder ein „Aggregatormodell“

In der REPowerEU-Mitteilung wird ein neuer befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen angekündigt. Dieser Rahmen soll begrenzte direkte Zuschüsse und Liquiditätshilfen für alle Unternehmen ermöglichen, die direkt oder indirekt vom russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine oder von Sanktionen oder Gegenmaßnahmen betroffen sind, sowie Beihilfen für Unternehmen, insbesondere solche mit hohem Energieverbrauch, zum Ausgleich eines Teils ihrer Energiekosten. In der Mitteilung wird auch klargestellt, dass es den Mitgliedstaaten unter den derzeitigen Umständen erlaubt ist, die Endkundenpreise für alle Haushalte und Kleinunternehmen zu regulieren.

Eine weitere Möglichkeit zum Schutz von – insbesondere armen und schutzbedürftigen – Haushaltskunden (aber auch von Unternehmen), bestünde darin, dass die Mitgliedstaaten ein „Aggregatormodell“ verwenden, bei dem eine staatlich kontrollierte juristische Person Strom auf dem Markt kauft und diesen – direkt oder über die Versorger – bestimmten Verbrauchergruppen zu Preisen zur Verfügung stellt, die unter den aktuellen Marktpreisen liegen, beispielsweise auf der Grundlage eines Basispreises. Jede Ausweitung dieses Vorgehens, die über das hinausgeht, was in Artikel 5 der Elektrizitätsrichtlinie und den Beihilfenvorschriften vorgesehen ist, sollte sorgfältig geprüft werden, um Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden.

Die meisten dieser Maßnahmen könnten auf nationaler Ebene ergriffen werden.

Vorteile

Da diese Optionen direkt auf die Verbraucher ausgerichtet sind, sind sie besonders wirksam, um die Endverbraucher bei den Strompreisen zu entlasten. Sie lassen den Mitgliedstaaten Flexibilität in Bezug auf die zu unterstützenden Kategorien von Haushalten und Unternehmenskunden unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und der Wettbewerbsregeln. Mitgliedstaaten, die ein Aggregatormodell einrichten möchten, müssten über die Gestaltungsmerkmale entscheiden, einschließlich der verkauften Mengen und der Frage, welche Verbraucherkategorien/Versorger diese in

Anspruch nehmen dürfen. Die Kommission könnte Leitlinien für die Umsetzung eines solchen Modells bereitstellen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt zu gewährleisten.

Nachteile

Diese Option könnte zu weniger Wettbewerb auf den Endkundenmärkten führen, was durch Maßnahmen für eine faire und diskriminierungsfreie Behandlung aller Anbieter auszugleichen wäre.² Die der REPowerEU-Mitteilung beigefügten Leitlinien zu regulierten Preisen zeigen, wie dies für das Aggregatormodell verwirklicht werden könnte.

Würde ein großer Teil der Verbraucher für den Preisanstieg in vollem Umfang kompensiert, entstünden kaum Anreize zur Senkung des Stromverbrauchs. Wie bei allen Optionen zur Senkung der Verbraucherkosten könnte dies die Nutzung fossiler Brennstoffe, die Abhängigkeit der EU von Importen und die Sorge um die Versorgungssicherheit erhöhen. Ob die Mitgliedstaaten auf diese Option zurückgreifen können, hängt von ihren Haushaltsmitteln ab.

Kosten

Die Kosten und die Art und Weise, wie sie gedeckt werden, würden von der Entscheidung der Mitgliedstaaten abhängen, welche Verbraucherkategorien in welchem Maße entlastet werden. Die entsprechenden Entscheidungen hängen zudem vom haushaltspolitischen Spielraum der betreffenden Mitgliedstaaten ab.

II – Eingriffe auf dem Strommarkt auf Großhandelsebene: Festsetzung der Preise in Verbindung mit einem finanziellen Ausgleich für die Erzeuger

B. Eingriffe auf Großhandelsebene in Bezug auf den Kraftstoffpreis für fossile Kraftwerke

Bei dieser Option würde fossilen Stromerzeugern für ihren Brennstoff (Kohle, Gas, Öl, Diesel) ein Ausgleich gezahlt. Da dadurch die fossilen Erzeuger vor den Auswirkungen der derzeitigen Höchstpreise auf den internationalen Rohstoffmärkten geschützt würden, könnten sie ihren Strom billiger anbieten, als dies derzeit der Fall ist. Diese Option würde dadurch umgesetzt, dass den Stromerzeugern die Differenz zwischen ihren tatsächlichen Beschaffungskosten für Brennstoffe (Gas, Kohle) und einem im Voraus festgelegten Referenzpreis für diese Rohstoffe gezahlt würde.

Vorteile

Diese Option dürfte das Bieterverhalten fossiler Kraftwerke in der EU beeinflussen und zu einer Verbilligung des von diesen Kraftwerken verkauften Stroms und damit des Grenzpreises auf dem Großhandelsmarkt führen. Dies dürfte sich wiederum in niedrigeren Endkundenpreisen niederschlagen.

Bei entsprechender Ausgestaltung dieser Maßnahme würde sie die Rangfolge der Kraftwerke beim Stromverkauf nicht beeinträchtigen und damit nicht in die Marktabläufe eingreifen.

Nachteile

Würde eine solche Maßnahme auf nationaler Ebene eingeführt, könnte sie den Stromfluss in Nachbarländer (innerhalb und außerhalb der EU) verzerren und Stromflüsse aus Ländern mit dem Referenzpreis in Länder, die diesen nicht anwenden, auslösen, wobei Aspekte wie Knappheitserwägungen, Versorgungssicherheit oder relative Kosten keine Rolle mehr spielen würden.

Wie bei allen Optionen, die sich auf die relative Preiswettbewerbsfähigkeit fossiler Brennstoffe auswirken, könnte auch diese Option den Bemühungen um eine Senkung der Nutzung fossiler Brennstoffe zuwiderlaufen.

Kosten

Die Kosten und die Art und Weise, wie sie gedeckt werden, hängen von dem beschlossenen Vorgehen ab. Denkbar wäre eine Finanzierung über die Verbraucher. Diese Kosten könnten zwar grundsätzlich durch die durch die Maßnahme bewirkte Senkung der Großhandelspreise für Strom ausgeglichen werden, doch werden die Nettoauswirkungen auf die Verbraucher von Schwankungen der Preise für fossile Brennstoffe, den eingeführten Mengen und den in die Nachbarländer exportierten Strommengen abhängen. Die Einführung solcher Maßnahmen würde die Einnahmen aus der Besteuerung übermäßiger Gewinne senken.

C. Einführung einer Preisobergrenze auf dem Stromgroßhandelsmarkt

Bei dieser Option würden die Strompreise auf einem im Voraus festgelegten Niveau gedeckelt.

Damit Erzeuger, die Brennstoffe verwenden, deren Kosten eine rentable Erzeugung bei Stromverkaufspreisen unterhalb der festgesetzten Obergrenze verhindern (z. B. Gas, Kohle), weiter am Netz bleiben, müsste ihnen die Differenz zwischen dem Marktpreis und der im Voraus festgelegten Obergrenze ausgeglichen werden. Eine strenge Regulierung kann erforderlich sein, um sicherzustellen, dass Stromerzeugungsangebote zu einem Preis oberhalb der Obergrenze (die den Anspruch auf finanzielle Entschädigung festlegt) „angemessen“ sind. Ebenso kann sich eine Regulierung als erforderlich erweisen, um zu verhindern, dass Erzeuger, deren Kosten unterhalb der Obergrenze liegen, ein Angebot abgeben, das über der Obergrenze liegt (um einen höheren Preis zu erzielen). Dies kann letztlich eine strenge Regulierung der Angebote erfordern, was zu einer komplexen Lage führen könnte.

Vorteile

Die Großhandelspreise würden gedeckelt, was sich wiederum in niedrigeren Endkundenpreisen niederschlagen dürfte. Dies würde zu niedrigeren inframarginalen Erträgen für Erzeuger führen, die nicht direkt von der Obergrenze betroffen sind.

Nachteile

Bei dieser Option müssten die Behörden über detaillierte Kenntnisse der Kostenstrukturen und Betriebsarten der einzelnen Kraftwerke verfügen.

Würde Option B **nicht auf EU-Ebene eingeführt**, könnte sie den Stromfluss im Binnenmarkt verzerren und Stromflüsse aus Ländern mit dem gedeckelten Preis in andere Länder auslösen, bei denen Aspekte wie Knappheitserwägungen keine Rolle spielen würden.

Option B würde den Nachbarländern der EU, die von den Mitgliedstaaten subventionierte Elektrizität erhalten würden, einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffen.

Schließlich könnte diese Option den Stromfluss im Binnenmarkt aufgrund fehlender Preissignale verzerren und zu Risiken für die Versorgungssicherheit führen.

Wie bei allen Optionen zur Senkung der Verbraucherkosten könnte dies die Nutzung fossiler Brennstoffe, die Abhängigkeit der EU von Importen und die Sorge um die Versorgungssicherheit erhöhen.

Kosten

Die Differenz zwischen dem Marktpreis und der Preisobergrenze müsste durch die öffentliche Hand finanziell ausgeglichen werden. Mitgliedstaaten mit begrenzterem Haushaltsspielraum könnten das schwieriger über einen längeren Zeitraum durchhalten.

Im Laufe der Zeit könnten fehlende differenzierte Preissignale auf dem EU-Markt und regulatorische Unsicherheiten die Versorgungssicherheit gefährden. Ebenso würden nicht subventionierte Projekte im Bereich erneuerbare Energien erschwert, da die Markteinnahmen geringer wären (auch weil die Verbraucher weniger Anreize gehabt hätten, langfristige Verträge zum Bezug von Strom aus erneuerbaren Energien zu unterzeichnen, weil die Preisobergrenze die Notwendigkeit, sich gegen hohe Preise abzusichern, verblassen lässt).

D. Regulatorische Eingriffe in den Strommarkt: Begrenzung der Erträge bestimmter Marktakteure

Auf den Stromgroßhandelsmärkten wird der Preis von der letzten Quelle festgelegt, die erforderlich ist, um die Gesamtnachfrage zu decken. Bei der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern fallen derzeit extrem hohe Kosten für die Brennstoffe und erhöhte Preise für CO₂-Emissionen an. Dies bedeutet, dass die Grenzstrompreise hoch sind. Grundlasterzeuger, die nicht von fossilen Brennstoffen abhängig sind, haben in dieser Situation keine ähnliche Kostenstruktur und erzielen bei ihrer Investitionsentscheidung zusätzliche Erträge, die weit über ihre Erwartungen hinausgehen.

Nach Anhang 2 der REPowerEU-Mitteilung können die Mitgliedstaaten ausnahmsweise steuerliche Maßnahmen einführen, die einige dieser hohen Erträge erfassen.

Das Ziel solcher steuerlicher Maßnahmen kann auch durch **regulatorische Eingriffe** erreicht werden. Beispielsweise kann den Mitgliedstaaten vorübergehend gestattet werden, einen Basispreis oder einen Rückforderungsmechanismus einzuführen, der übermäßige Erträge der Erzeuger begrenzt. Der jeweilige Basispreis muss möglicherweise variieren, um den Merkmalen der verschiedenen Marktteilnehmer Rechnung zu tragen, und müsste von den nationalen Regulierungsbehörden festgelegt werden. Diese Option fungiert als **einseitiger Differenzvertrag**, bei dem Zahlungen erst fällig werden, wenn der Referenzpreis (Marktpreis) höher ist als der Basispreis. Ähnlich wie bei der in der REPowerEU-Mitteilung vorgesehenen Besteuerung übermäßiger Erträge wäre ein separater Mechanismus erforderlich, um die Einnahmen aus einer solchen regulatorischen Intervention auf die Verbraucher umzulegen.

Die Mitgliedstaaten könnten ihre Förderregelungen für neue Erzeugungsanlagen in Systeme mit **wechselseitigen Differenzverträgen** umwandeln. Durch die Aufforderung an die Stromerzeuger, ihre Investitionsförderung zurückzuzahlen, wenn die Preise hoch sind, würde dieser Mechanismus verhindern, dass neue, derzeit im Bau befindliche Erzeugungsanlagen künftig auch in Situationen, in denen die Marktpreise sehr hoch und volatil sind, subventioniert werden.

Wenn Akteure auf den Erdgasmärkten aufgrund der derzeitigen Krisensituation übermäßige Erträge erzielen, z. B. weil sie in der Lage sind, über langfristige Verträge gesicherte Mengen zu deutlich höheren Preisen auf dem Spotmarkt zu verkaufen, könnten die Erträge durch ähnliche steuerliche Maßnahmen gedeckt werden.

Vorteile

Wenn diese Option gut konzipiert ist, wirkt sie sich nicht auf die Preisbildung auf den Stromgroßhandelsmärkten aus, da Signale für den Handel innerhalb und außerhalb der EU und die Versorgungssicherheit erhalten bleiben. Sie wirkt sich nicht auf den EU-weiten Stromhandel aus.

Eine Reform der Gestaltung von Förderregelungen für neue Investitionen könnte den Weg für mögliche längerfristige Änderungen der Marktgestaltung ebnen.

Nachteile

Diese Option allein wird die Preise für die Verbraucher nicht senken, aber die erzielten Einnahmen können dazu verwendet werden, jene Energieverbraucher, die am stärksten unter den hohen Preisen leiden, direkt zu entlasten, z. B. durch Gutscheine für Haushalte und die finanzielle Unterstützung von Unternehmen im Einklang mit den Beihilfe- und Wettbewerbsvorschriften.

Um das Vorliegen übermäßiger inframarginaler Gewinne genau feststellen zu können, benötigen die nationalen Behörden detaillierte Informationen über die Kosten der Erzeuger, zu denen sie möglicherweise keinen Zugang haben. Eine zügige Umsetzung kann rechtliche Herausforderungen mit sich bringen, da die Marktteilnehmer in unterschiedlichem Maße betroffen sein werden.

Wettbewerbsrechtliche Kriterien müssten sorgfältig geprüft und eingehalten werden. Hierfür wären die Leitlinien der Kommission zu regulierten Endkundenpreisen und fiskalischen Maßnahmen für inframarginale Erträge sowie die Vorschriften über staatliche Beihilfen maßgeblich.

Die Besteuerung von Zufallsgewinnen dürfte sich auf die Investitionssicherheit auswirken, was bedeuten kann, dass möglicherweise für die gesamte künftige Stromerzeugung Unterstützung erforderlich ist. Dieses Regelungsrisiko wird sich in höheren Kapitalkosten und einem geringeren Einsatz erneuerbarer Energien in der Zukunft niederschlagen.

III - Eingriffe auf den Gasmärkten

E. Preisobergrenzen für den Gashandel in der EU

Diese Option beruht auf der Festlegung eines EU-weiten Höchstpreises, zu dem Gas zwischen Wirtschaftsteilnehmern in allen EU-Mitgliedstaaten gehandelt werden kann, oder auf der Festlegung von Preisgrenzen, innerhalb deren sich der Gaspreis entwickeln kann. Solche Preisobergrenzen bzw. Preisspannen würden die Angebote an europäischen Börsen einschränken. Der gedeckelte Gaspreis würde zum neuen vertraglichen Referenzpreis für langfristige Verträge und Derivatekontrakte werden.

Diese Option wirkt nur, wenn sie in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wird.

Vorteile

Eine Preisobergrenze für den Gashandel in ganz Europa würde die übermäßige Volatilität verringern und unmittelbar zu niedrigeren Gaspreisen führen. Dies wiederum würde die Kosten für Strom aus Gaskraftwerken sowie die Verbraucherpreise für Gas und Strom senken.

Nachteile

Es müsste die richtige Höhe der Obergrenze festgelegt werden. Würde die Gaspreisobergrenze zu niedrig angesetzt, wäre es schwierig, mehr Gas für Europa zu gewinnen. Es könnte sogar europäische Unternehmen dazu veranlassen, Gas in Länder zu exportieren, in denen die Preise höher sind. Ein niedrigerer Preis würde den Gasverbrauch und damit die Nachfrage in Europa erhöhen. Um dieses Risiko zu mindern, müsste diese Option mit einer starken Nachfragesteuerung einhergehen. Zusammengenommen könnten diese Faktoren zu zusätzlichen Engpässen auf dem Gasmarkt führen und die Sicherheit der Gasversorgung gefährden.

Gälte in der gesamten EU eine einheitliche Preisobergrenze, wäre es schwierig, das Gas dorthin zu lenken, wo es benötigt wird, und den sicheren Betrieb des Netzes unter Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses von Angebot und Nachfrage zu gewährleisten.

Verbraucher, die im Rahmen langfristiger Verträge Gas zu einem Preis oberhalb der Obergrenze gekauft haben, würden erst nach Ablauf ihrer Verträge von einer Preisobergrenze profitieren.

Je nach Höhe der Obergrenze und dem Zeitraum, in dem sie angewendet wird, kann sie Lieferungen von unseren Handelspartnern anziehen. Deren Reaktion auf einen administrativ festgelegten Preis ist jedoch ungewiss und unvorhersehbar. Sie könnten diese Option gerichtlich anfechten und/oder Lieferungen einschränken oder aussetzen.

Kosten

Die Kosten hängen mit möglichen Versorgungsstörungen zusammen, je nachdem, wie die Versorger auf die Obergrenze reagieren.

F. Mit internationalen Lieferanten ausgehandelte Mengen und Preise

Eine Option wäre, spezifischere Ziele für Gasmengen und Gaspreise für verschiedene Versorgungswege/Lieferanten festzulegen und diese Mengen- und Preisziele auf der Grundlage einer gemeinsamen, auf EU-Ebene abgestimmten Verhandlungsstrategie gegenüber den Handelspartnern anzuwenden. Die betreffenden Zielpreise würden die Lieferverträge mit Drittländern betreffen, sich jedoch nicht auf Transaktionen innerhalb der EU auswirken (z. B. zum Ausgleich im Binnenmarkt).

Um preisgünstige LNG- und Erdgasimporte zu sichern, sollte die EU bei den Gaspartnerschaften mit ihren Lieferanten einen langfristigeren Ansatz verfolgen und den Gegenstand der Verhandlungen auf die Sicherung langfristiger Wasserstoffeinfuhren ausdehnen.

Bestandteile solcher Partnerschaften könnten sein:

- langfristige Verträge über eine verstärkte **Versorgung mit LNG und Pipelinegas**;
- EU-Investitionen in zusätzliche **LNG-Einfuhrkapazitäten**, die wasserstoffkompatibel sind;
- eine **H2-Partnerschaft** mit einem Zeithorizont von 5 bis 10 Jahren, um Infrastruktur und einen soliden Rahmen für Investitionen und eine Partnerschaft im Bereich Investitionen zu schaffen (einen gemeinsamen Rahmen, der die Berechenbarkeit und Stabilität der Investitionen und der Nachfrage in der EU sowie stabile Investitionsbedingungen in den Partnerländern gewährleisten würde).

Die Erfolgsaussichten einer solchen Verhandlungsstrategie würden von einem gemeinsamen Vorgehen auf europäischer Ebene abhängen.

Vorteile

Im Falle eines Erfolgs würde ein ausgehandelter niedrigerer Preis in ganz Europa zu deutlich niedrigeren Gaspreisen in Kombination mit vereinbarten Gaseinfuhrmengen führen. Dies wiederum würde die Kosten für Strom aus Gaskraftwerken sowie die Verbraucherpreise für Gas und Strom senken.

Da die Option auf Verhandlungen beruhen und den Gashandel innerhalb der EU nicht einschränken würde (z. B. zum Ausgleich), ließen sich Unterbrechungen von Gasflüssen innerhalb der EU vermeiden.

Nachteile

Der Erfolg dieser Option hängt letztlich vom Ergebnis der entsprechenden Verhandlungen mit Lieferanten aus Drittländern ab.

Kosten

Im Falle eines Erfolgs würde diese Option zu einer dauerhaften Senkung der Beschaffungskosten für Erdgas führen.