

Markt, Wettbewerb und Staat - Die Netzinfrastrukturregulierung in der Weiterentwicklung der Energiewende

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

Vorsitzender der Monopolkommission

Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Regensburg

11. Mai 2023



Gliederung

- 1. Der Staat: vom Krisenmanager zurück zum Regelgeber**
2. Konsequenzen für die Regulierung von Wasserstoffnetzen
3. Infrastrukturwettbewerb beim Ladesäulennetz



Vom Staat als Krisenmanager ...

- Reaktion auf Krisensituation: v.a. Ukrainekrieg Russlands
- Zeitenwende auch auf den Energiemärkten
- Zahlreiche notwendige und hilfreiche Maßnahmen
- U.a. auch Verstaatlichung
 - Uniper, Gazprom Germania/SEFE einschl. Gascade, aber auch...
 - ...Diskussion um Staatsübernahme von TenneT
 - ...von staatlicher Gas- zur Wasserstoffnetzgesellschaft



... zurück zum Staat als Regelgeber

Ökologische Transformation auch im Energiebereich nur mit...

- Primat der Ordnungspolitik (Staat als Regel- und Rahmengerber), da ...
- ... Lobbyismusfalle
- ... Etatismusfalle
- ... Nationalitätsfalle
- ... Komplexitätsfalle
- ... Politische Opportunismusfalle
- ... Ineffizienzfalle



... durch Wettbewerb im Markt und Als-ob-Wettbewerb

- **Infrastrukturwettbewerb** als primäres Ziel
 - Qualität und Preise werden im Wettbewerb determiniert
 - Staat setzt Spielregeln, verhindert Marktversagen und Wettbewerbsbeschränkungen

- Staatseingriffe erforderlich bei **natürlichem Monopol**
 - Regulierungsmodell bzw. Als-ob-Wettbewerb für (gemischt öffentlich-)private Netzbetreiber besser als ...
 - ... staatlicher Monopolbetreiber (produktive Effizienzverluste, Regulierungsbias)



Konsequenzen für Staatsbeteiligungen an Energienetzen

- Tennet-Diskussion: Wenn der niederländische Staat die Investitionen nicht selbst tätigen kann/will, dann
 - Regulierungsanreize prüfen
 - Verkauf an anderen Investor forcieren
- Verstaatlichungspolitik: Wettbewerbspolitik erforderlich
 - Infrastrukturwettbewerb dort erhalten, wo dies möglich ist (Gasnetze/Wasserstoffnetze prüfen, Ladesäulen)
 - Bei Wettbewerbsversagen: Regulierungsmodell prüfen



Gliederung

1. Der Staat: vom Krisenmanager zum Regelgeber
2. **Konsequenzen für die Regulierung von Wasserstoffnetzen**
3. Infrastrukturwettbewerb beim Ladesäulennetz



Übergangsregulierung von Wasserstoffnetzen

- Ziele
 - Rechtssicherheit schaffen (Investitionssicherheit)
 - von Beginn an wettbewerbliche Marktstrukturen fördern
- Wichtige Pfeiler der Regulierung der Wasserstoffnetze
 - Eigenes Regulierungsregime
 - Opt-in-Regulierung
 - Verhandelter Netzzugang
 - Kostenregulierung
 - Vertikale Entflechtung
 - buchhalterische Entflechtung von Erdgasnetzbetrieb



Regulierung für Investitionssicherheit?

- Forderung einer Regulierung durch Marktteilnehmer ungewöhnlich
 - Bestehende Wasserstoffnetze
 - Entwicklung des Erdgassektors
 - Aber: Hier droht zukünftige Regulierung
- Gefahr, dass Freiheiten, die Investitionsrisiko senken, zukünftig eingeschränkt werden (Beispiel: vertikale Integration)
- Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft gewünscht, **frühzeitige Vorgabe eines Regelungsrahmens grundsätzlich** sinnvoll (aber auch nicht auf Dauer garantiert)

Regulierung erst zukünftig notwendig

- Regulierungsnotwendigkeit liegt vor, wenn
 1. Ein Natürliches Monopol vorliegt
 2. Missbrauch von Marktmacht gegeben oder wahrscheinlich ist
- BNetzA sah bisher keine Anzeichen für 2.
- **Zugangsregulierung** kann notwendig werden, wenn Angebot im Vergleich zur Nachfrage schneller wächst (Angebotsmarkt)
- **Entgeltregulierung** kann notwendig werden, wenn Transportleitungen einzelne Cluster miteinander verbinden
- **Entflechtungsvorgaben** sollten Zugangs- und Entgeltregulierung unterstützen



Übergangsregulierung teilweise sinnvoll

- **Eigenständiges Regulierungsregime:** aufgrund fehlender Reife des Marktes im Vergleich zum Erdgasmarkt sinnvoll
- **Opt-in-Regulierung:** berücksichtigt gegenwärtig fehlende Regulierungsnotwendigkeit
- **Verhandelter Netzzugang:** gegenwärtig ausreichend, um Zugang sicherzustellen
- **Kostenregulierung:** Entgeltregulierung erscheint verfrüht, da Cluster noch nicht miteinander verbunden sind
- **Vertikale Entflechtung:** nachvollziehbar, aber mit Risiken verbunden
- **Buchhalterische Entflechtung vom Erdgasnetzbetrieb:** für getrennte Regulierung mindestens notwendig

Dynamische Regulierung einführen

- Wasserstoffsektor soll sich sehr dynamisch entwickeln

→ Ansätze aus Telekommunikationssektor übernehmen

Schrittweises Verfahren

1. BNetzA prüft, ob Wasserstoffnetze regulierungsbedürftig ist
2. BNetzA prüft, ob ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen
3. BNetzA bestimmt, welchen Regulierungsmaßnahmen Unternehmen unterworfen wird

- Regulierungsmaßnahmen orientieren sich an Instrumenten der Erdgasnetzregulierung

→ Einzelne Instrumente können gezielt ausgewählt werden

Quersubventionierung verhindern

- Erwartung prohibitiv hoher Netzentgelte für Wasserstoffnetze
- Diskutierte Lösungsoptionen:
 - Gemeinsames Netzentgelt für Wasserstoff- und Erdgasnetz
 - Zuschuss zu Wasserstoffnetz, finanziert durch
 1. Umlage auf Erdgasnetzentgelte
 2. Steuermittel
- Problem: Durchbrechung des Verursachungsprinzips
 - Fehlinvestitionen in Wasserstoffnetzinfrastruktur
 - Verzögerter Umstieg von Erdgas auf Wasserstoff
- **Kein gemeinsames Netzentgelt** für Wasserstoff- und Erdgasnetze
- **Keine Umlagefinanzierung** von Zuschüssen



Gliederung

1. Der Staat: vom Krisenmanager zum Regelgeber
2. Konsequenzen für die Regulierung von Wasserstoffnetzen
- 3. Infrastrukturwettbewerb beim Ladesäulennetz**

Ladeziele erfordern Wettbewerbsmodell

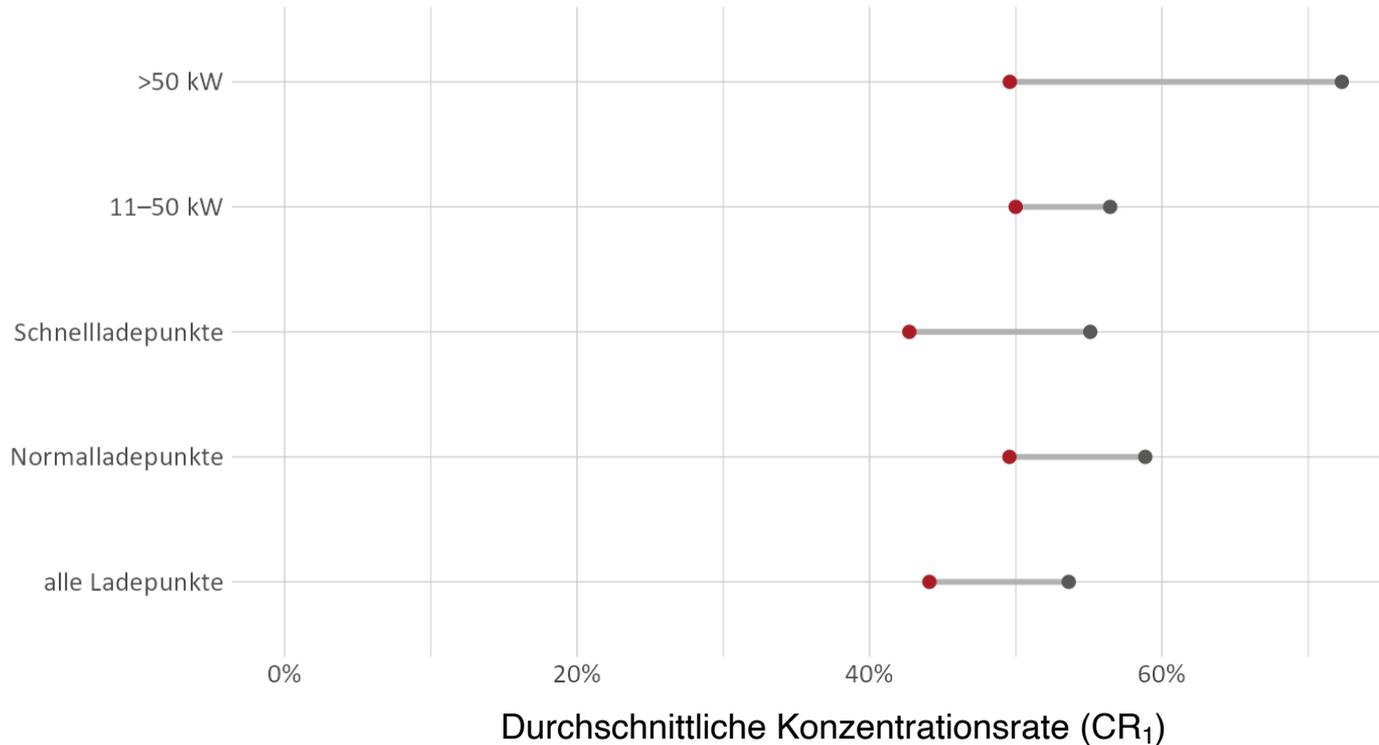
- Ziel: Öff. Lademöglichkeiten zu angemessenen Preisen
- Zahl der Ladepunkte nimmt erheblich zu (von 18 TSD im Mai 2019, auf 80 TSD im Januar 2023)
 - ... und ist zugleich noch weit entfernt vom Ziel 1 Million bis 2030
- Regionales Wettbewerbsmodell: Ladepreise und -qualität (z.B. Leistung) an Standorten werden durch Betreiber festgelegt
 - Aktuell ca. 23 TSD Ladestandorte / ca. 14 TSD Tankstellen
- Wettbewerb erfordert Ausweichalternativen zwischen Ladepunkten verschiedener Betreiber

Immer noch hohe örtliche Konzentration

Wie konzentriert sind lokale Ladesäulenmärkte?

bundesweiter Durchschnitt, 15 Minuten Fahrzeitradius

● Januar 2023 ● April 2021



Infrastrukturregulierung nur B-Lösung

- Vorschlag eines Regulierungsmodells: Kund:innen sollen an jeder Säule vorgewählten Versorger wählen können
- Nur Scheinwettbewerb, weil ...
 - Wertschöpfungsstufe Ladeinfrastruktur würde Wettbewerbssteuerung entzogen
 - Art (Leistung, Normal-/Schnelladesäule) und Preis der Infrastruktur würden durch Preisregulierung faktisch vorgegeben
 - Politik hätte Anreize, im nächsten Schritt direkt in regulierte Preise einzugreifen
 - Schwächung von wettbewerblichem und nachfragegesteuertem Infrastrukturaufbau



Ordnungspolitik: Wettbewerbsbedingungen schaffen!

- Kommunale Ausschreibungen erfordern Wettbewerbsmodell
 - Masterplan II, Nr. 24: Kommunale Masterpläne mit „Wettbewerbskonzept durch konkurrierende Betreiber der Ladepunkte“
 - Masterplan II, Nr. 29: Ausschreibungsleitlinien für Kommunen
- Fördersystem umbauen, Wettbewerb fördern
 - Fördersystem für Kommunen in Planung
 - Masterplan II, Nr. 18: Prüfung, ob konkurrierende Betreiber an Rastanlagen – sinnvoll!
- Preistransparenz und Ad-hoc-Wettbewerb
 - Masterplan II, Nr. 12/13, AFIR Art. 18: „Markttransparenz“ bei Ad-hoc-Laden (+)



Literaturnachweise

8. Sektorgutachten Energie: Wettbewerbschancen bei Strombörsen, E-Ladesäulen und Wasserstoff nutzen, hier zum Download:

<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/sektorgutachten-energie/367-8-sektorgutachten-energie-2021-wettbewerbschancen-bei-stromboersen-e-ladesaeulen-und-wasserstoff-nutzen.html>

9. Sektorgutachten Energie

... erscheint im Sommer/Herbst 2023

...und grundlegend:

Kühling, Die sieben Herausforderungen für eine wettbewerbliche Ordnung, WuW 2022, S. 522 - 529
(Langfassung von Kühling, FAZ vom 22.7.2022, S. 16)



Vielen Dank!

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

Vorsitzender der Monopolkommission

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht

Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Regensburg

Kontakt: Juergen.Kuehling@jura.uni-regensburg.de