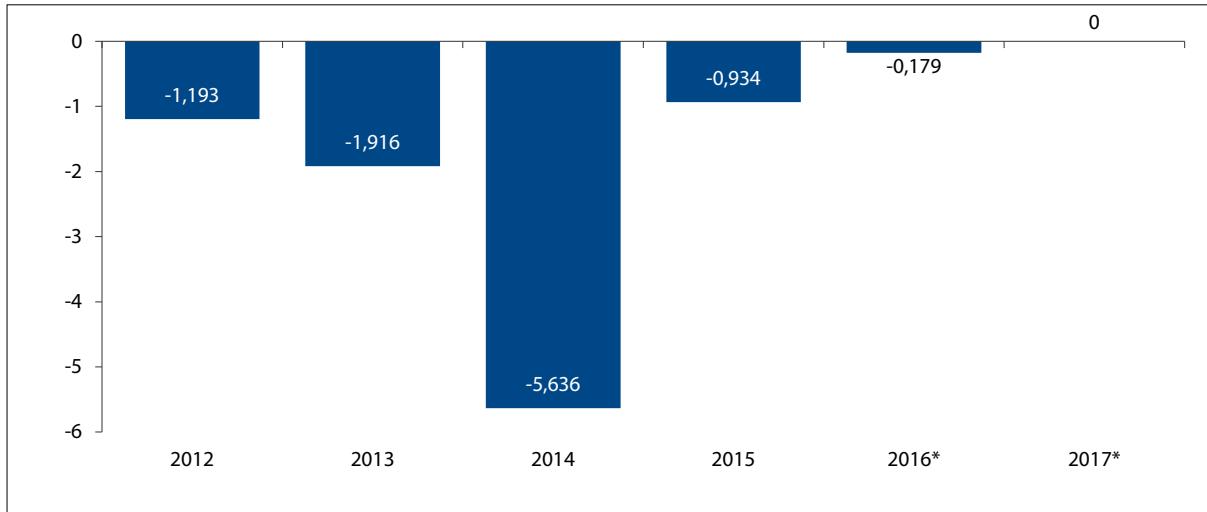


**Grafik 6: Das Defizit des Staatskonzerns Naftohaz (als Anteil am BIP in %)**

Quelle: IWF, \*Prognose

## ANALYSE

# Reform des ukrainischen Strommarktes

Von Andrij Bilous (DiXi Group, Kiew)

## Zusammenfassung

Die Reform des Strommarktes der Ukraine besteht aus zwei Teilen: (a) Einführung eines Marktmodells basierend auf Angebot und Nachfrage ohne staatliche Einmischung, und (b) Schaffung einer finanziell und politisch unabhängigen Regulierungsbehörde. Der zweite Teil der Reform ist fast abgeschlossen, da das entsprechende Gesetz bereits am 26. November 2016 in Kraft getreten ist. Der ebenfalls notwendige Gesetzentwurf »Über den Strommarkt« befindet sich im Entscheidungsprozess. Bis zur Einführung des neuen Strommarktmodells dürfte es noch eine Übergangsphase von etwa zwei bis drei Jahren geben, in der viele vorbereitende und organisatorische Maßnahmen und Umsetzungsvorschriften erforderlich sind.

## Einleitung

Die noch aus der Zeit der Sowjetunion stammenden Kraftwerkskapazitäten der Ukraine reichen für die Stromversorgung sowohl der Bevölkerung als auch der Industrie. Es gibt jedoch ein Regulierungsproblem zwischen Stromproduzenten und Endverbrauchern. Seit der Unabhängigkeit der Ukraine ist es der Regierung nicht gelungen, die Beziehungen zwischen den Marktteilnehmern auszugleichen: bezogen auf die Lieferung vom Stromerzeuger zum Endverbraucher und den umgekehrten Geldfluss vom Endverbraucher zum Stromerzeuger. Von Stromerzeugern und Netzwerkbetreibern wird ihr Geschäftsumfeld als zufriedenstellend einge-

schätzt, da ihnen durch ein vollständiges Monopol und zu 70 % regulierte Tarife ein Mindestgewinn garantiert wird, da sie im Falle eines Zahlungsausfalls durch Steuerzahler oder zahlungskräftige Endverbraucher quersubventioniert werden.

Doch aus der Perspektive der Endverbraucher ist die Situation problematisch, da sie keine Möglichkeit haben den Stromanbieter zu wechseln und gezwungen sind, die Dienstleistungen der regionalen Monopolisten trotz schlechter Qualität und Manipulationen zu nutzen. Die Situation der Steuerzahler ist auch nicht besser, weil auf ihre Kosten die Stromproduzenten und die Stromlieferanten subventioniert werden.

## Das alte Modell des Strommarktes

Das alte und derzeit noch geltende Modell eines einheitlich organisierten Stromgroßhandelsmarktes wurde in der Ukraine 1996 nach dem Vorbild des Strompools (so genannter »single buyer«) in England und Wales eingeführt. Mit der Entwicklung marktwirtschaftlicher Modelle auf Grundlage des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Stromproduzenten und Stromanbietern wurde in dieser Zeit gerade erst begonnen. Das Strompool-Modell war damals nicht kontrovers und brachte positive Ergebnisse. So konnte ein System des An- und Verkaufs von Strom als Ware geschaffen werden, das Tauschgeschäfte und Schuldscheine durch direkte Geldzahlungen ersetzte.

Schnell wurden aber auch die Nachteile dieses Modells offensichtlich. Zentral waren dabei Preisverzerrungen durch das Fehlen von Wettbewerb. Stromproduzenten und regionale Netzbetreiber (Oblenergos) hatten so keinen Anreiz für Modernisierungsinvestitionen zur Einsparung von Kosten und zur Verbesserung der Energieeffizienz. So wurden auch die niedrigen Preise für private Haushalte durch höhere Preise für die Industrie kompensiert und nicht durch Maßnahmen zur Kostensenkung. Der Anteil der unabhängigen Anbieter am Strommarkt ist weiterhin niedrig und liegt derzeit bei ca. 10 %.

Diese Situation führt nicht nur zu einer schlechten Qualität der Dienstleistungen auf dem Strommarkt, sondern auch zu einer Verschlechterung der Infrastruktur, was besonders beunruhigend ist. So endet bald die Lebensdauer vieler Wärme- und Atomkraftwerke und nach Einschätzungen von Experten müssen 70 % der Stromleitungen erneuert werden, was erhebliche Modernisierungsinvestitionen verlangt, um Energiesicherheit nachhaltig zu gewährleisten.

Bereits insgesamt 20 Jahre haben die ukrainischen Regierungen ihre Reformpläne für den Strommarkt und auch den Erdgasmarkt nicht umgesetzt. So erfolgte kein Übergang von geregelten Preisen zu Marktpreisen, kein Wettbewerb, kein diskriminierungsfreier Zugang zu den Leitungsnetzen usw. Erst der Abschluss des Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union gab den Startschuss für reale Schritte zur Reform der Energiemarkte.

## Das aktuelle Reformpaket

Die Reform des Strommarktes ist eine der wichtigsten Verpflichtungen der Ukraine im Rahmen des Assoziierungsabkommen und des Vertrages zur Gründung der Energiegemeinschaft. Ein zentrales Ziel ist die Schaffung von Wettbewerb durch Liberalisierung in Übereinstimmung mit dem dritten Energiepaket der EU. Mit technischer und finanzieller Hilfe sowie Druck

von EU, europäischer Energiegemeinschaft und IWF sowie aktiver Befürwortung durch die ukrainische Zivilgesellschaft wurde mit der Reform des Strommarktes begonnen.

Entsprechend der von der Ukraine eingegangenen Verpflichtungen sind die zentralen Reformschritte:

- Trennung von Produktion, Übertragungsnetzen und Verteilernetzen sowie Schaffung unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber (TSO) und Verteilernetzbetreiber (DSO);
- Übergang von Preisregulierung zu wettbewerbsbasierter Bildung von Marktpreisen;
- Gewährleistung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde.

## Die Regulierungsbehörde

Die Wirksamkeit der Reformen auf dem Strommarkt hängt direkt von der Umsetzung des am 26. November 2016 in Kraft getretenen Gesetzes ab, das die finanzielle und politische Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde für die Energiewirtschaft garantieren soll. Die Regulierungsbehörde trägt den Namen Nationale Kommission für die staatliche Regulierung im Bereich der Energie- und Kommunalwirtschaft (ukrainische Abkürzung: NKREKP).

Nach der alten Regelung unterstand die Regulierungsbehörde dem Präsidenten der Ukraine und war dem Parlament rechenschaftspflichtig. Das neue Gesetz sieht vor, dass die Mitglieder der Regulierungsbehörde in offenem Wettbewerb von einer Kommission ausgewählt werden, von deren fünf Mitgliedern zwei vom Präsidenten, zwei vom Parlament und eins von der Regierung bestimmt werden. Die Arbeit der Regulierungsbehörde wird aus einem Sonderfond finanziert, der sich aus Beiträgen der Marktteilnehmer speist, für die die Regulierungsbehörde zuständig ist.

Die wichtigsten Funktionen der Regulierungsbehörde sind:

- Schaffung der Voraussetzungen für die Gründung und Entwicklung der Energiemarkte;
- Umsetzung der Preispolitik im Bereich der Energiewirtschaft;
- Schutz der Verbraucherrechte im Bereich der Energiewirtschaft;
- Internationale Integration der ukrainischen Energiemarkte;
- Förderung von Investitionen und Wettbewerb im Bereich der Energiewirtschaft.

## Reformgesetz für den Strommarkt

Die stellvertretende Vorsitzende des Parlamentsausschusses für Fragen der Energiewirtschaft, Olga Belkowa, erklärte treffend, dass »die Verabschiedung des

neuen Gesetzes über den Strommarkt ein wichtiger Schritt in Richtung der Reformierung des Energiesektors der Ukraine in Übereinstimmung mit den besten europäischen Standards ist und eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Gewinnung seriöser Investoren darstellt«.

Der Entwurf des Gesetzes »Über den Strommarkt«, der auf der Grundlage der EU-Richtlinie 2009/72/EG entwickelt wurde, befindet sich bereits seit einem halben Jahr im Parlament, ohne dass die Fertigstellung einer endgültigen Fassung absehbar ist. Am 22. September 2016 verabschiedete das Parlament einen Entwurf des neuen Gesetzes in erster Lesung und überwies ihn an den zuständigen Ausschuss zur Überarbeitung. Offensichtlich ist die langwierige Überarbeitung des Gesetzentwurfs eine Reaktion auf die Erfahrung mit den Fehlern im Gesetz von 2013 »Über die Grundsätze des Funktionierens des Strommarktes«, das vor allem die Standards des zweiten Energiepakets der EU übernahm, aber nie vollständig umgesetzt wurde.

Zurzeit funktioniert der Strommarkt deshalb noch nach dem alten Modell des »Strompools«, bei dem es nur zwei Märkte gibt: Groß- und Einzelhandel. Im Großhandel besitzt das staatliche Unternehmen Energynok ein Monopol auf den Verkauf des gesamten von ukrainischen Kraftwerken produzierten Stroms. Der Einzelhandel wird von regionalen Monopolen der Oblenergos dominiert, die von einigen einflussreichen Oligarchen-Gruppen kontrolliert werden.

Die neue Strommarktstruktur soll sich von der alten radikal unterscheiden. Es sollen fünf neue Märkte geschaffen werden:

- Der Markt für bilaterale Verträgen ist für langfristig garantierter Stromabnahme zum Beispiel durch die Industrie gedacht.
- Der »ein Tag im Voraus«-Markt und der 24-Stunden Markt haben die Aufgabe, das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage zu unterschiedlichen Tageszeiten zu gewährleisten. Dies ist wichtig, da sich Strom als Ware nicht in großen Mengen speichern lässt. Während einige Kraftwerke ohne Unterbrechung arbeiten müssen und deshalb immer gleichviel Strom produzieren, können andere Kraftwerke kurzfristig hoch- oder heruntergefahren werden. Der »ein Tag im Voraus«-Markt und der 24-Stunden Markt sollen kurzfristige Vorhersagen der Nachfrage erlauben, damit die entsprechenden Kraftwerke nicht zu viel oder zu wenig Strom produzieren.
- Der Ausgleichstrommarkt dient der Umsetzung der finanziellen Verantwortung der Marktteilnehmer bei Abweichungen von vereinbarten Produktionsmengen. Im Falle von Stromüberproduktion oder Stromdefiziten wird hier über Zukäufe oder

Verkäufe ein Ausgleich geschaffen. Dieser Markt ist auch für das Gleichgewicht der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen wie Sonnen- oder Windenergie zuständig, da es hier aufgrund der Abhängigkeit der Stromproduktion von den Wetterbedingungen sehr schwierig ist, genaue Voraussagen zum Umfang der Stromerzeugung zu treffen.

- Auf dem Dienstleistungsmarkt wird »Ukrenergo« als Betreiber des Übertragungsnetzes Dienstleistungen zur Instandhaltung des Stromnetzes kaufen, die von Firmen angeboten werden, die von der Regulierungsbehörde eine entsprechende Lizenz erhalten haben. Auf diese Weise soll die Instandhaltung und Modernisierung des Leitungsnetzes gewährleistet werden.

Zusätzlich ist im Gesetzentwurf zur Strommarktreform ein Stromanbieter der »letzten Rettung« vorgesehen, der verpflichtet ist, bei Lieferausfällen einzuspringen, etwa wenn der ursprüngliche Stromanbieter in Konkurs gegangen ist, seine Lizenz verloren hat, technische Probleme hat oder aufgrund anderer Ursachen seiner Lieferverpflichtung nicht nachkommen kann. Dieser Notfall-Stromanbieter wird von der Regulierungsbehörde bestimmt.

### **Preisreform**

Das neue Regulierungsmodell für den Betrieb der Verteilernetze wird ebenfalls vorbereitet. Die neue Regulierung soll es den Oblenergos als Betreibern der regionalen Verteilernetze erlauben, die Kostenstruktur zu optimieren und finanzielle Ressourcen für die Erneuerung der Netze zu erhalten.

Die Einführung der neuen Tarife für die Oblenergos, die bereits zum Jahresanfang 2016 erfolgen sollte, wird aber ständig verschoben. Als neuer Termin wurde jetzt Januar 2017 genannt. Ursache für die Verzögerung ist aus Sicht von Experten die fehlende Einigung darüber, wie schnell die alte Infrastruktur erneuert werden kann. Eine schnelle Erneuerung verlangt höhere Abschreibungssätze und führt damit zu starken Preissteigerungen für alle Stromverbraucher, was sowohl die Regulierungsbehörde als auch die Regierung vermeiden wollen.

Dabei ist zu beachten, dass die Regulierungsbehörde aufgrund der Vereinbarung mit dem IWF bereits eine schrittweise Anpassung der Strompreise für private Haushalte an die Tarife für die Industrie vornimmt. Seit 2015 gibt es für Haushalte alle sechs Monate eine Preiserhöhung um 25 %. Dieser Prozess sollte im April 2017 abgeschlossen sein.

### **Zeitplan**

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht vor, die Monopolbetreiber des Großmarktes (Energynko) und des Über-

tragungsnetzes (Ukrenergo) innerhalb von etwa sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu reformieren. Anschließend folgen die organisatorische Trennung von Produktion und Vertrieb auf der regionalen Ebene der Oblenergos sowie die Lizenzvergabe an Stromanbieter nach neuen Kriterien und die Auswahl des Notfall-Stromanbieters. Danach werden neue Lizenzen für den Betrieb des Übertragungs- und Verteilernetzes vergeben.

Zusätzlich muss ein neues elektronisches Kontrollsystem für die Leitungsnetze eingeführt werden und das Übertragungssystem getestet werden. Im Anschluss an die vorbereitenden organisatorischen Maßnahmen wird eine Regierungsverordnung »Über die Einführung des neuen Strommarktmodells« erlassen. Der gesamte Reformprozess wird so nach der Verabschiedung des grundlegenden Reformgesetzes, welche immer noch aussteht, mindestens zwei Jahre benötigen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der erforderlichen Umsetzungsbestimmungen bereits begonnen wurde, noch bevor das Gesetz tatsächlich verabschiedet wurde. Die Regulierungsbehörde wird im Rahmen eines Twinning-Projektes von der slowakischen Regulierungsbehörde RONI unterstützt. Die Expertengruppe, die offiziell im Januar 2016 ihre Arbeit aufgenommen hat, legt großen Wert auf die Koordination ihrer Tätigkeit mit der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER), dem Sekretariat der Energiegemeinschaft und weiteren interessierten Parteien in der Ukraine.

## Ausblick

Die veraltete Infrastruktur und die für Verbraucher nicht zufriedenstellende Preisstruktur haben den

Reformdruck auf das alte Regulierungsmodell des ukrainischen Strommarktes stark erhöht. Dementsprechend wird jetzt ein neues Strommarktmodell eingeführt, das auf die Bildung von Marktpreisen setzt. Dazu werden die alten Monopolmärkte aufgelöst und die Marktstruktur wird gemäß dem dritten EU-Energiepaket gestaltet.

Der entsprechende Gesetzentwurf wird derzeit im zuständigen Parlamentsausschuss für die zweite Lesung vorbereitet. Wenn das Gesetz in dritter Lesung abschließend verabschiedet worden ist und vom Präsidenten unterschrieben wurde, müssen eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen zur Umsetzung folgen. Gleichzeitig müssen die organisatorischen Voraussetzungen für die Trennung von Produktion und Leitungsnetz, für die Lizenzvergabe und Zertifizierung, technische Kontrollmechanismen usw. geschaffen werden. Insgesamt wird diese Übergangsphase mindestens zwei Jahre dauern.

Die Reform des Strommarktes beinhaltet aber nicht nur die Einführung des Marktmodells. Zentral ist, dass die Einhaltung der Regeln durch alle Marktteilnehmer effektiv überwacht wird, um echten Wettbewerb zu garantieren. Diesem Zweck soll das Gesetz »Über die Nationale Kommission zur staatlichen Regulierung im Bereich der Energie- und Kommunalienleistungen« dienen. Die wichtigste Aufgabe dieses Dokumentes ist es, die Regulierungsbehörde vor jeglicher politischer und finanzieller Einflussnahme zu schützen. Bei richtiger Umsetzung wird die Regulierungsbehörde ihre Aufgaben zur Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmen auf dem neuen Strommarkt effektiv erfüllen können.

*Übersetzung aus dem Ukrainischen: Lina Pleines*

## Über den Autor

Andrij Bilous arbeitet als Analyst der ukrainischen DiXi Group. Er beschäftigt sich mit der Analyse der Strommärkte und der Datensystematisierung. Seine aktuellen Studien sind »Europäischer Energiemarkt: Gewährleistung von Wettbewerb« und »Europäischer Energiemarkt: Schutz finanziell schwacher Endverbraucher«. Er überwacht die Umsetzung des Assoziierungsabkommens und ist Mitverfasser der monatlichen analytischen Berichte »Energy Reforms« mit Zuständigkeit für die Analyse des Geschäftsklimas auf den Energiemarkten.

## Lesetipps

Energy Reforms:

- September 2016 review: <<http://ua-energy.org/en/post/63444>>
- October 2016 review: <<http://ua-energy.org/en/post/63912>>