

Bewertung der Vereinbarkeit des StromVKG mit den EU-Beihilfevorschriften

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen stellen keine Rechtsberatung dar, und keine der darin enthaltenen Aussagen ist als verbindliche Darstellung der Rechtslage in einem bestimmten Fall oder einer bestimmten Rechtsordnung zu verstehen. Der Inhalt dieses Dokuments dient ausschließlich allgemeinen Informationszwecken. Es sollten keine Maßnahmen ausschließlich auf der Grundlage dieses Dokuments ergriffen werden. ClientEarth ist bestrebt, die Richtigkeit der bereitgestellten Informationen sicherzustellen, übernimmt jedoch weder ausdrücklich noch stillschweigend eine Gewähr dafür und übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die im Vertrauen auf diese Informationen getroffen werden.

1 Anwendbarer Rechtsrahmen

Es ist unbestritten, dass der im StromVKG niedergelegte Mechanismus eine staatliche Beihilfe (Art. 107 § 1 AEUV) darstellt und damit der EU-Beihilfenkontrolle unterliegt. Die deutsche Regierung meldete die geplante Beihilfe demgemäß der Europäischen Kommission (Artikel 108 § 3 AEUV), welche die EU-Beihilferegeln durchsetzt und damit prüft, ob die Beihilfe mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar ist. Diese Kompatibilitätsbewertung wird schlussendlich in einer Kommissionsentscheidung niedergelegt.

Das StromVKG-Memorandum (S. 81) wirft zwar Zweifel am anwendbaren Beihilferahmen für eine solche Kompatibilitätsprüfung auf. Es ist jedoch klar, dass die vorliegende Maßnahme nur nach Abschnitt 4.8 KUEBLL vollständig bewertet werden kann, der auf Beihilfemaßnahmen zur Erhöhung der Stromversorgungssicherheit anwendbar ist, da die Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich von

Abschnitt 4.3 des Rahmens für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie (CISAF) fällt. Die StromVKG kann daher nur dann als vereinbar mit dem Binnenmarkt erklärt werden, wenn der zugrundeliegende Mechanismus mit den im KUEBLL festgelegten Bedingungen übereinstimmt. Dies ist, wie im Folgenden dargelegt, nicht der Fall.

2 Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des StromVKG mit dem EU-Beihilferecht

Wir haben eine eingehende Bewertung des StromVKG (sowie seines Vorgängers, des KWVG) durchgeführt, um dessen Vereinbarkeit mit Abschnitt 4.8 KUEBLL, unter Bezugnahme auf die Verordnung 2019/943 ("Elektrizitätsverordnung"), zu prüfen. Wir haben unsere Einschätzung der Europäischen Kommission in Form einer Beschwerde im November 2025 (KWVG) sowie eines Schreibens im Mai 2026 (aktualisiert im Einklang mit dem StromVKG) mitgeteilt. Unsere Hauptanliegen lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen. Bitte beachten Sie, dass dies weder eine erschöpfend noch abschließende Betrachtung darstellt.

2.1 Das Beschaffungsvolumen wird nicht aus einer beihilfenrechtskonformen Abschätzungen der Ressourcenangemessenheit abgeleitet.

Die Art und Ursachen des Problems der Stromsicherheit und damit der Bedarf an staatlicher Unterstützung zur Herstellung von Versorgungssicherheit müssen in einer Abschätzung der Ressourcenangemessenheit sorgfältig analysiert und quantifiziert werden (Punkte 331-339 KUEBLL). Die 11 GW Langzeitkapazitäten und Erzeugungskapazitäten (§§ 4 und 5 StromVKG) sind jedoch an keine europäische oder nationale Abschätzung der Ressourcenangemessenheit gebunden. Die Restkapazitäten (§§ 6 StromVKG) stützen sich vielmehr auf eine nationale Bewertung, also das Versorgungssicherheitsmonitoring Strom 2024 ("VSM24"), das sich in zentralen Fragen wie dem Potenzial von Batterien und der nachfrageseitigen Reaktion und damit wesentlich und ohne Erklärung, sowie ohne ACER-Stellungnahme gemäß Artikel 24 (3) der Elektrizitätsverordnung von der Europäischen Ressourcenadäquanzbewertung (ERAA) 2025 unterscheidet. All dies **wirft die Frage nach der Notwendigkeit auf, die Kapazitäten über das StromVKG auszuschreiben.**

2.2 Andere geeignete Maßnahmen zur Versorgungssicherheit wurden nicht berücksichtigt

Ein Mitgliedstaat muss in erster Linie alternative Ansätze zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit prüfen, insbesondere eine effizientere Gestaltung des Strommarktes, bevor er auf kostspielige und potentiell verzerrende Beihilfen zurückgreift (Punkt 341 KUEBLL). Das StromVKG-Memorandum (S. 80) gibt hingegen an, dass keine Alternativen bewertet wurden, obwohl in der Forschung (siehe z. B. Connect Energy Economics¹ und das Regulatory Assistance Project²) weniger wettbewerbsverzerrende Alternativen vorgeschlagen werden, wie etwa eine Absicherungspflicht, die administrativen Reserveknappheitspreisberechnung, voller Marktzugang für

¹ Connect Energy Economics, Studie: Erforderlichkeit und Geeignetheit von Kapazitätsmechanismen (17 April 2026), im Auftrag des BNE, DIHK, EEX und VEA.

² Regulatory Assistance Project, Capacity Renumeration Mechanisms (deep-dive).

Demand-Side Response und Aggregatoren oder die Beseitigung von Barrieren für den grenzüberschreitenden Stromhandel.

2.3 Die Teilnahmeberechtigung nach dem StromVKG ist auf ungerechtfertigte Weise einschränkend

Eine Beihilfe sollte allen Projekten offenstehen, die technisch in der Lage sind, effizient zum Ziel der Versorgungssicherheit beizutragen. Dabei werden die Mitgliedstaaten ermutigt, zusätzliche Kriterien einzuführen, um die Teilnahme grünerer Technologien zu fördern (Punkte 343-346 KUEBLL). Das Design des StromVKG bewirkt hingegen genau das Gegenteil, da es **ungerechtfertigt einschränkend und von Natur aus diskriminierend** wirkt:

- **Demand Side-Response (steuerbare Lasten) und kleine Anlagenpools sind definitionsgemäß von den Langzeit- und Erzeugungskapazitäten ausgeschlossen** (§§ 12 (1) und 12 (4) StromVKG), bevor eine technische oder Eignungsbewertung durchgeführt wurde. Das bedeutet, dass sich kohlenstoffarme Flexibilitätsressourcen nur bei technologieneutralen Ausschreibungen (§ 6 StromVKG) bewerben können, für die kein Volumen vergeben wurde. Weitere Designparameter verstärken denselben Bias, wie die Mindestleistung von 1 MW (§ 7 StromVKG), die Reduktionsfaktortabelle aus Anlage 4, die Mindestinvestitionsschwellen in Anlage 5 und die EEA-Anforderung (§ 15 StromVKG). **Eine solche diskriminierende Behandlung lässt sich nicht mit Artikel 22 (1) (d) und (h) der Elektrizitätsverordnung vereinbaren.**
- Die **Angebotsarchitektur begrenzt den Zugang zu den Langzeitkapazitäten durch Batteriespeicher** (§ 50 (5) StromVKG). Bis zu zwei Drittel des Langzeitprogramms sind für Kraftwerke die in Süddeutschland angeschlossen sind reserviert, von dem die Batteriespeicherung definitionsgemäß ausgeschlossen ist. Dies ist **mit Artikel 22 (1) (d) der Elektrizitätsverordnung unvereinbar.**
- Die **grenzüberschreitende Teilnahme ist wesentlich eingeschränkt**, da für Kapazitäten in benachbarten Mitgliedstaaten (§§ 18 und 19 StromVKG) diskriminierende Bindungsfristen und Aggregationsregeln verhängt werden, was **gegen Artikel 26 der Elektrizitätsverordnung verstößt.**

2.4 Verstöße gegen das relevante EU-Recht

Es ist in der europäischen Rechtsprechung anerkannt³, dass wenn die geförderte Tätigkeit oder die Beihilfe, einschließlich ihrer Finanzierungsmethode, einen Verstoß gegen das relevante Unionsrecht darstellt, die Kommission die Beihilfe nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären kann (Punkt 33 KUEBLL). Wir haben mehrere Verstöße gegen das relevante Unionsrecht identifiziert:

- **Artikel 21 (2) Elektrizitätsverordnung:** Eine umfassende Studie zu den möglichen Auswirkungen eines neuen Kapazitätsmechanismus auf die benachbarten Mitgliedstaaten wurde nicht durchgeführt.

³ C-594/18, Austria v. European Commission (Hinkley Point C)

- **Die Artikel 20 (3) und 21 (5) Elektrizitätsverordnung:** Ein Umsetzungsplan zur Beseitigung regulatorischer Verzerrungen und Marktversagen im Falle eines neuen Kapazitätsmechanismus wurde noch nicht erstellt (der Implementierungsplan 2022, der auf einer strategischen Reserve basiert, ist veraltet).
- **Die Artikel 19e bis 19g Elektrizitätsverordnung:** Eine nationale Bewertung des Flexibilitätsbedarfs, die bis Juli 2026 fällig sein soll, wurde noch nicht abgeschlossen und wird durch das StromVKG-Design verdrängt.
- **Die Artikel 11, 13 und 17 Richtlinie (EU) 2019/944 („Elektrizitätsrichtlinie“):** Deutschland hat die Vorschrift, wonach Kunden die vorherige Zustimmung des Versorgers benötigen, um durch Aggregatoren an Flexibilitätsmaßnahmen für Großhandelsmärkte oder abschaltbare Lasten teilzunehmen, nicht abgeschafft und gewährt auch aktiven Kunden und Aggregatoren nicht das gesetzliche Recht, direkt auf alle Energiemärkte und Nebendienstleistungen zuzugreifen, ohne eine Versorgungslizenz zu benötigen. Darüber hinaus verhindern der fehlende Zugang zu intelligenten Zählern und andere technische Hürden, dass die meisten Kunden preisbasierte Flexibilitätseinsparungen nutzen können – und somit zu flexibler Kapazität beitragen.
- **Artikel 17 und 32 Elektrizitätsrichtlinie:** Eine DSO-Flexibilitätsbeschaffungsoption wurde von der Regulierungsbehörde nicht eingeführt, und Maßnahmen zur Anreizung von DSOs zur Beschaffung von Flexibilitätsleistungen nach transparenten, nicht-diskriminierenden und marktbasierten Verfahren werden weiterhin verzögert.

Diese Verstöße und das Fehlen der Umsetzung der EU-Energiemarktregeln tragen zu einem deutschen Energiemarktdesign bei, das kohlenstoffarme Technologien, also erneuerbare Erzeugung, Speicherung und nachfrageorientierte Flexibilität nicht effektiv ermöglicht und nutzt. In diesem System würde jede Kapazitätslücke (siehe Punkt 2.1) durch ein Marktversagen verschärft, welches die deutsche Regierung beheben kann. **Die Beihilferegeln erlauben es den Mitgliedstaaten gerade nicht, sich vorrangig für verzerrende Subventionen zu entscheiden und dabei die Verpflichtungen aus den EU-Energievorschriften zu vernachlässigen.**

Wir stellen außerdem fest, dass das StromVKG durch sein günstiges Design für fossile Gaskapazitäten ebenfalls **gegen internationale Verpflichtungen verstoßen könnte**, da der Internationale Gerichtshof in seinem Beratungsbericht vom 23. Juli 2025 zu den Verpflichtungen der Staaten in Bezug auf den Klimawandel festgestellt hat, dass die Gewährung fossiler Subventionen *„eine internationale unrechtmäßige Handlung darstellen kann, die diesem Staat zugeschrieben wird.“*⁴

2.5 Erhebliche und übermäßige Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel

Eine Bewertung der Beihilfekompatibilität erfordert das Abwägen der positiven Effekte des StromVKG, also des Beitrags zur Versorgungssicherheit, gegen die durch das StromVKG verursachten verzerrenden Auswirkungen auf den Wettbewerb und Handel. Das StromVKG erzeugt dabei insgesamt negative Effekte, die kaum ausgeglichen werden können:

- **Die Kostendeckung und das haushalterische Budget der Beihilfen sind undefiniert:** Die Rahmenbedingungen für die Verbraucherabgabe müssen noch festgelegt werden (Memorandum StromVKG, S. 82). Dabei muss beachtet werden, dass die Kosten einer

⁴ Advisory Opinion des IGH vom 23. Juli 2025, Absatz 427.

Versorgungssicherheitsmaßnahme wie das StromVKG von den Marktteilnehmern getragen werden müssen, die zum Bedarf beitragen (Punkt 367 KUEBLL und Artikel 22 (1) (b) Elektrizitätsverordnung). Abgesehen vom Fehlen des Kostenrückgewinnungsmechanismus bleibt das Gesamtbudget (d. h. der Wert) der Beihilfe unbekannt. Eine Bewertung der staatlichen Beihilfe-Kompatibilität (genauer der Punkte 47, 331, 348 (a) (iv), 352 und 353 KUEBLL) erfordert eine Analyse der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Anreizwirkung der Beihilfe, die ohne ein festgelegtes Budget nicht durchgeführt werden kann.

- Das Design und die eingeschränkte Berechtigung des StromVKG (siehe Abschnitt 2.3) **begünstigen etablierte Marktteilnehmer**. Damit wird (unter Verstoß gegen die Punkte 360 und 370 KUEBLL) riskiert, **ihnen zum Nachteil kleinerer, saubererer Alternativen mehr Marktmacht zu verschaffen**. Im Dezember 2025 und Mai 2026 warnte das Bundeskartellamt zudem vor den Auswirkungen auf zukünftige Eigentumsstrukturen innerhalb der Strommärkte und der Konsolidierung der Marktbefugnisse, was zu unnötig hohen Strompreisen führen könnte.
- Die **Dekarbonisierungsbedingung für Gaskraftwerke**, wonach nur eine Wasserstoff-Betriebsbereitschaft vorgeschrieben wird (§ 17 StromVKG) und ein klimaneutraler Betrieb erst ab dem 31. Dezember 2045 (§ 73 StromVKG) erforderlich ist, erfüllt nicht die geltenden Dekarbonisierungsstandards (Punkt 369 KUEBLL). Um die negativen Umweltauswirkungen langfristig im Vergleich zu alternativen Investitionen in emissionsfreie Technologien zu mindern, sollte ein verbindlicher Dekarbonisierungsweg eingeführt werden, der unter anderem eine feste Frist zur Umstellung vorsieht, sowie eine Vorabprüfung zur Demonstration einer standortspezifischen Machbarkeit der Umnutzung, , die Vorgabe der Nutzung von erneuerbarem Wasserstoff, eine solide Vorausfinanzierung oder jedenfalls die Stellung von Sicherheiten zur Gewährleistung der Umwandlung, einen Ausschluss zusätzlicher Beihilfen für die Umwandlung, und einen automatischen Rückforderungsmechanismus im Falle von Nichteinhaltung umfasst.

2.6 Die Anforderungen an die öffentliche Konsultation sind nicht erfüllt

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine öffentliche Konsultation zu den Wettbewerbsauswirkungen und der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme sowie zu den Dekarbonisierungsaspekten im Falle der Unterstützung fossiler Gase durchzuführen, bevor sie die Maßnahme bei der Europäischen Kommission anmelden (Punkt 348 KUEBLL). Die öffentliche Konsultation im Herbst 2024 zum KWVG behandelte ein wesentlich anderes Konzept. Die einwöchige nationale politische Konsultation, die am 28. April 2026 gestartet wurde, erfüllt nicht die Mindestanforderung der 6-wöchigen Konsultation und hat auch keine Verhältnismäßigkeits- und Wettbewerbsaspekte umfasst, zu denen konsultiert werden muss.

Click or tap here to enter text.

Beijing

Berlin

Brussels

London

Los Angeles

Luxembourg

Madrid

Warsaw

ClientEarth ist eine nach englischem Recht errichtete gemeinnützige Organisation, die auf dem Gebiet des Umweltrechts tätig ist. ClientEarth ist eingetragen in England und Wales als Firma unter der Nummer 02863827 und als gemeinnützige Organisation unter der Nummer 1053988, mit Sitz in The Joinery, 34 Drayton Park, London, England, N5 1PB. ClientEarth ist zudem eine eingetragene internationale gemeinnützige Organisation in Belgien (ClientEarth AISBL, Unternehmensnummer 0714.925.038), eine gemeinnützige GmbH in Deutschland (ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B), eine eingetragene Stiftung in Polen (Fundacja "ClientEarth Prawniczy dla Ziemi", KRS 0000364218, NIP 7010254208, eine in Spanien eingetragene Stiftung, Fundación ClientEarth Delegación en España, NIF W0170741C, eine eingetragene 501(c)(3) Organisation in den USA (ClientEarth US, EIN 81-0722756) sowie eine Zweigstelle in China (ClientEarth Beijing Representative Office, Registrierungsnummer G1110000MA0095H836), eine eingetragene Tochtergesellschaft in Japan, Ippan Shadan Hojin ClientEarth, Unternehmensnummer 6010405022079, eine eingetragene Tochtergesellschaft und Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Australien, ClientEarth Oceania Limited, Unternehmensnummer 664010655.

ClientEarth gGmbH ist im Lobbyregister unter der Registernummer R003753 eingetragen und hält sich an den von der Bundesregierung und dem Bundestag 2021 beschlossenen Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes.