



Stellungnahme zum Entwurf des Strommarktgesetzes

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) für ein Gesetzespaket zur Weiterentwicklung des Strommarktes (Strommarktgesetz), Stand vom 14. September 2015



Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Tina Mieritz

Referentin für Energiepolitik und Klimaschutz

Telefon: 030.284 984-1611

Telefax: 030.284 984-3611

E-Mail: Tina.Mieritz@NABU.de

Zum Referentenentwurf

Nach langjährigen, kontroversen Debatten über die Entwicklung der Strompreise, die Förderung erneuerbarer Energien, das Schicksal konventioneller Kraftwerke im Zusammenhang mit deren immer noch immensen Treibhausgas-Ausstoß, den Netzausbau und die Zukunft eines weiterentwickelten Strommarkts oder Kapazitätsmarkts nahm die Politik im vergangenen Jahr den Anlauf zu einer Strommarktreform. Nachdem im Oktober 2014 das Grünbuch zum Strommarkt veröffentlicht und konsultiert wurde, folgte im August 2015 das Weißbuch mit dem Aufschlag für die wichtigsten Umsetzungsmaßnahmen. Im Anschluss daran startet nun das förmliche Gesetzgebungsverfahren, um die erforderlichen Maßnahmen rechtlich umsetzen. Geplant sind mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vor allem Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV), der Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV), der Reservekraftwerksverordnung (ResKV) und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Ziel des Strommarktgesetzes soll es sein, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Stromversorgung kosteneffizient und umweltverträglich weiterzuentwickeln. Zudem soll die Versorgungssicherheit bei der Transformation des Energieversorgungssystems gewährleistet bleiben. Der NABU sieht ebenfalls den Bedarf, den bestehenden Strommarkt weiterzuentwickeln und für die weiter steigenden Anteile erneuerbarer Energien fit zu machen.

Der NABU begrüßt, dass sich der Bedarf an weiteren Flexibilitätsoptionen im Referentenentwurf widerspiegelt (Siehe Seite 46), denn die notwendige Anpassung des bestehenden Energiesystems an die erneuerbaren Energien kann nur über die weiterführende Erschließung von Flexibilitätsoptionen gelingen. In diesem Zuge muss sich der Kraftwerkspark anpassen, damit ein besserer Ausgleich des fluktuierenden Stroms aus Wind und Sonne gewährleistet werden kann. Vorrangig sollten aus NABU-Sicht Alternativen zu neuen konventionellen Kraftwerken und deren Finanzierung erschlossen werden. So sollen gemäß dem vorliegenden Entwurf (siehe Seite 47) mehr Anbieter, darunter auch Betreiber von erneuerbare-Energien-Anlagen und von großen Stromverbrauchern, Zugang zu den Regelleistungsmärkten erhalten. Dies ist wichtig, denn zukünftig muss auch der Stromverbrauch, insbesondere aus Industrie und Gewerbe, flexibler auf Erzeugungsschwankungen reagieren und damit zum Lastausgleich beitragen.

Fokus auf Flexibilitätsoptionen

Zentrales Element des vorliegenden Entwurfs ist, wie im Weißbuch vorgezeichnet, ein weiterentwickelter Strommarkt 2.0, der durch eine sogenannte Kapazitäts- und Klimareserve und die bereits etablierte Netzreserve abgesichert wird. Zunächst wird das Ziel verankert, „die Preissignale an den Strommärkten für Erzeuger und Verbraucher zu stärken“ (siehe Entwurf Seite 8). Diese Richtungsentscheidung hin zu einer freien Preisbildung des Strommarktes zeichnete sich spätestens mit den im Weißbuch beschriebenen Maßnahmen 1 und 2 ab. Dies begrüßt der NABU grundsätzlich, da weder Kraftwerke noch Verbraucher bislang ausreichend flexibel auf Preissignale des Marktes reagieren. Daher sollte der derzeitigen mangelnden Flexibilität im Strommarkt durch die Verstärkung der Preiselastizität begegnet werden – explizit zugelassene Preisspitzen am Markt können einen substantziellen Beitrag zur Refinanzierung von Investitionen in flexible Kapazitäten beitragen.

Flexibel in die Zukunft: Strommarkt 2.0

Auch wenn noch erhebliche Unsicherheiten für die Planung des Netzausbaus bestehen, lassen sich aus den bisherigen Eckdaten und Szenarien für die Energiewende in den kommenden zehn Jahren durchaus die wesentlichen Übertragungsbedarfe in den Stromnetzen ableiten. Es muss bei der im Entwurf (siehe Seite 3) vorgesehenen Einführung einer „Kapazitäts- und Klimareserve“ mitberücksichtigt werden, dass derzeitige regionale Versorgungsentpässe auf mangelnde Netz- und nicht auf mangelnde Erzeugungskapazitäten zurückzuführen sind, sodass Kapazitätsreserven alleine das hohe Niveau an Versorgungssicherheit nicht aufrechterhalten können. Daher vermisst der NABU das Bekenntnis im vorliegenden Gesetzentwurf, dass der Netzausbau und die Netzoptimierung wichtige und kosteneffiziente Bestandteile des Umbaus der Energieversorgung sind. Als sinnvoll anzuerkennen ist, dass Netzbetreiber gemäß dem Entwurf (siehe Seite 9) die Möglichkeit einer Spitzenkappung von Strom aus Windenergie an Land und Photovoltaik erhalten. Somit können sie ihr Netz so dimensionieren, dass es für eine um maximal 3 Prozent reduzierte Stromerzeugung aus diesen erneuerbaren Energien-Anlagen ausgelegt ist. In der Folge muss kein unnötiger Netzausbau für wenige Stunden im Jahr stattfinden, in denen besonders viel Wind weht oder Sonne scheint und die Kosten für den Netzausbau werden auf ein volkswirtschaftlich effizientes Maß minimiert. Die bisher bestehenden Entschädigungsregelungen sowie die Abschaltreihenfolge sollen auch weiterhin bestehen bleiben.

Bekenntnis zum Netzausbau fehlt

Die im Weißbuch skizzierte Reservelösung für Süddeutschland von bis zu 2 GW für neue, schnell startfähige Kraftwerke wurde im Gesetzentwurf näher beschrieben (siehe Seite 90). So sollen die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) bis Ende 2016 entscheiden, ob und in welchen Regionen dieser Bedarf tatsächlich besteht. Im Bedarfsfall werden die ÜNB ab dem Winterhalbjahr 2021/2022 entsprechende Kraftwerke über Ausschreibungen für einen Zeitraum von 15 Jahren vertraglich verpflichten. Aus NABU-Sicht ist

Ausnahmeregelungen für Süddeutschland nur im Bedarfsfall nutzen

dabei zu beachten, dass der notwendige Übertragungsnetzausbau für den überregionalen Stromtransport nicht verzögert werden darf, indem nicht notwendige, neue fossile Kraftwerke errichtet werden und zu neuen Lock-in-Effekten führen. Grundsätzlich sind die Energiewende- und Strommarktpläne als bundesweit stimmiges Gesamtkonzept zu entwickeln, das sich in den grenzüberschreitenden Stromverbund einbettet. Dabei ist es nicht akzeptabel, wenn regionale Interessen beispielsweise aus Bayern über das Gemeinwohl gestellt werden.

Für die Implementierung einer sogenannten Kapazitäts- und Klimareserve ist vorgesehen, die bisherige Reservekraftwerksverordnung zur besseren Abgrenzung in Netzreserveverordnung umzubenennen (siehe Seite 36). Diese soll künftig ausschließlich den Einsatz der Anlagen in der Netzreserve, die der Gewährleistung eines sicheren Netzbetriebs dienen, regeln. Daneben soll ab 2017 schrittweise eine Kapazitäts- und Klimareserve aufgebaut werden, die der Vorhaltung von Reserveleistungen im Fall der Gefährdung der Elektrizitätsversorgung dienen soll. In diese Reserve sollen die nach den Plänen von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel stillzulegenden Braunkohlekraftwerke gegen eine entsprechende Entschädigungsleistung überführt werden, um zusätzlich zum Zweck der Gewährleistung von Versorgungssicherheit die CO₂-Emissionen zu verringern und damit einen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele zu leisten. Ein Monitoring durch BMWi und BMUB bis Juni 2018 und dann alle 2 Jahre ist vorgesehen, um den Umfang der CO₂-Emissionen, die durch das Klimasegment zusätzlich eingespart werden, zu ermitteln. Die notwendigen Umsetzungsdetails sollen vom BMWi per Verordnung ausgearbeitet werden (siehe Seite 63).

Kapazitätsreserve nicht als Abwrackprämie für Braunkohleblöcke missbrauchen

Die Ausgestaltungspläne der Kapazitäts- und Klimareserve (siehe Seite 95) sind aus NABU-Sicht mangelhaft, denn es hätte sichergestellt werden müssen, dass es zu keinen unnötigen Finanzierungsangeboten für Kohlekraftwerke kommt bei denen alte, dreckige und längst abgeschriebene Kohlekraftwerke weiter finanziert werden. Ferner ist die Rechtmäßigkeit solcher Finanzierungsangebote nach dem EU-Beihilferecht sehr fraglich¹. Stattdessen fordert der NABU bei der Ausgestaltung dieses Instruments unbedingt zu gewährleisten, dass die geförderten Kapazitäten eine ausreichende Flexibilität vorweisen, die für den Ausgleich der schwankenden Stromeinspeisung aus Wind- und Solarenergie benötigt wird. Gleichzeitig dürfen zusätzliche Finanzierungsströme nicht die Klimaschutzziele für die Energiewende konterkarieren, indem neue Anreize für eine CO₂-intensive Stromerzeugung geschaffen werden und Lock-in-Effekte die fossile Stromerzeugung länger als technisch notwendig aufrecht halten. Braunkohlekraftwerke, deren Laufzeit 35 Jahre überschritten hat, dürfen keine Förderung mehr erhalten, da sie unnötig emissionsintensiv² sind. Sollte die Kapazitäts- und Klimareserve scheitern, steht mit dem Klimaschutzbeitrag vom März 2015 ein Instrument des BMWi zur Verfügung, das konform mit dem EU-Beihilferecht eine effiziente Verlagerung der Stromproduktion von alten Braunkohlekraftwerken hin zu neuen, emissionsärmeren Kraftwerken ermöglicht.

¹ Rechtsanwälte Günther (2015): Klimareserve aus Braunkohlekraftwerken. Eine juristische und energiewirtschaftliche Analyse, [online] <http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/klimareserve-braunkohlekraftwerke-analyse-greenpeace-20150916.pdf> [25.09.2015].

² Germanwatch/WWF (2014): Klima oder Kohle? Reduktion des Kohlestroms zur Erreichung des deutschen 40%-Klimaschutzziels bis 2020, [online] <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Germanwatch-WWF-Klima-oder-Kohle.pdf> [25.09.2015].

Kritik am Referentenentwurf

Fragen zur Umwelt- und Naturverträglichkeit der Energiewende werden im vorliegenden Gesetzentwurf überhaupt nicht oder nur sehr eingeschränkt in Richtung Klimaschutz thematisiert (siehe Seite 2). Doch der fortwährende Ausbau der erneuerbaren Energien stellt alle beteiligten Akteure vor neue Herausforderungen. Oft entstehen in den Genehmigungsverfahren Konflikte, für die nur noch schwer Lösungen zu finden sind. Daher besteht die dringende Notwendigkeit die Naturverträglichkeit als Leitbild der künftigen Energieversorgung zu verankern und naturschutzbezogene Kriterien in die Weiterentwicklung des Strommarkts zu integrieren. Um eine naturverträgliche Energiewende zu erreichen, ist eine räumliche Steuerung sowohl der erneuerbaren Energien-Anlagen als auch der Netze und Speicher notwendig.

Insbesondere die mangelnde technische Flexibilität von Kohlekraftwerken führt dazu, dass diese regelmäßig auch in Zeiten hoher Windeinspeisung Netzkapazität beanspruchen. Dies kann zur Errichtung eines überdimensionierten Stromnetzes führen, was später in einem Energiesystem mit überwiegend erneuerbaren Energien nicht mehr benötigt wird. Für neue Kraftwerke müssen durch technische und ordnungsrechtliche Vorgaben für die Energiewende angemessene Flexibilitätsansprüche definiert werden, damit sie zunehmend die Netze entlasten können. Die bisweilen negativen Preise an der Strombörse sind ein Zeichen für mangelnde Flexibilitäten im Kraftwerkspark. Sie sollten ein Anlass sein, unflexible Kraftwerke still zu legen, anstatt sie in einer „Kapazitätsreserve“ auf Kosten der Endverbraucher weiter zu finanzieren.

Aus NABU-Sicht fehlt bei allen Bemühungen um mehr Flexibilität die Verankerung des übergeordneten Ziels, die „Must-Run“-Kapazitäten von fossilen Grundlastkraftwerken deutlich zu senken. Zwar ist auf Seite 27 des Gesetzentwurfs von fossiler „Mindesterzeugung“ die Rede, die Einspeisung aus erneuerbare Energien „beeinflusst“ hat, jedoch soll diese Mindesterzeugung zunächst genauer untersucht, anstatt zugunsten eines flexiblen Energiesystems abgebaut werden. Zur Flexibilisierung des Strommarkts gehört, dass inflexible, emissionsintensive Überkapazitäten wie Braunkohlekraftwerke schnell aus dem Markt genommen werden. Hierfür hätten ambitionierte Lösungsansätze wie die Herausnahme aus dem Markt von 10 GW Kohleverstromungskapazitäten³ vorgesehen werden müssen. Dass mit der vorgesehenen Kapazitäts- und Klimareserve (siehe oben) alte, Kohlekraftwerke neue Förderungen bekommen, wird nicht dazu führen Investitionen in Neuanlagen oder Modernisierungen anzureizen. Kraftwerksbetreiber werden aus strategischen Gründen Investitionen zurückhalten, der benötigte Abbau von Überkapazitäten im Strommarkt wird vorerst nicht gewährleistet. Um die Klimaschutzziele der Bundesregierung nicht zu gefährden, ist der „Kohleausstieg“ als Zielentwicklung in den politischen Prozess mit aufzunehmen.

**Weiterhin ungeklärt:
räumliche Steuerung der
Stromerzeugung**

**Weiterhin ungeklärt: Der
Kohleausstieg**

³ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2015): 10 Thesen zur Zukunft der Kohle bis 2040, Kommentar zur Umweltpolitik Nr. 14