



Stefan Wenzel
Niedersächsischer Minister für
Umwelt, Energie und Klimaschutz

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Herrn Bundesminister Sigmar Gabriel
Scharnhorststraße 34-37
10115 Berlin

Hannover im Frühjahr 2015

Stellungnahme zum Grünbuch "Ein Strommarkt für die Energiewende"

Sehr geehrter Herr Bundesminister Gabriel,

mit der Veröffentlichung des Grünbuchs „Ein Strommarkt für die Energiewende“ haben Sie einen strukturierten Dialog über ein zukunftsfähiges Strommarktdesign eingeleitet. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danke ich Ihnen ausdrücklich und nehme als niedersächsischer Energieminister im Namen der Landesregierung Stellung.

Als führendes Energieland in Deutschland übernimmt Niedersachsen bereits heute in besonderem Maße Verantwortung für das Gelingen der Energiewende. Derzeit beträgt der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung in Niedersachsen bereits rund 40 %; in einigen Versorgungsgebieten werden sogar 75 % und mehr erreicht. Wir werden den Ausbau der erneuerbaren Energien ambitioniert fortsetzen. Unser Ziel ist es, die gesamte Energieversorgung in Niedersachsen vollständig auf erneuerbare Energien umzustellen. Hierfür ist ein zukunftsfähiges Strommarktdesign unabdingbar.

Um die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen effektiv und zielgenau bewerten zu können, sollte allerdings zuvorderst transparent und in aller Deutlichkeit herausgestellt werden, wozu konkret die Weiterentwicklung des Strommarktdesigns dienen soll. Aus Sicht der niedersächsischen Landesregierung muss das zukünftige Strommarktdesign drei Zielen gleichermaßen gerecht werden: dem Klimaschutz durch eine Dekarbonisierung der Energieversorgung, der Versorgungssicherheit und der Bezahlbarkeit des Strompreises sowohl für die Unternehmen als auch für die Privatkunden.

Archivstraße 2
30169 Hannover
Telefon 0511 120-3301
Fax 0511 120-3199
E-Mail stefan.wenzel@mu.niedersachsen.de

Mit der Weiterentwicklung des Strommarktdesigns muss daher die aus umwelt- und klimapolitischer Sicht notwendige Entwicklung des Kraftwerksparks befördert werden, ohne die nicht zuletzt aus industriepolitischer Sicht notwendigen hohen Versorgungssicherheitsstandards in Deutschland zu gefährden.

Das primäre klimapolitische Instrument sollte dabei stets der CO₂-Emissionshandel sein. Bei einer adäquaten Ausgestaltung gewährleistet dieses Instrument eine effiziente und zielgenaue Umsetzung der klimapolitischen Ziele und ist damit alternativen Ansätzen wie z.B. Steuerlösungen überlegen. Problematisch ist allerdings, dass der europäische CO₂-Zertifikatehandel verschiedene Strukturdefizite aufweist, die in hohem Maße zu den aktuell sehr hohen Überschüssen an Zertifikaten beigetragen haben. Die Folge sind zu geringe Anreize für CO₂-Einsparungen. Eine zeitnahe, ambitionierte Strukturreform des europäischen CO₂-Zertifikatehandels ist daher unumgänglich, wobei der Gefahr des carbon leakage, insbesondere im Bereich der Grundstoffindustrie, durch geeignete Maßnahmen vorgebeugt werden muss. Jede weitere Verschleppung dieser Reform wird das Vertrauen der Marktteilnehmer in die mittel- und langfristige Stabilität des CO₂-Handels und die Handlungsfähigkeit der Politik weiter verringern.

Auf nationaler Ebene sind darüber hinaus ergänzende Maßnahmen notwendig, um den Klimaschutzziele Rechnung zu tragen. Dies verdeutlicht nicht zuletzt der nationale Aktionsplan Klimaschutz. Dort wird unter anderem für den Stromsektor ein zusätzlicher Einsparbedarf von 22 Millionen Tonnen CO₂ bis 2020 herausgestellt, damit – im Verbund mit den anderen Maßnahmen – das nationale Klimaschutzziel für 2020 erreicht werden kann. Dieser Handlungsbedarf sollte im Prozess um ein neues Strommarktdesign berücksichtigt werden. Die zusätzlichen Emissionsminderungen müssen allerdings auch im CO₂-Zertifikatehandel entsprechend berücksichtigt werden.

Das Grünbuch hebt zutreffend hervor, dass der Stromsektor derzeit im Bereich der konventionellen Erzeugung erhebliche Überkapazitäten aufweist. Diese Überkapazitäten sind einer der wesentlichen Faktoren für die derzeit zum Teil sehr schwierige wirtschaftliche Lage vieler fossiler insbesondere moderner gasbetriebener Kraftwerke. Ein Abbau der Überkapazitäten ist daher auch aus diesem Grunde dringend geboten. Vor diesem Hintergrund sollte der Abbau von Kapazitäten sowie die langfristige Entwicklung des Kraftwerksparks auf die klima- und energiepolitischen Ziele in 2050 ausgerichtet werden. Nur so kann den Kraftwerksbetreibern langfristig Planungs- und Investitionssicherheit gewährleistet werden. Um dies effektiv und rechtssicher umsetzen zu können, sollten die entsprechenden Maßnahmen – wie nachstehend dargelegt – im Einvernehmen mit den betroffenen Unternehmen stufenweise erfolgen und durch eine verhandelte privatrechtliche Vereinbarung flankiert werden:

- Als erste Maßnahme zum Abbau der Überkapazitäten sollten einige der besonders klimaschädlichen nicht systemrelevanten bzw. nicht zur Wärmeversorgung erforderlichen Braunkohlekraftwerke aus dem Strommarkt herausgenommen werden und in eine Kapazitätsreserve überführt werden. Wichtig ist, dass diese Kapazitätsreserve vollständig außerhalb des Marktgeschehens am Strom- und Regelenergiemarkt steht und nur dann zum Einsatz kommt, wenn sich trotz der Nutzung aller zur Verfügung stehenden marktbezogenen und technischen Maßnahmen Versorgungsengpässe ergeben. Die Kapazitätsreserve darf in der Hierarchie der Ausgleichsmaßnahmen somit nur die absolute ultima ratio darstellen. Ein automatischer Einsatz bei Überschreiten eines bestimmten Preises am day-ahead-Markt oder am intraday-Markt, wie es häufig Konzepte zur so genannten strategischen Reserve vorsehen, darf es dagegen nicht geben, da in diesem Fall die Effizienz des Strommarkts erheblich beeinträchtigt würde. Die Kapazitätsreserve ergänzt damit die bereits bestehenden Sicherungsmechanismen im Strommarktdesign, wie z.B. den Regelleistungsmarkt, über den unter anderem der Ausgleich der im Zuge des Ausbaus fluktuierender erneuerbarer Energien ansteigenden Gradienten der Residuallast mithilfe besonders flexibler Stromanbieter und Stromnachfrager unterstützt wird. Das zweite wichtige Ausgestaltungsmerkmal der Kapazitätsreserve muss in einer no-way-back-Regelung bestehen. Kraftwerke, die in die Reserve aufgenommen wurden, dürfen somit nicht mehr in den Strommarkt, auch nicht außerhalb Deutschlands, zurückkehren.
- Bei der Auswahl der Kraftwerke muss den Erfordernissen für die Netzstabilität oberste Priorität eingeräumt werden. Die Auswahl muss somit auf Basis einer Modellierung der netztechnischen Konsequenzen der Herausnahme bestimmter Standorte aus dem Marktgeschehen erfolgen. Beachtet werden muss darüber hinaus eine etwaige Wärmeauskopplung. Ein weiteres Auswahlkriterium können auch struktur- und beschäftigungspolitische Erwägungen bezüglich des Erhalts von Arbeitsplätzen an bestimmten Standorten darstellen. Auf diese Weise könnte die Kapazitätsreserve neben der zusätzlichen Absicherung der Umbruchsphase auf dem Strommarkt auch das Auftreten regionaler sozialer Härten minimieren.
- Die Kapazitätsreserve ist nicht als Ersatz zur bestehenden Netzreserve zu sehen, sondern als Ergänzung. Die auf Basis der Reservekraftwerksverordnung kontrahierte Netzreserve ist solange notwendig, bis die Stromnetze im erforderlichen Maße ausgebaut sind. Da aufgrund der aktuellen Entwicklungen absehbar ist, dass dies bis zum Auslaufen der Reservekraftwerksverordnung Ende 2017 nicht erfolgt ist, muss die Netzreserve entsprechend verlängert

werden. Im Sinne der Kosteneffizienz sollte die Reservekraftwerksverordnung dabei aber auch optimiert werden, so dass die Auswahl und Vergütung der Kraftwerke in der Netzreserve künftig auf Basis einer – wenn nötig regionalisierten – Ausschreibung erfolgt.

- Bei der langfristigen Entwicklung des konventionellen Kraftwerksparks brauchen wir moderne flexible gasbetriebene Kraftwerke am Markt. Ohne diese wird die Energiewende nicht zu erreichen sein. Eine Möglichkeit wäre, mit den betroffenen Kraftwerksbetreibern für die Braun- und Steinkohlekraftwerke wirtschaftlich verträgliche Abbaupfade zu vereinbaren. Dabei sollte neben dem übergeordneten klimapolitischen Ziel und den Auswirkungen auf die Netzstabilität den Belangen der Beschäftigten oberste Priorität eingeräumt werden. Dies würde letztlich für alle Beteiligte Transparenz schaffen und die dringend benötigte Sicherheit für verlässliche, längerfristige Planungen geben. Unser gemeinsames Ziel muss es sein, die Energieversorgung bis zum Jahr 2050 weitgehend zu dekarbonisieren. Ich betone noch einmal, dass dies nach Auffassung der niedersächsischen Landesregierung im Einvernehmen mit den betroffenen Unternehmen und durch eine verhandelte privatrechtliche Vereinbarung erfolgen sollte.

Die Weiterentwicklung des Kraftwerksparks hat mittelfristig zwei aus klima- und energiepolitischer Sicht notwendige Effekte. Einerseits kann die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sichergestellt werden. Andererseits wird die wirtschaftliche Situation der vergleichsweise flexiblen und hocheffizienten Gaskraftwerke indirekt verbessert. Dies wird durch verschiedene Gutachten bestätigt. Der zweite Effekt kann durch die ebenfalls anstehende Reform des KWK-Gesetzes sinnvoll verstärkt werden, indem die Förderung auf die bestehende KWK-Erzeugung aus Gas und den Ausbau der KWK auf Basis erneuerbarer Energien fokussiert wird. Den vorhandenen Bestand an KWK-Anlagen gilt es in geeigneter Weise in der Novelle des KWKG abzusichern.

Das Grünbuch betrachtet auch den möglichen Bedarf von Kapazitätsmechanismen. Diese Betrachtung sollte im weiteren Verfahren fortgesetzt werden.

Im jetzigen Verfahrensstand hält die niedersächsische Landesregierung die Handlungsoption für einen umfassenden Kapazitätsmarkt nicht für erforderlich. Es stehen ausreichende Alternativen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zur Verfügung. Die Entwicklung der Märkte in Europa muss dauerhaft beobachtet werden, um zu prüfen, ob diese Maßnahmen dauerhaft greifen.

Der Schlüssel zu einem zukunftsfähigen Strommarktdesign kann jedoch nicht in der Konservierung von Überkapazitäten im konventionellen Erzeugungsbereich durch einen

Kapazitätsmarkt bestehen. Er liegt vielmehr in einer gezielten Stärkung der Anreize für mehr Flexibilität innerhalb des Energy-only-Marktes (EOM). Nur ein EOM kann technologieoffene Flexibilitätsanreize generieren. Ein umfassender Kapazitätsmarkt ist dagegen vor allem kraftwerksgetrieben und führt insbesondere zu einer Benachteiligung von Demand-Side-Management-Optionen, so dass deren Potential nicht im auf mittel- bis langfristige Sicht erforderlichem Maße ausgeschöpft werden könnte.

Es gilt daher, den EOM zeitnah zu optimieren, um die erforderlichen Anreize für die benötigten Flexibilitäten im Stromversorgungssystem zu generieren und so den Umbau des Stromversorgungssystems auf erneuerbare Energien zu unterstützen. Die im Grünbuch unter dem Begriff „EOM 2.0“ zusammengefassten Maßnahmen werden daher ausdrücklich begrüßt. Im weiteren Verfahren sind diese Maßnahmen auf Realisierbarkeit zu prüfen. Das zentrale Element der Optimierung muss in einer Stärkung der Anreize zur Bilanzkreistreue liegen. So sollten beispielsweise die Kosten der Vorhaltung der Regelleistung nicht mehr über die Netzentgelte sozialisiert werden, sondern vollständig von den Bilanzkreisen getragen werden, die nicht ausgeglichen sind und so den Regelleistungseinsatz verursacht haben.

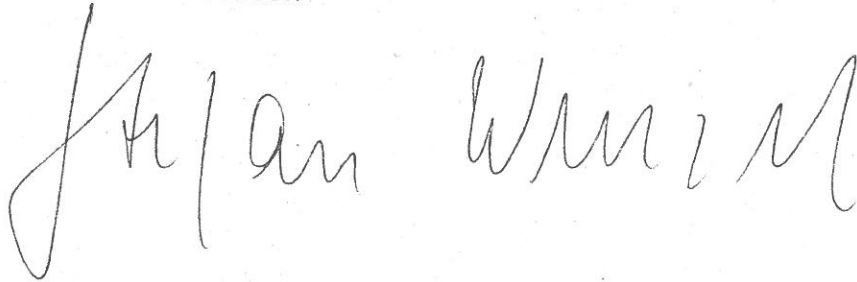
Um die vorhandenen Flexibilitätpotentiale auf Seiten der Stromverbraucher effektiv zu aktivieren, können temporäre Marktanreizprogramme wie bspw. die Verordnung abschaltbarer Lasten sinnvoll sein. Eine Verlängerung dieser Verordnung sollte daher geprüft werden. Dabei sollten auch die derzeit sehr restriktiven Präqualifikationsbedingungen überprüft werden, da hierdurch ein Großteil der potentiell in Frage kommenden Lasten ausgeschlossen werden.

Neben den Flexibilitätpotentialen innerhalb des deutschen Stromversorgungssystems sollten auch die Flexibilitätpotentiale des europäischen Binnenmarkts für Strom viel stärker genutzt werden. Dies betrifft insbesondere die Speichermöglichkeiten in den Wasserkraftwerken in Österreich, der Schweiz und Norwegen, die einen wesentlichen Beitrag zum Ausgleich der schwankenden Verfügbarkeit von Wind und Sonne liefern können. Die Grenzkuppelkapazitäten zu den betreffenden Regionen sollten daher entsprechend ausgebaut werden.

Die skizzierte Optimierung des Stromversorgungssystems kann einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen der Energiewende liefern. Zentral für den Erfolg der Energiewende wird aber weiterhin die gesellschaftliche Akzeptanz sein. Die gesellschaftliche Akzeptanz beruht auf verschiedenen Pfeilern. Ein zentraler Pfeiler ist die Beibehaltung der hohen Versorgungssicherheitsstandards. Dies unterstreicht die Bedeutung und Notwendigkeit der oben skizzierten Kapazitätsreserve. Ein anderer zentraler Pfeiler ist die Entwicklung der Strompreise. Hier ergeben sich Zielkonflikte, da die Kapazitätsreserve Kosten verursacht wird, die auch von den Stromverbrauchern getragen werden müssen. Um diesen

Zielkonflikt zu lösen und damit einen zusätzlichen Beitrag zur Akzeptanzerhaltung zu leisten, sollte daher begleitend zur Weiterentwicklung des Strommarktdesigns die Stromsteuer sukzessive entsprechend dem Anteil der erneuerbaren Energien am Strommarkt gesenkt werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Julian Wurm". The signature is written in a cursive, flowing style. The first part "Julian" is written with a large, sweeping 'J' and 'l'. The second part "Wurm" is written with a series of connected loops and a final 'M'.