

Stellungnahme des Regulatory Assistance Project (RAP) zur Verordnung über Vereinbarungen zu abschaltbaren Lasten im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 22. Juni 2016

A. Einleitung

Für eine kostenoptimierte Integration erneuerbarer Energien in das Stromsystem muss die Flexibilität aller Ressourcen effizient einbezogen werden. Internationale Erfahrungen¹ zeigen, dass der Einbezug der Nachfrage (Lastmanagement) geeignet ist, die Versorgungssicherheit zu vergleichsweise geringen Kosten zu stärken. Dies wurde von der Bundesregierung grundsätzlich sowohl für die bisherige Verordnung über abschaltbare Lasten (AbLaV) vom 28. Dezember 2012, für die in Rede stehende Novelle der AbLaV, als auch im Entwurf des Strommarktgesetzes zum Ausdruck gebracht.

Berücksichtigt wird dabei insbesondere im Strommarktgesetz, welches sich derzeit in den parlamentarischen Beratungen befindet, wird betont, dass eine volkswirtschaftliche Optimierung des Stromsystems über wettbewerbliche Märkte einen ordnungspolitischen Rahmen erfordert, der ausreichende Liquidität gewährleistet und Marktmacht verhindern. Für den Nutzen der Verbraucher ist entscheidend, dass die Rahmenbedingungen, also das Marktdesign keine grundsätzlichen Fehlstellungen aufweist. Im Nachgang können die Kartellbehörden nur aufwändig den Missbrauch von Marktmacht sanktionieren aber keine kosteneffizienteren Rahmenbedingungen verordnen.

Die Erforderlichkeit der AbLaV, die zum 1.1.2013 in Kraft trat, wurde unter anderem mit der Versorgungssicherheit und der (versuchsweisen) besseren Einbeziehung der Nachfrage begründet. Dabei wurden schon bei den Beratungen im Herbst 2012 Zweifel an der generellen Notwendigkeit eines solchen Regelwerkes vorgebracht.² Schon während der vorgesehenen dreijährigen Befristung der Verordnung, wurde sowohl von (benachteiligten, da ausgeschlossenen) Marktteilnehmern als auch neutralen Institutionen³ kritisiert, dass diese negative Auswirkungen auf die bestehenden Märkte hätte. Zudem bestünde technisch kaum Bedarf an einer solch speziellen Abschaltleistung. Zudem wurden auch die damit verbundenen Kosten von vielen Seiten als viel zu hoch kritisiert.

Heute sind wir diesbezüglich weiter: Die dreijährige „Testphase“ der Verordnung wurde von einem umfänglichen Monitoring⁴ begleitet, dass die o.g. systematischen Schwächen letztlich bestätigt und die Abschaffung der Regelung nahelegt. Gleiche Resultate hat die ausgiebigen Diskussionen um die Versorgungssicherheit geliefert. Es wird gefordert den Ordnungsrahmen so zu gestalten, dass das

¹ Synapse (2013)

² Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11886

³ Agora Energiewende (2013), Connect Energy Economics (2015)

⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/6096



Vertrauen in wettbewerbliche Märkte mit Preisspitzen und Knappheitspreisen gestärkt wird. Dabei solle eine zusätzliche, hoheitliche Absicherung der Versorgungssicherheit nur außerhalb der Märkte stattfinden.

Der vorliegende Verordnungsentwurf zur Fortschreibung der AbLaV ist somit noch weniger alternativlos, als es die bisherige AbLaV bereits war. Denn es wird weder dargelegt, warum entsprechende Preise und Mengen festgeschrieben werden, noch warum diese Regelung neben dem Energy-Only Markt (mit der gestärkten Bilanzkreisverantwortung) und den Verbesserungen der Regelleistungsmärkte notwendig wäre. Dennoch bleiben trotz inhaltlicher Verbesserungen Verzerrungen zwischen den Märkten bestehen. Die von den Verbrauchern zu tragenden Mehrkosten für die Systemintegration der industriellen Nachfrage werden auf überhöhtem Niveau fortgeschrieben. Die gewünschte Entwicklung wettbewerblicher Nachfragemärkte wird dadurch insgesamt erschwert.

B. Inhaltliche Verbesserungen

Positiv ist hervorzuheben, dass mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf wesentliche inhaltliche Kritikpunkte an der bisherigen Regelung beseitigt werden. Dazu zählen insbesondere:

- Die zeitliche Interaktion der AbLaV mit dem bestehenden Regelleistungsmarkt und dem Energy-Only Markt, die geeignet ist, die bestehende Konkurrenz der einzelnen Märkte untereinander zu verringern.
- Die Verkürzung der Produktlaufzeiten, die Reduzierung der Mindestgebote sowie die Erleichterung der Aggregation, welche geeignet ist zu einer Erhöhung der (bisher äußerst geringen) Angebote beizutragen.
- Die reduzierten Ausschreibungsvolumina, die dem tatsächlichen Bedarf sowie die bisher angebotenen Abschaltleistungen besser widerspiegeln.

Darüber hinaus ist die Aufrechterhaltung der zeitlichen Befristung der Norm als auch deren erneute Evaluierung positiv zu bewerten.

C. Systematischen Bedenken

Wie weit sich die Anpassungen im vorliegenden Verordnungsentwurf tatsächlich in einer verbesserten Kosten-Nutzen-Bilanz der abschaltbaren Lasten für das System niederschlagen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht sagen. Den positiven Änderungsvorschlägen stehen Entwicklungen in anderen Bereichen gegenüber, die den Nutzen aus einer geänderten Verordnung relativieren. Zu nennen sind etwa Verbesserungen im Regelleistungsmarkt (Zugangsbedingungen, angestrebte Produktlaufzeiten) oder die vorhandenen Überkapazitäten bei der Erzeugung. Dies hat die Liquidität im Energy-Only Markt wie auch in den Regelleistungsmärkten erhöht, sowie das Preisniveau und damit die Kosten für die Verbraucher gesenkt. Nur wenn sich dieses gesunkene Preisniveau auch vollumfänglich im gesonderten Markt der abschaltbaren (industriellen) Lasten niederschlägt, würden unnötige Zusatzkosten für die Verbraucher verhindert. Da völlig offen ist, in welchen Maße und wie lange die bisherigen, höheren Preise für die Vorhalteleistung fortbestehen, besteht die Gefahr, dass hier höhere Margen als im Regelleistungsmarkt zu erzielen sind oder sogar Lasten akquiriert werden, die ansonsten nicht wettbewerbsfähig sind.





Wettbewerb

Für potentielle Anbieter von abschaltbaren Lasten ist dieser Markt zudem attraktiver als der reguläre Regelleistungsmarkt. Zum einen ist hier die Abrufwahrscheinlichkeit geringer - und damit die die zu bewältigenden Eingriffe in den Produktionsprozess. Zum anderen bleibt eine Lastschaltung, gemäß § 15 Abs.3 AbLaV, von negativen Auswirkungen auf die Netznutzungsentgeltermäßigungen⁵ freigestellt. Im regulären Regelleistungsmarkt verändert eine Lastreduktion auf Anforderung des Systembetreibers damit die Vollbenutzungsstunden. Im Extremfall kann dies die bis zu 90%ige Netzkostenreduktion gefährden. Ein signifikantes Risiko für den Industriebetrieb, das zumindest in das Angebot der Regelleistung eingepreist werden muss.

Es ist folglich davon auszugehen, dass die abschaltbaren Lasten, die die geforderten Kriterien der AbLaV erfüllen, nicht gleichermaßen im Regelleistungsmarkt angeboten werden.

Kosten

Neben der wettbewerblichen Entwicklung der Märkte und deren Folgekosten für die Verbraucher, stellt auch der systemische, technische Nutzen ein wesentliches Kriterium für die Bewertung der Regelung dar. Die Nachteile des bisherigen Einsatzes abschaltbarer Lasten im Vergleich zur Regelleistung hat die Bundesnetzagentur in ihrem Monitoringbericht⁶ ausgiebig beleuchtet. Hier wird unter anderem der Schluss gezogen, dass die AbLaV zwar technisch geeignet sei, jedoch bei gleichem Systembeitrag zu deutlich höheren Kosten führt als durch den Einsatz von Regelleistung. Aus der vorliegenden Entwurfsfassung der AbLaV wird nicht ersichtlich, ob und wie dieses Defizit im Rahmen der Novellierung behoben werden soll.

Die Bundesregierung geht von zunehmenden Netzengpässen als auch von stark steigenden Kosten für die Netzengpassbewirtschaftung aus. Die Begründung der vorliegenden AbLaV lässt vermuten, dass ein Teil der Kostensteigerung durch den verstärkten Einsatz der abschaltbaren Lasten verursacht werden könnte. Aktuell werden die Kraftwerke für den Redispatcheinsatz nur entschädigt, d.h. es werden keine Vollkosten oder eine „Leistungsvorhaltung“ abgegolten. Abschaltbare Lasten im Rahmen der AbLaV erhalten hingegen Vergütungen entsprechend ihres Gebotes, auch für die Leistungsvorhaltung und sind folglich teurer als Redispatch mittels Kraftwerkseingriff. Solange nicht sichergestellt ist, dass die abschaltbaren Lasten der AbLaV bei gleichem technischem Systemeffekt keine höheren Kosten als alternative Maßnahmen verursachen, ist deren Einsatz aus volkswirtschaftlicher Perspektive nicht zu befürworten.

D. Empfohlene Vorgehensweise

Sicherlich ist die Novellierung der AbLaV der bloßen Fortschreibung der bestehenden Norm vorzuziehen. Im Kontext einer kosteneffizienten Energiewende ist jedoch eine grundsätzlich andere Bereitstellung der benötigten Ressourcen zur Systembewirtschaftung – zu denen auch die AbLaV zählt – empfehlenswert. Zur Stärkung des europäischen Energiebinnenmarktes werden für die im Verbundnetz betriebenen und

⁵ Individuelle Netzentgelte nach § 19 Absatz 2 Satz 2 der Stromnetzentgeltverordnung

⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/6096





über das so genannte Market Coupling verbunden elektrischen Märkte gemeinsame Lösungen diskutiert und zum Teil auch schon erarbeitet.

Am weitesten ist hier das Pentalaterale Energieforum,⁷ zu dem auch Deutschland gehört. Hier wird ein „Resource Adequacy Assessment“ diskutiert. Das heißt, es soll zuerst der gemeinsame Ressourcenbedarf für einen sicheren Systembetrieb ermittelt werden, der auch die regionalen Aspekte und die Netztopologie berücksichtigt. Dabei sollte dieser Bedarf anhand der technischen und zeitlich unterschiedlichen Systembedürfnisse (Verfügbarkeit, Reaktionsvermögen) definiert werden. Am Ende der Diskussionen und Konsultationen der Marktteilnehmer sollten die benötigten Leistungen ressourcenneutral ausgeschrieben werden, so dass über die Abwägung der Angebotsvielfalt die vom Verbraucher zu tragenden Kosten minimiert werden. So wird beispielsweise der Bedarf der Primärregelleistung heute schon über den Verbund der europäischen Übertragungsnetzbetreiber gemeinsam definiert. Den Abruf von Sekundärregelleistung⁸ in Deutschland und in Österreich planen die beiden Länder ab Juli 2016 gemeinsam durchzuführen .

Letztendlich sollten alle Ressourcen entsprechend ihres tatsächlichen Systembeitrages entlohnt werden. Da dieser Beitrag von abschaltbaren (oder zuschaltbaren) Lasten durchaus höher sein kann als der von Erzeugungsleistung (z.B. bzgl. deren Verfügbarkeit)⁹, kann es auch zu entsprechend höheren Vergütungen kommen. Eine solches Ergebnis sollte jedoch Resultat des Bewertungs- und Implementierungsprozesses sein.

⁷ Das Pentalaterale Energieforum besteht aus sechs Vollmitgliedern (Österreich, Belgien, Frankreich Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden) und einem Beobachter (Schweiz)

⁸ Gemeinsame Internetplattform der Übertragungsnetzbetreiber zur Vergabe von Regelleistung
www.regelleistung.net

⁹ RAP (2012)



Literatur

Agora Energiewende (2013): Lastmanagement als Beitrag zur Deckung des Spitzenlastbedarfs in Süddeutschland. Verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2012/Lastmanagement-als-Beitrag-zur-Versorgungssicherheit/Agora_Studie_Lastmanagement_Sueddeutschland_Endbericht_web.pdf

Connect Energy Economics (2015): Aktionsplan Lastmanagement. Endbericht einer Studie von Connect Energy Economics. Studie im Auftrag von Agora Energiewende. Verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2014/aktionsplan-lastmanagement/Agora_Aktionsplan_Lastmanagement_web.pdf

Deutscher Bundestag (2012): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie: Drucksache 17/11886. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/118/1711886.pdf>

Deutscher Bundestag (2015): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zur AbLaV, Drucksache 18/6096. Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/060/1806096.pdf>

RAP (2012): Über Kapazitätsmärkte hinaus denken: Flexibilität als Kernelement. Verfügbar unter: www.raonline.org/document/download/id/6053

RAP (2014): Nachfragesteuerung im Deutschen Stromsystem- die unerschlossene Ressource für die Versorgungssicherheit. Verfügbar unter: www.raonline.org/document/download/id/6658

RAP (2014): Power Market Operations and System Reliability: A contribution to the market design debate in the Pentilateral Energy Forum. Studie im Auftrag von Agora Energiewende. Verfügbar unter: www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2014/Power-Market-Operations/Agora_Power_Market_Operations_and_System_Reliability_web.pdf

Synapse (2013) Hurley D./ Peterson P./ Whited M.: Demand Response as a Power System Resource. Verfügbar unter: www.raonline.org/document/download/id/6597