



# Stellungnahme zum Ergebnispapier des BMWi (Weißbuch) „Ein Strommarkt für die Energie- wende“

## Ausgangslage und Herausforderungen

Am 03. Juli 2015 legte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) das Ergebnis-papier (Weißbuch) „Ein Strommarkt für die Energiewende“ vor. Der Vorlage des Weißbuches ging die Konsultation des Diskussionspapieres (Grünbuch) „Ein Strommarkt für die Energiewende“ im Winter 2014/15 voraus.

Im Weißbuch werden die bereits im Grünbuch erwähnten Maßnahmen, mittels derer zukünftig eine nachhaltige, also „langfristig ökonomische, ökologische und sichere Stromversorgung“ ge-währleistet und die Energiewendeziele gemäß des Energiekonzepts der Bundesregierung von 2010/11 umgesetzt werden können, konkretisiert.

Ein zukunftsfähiges Strommarktdesign muss auf die konsequente Umsetzung der Energiewende abzielen. Die energiepolitische Zieltrias aus Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit sowie Kli-maschutz und Umweltverträglichkeit muss nach Ansicht des WWF zusammen und konsequent „vom Ziel her“ gedacht werden, das heißt unter Maßgabe einer vollständigen Dekarbonisierung des Stromsektors bis 2050. Bereits heute muss damit begonnen werden, den konventionellen Kraftwerkspark an die Erfordernisse der Energiewende anzupassen. Um weiterhin eine hohe ge-sellschaftliche Akzeptanz für die Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele des Energie-konzeptes 2010/11 zu gewährleisten, dürfen die Kosten für den Verbraucher nicht außer Acht gelassen werden.

Hatte die Bundesregierung im Dezember 2014 mit der Verabschiedung des Aktionsprogrammes Klimaschutz 2020 noch die Einhaltung der Klimaziele Deutschlands bekräftigt, so wurde es im Nachgang verpasst, einen ambitionierten Weg für mehr Klimaschutz einzuschlagen und eine pro-gressive Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele einzufordern. Stattdessen wurden mit dem Beschluss des „Eckpunktepapiers für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende“ im Juli diesen Jahres gravierende Folgen für den Klimaschutz, Mehrkosten für die Verbraucher und Marktverzerrungen für den Wettbewerber auf dem deutschen Strommarkt billigend in Kauf ge-nommen.<sup>1</sup>

Im Folgenden nimmt der WWF Stellung zu den im Weißbuch dargelegten Maßnahmen zur Wei-terentwicklung des bestehenden regulatorischen Rahmens zum „Strommarkt 2.0“ („Bausteine 1 und 2“). Anschließend wird dargelegt, weshalb grundlegende Fragestellungen, ob der „Strom-markt 2.0“ den oben formulierten Anforderungen an ein zukunftsfähiges Strommarktdesign ge-nügen kann, auch im Weißbuch nur unzureichend adressiert werden und es weiterhin einer

<sup>1</sup> Vgl. WWF (2015): „Ein neues Klimaschutzinstrument für den Stromsektor – Klimabeitrag versus IG BCE/NRW-Vorschlag“, online abrufbar unter: <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Stellungnahme-Ein-neues-Klimaschutzinstrument-fuer-den-Stromsektor.pdf>

Grundsatzentscheidung für eine selektive Leistungsbeziehung bedarf, die über den sogenannten „Strommarkt 2.0“ hinausgeht. Abschließend werden die jüngsten Beschlüsse zur Kapazitätsreserve kritisch bewertet.

## Bewertung der „Bausteine des Strommarktes 2.0“

Im gegenwärtigen Strommarktdesign fungiert der mengenbasierte Energy-Only Markt (EOM), über den elektrische Arbeit vergütet wird, als zentraler Koordinationsmechanismus für den Anlagenbetrieb und den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage. Er wird durch die Märkte für Regel- und Ausgleichsenergie zur Gewährleistung der Systemstabilität um eine explizite Leistungs-komponente ergänzt. Die im Weißbuch dargelegten Maßnahmen des „Bausteins 1“ zur Stärkung der Marktmechanismen sowie die Maßnahmen des „Bausteins 2“ für eine flexible und effiziente Stromversorgung sind in der Mehrzahl sinnvoll, notwendig und sollten unmittelbar angegangen werden.

### Stärkere Marktmechanismen

Bei einer vermehrt auf dargebotsabhängigen erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgung kommt insbesondere der kurzfristigen Synchronisierung von Angebot und Nachfrage auf Day-Ahead- und Intradaymärkten eine wachsende Bedeutung zu. Es ist demnach richtig, diese Märkte über die Ausweitung der Handelsmöglichkeiten für Viertelstundenprodukte grenzüberschreitend zu stärken und sie direkter mit den Regelleistungsmärkten zu verknüpfen. Ebenso ist die Intensivierung des Wettbewerbs und der Flexibilität auf Regel- und Ausgleichsenergiemärkten durch die geplanten Modifizierungen wie etwa kürzere Ausschreibungs- und Produktlaufzeiten ein sinnvoller Schritt hin zu einem kosteneffizienteren Regellenergieeinsatz und der dringend benötigten Reduzierung des Must-run-Sockels emissionsintensiver Kraftwerke.

Der WWF begrüßt das Vorhaben des BMWi und der Bundesnetzagentur (BNetzA), die Zugangsbedingungen zur Teilnahme an den Regelleistungsmärkten zügig weiterzuentwickeln und Instrumente für die vereinfachte Einbeziehung von Lastmanagementpotentialen, etwa durch die Stärkung der Marktrolle von Aggregatoren als Vermarkter flexibler Lasten, zu schaffen. Es ist konsequent, ein Monitoring der Mindesterzeugung von konventionellen Kraftwerken einzuführen mit dem Ziel, entscheidende Faktoren zu identifizieren, um selbige schrittweise zu reduzieren.

Unter dem Aspekt einer verbesserten Systemsicherheit ist eine Schärfung der Anreize zur Einhaltung der Bilanzkreisstreuung zu begrüßen. Über die geplante Anhebung der Ausgleichsenergiepreise durch eine grenzkostenbasierte Bezeichnung analog zum „uniform pricing“ im EOM sollen die Bilanzkreisverantwortlichen (BKV) angereizt werden, nach Möglichkeit Bilanzungleichgewichte zu vermeiden. Mögliche Inkonsistenzen zwischen Intradaypreis und dem Ausgleichsenergiepreis würden unterbunden und letzterer würde als eine Art Sanktionsmechanismus fungieren, um Bilanzungleichgewichte zu vermeiden. Der WWF unterstützt das Vorhaben der BNetzA noch in diesem Jahr den Prozess zur Weiterentwicklung des Ausgleichsenergiesystems zu beginnen.

### Freie Preisbildung und Refinanzierung von Kapazitäten

Das Weißbuch adressiert richtigerweise die Notwendigkeit, in einem zukunftsfähigen Strommarktdesign die Nachfrage in verstärktem Maße flexibel mit einer volatilen Erzeugung zu synchronisieren. Neben den im „Baustein 2“ angeführten Maßnahmen für eine flexible und effiziente Stromversorgung (im Grünbuch als „Sowieso-Maßnahmen“ bezeichnet) wird es allerdings von zentraler Bedeutung sein, bereits in der kurzen Frist umfangreiche Investitionen in eine ganze Bandbreite notwendiger Systemkomponenten (regenerative Kraftwerke, nachfrageseitige Flexibilität, Back-up Kraftwerke, Speicher, etc.) anzureizen und zu refinanzieren. Diese Investitionen unterbleiben derzeit aufgrund unzureichender Marktpreissignale.

### Aktivierung des Lastmanagementpotentials

Wie in den Gutachten, die dem Grünbuch vorangegangen sind, wird leider auch im Weißbuch nur unzureichend dargelegt, wie die entsprechenden Investitionsanreize in der kurzen Frist im „Strommarkt 2.0“ gesetzt werden können. Zwar bleibt auch ein „Strommarkt 2.0“ weiterhin das

zentrale Koordinierungsinstrument im Stromsektor für den Anlageneinsatz. Er weist allerdings inhärente Unzulänglichkeiten auf und wird nach Ansicht des WWF sehr wahrscheinlich auch mit den vorgeschlagenen Maßnahmen der „Bausteine 1 und 2“ nicht die erforderlichen Investitionen in Lastmanagementpotentiale und emissionsarme Erzeugungskapazitäten anreizen, derer es für die Gewährleistung eines gewohnt hohen Maßes an Versorgungssicherheit bedarf.

Die nicht zutreffende Analyse der Gutachten, dass ausgerechnet im fokussierten Kapazitätsmarkt keine Lastmanagementpotentiale erschlossen werden sollten, wo dieser doch deren explizite Anreizung über ein eigenes Marktsegment vorsieht, ist auch im Weißbuch nicht korrigiert worden. Weiterhin wird nach Ansicht des WWF fälschlicherweise dargelegt, dass durch die ex ante Festlegung von Präqualifikationskriterien zur Teilnahme an Kapazitätsmärkten die Transformation des Stromsystems erschwert und der Wettbewerb der Flexibilitätsoptionen in Kapazitätsmärkten per se verzerrt würde. Der Nachweis solcher Präqualifikationskriterien ist jedoch bereits heute Bedingung für die Teilnahme an den Strommärkten. Im Modell des fokussierten Kapazitätsmarktes ist über zeitnahe Auktionierungen und Kapazitätzahlungen ausdrücklich eine flexible Anpassung des Modells an veränderte technologische Rahmenbedingungen vorgesehen, um einen diskriminierungsfreien Wettbewerb nachfrageseitiger Flexibilitätsoptionen zu ermöglichen. So war von Anfang an eine zeitnahe Anpassung der Präqualifikationsbedingungen im fokussierten Kapazitätsmarkt im Rahmen eines zweijährig rollierenden Versorgungssicherheitsberichts vorgesehen.

Der WWF kritisiert, dass im Weißbuch die für den „Strommarkt 2.0“ postulierte und weitgehend fixkostenfreie Realisierung des nachfrageseitigen Flexibilitätspotential ausgerechnet bei dem Modell des fokussierten Kapazitätsmarktes, der diese Optionen explizit fördert, weiterhin nicht als Kostenvorteil angerechnet wird. Im Gegenteil werden die Kosten des fokussierten Kapazitätsmarktes sehr einseitig bewertet und stark überzeichnet. Es fehlt nach wie vor an einer aussagekräftigen Einordnung der Kosten von Kapazitätsmärkten gegenüber den systemischen Gesamtkosten.

### **Knappheitsspitzenpreise aus regulatorischer und ökonomischer Sicht ungenügend**

Dreh- und Angelpunkt der Debatte um die Frage, ob das gegenwärtige Strommarktdesign in ausreichendem Maße für die Vorhaltung von Kapazität und damit Versorgungssicherheit sorgt, bleibt die Akzeptanz von Knappheitsspitzenpreisen sowohl aus ökonomischer als auch regulatorischer Sicht.

Das Weißbuch kündigt an, die freie Preisbildung an den Strommärkten zu einem „Kernziel“ des zu reformierenden Energiewirtschaftsgesetzes zu machen, um ausreichend Investitionsanreize in Kapazitätsoptionen (erzeugungs- und nachfrageseitig) zu generieren. Richtigerweise wird ebenso darauf hingewiesen, dass „bereits heute [...] die Preisbildung frei von staatlichen Interventionen [erfolgt]“ und es lediglich technische Preisobergrenzen gibt.

Im Weißbuch verweist das BMWi darauf, dass sich stärkere Knappheiten in Preisspitzen wieder spiegeln, die wiederum zu höheren Durchschnittspreisen der Langfristverträge führen und somit ausreichend Anreize zur Investition in und Refinanzierung von Kapazitäten geben. Gleichzeitig wird jedoch festgehalten, dass Preisspitzen bei freier Preisbildung in der Regel nur „in moderater Höhe“ zu erwarten sind und „sich nur geringfügig auf den durchschnittlichen Strompreis auswirken“. Aus Sicht des WWF bleibt es daher fraglich, wie mit der Festschreibung einer freien Preisbildung ausreichend Deckungsbeiträge zur Refinanzierung der Kapazitäten ermöglicht werden können.

Investoren agieren risikoavers und unterliegen einer begrenzten Rationalität, weshalb ihre Informationen über Häufigkeit des Auftretens sowie der Höhe und Dauer von Knappheitspreisspitzen nicht hinreichend robust sind, um eine vollumfängliche Refinanzierung ihrer Investitionen gewährleisten zu können. Es besteht folglich eine hohe Prognoseunsicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Knappheitspreisspitzen, die eine Investitionsrefinanzierung unsicher erscheinen lässt. Daran wird nach Ansicht des WWF auch eine gesetzlich verankerte freie Preisbildung und das Unterbleiben staatlicher Interventionen nichts ändern.

Das Auftreten seltener und höherer Knappheitspreisspitzen induziert weiterhin höhere Preis- und Mengenrisiken, die entsprechend eingepreist und an den Verbraucher weitergegeben werden. Weder die Gutachten noch das Grün- und Weißbuch adressieren die Frage, wie die durch entspre-

chende Risikoprämien induzierten Wohlfahrtsverluste im Vergleich zu etwaigen Fehlparametrisierungen in einem wie auch immer gearteten Kapazitätsmechanismus zu gewichten sind.

### **Gefahr des Marktmachtmissbrauchs darf nicht unterschätzt werden**

Das im Weißbuch erklärte Vorhaben, die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht transparenter zu machen und neben der Veröffentlichung eines entsprechenden Leitfadens ebenso einen zweijährlichen Monitoringbericht über die Marktverhältnisse im Strommarkt vorzulegen, ist im Grundsatz begrüßenswert. Es wird allerdings zu prüfen sein, wie scharf die Vorgaben im Leitfaden für die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht tatsächlich ausgestaltet werden, zumal unmittelbar mit den betroffenen Unternehmen selbst verhandelt werden soll.

Der WWF kritisiert, dass ebenso wie im Grünbuch auch im Weißbuch auf die Gefahr des Marktmachtmissbrauchs einzelner Erzeuger nur unzureichend eingegangen und diese als gering eingeschätzt wird. Diese Einschätzung unterliegt der Annahme, dass das Marktumfeld im deutschen Strommarkt aus einer dynamischen Perspektive heraus betrachtet werden müsse und durch Neueintritte von Marktakteuren durchaus bestreitbar sei.

Die im Weißbuch angekündigte Aufhebung des sogenannten „Mark-up Verbotes“ ist weiterhin abzulehnen aufgrund der inhärenten Gefahr des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung weniger Erzeuger. In den Gutachten wird jedoch die Gefahr eines marktbeherrschenden Portfolios einzelner Energieversorgungsunternehmen (EVU) als gering eingeschätzt und die Gefahr eines Marktmachtmissbrauchs nicht als inhärentes Problem betrachtet. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass 2013 der Anteil der großen vier EVU 74% des Stromer Absatzmarktes bei einem Anteil von 68% der Erzeugungskapazitäten lag und weiterhin von einem „stark konzentrierten“ Markt auszugehen ist.<sup>2</sup> Die gegenwärtige kartellrechtliche Praxis sieht vor, dass Erzeuger keine Preise oberhalb der durchschnittlichen variablen Kosten ihres Kraftwerksparkes aufrufen dürfen, es sei denn dies ist unumgänglich zur Deckung ihrer gesamten Durchschnittskosten. Diese Regelung setzt sie also einem regulatorischen Eingriff des Kartellamtes aus für den Fall des Auftretens von Knappheitspreisen.

Die vorangegangenen Gutachten schlagen vor, das „Mark-up Verbot“ aufzuheben und eine „Umkehr der Beweislast“ vorzunehmen, nach der nun der Regulierer dem Erzeuger nachweisen müsste, dass das Aufrufen gewisser Knappheitspreise marktmissbräuchlich und nicht notwendigerweise unter Maßgabe der vollen Durchschnittskostendeckung erfolgt sei. Im Grünbuch wird lediglich in einer Fußnote erwähnt, dass Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung der Nachweis der Nicht-Ausübung von Marktmacht „droht“ und diese sich folglich „aus Vorsicht“ einem „de facto Mark-up Verbot“ ausgesetzt sehen würden. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie der Regulierer, der einer asymmetrischen Informationsverteilung zugunsten des Unternehmens unterliegt, diesem einen Nachweis erbringen sollte, dass es seine marktbeherrschende Stellung ausgenutzt hätte. Der WWF kritisiert, dass diese Thematik im Weißbuch nicht konkretisiert wird.

### **Netzentgelte, Stromnetzausbau und Spitzenkappung**

Ohne den naturverträglichen Ausbau der Stromnetze, die den stabilen Transport regenerativer Erzeugung in die Lastzentren im Süden der Republik gewährleisten, kann die Energiewende nicht gelingen. Die Diskussion um den Stromnetzausbau ist insbesondere in Süddeutschland zu großen Teilen von einer sehr regionalen Betrachtung geprägt, die den Zielen der Energiewende teilweise zuwiderläuft. Das deutliche Bekenntnis und der parteiübergreifende Konsens zur Notwendigkeit des Übertragungsnetzausbau und der drei Gleichstromverbindungen zwischen Nord- und Süddeutschland ist daher umso mehr zu begrüßen. Es gilt, weiterhin auf einen transparenten und partizipativen Prozess des gesellschaftlichen Dialoges insbesondere mit den Betroffenen vor Ort zu setzen, um eine hohe Akzeptanz der Energiewende aufrechtzuerhalten.

Der WWF spricht sich für die im Weißbuch analog zum Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2025 geplante Spitzenkappung der durch dargebotsabhängige Erneuerbare erzeugten Jahresenergie von maximal drei Prozent aus. Der Netzausbaubedarf kann dadurch laut Verteil-

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundeskartellamt & Bundesnetzagentur (2014: 30ff.): „Monitoringbericht 2014“, online abrufbar unter: [http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2014/MonitoringReport\\_2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2014/MonitoringReport_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

netzstudie des BMWi um bis zu 40% deutlich reduziert werden.<sup>3</sup> Ebenso ist die Argumentation für den Beibehalt der Redispatch- und Entschädigungsregelungen angesichts zu vermeidender erhöhter Förderkosten für Erneuerbare die richtige Entscheidung.

Es gilt, statische Kostenblöcke in der Preisstruktur für Endkunden sukzessive zu optimieren und so effektive Anreize zur besseren Nachfrageanpassung zu setzen. Die geplante Entwicklung eines Zielmodells, dass die Anpassung staatlich festgelegter Preisbestandteile für eine bessere Reaktion der Akteure auf Großhandelspreise ermöglichen soll, ist begrüßenswert. Aufgrund der Tatsache, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien regional in sehr unterschiedlicher Intensität stattfindet, ist eine bundesweite Verteilung der Netzentgelte geboten, um eine faire Verteilung der Netzausbaukosten zu gewährleisten und zu einer verbesserten Akzeptanz der Energiewende beizutragen.

## Versorgungssicherheit bedarf zukünftig einer Leistungsbepreisung

Für eine kurzfristige Realisierung nachfrageseitiger Flexibilisierungspotentiale und aufgrund langfristiger Planungs- und Genehmigungszeiträume zur Realisierung emissionsarmer und flexibler konventioneller Kapazitätsoptionen bedarf es weiterhin einer tiefgreifenden strukturellen Anpassung des Kraftwerksparks.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der WWF die geplante Einführung eines kontinuierlichen, staatenübergreifenden Monitorings der Versorgungssicherheit. Der WWF hatte dies ausdrücklich eingefordert, um Marktentwicklungen und den daraus resultierenden Bedarf an entsprechenden Kapazitätsoptionen frühzeitig, transparent und für alle Marktakteure nachvollziehbar zu machen.

Die im Weißbuch aufgeführten Maßnahmen der „Bausteine 1 und 2“ stellen weitestgehend sinnvolle und notwendige Schritte zur Optimierung der kurzfristigen Markt koordinierung dar, sind nach Ansicht des WWF für sich genommen jedoch nicht ausreichend, um die inhärenten Unzulänglichkeiten des EOM in Bezug auf die Gewährleistung von Versorgungssicherheit zu beheben. Aus diesem Grunde ist das aktuelle Strommarktdesign des EOM um ein explizites Versorgungssicherheitsinstrument zu ergänzen.

Der WWF spricht sich weiterhin für die Einführung eines fokussierten Kapazitätsmarktes<sup>4</sup> aus, mit dem die Vorhaltung von gesicherter Leistung in Form von flexibler und emissionsarmer Erzeugungskapazität sowie nachfrageseitiger Flexibilitätsoptionen honoriert wird, Versorgungssicherheit und Klimaschutz gewährleistet und die Verbraucherkosten berücksichtigt werden. Für eine detaillierte Darlegung soll an dieser Stelle auf die WWF-Stellungnahme zum Grünbuch verwiesen werden.<sup>5</sup>

## Kapazitätsreserve - Mehr Kosten, weniger Klimaschutz

Gegenwärtig ist der Strommarkt von Überkapazitäten geprägt. Es muss daher bereits heute damit begonnen werden, den konventionellen Kraftwerkspark an die Erfordernisse der Energiewende anzupassen. Deutschland wird seine Klimaschutzziele in 2020 nur dann erreichen, wenn Überkapazitäten schnellstmöglich dort gezielt abzubauen, wo sie der Umsetzung der Energiewende entgegenstehen, also bei den ältesten, emissionsintensivsten Kohlekraftwerken. Das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) wird sehr wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren

<sup>3</sup> Vgl. Büchner et al. 2014: „Moderne Verteilernetze für Deutschland“ (Verteilernetzstudie) – Abschlussbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), online abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/verteilernetzstudie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sp-rache=de,rwb=true.pdf>

<sup>4</sup> Vgl. Öko-Institut (2012): „Fokussierte Kapazitätsmärkte. Ein neues Marktdesign für den Übergang zu einem neuen Energiesystem“, Studie für die Umweltstiftung WWF Deutschland, online unter: <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Fokussierte-Kapazitaetsmaerkte.pdf>

<sup>5</sup> Vgl. WWF (2014): Stellungnahme zum Diskussionspapier (Grünbuch) des BMWi – Ein Strommarkt für die Energiewende“, online abrufbar unter: [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Stellungnahme\\_zum\\_Gruenbuch\\_des\\_BMWi.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Stellungnahme_zum_Gruenbuch_des_BMWi.pdf)

kein effektives Preissignal senden, das zu einer hinreichenden Reduktion emissionsintensiver Erzeugung in Europa gereicht.<sup>6</sup>

Nach Ansicht des WWF widerspricht die Einführung einer Kapazitätsreserve jedoch zum einen im Grundsatz der in den Gutachten und im Grünbuch formulierten Feststellung, wonach ein optimierter „EOM 2.0“ eine sichere Stromversorgung gewährleisten könne und legt offenkundig Zweifel an der entsprechenden Fähigkeit des EOM dar. Zum anderen hat der WWF bereits in der Konsultation des Grünbuches kritisch darauf hingewiesen, dass eine Kapazitätsreserve ebenso einen Kapazitätsmechanismus darstellt, der die explizite Vergütung für die Vorhaltung gesicherter (konventioneller) Leistung vorsieht.

Weiterhin wurde gewarnt, dass insbesondere vor dem Hintergrund der Kosteneffizienz darauf hingewiesen werden sollte, dass die knappheitsbedingte Strompreiserhöhung durch die Einführung einer Kapazitätsreserve ein erhebliches Risiko besteht, Windfall-Profits zu generieren für emissionsintensive Bestandskraftwerke, insbesondere Stein- und Braunkohlekraftwerke, die weiterhin außerhalb der Kapazitätsreserve am EOM teilnehmen.

### **Emissionsminderungen der Kapazitätsreserve**

Mit dem Kabinettsbeschluss zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 am 3. Dezember 2014 hat die Bundesregierung ihr Bekenntnis zum Energiekonzept 2010/11 und dem Ziel, die Emissionen von Treibhausgasen (THG) gegenüber 1990 bis 2020 um 40% zu reduzieren, bekräftigt. Im Weißbuch wird festgehalten, dass die Überführung von Braunkohlekraftwerken in die Kapazitätsreserve mit anschließender Stilllegung das bestehende Instrumentenpaket stärke, so dass Deutschland seine Klimaschutzziele erreicht.

Der WWF weißt entschieden darauf hin, dass das beschlossene deutsche Klimaschutzziel bis 2020 gefährdet ist, wenn nicht nochmals deutlich nachgebessert wird. Denn der Stromsektor wird nicht den beschlossenen Klimaschutzbeitrag in Höhe von zusätzlich 22 Mio. t CO<sub>2</sub> leisten. Die Überführung von 2.700 MW Braunkohlekraftwerke (davon 600 bis 750 MW ohnehin für die Stilllegung vorgesehen) in eine Reserve wird insgesamt zu Emissionsminderungen von 9-11 Mio. t CO<sub>2</sub> in Deutschland führen. Zusammen mit der erhöhten KWK-Förderung (Emissionsminderungen von bis zu 4 Mio. t CO<sub>2</sub>) wird der Beitrag des Stromsektors zur Schließung der Klimaschutzlücke bis 2020 aller Voraussicht nach nur bei maximal 13-15 Mio. t CO<sub>2</sub> liegen. Dabei war der im Dezember 2014 definierte Anteil des Stromsektors an der Lückenschließung mit 28 bis 35% bereits deutlich unterproportional im Vergleich zum Anteil des Stromsektors an den deutschen Gesamtemissionen von 38%.

### **Braunkohlereserve ist wettbewerbsverzerrend und europarechtlich bedenklich**

Geplant ist eine Braunkohle-Kraftwerksreserve von etwa 2.700 MW, davon erfasst werden jedoch auch Kraftwerksblöcke mit einer Leistung von 600 bis 750 MW<sup>7</sup>, für die ohnehin eine Stilllegung geplant war. Netto werden also Braunkohlekraftwerkskapazitäten von 1.900 bis 2.100 MW stillgelegt, dies entspricht etwa einem Anteil von 10% der installierten Nettoleistung deutscher Braunkohlekraftwerke. Für die Stilllegung sollen die Betreiber der Kraftwerke über einen Zeitraum von vier Jahren Kompensationszahlungen erhalten, die mit der Regierung noch ausgehandelt werden.

Jedoch werden die Verursacher - die Braunkohlekonzerne – nicht zur Kasse gebeten, allein der Steuerzahler und die Stromverbraucher müssen für die Kosten der Emissionsminderung aufkommen. Somit erhalten drei Braunkohlekonzerne – RWE, Mibrag, Vattenfall Europe – aller Voraussicht nach Milliardenbeträge, um Kraftwerke stillzulegen. Andere Energieversorger erhal-

<sup>6</sup> Vgl. hierzu WWF (2014): „Den europäischen Emissionshandel flankieren – Chancen und Grenzen unilateraler CO<sub>2</sub>-Mindestpreise“, online abrufbar unter: [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Studie\\_Den\\_europaeischen\\_Emissionshandel\\_flankieren.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Studie_Den_europaeischen_Emissionshandel_flankieren.pdf)

<sup>7</sup> Rheinische Post vom 29.06.2015, S. B11. Dort werden die RWE-Kraftwerke Frimmersdorf (Blöcke P und Q, zusammen 560 MW), Niederaußem (Block C, 300 MW), Weisweiler (Block C, 300 MW), Goldenberg (150 MW), das Kraftwerk Buschhaus der Mibrag (350 MW) sowie zwei Blöcke des Kraftwerkes Jämschwalde von Vattenfall Europe (Blöcke A und B, zusammen 1.000 MW) genannt. Da die Kraftwerksblöcke Frimmersdorf P und Q sowie Goldenberg ohnehin für die Stilllegung vorgesehen waren, ergibt sich netto eine zusätzliche Kraftwerksstilllegung von etwa 1.900 MW. Falls das Kraftwerk Goldenberg, für das die Stilllegung bereits 2015 vorgesehen ist, nicht in die Reserve aufgenommen werden soll, ergibt sich bei einer Reserve von 2.700 MW die Notwendigkeit, einen weiteren Block mit einer Leistung von etwa 300 MW stillzulegen, der nicht den Ohnehin-Stilllegungen zugerechnet werden kann.

ten diese Zahlungen nicht, der Wettbewerb wird massiv verzerrt. Die geplante Umlagefinanzierung führt das Verursacherprinzip ad absurdum.

Folglich bewertet der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages die Vereinbarkeit der geplanten Kapazitätsreserve mit den EU-Energiebeihilfeleitlinien folglich als zumindest problematisch und erachtet eine beihilferechtliche Rechtfertigung als „schwer möglich“. In dieser Einschätzung ist die ab 2021 geplante „Reservelösung für Süddeutschland“ – ein Segment für schnell startfähige Kraftwerke in Höhe von 2GW, das einen weiteren Kapazitätsmechanismus darstellt - noch nicht berücksichtigt.

### **Mehrkosten der Kapazitätsreserve**

Das Weißbuch bekräftigt, dass „ein Strommarkt 2.0 [...] dabei zu den geringsten Kosten [führt]. Dies gilt auch, wenn zusätzlich eine Kapazitätsreserve eingeführt wird.“ Nach Ansicht des WWF kann nicht behauptet werden, dass BMWi hätte das Anliegen der Mehrheit der Konsultationsteilnehmer aufgegriffen, die Kosten zu begrenzen, wie dies im Weißbuch dargelegt wird. Denn die Beschlüsse der „Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende“ lassen insbesondere mit der Entscheidung für die Einführung einer Kapazitätsreserve für Braunkohlekraftwerke gemäß des Vorschlags der IG BCE und des Landes Nordrhein-Westfalen deutliche finanzielle Mehrbelastungen für den Verbraucher erwarten.

Die geplante Reserve für Braunkohlekraftwerke verursacht für die Verbraucher Kosten auf zwei Ebenen. Einerseits sind preiserhöhende Effekte im Großhandelsmarkt für Strom zu erwarten. Bei einem Minderungsniveau der Braunkohlestromerzeugung von etwa der Hälfte des mit dem Instrument des alternativ diskutierten Klimabeitrags angestrebten Minderungsbetrags wird auch etwa der Strompreiseffekt bei etwa der Hälfte liegen. Die Stromverbraucher werden also für die Braunkohlenreserve ca. 500 Mio. € jährlich mehr an Stromkosten aufbringen müssen. Darüber hinaus werden die Kompensationszahlungen an die Betreiber derzeit mit ca. 800 Mio. € jährlich veranschlagt. Für die Hälfte der Emissionsminderungseffekte des Klimabeitrags entstehen also absolut etwa 30% höhere Kosten.

Die Kosten der erhöhten KWK-Förderung belaufen sich jenseits der in jedem Fall geplanten Erhöhung des Fördervolumens von 750 Mio. € auf 1 Mrd. € um zusätzlich mindestens 500 Mio. € jährlich. Der WWF kritisiert, dass es nach den bisherigen Regelungen die Kosten vor allem von den Kleinverbrauchern zu tragen sind, da die energieintensive Industrie von der Zahlung der KWK-Umlage nahezu vollständig ausgenommen ist. Die KWK-Umlage von derzeit etwa 0,25 Cent je Kilowattstunde würde sich damit etwa verdreifachen. Ob mit der damit ermöglichten Förderung die o.g. Ziele erreicht werden können, bleibt fraglich, es kann im Gesetzgebungsprozess durchaus zu einer Erhöhung der Zusatzkosten für die KWK-Förderung um weitere 500 Mio. auf 1 Mrd. €, d.h. ein gesamtes Fördervolumen für die KWK von 2 Mrd. € jährlich kommen.

Inklusive der angekündigten Maßnahmen in den Bereichen Gebäude und Verkehr (Minderungsbeitrag weiterer 7-9 Mio. t CO<sub>2</sub>) entstehen für Stromverbraucher und Steuerzahler mit dem Alternativvorschlag Jahreskosten von 2,8 bis 4,3 Mrd. €. Dem gegenüber stehen durch den Klimabeitrag induzierte Preiserhöhungen am Großhandelsmarkt von etwa 1 Mrd. €. Der Vorschlag der IG BCE und des Landes Nordrhein-Westfalen umfasst damit das Drei- bis Vierfache der Kosten, die mit dem Instrument des Klimabeitrags zur Erreichung der gleichen Emissionsminderungen verbunden wären.

Der WWF fordert die Bundesregierung auf, die notwendige Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Einklang mit einem zukunftsfähigen Strommarktdesign zu formulieren und nicht über eine fehlerhafte Ausgestaltung der Kapazitätsreserve Zusatzrenten für emissionsintensive Kraftwerke zu generieren. Insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Präsidentschaft der G7 und dem diesjährigen Klimagipfel der COP21 in Paris ist ein entschlossenes Handeln im Sinne des Umwelt- und Klimaschutzes dringlicher denn je.

## **Zusammenfassende Schlussbewertung**

Eine Optimierung des EOM ist aus Sicht des WWF notwendig und sinnvoll. Die im Weißbuch nun konkretisierten Maßnahmen zur Stärkung der Marktmechanismen und einer flexiblen und effizienten Stromversorgung in einem „Strommarkt 2.0“ begrüßen wir daher großenteils. Sie sind

allerdings unabhängig von der Grundsatzentscheidung für oder gegen einen Kapazitätsmarkt zu betrachten.

Das Preissignal bleibt weiterhin das zentrale Koordinierungsinstrument für den Anlageneinsatz im Stromsektor. Jedoch wird die Prognoseunsicherheit hinsichtlich Häufigkeit, Dauer und Höhe eines vermehrt volatilen Preissignals zunehmen. Damit fehlt selbst in einem optimierten „Strommarkt 2.0“ eine belastbare Grundlage für die Refinanzierung von nötigen Investitionen (Lastmanagement, flexible und emissionsarme Erzeugung, Speicher) in das Stromsystem. Folglich wird auch ein „Strommarkt 2.0“ keine Versorgungssicherheit garantieren können. Es besteht also weiterhin die Notwendigkeit, den Ordnungsrahmen des deutschen Strommarktes grundlegend zu verändern und die Vorhaltung von Kapazitätsoptionen entsprechend anzureizen und zu vergüten werden. Ein entsprechendes Konzept hat der WWF mit dem Modell des fokussierten Kapazitätsmarktes frühzeitig in die Diskussion eingebracht.

Der WWF bedauert, dass gesamte Konsultationsprozess im Vorfeld der Weißbuchveröffentlichung vonseiten der politischen Entscheidungsträger bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt eine Vorfestlegung zugunsten eines optimierten „Strommarktes 2.0“ erfahren hat. Ebenso lässt das Weißbuch eine objektivierbare Bewertung der Kapazitätsmarktmodelle auf einer solideren Datengrundlage vermissen. Aus Sicht des WWF ist das Zusammenwirken von „Strommarkt 2.0“, der geplanten Braunkohlereserve sowie der prolongierten Netzreserve inklusive regionaler Spezifizierungen weder konsistent noch kohärent. Der jüngst von der Gewerkschaft IG BCE und dem Land Nordrhein-Westfalen durchgesetzte Regelung zur Braunkohlreserve wird lediglich die Hälfte der Emissionsminderungen im Vergleich zum Klimabeitrag leisten, aber sie wird absolut etwa 30% höhere Kosten verursachen.

**Kontakt:**

Regine Günther  
Leiterin Klimaschutz und Energiepolitik  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin  
Direkt: +49 (30) 311 777–223  
regine.guenther@wwf.de

Henrik-W. Maatsch  
Nationale Klima- und Energiepolitik  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin  
Direkt: +49 (30) 311 777–205  
henrik.maatsch@wwf.de