

Stellungnahme

zum Speichergutachten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) vom 15. Juni 2015

Berlin, 3. August 2015

1 Einleitung

Im November 2014 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Studie „Möglichkeiten zur Verbesserung der Gasversorgungssicherheit und der Krisenvorsorge durch Regelungen der Speicher (strategische Reserve, Speicherverpflichtungen), einschließlich der Kosten sowie der wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Markt“ in Auftrag gegeben. Das seit dem 23. Juni 2015 vorliegende Gutachten unterbreitet in der derzeitigen Diskussion über unterschiedliche Speicherkonzepte Vorschläge, in welcher Form Gasspeicher auch in Zukunft ihre Rolle in der Gewährleistung von Versorgungssicherheit ausfüllen können.

Der BDEW begrüßt die eröffnete Möglichkeit, die seitens des BMWi veröffentlichte Studie zu kommentieren und nimmt diese Gelegenheit mit der vorliegenden Stellungnahme wahr.

2 Zusammenfassung

Aus Sicht des BDEW bieten die Untersuchungen des BMWi-Speichergutachtens eine fundierte Analyse zum aktuellen Niveau der Gasversorgungssicherheit sowie der Rolle von Speichern im Gasmarkt und deren Beitrag zur Versorgungssicherheit.

Es ist zu begrüßen, dass das Gutachten Gasspeichern als Element neben anderen Flexibilitätsoptionen einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt des bereits hohen Niveaus an Versorgungssicherheit zuschreibt.

Auch der BDEW sieht Speicher, zusammen mit diversifizierten Importquellen, grenzüberschreitenden Transportwegen, liquiden Handelsmärkten und einem Sockel an heimischer Förderung sowie der Beteiligung deutscher Unternehmen an Erdgas-Explorationsprojekten als wesentliche Bausteine für eine sichere Versorgung mit Erdgas.

Aus Sicht des BDEW gestaltet sich eine sichere Versorgung derart, dass jeder Endkunde, der über einen festen Liefer- und Transportvertrag verfügt, sich auch in Zukunft jederzeit auf eine entsprechend seiner vertraglichen Vereinbarungen unterbrechungsfreie Gasversorgung verlassen kann; dies gilt nicht nur für die durchschnittliche Nachfrage, sondern auch bei Nachfragespitzen. Eine Unterbrechung einzelner Kunden soll demnach nur erfolgen, wenn der jeweilige Kunde auch einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat.

Gemäß dem Gutachten tritt in Deutschland eine Versorgungslücke nur in Fällen auf, in denen mehrere Faktoren zeitlich kollidieren. Die Analyse macht dabei deutlich, dass eine Abhängigkeit der Versorgungssicherheit vom Speicherfüllstand besteht.

Es entspricht dabei der Sichtweise des BDEW, dass das derzeitige Niveau der Gasversorgungssicherheit in Deutschland somit bereits sehr hoch ist.

Der auch zukünftige Erhalt der Versorgungssicherheit auf dem derart hohen Level stellt im liberalisierten Markt individuelle Herausforderungen an alle Teilnehmer auf ihren jeweiligen Wertschöpfungsstufen. Der Bedeutung von Speichern als wesentlichem Element in der Gewährleistung von Gasversorgungssicherheit steht das derzeitige Marktumfeld gegenüber, welches für Speicher die Gefahr birgt, nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden zu können: Der Ausbau und die hohe Diversifikation der Importinfrastruktur stärken zwar ihrerseits die Versorgungssicherheit, führen jedoch auch zu einem strukturellen Überangebot an Flexibilitätsoptionen. Ein signifikanter Abbau von Speicherkapazitäten würde jedoch die Versorgungssicherheit bei Nachfragespitzen gefährden.

Aus Sicht des BDEW besteht deshalb Handlungsbedarf: Der regulatorische Rahmen muss es gewährleisten, dass Gasspeicher auch in Zukunft ihrer Bedeutung für die Gasversorgungssicherheit nachkommen können. Grundsätzlich ist ein Level-Playing-Field für Flexibilitätsprodukte zu schaffen, sodass Speicherdienstleistungen, Importflexibilitäten und Unterbrechbarkeiten auf der Nachfrageseite im Wettbewerb nicht benachteiligt werden. Zudem gilt es im heutigen liberalisierten Markt jedoch auch, im Zuge der Entflechtung zwischen Netz und Handel/Vertrieb die Verantwortlichkeiten für Versorgungssicherheit entlang der gesamten Wertschöpfungskette klar gegenüber den vernetzt agierenden Akteuren zu definieren.

Es bedarf daher Veränderungen des gesetzlichen und regulatorischen Rahmens, um Versorgungssicherheit weiterhin auf marktlicher Basis nachhaltig und volkswirtschaftlich effizient zu gewährleisten.

3 Anmerkungen im Einzelnen

Entgegen der Einschätzung des BDEW geht das Gutachten in seiner grundsätzlichen Annahme über die zukünftige Entwicklung des Versorgungssicherheitsniveaus von einer Fortsetzung der bisherigen Entwicklungen aus: Nur, wenn ein höheres Niveau an Gasversorgungssicherheit als das bestehende angestrebt werden soll, seien demnach zusätzliche Maßnahmen notwendig.

Aus Sicht des BDEW tragen im entflochtenen und wettbewerblichen Markt alle Marktteilnehmer Verantwortung zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit. Die klare Zuweisung dieser Verantwortlichkeiten ist Grundlage für den Erhalt des hohen Niveaus an Versorgungssicherheit. Der BDEW sieht deshalb bereits Handlungsbedarf, die konkreten Verantwortlichkeiten in der Gewährleistung von Versorgungssicherheit weiter zu schärfen und den jeweiligen Marktrollen klar zuzuordnen, um so das bestehende Gasversorgungssicherheitsniveau auf marktlicher Basis nachhaltig und volkswirtschaftlich effizient zu erhalten.

Ausgestaltung einer marktlich organisierten Speicherreserve mit Bezug zu den Fernleitungsnetzbetreibern

Der im BMWi-Speichergutachten ausgearbeitete Vorschlag zur Einrichtung einer strategischen Speicherreserve mit Bezug zu den Fernleitungsnetzbetreibern wird in ihrer konkreten Ausgestaltung kritisch diskutiert.

Neben der Schärfung der Rollenverteilung und der zugehörigen Verantwortlichkeiten sieht der BDEW die Ausgestaltung einer marktlich organisierten Speicherreserve als weiteren Handlungsbedarf zur zukünftigen Gewährleistung der Gasversorgungssicherheit.

Fernleitungsnetzbetreiber übernehmen für ein eng gefasstes Szenario der strukturellen Versorgungsdefizite eine Vorsorgeaufgabe zum Erhalt der Systemstabilität. Damit die Fernleitungsnetzbetreiber diese Leistung erbringen können, müssen sie in der Lage sein, Speicher auf Basis von marktwirtschaftlichen Mechanismen zu nutzen. Mögliche Mechanismen reichen von der Beschaffung von Lastflusszusagen und Ausschreibungen über die Buchung von Speicherscheiben bis hin zum Eigentumserwerb an Speichern. Darauf darf erst dann zurückgegriffen werden, wenn keine (lokale) Regelenergie mehr angeboten wird. Eine solche Speicherreserve der Fernleitungsnetzbetreiber darf im System zu keinem Bilanzkreisungleichgewicht führen und den Handelsmarkt in Extremsituationen nicht beeinflussen. Dies kann durch Nutzungsbedingungen und -vorgaben gestaltet werden. Es muss sichergestellt sein, dass eine klare Abgrenzung der Rollen gegenüber dem Regelenergiemarkt sowie der Freigabemechanismen erfolgt. Dies zeigt, dass wesentlicher Konkretisierungsbedarf in der Ausgestaltung besteht. Voraussetzung ist zudem die regulatorische Anerkennung der Kosten und Abgeltung der damit übernommenen Aufgabe.

Regional bzw. lokal ist die Versorgungssituation in einzelnen Gebieten unterschiedlich. Die Regionalität wird von den Vorschlägen des BMWi-Speichergutachtens jedoch nur ansatzweise berücksichtigt. In der Erarbeitung eines Vorschlags zur Ausgestaltung einer marktlich organisierten Speicherreserve durch den BDEW wird diesem Aspekt Rechnung getragen.

Aus Sicht des BDEW sollte das bestehende System im deutschen Gasmarkt um eine marktlich organisierte Speicherreserve ergänzt werden, die ohne staatliche Eingriffe die Versorgungssicherheit weiter stärkt. Der BDEW erarbeitet derzeit einen wertschöpfungsübergreifenden Branchenvorschlag einer FNB-basierten Speicherreserve.

Strategische Erdgasreserve in Anlehnung an den Erdölbevorratungsverband nicht geeignet

Das BMWi-Speichergutachten nennt als mögliche Option eine strategische Reserve nach dem Vorbild des Erdölbevorratungsverbands in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft.

Aus Sicht des BDEW wird eine staatliche strategische Erdgasreserve als nicht geeignet bewertet. Ein solcher Eingriff würde die freie Preisbildung im Markt auf Basis von Angebot und Nachfrage beeinträchtigen, wodurch benötigte Ersatz- und Wartungsinvestitionen in Speicher und neue Versorgungsaufträge gefährdet werden könnten. Sie könnte die Wettbewerbsposi-

tion deutscher Speicherbetreiber im europäischen Speicherwettbewerb beeinflussen und kann sukzessive zu einer Erdgasspeicherregulierung bzw. Tarifregulierung führen. Dadurch würde sich ein gegenüber heute deutlich erhöhtes Investitionsrisiko ergeben mit der Folge, dass künftige Projekte nicht durchgeführt oder zurückgestellt werden.

Vollständige Umwälzung der Kosten von Speicherverpflichtungen unwahrscheinlich

Die im BMWi-Speichergutachten genannten Kosten der Implementierung von Speicherverpflichtungen gegenüber Bilanzkreisverantwortlichen unterstellen, dass der Bilanzkreisverantwortliche seine zusätzlichen Kosten vollständig auf den Markt umwälzen kann. Eine derartige vollständige Umwälzung der Kosten erscheint jedoch unwahrscheinlich. Bilanzkreisverantwortliche wären, abhängig von ihrer heutigen Speicheraktivität, unterschiedlich stark von diesen Kosten betroffen.

Fachliche Anmerkungen zum BMWi-Speichergutachten

- Zugrundeliegende Annahme zu verfügbaren freien Arbeitsgasvolumina tendenziell zu niedrig: Aus Sicht des BDEW erscheint es kritisch, die derzeit verfügbaren Mengen an frei buchbaren Arbeitsgasvolumina in Höhe von 35 TWh als Grundlage für die Dimensionierung zukünftiger Speicherausgestaltungen heranzuziehen. Es ist anzunehmen, dass bei Vorliegen entsprechender Marktregeln bislang fest gebuchte Kapazitäten bei zukünftigem Bedarf zur Vermarktung gestellt werden. Resultierender Ausbaubedarf und damit verbundene Investitionskosten könnten deshalb in der Realität niedriger ausfallen, als sie bei einem Neubaubedarf bei einer auf 35 TWh beschränkten Verfügbarkeit existierender buchbarer Arbeitsgasvolumina anfielen.
- Rechtliche Grundlage zur Regel- und Ausgleichsenergieumlage fehlerhaft: Bezüglich der Finanzierung der strategischen Speicherreserve mit Bezug zu den Fernleitungsnetzbetreibern erwägt das Gutachten eine Buchung der zusätzlichen Kosten im Rahmen der Bilanzierungsumlage, kommt dabei jedoch zu dem Schluss, dass damit auch Transitmengen mit der Erhöhung belastet würden. Tatsächlich jedoch wird die Bilanzierungsumlage nicht auf Transitmengen als sonstige Buchungen, sondern auf bilanzielle Letztverbrauchermengen in Bilanzkreisen erhoben.

Europäischer Kontext ist beim Ergreifen jeglicher Maßnahmen zu berücksichtigen

Aus Sicht des BDEW sind jegliche Maßnahmen im Einklang mit dem europäischen Rechtsrahmen zu entwickeln. Darüber hinaus bedarf es einer konsequenten Umsetzung des EU-Erdgasbinnenmarkts in allen Mitgliedstaaten, um die grenzüberschreitende Marktintegration und den liquiden Handel weiter zu erhöhen und damit auch die Versorgungssicherheit zu verbessern. Ein hinreichend großer Gasmarkt gibt international tätigen Produzenten und Großhändlern Absatzsicherheit und stärkt insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit von Erdgas. Innerhalb des EU-Binnenmarkts sind zudem gleiche Standards für die Versorgungssicherheit

zu schaffen und von allen Mitgliedstaaten zu erfüllen. Eine Rollenschärfung und Verantwortungsklä rung zur Sicherung europäischer Solidarität ist zu befürworten.

Alle Mitgliedstaaten der EU sind aufgerufen, individuell passende Vorsorgeaktivitäten zur Sicherung der Versorgungssicherheit voranzutreiben und auf europäischer Ebene zu definierende Standards zu erfüllen. Dieses ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme europäischer Solidaritätsmechanismen nach der Erdgas-Versorgungssicherheits-Verordnung.

Aus Sicht des BDEW bedarf es der konsequenten Umsetzung des EU-Erdgasbinnenmarkts in allen Mitgliedstaaten, um die grenzüberschreitende Marktintegration und den liquiden Handel weiter zu erhöhen und damit auch die Versorgungssicherheit zu verbessern. Der Europäische Kontext ist beim Ergreifen jeglicher Maßnahmen auf nationaler Ebene zu berücksichtigen.

Anmerkungen zu den im Gutachten weiter identifizierten, alternativen Maßnahmen

- Anpassung des § 53a EnWG: Bereits im Zusammenhang mit der Erdgas-Versorgungssicherheits-Verordnung hat der BDEW betont, dass die Definition geschützter Kunden in Deutschland zum einen aus Gründen der Praktikabilität und zum anderen aufgrund des Zusammenhangs mit Solidaritätsleistungen überarbeitet werden und § 53a EnWG entsprechend angepasst werden sollte. Konkret schlägt der BDEW vor, den Kreis der geschützten Kunden auf alle Kunden auszudehnen, bei denen die Gasnetzzugangsverordnung die Anwendung von standardisierten Lastprofilen vorgibt. Darüber hinaus sollten Nah- und Fernwärmeanlagen (z.B. KWK-Anlagen), die Haushaltskunden mit Wärme beliefern und keinen Brennstoffwechsel vornehmen können, und Kunden, die soziale Dienstleistungen von grundlegender Bedeutung erbringen, wie z.B. Tätigkeiten im Gesundheitswesen und weitere soziale und Fürsorgedienste, in den Kreis der geschützten Kunden eingeschlossen werden. Dabei sollte es aus Sicht des BDEW den EU-Mitgliedstaaten überlassen bleiben, Maßnahmen für die Gewährleistung der Versorgung der geschützten Kunden auszuwählen. Es sollte jedoch jeder Mitgliedstaat dazu verpflichtet werden, Transparenz darüber zu schaffen, mit welchen konkreten Maßnahmen er die Einhaltung des Versorgungsstandards auf nationalstaatlicher Ebene sicherstellt und wie diese Maßnahmen wirken. Basis hierfür könnten beispielsweise adäquate Erdgas-Angebots- und -nachfragebilanzen, Speicherfüllstände sowie Leistungsbilanzen sein.
- Anpassung der §§ 16 und 16a EnWG: Aus Sicht des BDEW identifiziert das Gutachten bestehenden Handlungsbedarf, der auch seitens des BDEW festgestellt wurde. Um die Eingriffsmöglichkeiten seitens Fernleitungs- und Verteilnetzbetreibern klar auszugestalten, sollten die nach wie vor offenen Haftungsfragen bei der Kürzung des Gasbezugs von Letztverbrauchern geklärt und ausgeräumt werden. Der BDEW weist zudem darauf hin, dass Kürzungen grenzüberschreitender Lastflüsse, entgegen der Ausführungen im Gutachten, nicht auf den regionalen/europaweiten Notfall gemäß Erdgas-Versorgungssicherheits-Verordnung bzw. Notfallplan Gas beschränkt sind,

sonder aus Sicht des BDEW bereits parallel zu weiteren nicht-marktbasierten Maßnahmen im Rahmen des § 16 (2) EnWG in Gasmangellagen angewandt werden können. Zudem sieht der BDEW hinsichtlich der ebenfalls unter § 16 (2) EnWG anzuwendenden Zugriffe auf Gasspeicher die bestehenden Regelungen als noch nicht ausreichend definiert und somit eine Klarstellung als notwendig an.

- Nachfrageflexibilität/Demand-Side-Management: Nachfrageseitigen Maßnahmen kommt in der Aufrechterhaltung der Gasversorgungssicherheit aus Sicht des BDEW große Bedeutung zu. Sie beinhalten dabei die Unterbrechbarkeit von Lieferverträgen sowie nachfrageseitige Reaktionen auf Preissignale. Hierbei sind sowohl finanzielle Anreize und intelligente Lösungen in Bezug auf unterbrechbare Lieferverträge zu setzen, als auch der Anreiz zur Ausgestaltung von Abschaltverträgen gemäß § 14b EnWG zu stärken. Aus Sicht des BDEW ist der Vorschlag des BMWi-Speichergutachtens zur Ausgestaltung eines Level-Playing-Field für nachfrageseitige Flexibilität zu begrüßen.
- Bilanzkreismanagement und -abrechnung: Der BDEW sieht Bedarf darin, die Regelungen für den Fall einer Gasmangellage zu konkretisieren; insbesondere sollte geklärt werden, ab wann in Gasmangellagen die Ausgleichsverpflichtung (gemäß Art. 2 Ziffer 4 des Netzkodex für die Gasbilanzierung in Fernleitungsnetzen vom 26. März 2014) entfällt. Dabei spricht sich der BDEW dafür aus, dass im Falle einer Gasmanagementsituation (der Unterspeisung eines Marktgebietes insgesamt), welche nicht mehr durch marktbasierende Maßnahmen beherrscht werden kann, die Notfallstufe gemäß der Erdgas-Versorgungssicherheits-Verordnung bzw. dem Notfallplan Gas ausgerufen wird und im Rahmen der Notfallstufe ausschließlich die zuständige Behörde zur Ergreifung bzw. Anordnung der Umsetzung nicht-marktbasierter Maßnahmen gemäß Erdgas-Versorgungssicherheits-Verordnung berechtigt und verpflichtet ist, um die Gasmangelsituation zu beseitigen.
- Modellierung unterschiedlicher Versorgungssicherheitsszenarien im Netzentwicklungsplan: Aus Sicht des BDEW ist hinsichtlich der Forderung nach einer Ausweitung der Berechnungen im Netzentwicklungsplan zu konkretisieren, unter welchen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen zusätzliche Berechnungen angestrebt werden sollen. Zudem sieht der BDEW im Rahmen des N-1-Standards der Erdgas-Versorgungssicherheits-Verordnung bereits Berechnungen zur Erdgasversorgungssicherheit vorliegen.

Ansprechpartner:

RAin Ilka Gitzbrecht
Telefon: +49 30 300199-1250
ilka.gitzbrecht@bdew.de

Thomas Pollithy
Telefon: +49 30 300199-1255
thomas.pollithy@bdew.de