

Stellungnahme NABEG

Prof. Dr. Christian von Hirschhausen¹
TU Berlin
Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik
23. Juni 2011

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur
Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (NABEG)**

(unter Berücksichtigung des § 12 des Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften, EnWG)

Kurzzusammenfassung	1
1 Planungshorizonte der dena-II Netzstudie inkonsistent mit Energiekonzept der Bundesregierung.....	2
2 Vorgaben für Innovationen bei Netznutzung und –ausbau unzureichend	2
3 Vorgaben bzgl. Transparenz und Datenverfügbarkeit unzureichend.....	3
4 Organisation und Zielfunktion der Infrastrukturplanung sollten an gesamtwirtschaftliche Bedürfnisse angepasst werden	4
5 Mittelfristige Entwicklung des Marktdesigns bei Netzplanung berücksichtigen	5

¹ Erstellt in Zusammenarbeit mit Prof. Thorsten Beckers, Dipl.-Vw. Albert Hoffrichter und Christina Beestermöller (B.Sc.) am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik.

Kurzzusammenfassung

Der Entwurf des NABEG stellt, in Verbindung mit § 12 der EnWG-Novelle, einen Schritt in eine strukturierte Netzentwicklungsplanung dar, bewahrt jedoch in vielen Punkten eher den Status Quo und bleibt in den Punkten Unabhängigkeit der Netzplanung, Langfristperspektive sowie Transparenz hinter dem Reformbedarf zurück. Die Planungshorizonte und Zielfunktion der dena II-Netzstudie sind inkonsistent mit dem Energiekonzept der Bundesregierung und somit als Grundlage einer leitungsscharfen Ausbauplanung nicht geeignet. Innovationen in Richtung effizienter Netznutzung und -ausbau sind unzureichend abgedeckt; dies bezieht sich insbesondere auf fehlende Vorgaben für mehrere Pilot-HGÜ-Leitungen, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem erneuerbarenbasierten Stromnetz notwendig sind. Die Vorgaben bzgl. Transparenz und Datenverfügbarkeit sind unzureichend. Organisation und Zielfunktion der Infrastrukturplanung sollten an gesamtwirtschaftliche Bedürfnisse angepasst werden; hierfür erscheint ein unabhängiger Netzbetreiber (ISO) notwendig. § 29 („Projektmanager“) sollte nicht zur Festschreibung des Status Quo missbraucht werden, die Netzplanung sollte von der ausführenden Institution getrennt werden. Last but not least muss eine mittelfristige Ausbauplanung die bevorstehenden Reformen des Marktdesign berücksichtigen; die Einführung von Kapazitätsmärkten für konventionelle Kraftwerke zur Steigerung der Systemsicherheit zum heutigen Zeitpunkt ist verfrüht und einer echten Energiewende gegenüber kontraproduktiv.

1 Planungshorizonte der dena-II Netzstudie inkonsistent mit Energiekonzept der Bundesregierung

In Zeiten des Klimawandels und der Energiewende stellt die Dekarbonisierung des Elektrizitätssektors ein übergeordnetes Ziel dar, welches auch im Energiekonzept der Bundesregierung festgeschrieben wurde. Der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung soll demnach im Jahr 2030 50% und im Jahr 2050 sogar 80% betragen. In der Konsequenz muss also der ohnehin angestrebte Ausbau der Energie- und Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energien noch stärker forciert werden. Die dargebotsabhängige Erzeugung und die zunehmende geografische Entfernung zwischen Erzeugung und Lastzentren stellen hohe Anforderungen an die Netz- und Speicherinfrastruktur. Die bundesweite Bedarfsplanung muss dem Ziel einer nachhaltigen Infrastruktur sowie der Versorgungssicherheit gerecht werden. Demnach muss die Perspektive der Planung einen ausreichend weiten Zeithorizont berücksichtigen. Eine zu kurzfristige Ausbauplanung, wie sie bspw. in der dena-Netzstudie II stattgefunden hat, kann diesen langfristigen Zielsetzungen nicht gerecht werden. Die Transformation der Energiewegeplanung muss mit dem Horizont 2030 bzw. 2050 ausgestaltet werden.

Auch die Integration in ein europäisches Netz, jenseits der bereits geforderten TYNDP, stellt ein bedeutsames und langfristig angestrebtes Ziel der zukünftigen Infrastrukturplanung dar. Eine bundesweit abgestimmte und koordinierte Bedarfsplanung erleichtert bspw. auch die Koordination mit anderen europäischen ÜNBs. Die bisherige Netzausbauplanung in Deutschland stützte sich regelmäßig auf die Netzstudien der dena. Der Zeitrahmen der dena-Netzstudie II betrachtet nun lediglich die Entwicklungen bis 2020 bzw. einen Ausblick bis 2025. Ein solcher Planungshorizont ist für eine nachhaltige und effiziente Infrastrukturplanung nicht ausreichend. Die aktuell geforderten Szenarien mit mindestens drei Entwicklungspfaden (§ 12a, (1), EnWG-Entwurf), von denen lediglich ein Szenario die Entwicklung in den nächsten zwanzig Jahren berücksichtigen soll und die anderen nur auf einen Zeitrahmen von zehn Jahren ausgerichtet sind, zeigt, dass der Zeithorizont dem der dena-Netzstudie nahe kommt und zweifelsfrei zu kurz gewählt ist. Eine direkte Übernahme der dena II-Ergebnisse in die jetzige Ausbauplanung ist daher problematisch.

2 Vorgaben für Innovationen bei Netznutzung und –ausbau unzureichend

Der kurzfristige Horizont der vorliegenden Netzausbauplanung verhindert die Berücksichtigung von grundlegenden Innovationen bei der Netznutzung und dem –ausbau, welche in einem Zielnetz 2030

Stellungnahme NABEG

bzw. 2050 eine bedeutende Rolle einnehmen sollten. Hierzu gehört Netzoptimierung durch Hochtemperaturseile und Freileitungsmonitoring, Speicher und Demand-Side Management; andererseits wird auch der Netzausbau durch Hochspannungsgleichstromleitungen (HGÜ) benötigt.

Betrachtet man die vorliegenden Szenarioanalysen für ein Zielnetz 2030 bzw. 2050, so ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass HGÜ-Leitungen hierin eine wichtige Rolle spielen werden. Für Deutschland bedeutet dies, dass der Bundesbedarfsplan den Bau von mindestens zwei HGÜ-Leitungen prüfen sollte, jeweils von der Nord- bzw. der Ostsee nach Süddeutschland.

3 Vorgaben bzgl. Transparenz und Datenverfügbarkeit unzureichend

Die in § 12f EnWG-Entwurf und im NABEG vorgesehenen Vorschriften zu Daten- und Methodentransparenz sind unzureichend. Die unter „Herausgabe von Daten“ vorgesehene Einschränkung des Zugangs zu den Daten auf Fachkundige durch einen komplizierten administrativen Prozess ist unbegründet und beschränkt die Transparenz des Verfahrens unnötig.

Aus den gesetzlichen Regelungen geht bisher lediglich explizit hervor, dass die Unternehmen der Bundesnetzagentur die Daten vorlegen müssen. Dies ist zunächst positiv zu bewerten. Es ist hierfür aber auch sicherzustellen, dass das Know-how und die personelle Ausstattung der Bundesnetzagentur, für die laut Erläuterungen bereits eine Aufstockung beabsichtigt ist, für eine fachgerechte Überprüfung ausreichen. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass die öffentliche Hand durchaus über ausreichend Wissen verfügen kann und Transparenz bezüglich der Analysen besteht, um die Bedarfsplanungen entsprechend durchzuführen bzw. nachzuvollziehen. Die Offenlegung der Szenarien, sowie der Netzentwicklungs- und Bedarfspläne und die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der Bundesfachplanung ist dennoch zu begrüßen. Durch eine hohe Beteiligung sind eine größere Akzeptanz und damit auch insgesamt eine Beschleunigung der Verfahren zu erwarten.

Die Regelungen in § 12f, (2) EnWG-Entwurf sowie § 8, NABEG geben den Unternehmen die Möglichkeit „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ zu kennzeichnen, welche dann von einer Offenlegungen ausgenommen werden. Dass Einspeise- und Lastdaten nicht zu solchen Geheimnissen gehören, ist in § 12f, (1), EnWG-Entwurf geregelt, was grundsätzlich sinnvoll ist. Welche Daten noch als „Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“ zu betrachten sind bleibt unklar; in einem ISO-Modell ist dieser Konflikt sauber gelöst und erscheint daher als die zu bevorzugende Variante.

Stellungnahme NABEG

4 Organisation und Zielfunktion der Infrastrukturplanung sollten an gesamtwirtschaftliche Bedürfnisse angepasst werden

Bereits der Erstellung der dena-Netzstudie lag ein betriebswirtschaftlich geprägtes Zielsystem der vier ÜNB zugrunde. Bei mehrheitlich privaten Unternehmen ist das nicht verwerflich, jedoch führt das selten zu volkswirtschaftlich sinnvollen Ergebnissen, die wohlfahrtssteigernd wirken sollen und denen die gesamtwirtschaftlichen Interdependenzen der Maßnahmen in Deutschland, unter Berücksichtigung der europäischen Ebene, zugrunde liegen. Die Auswirkungen der zu ergreifenden Maßnahmen sollten sich deshalb weder auf einzelne Trassen(-abschnitte) noch auf ein betriebswirtschaftliches Zielsystem beschränken, sondern aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive bewertet werden. Eine unzureichende Qualität der Bedarfsplanung kann Fehlentscheidungen mit erheblichen negativen Konsequenzen bewirken.

Das NABEG stellt – in Verbindung mit den geplanten Änderungen des § 12 EnWG (Netzausbauplanung) eine Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens des Netzausbaus dar. Jedoch wird das grundlegende Problem der Schaffung einer unabhängigen, an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierter Infrastrukturplanung nicht gelöst, welches eine Trennung zwischen der hoheitlichen Planungsaktivität und der kommerziell zu leistenden Umsetzung der Planung erfordert, insbesondere eine Aufhebung der Informationsasymmetrie zwischen der Planungsbehörde und dem Übertragungsnetzbetreiber.

Die Reduktion der Informationsasymmetrie stellt sich in den in §§ 8-10 EnWG-Entwurf vorgesehenen Organisationsmodellen unterschiedlich dar:

- Die klarste Lösung ist die Schaffung eines unabhängigen Systembetreibers nach § 9 EnWG-Entwurf, welcher die Gesamtverantwortung für Betrieb, Wartung sowie die langfristige Investitionsplanung trägt. Der unabhängige Systembetreiber kann somit unabhängig von kommerziellen Interessen den Infrastrukturausbau an gesamtwirtschaftlichen Interessen ausrichten;
- in den beiden anderen Modellen der eigentumsrechtlichen Entflechtung (§ 8 EnWG-Entwurf) bzw. des unabhängigen Transportnetzbetreibers (§ 10 EnWG-Entwurf) muss der Zielkonflikt zwischen Planung und kommerziellem Netzbetrieb anderweitig gelöst werden, z.B. durch die Schaffung einer unabhängigen Planungsinstanz.

Die EnWG-Novelle und das NABEG lösen den Konflikt zwischen Planung und Betrieb nicht und führen daher tendenziell zu einer Fortschreibung des Status Quo, bei dem kommerziell ausgerichteten ÜNB die zentrale Rolle der Infrastrukturplanung zukommt. Dieser grundlegende Konstruktionsfehler wird durch die Aufstockung personeller Kapazitäten der BNetzA nicht geheilt, da diese – oder eine andere

Stellungnahme NABEG

Organisation nach § 29 NABEG – keinen Einfluss auf den eigentlichen Prozess der Infrastrukturplanung erhält, sondern auf eine reaktive Funktion („Abnicken“) reduziert wird.

Mittelfristiges Ziel muss es sein, die bundesweite Netzausbauplanung einer unabhängigen und neutralen Instanz zu überlassen. Ob diese Aufgaben durch die BNetzA oder eine Trennung der entsprechenden Funktionen aus den ÜNBs in Form eines unabhängigen Netzbetreibers (Independent System Operator, ISO) zu leisten sein kann, muss explizit untersucht werden.

5 Mittelfristige Entwicklung des Marktdesigns bei Netzplanung berücksichtigen

Last but not least muss eine mittelfristige Ausbauplanung die bevorstehenden Reformen des Marktdesign berücksichtigen. So läuft die europäische Diskussion bzgl. des „Zielmodells“ (target model) auf eine Integration der europäischen Strommärkte mit der Bildung von inter- und intranationalen Handelsregionen hinaus, durch welche eine stärkere regionale Preisdifferenzierung auch in Deutschland erfolgen würde. Ein weitergehendes Reformmodell besteht in einem „Nodalpreissystem“ (LMP, locational marginal pricing), welches eine weitere, lokale Preisdifferenzierung vorsieht und somit zu einer verbesserten Auslastung bestehender bzw. Minimierung neu zu errichtender Netzkapazität führen würde. So hat der polnische Netzbetreiber die Einführung eines Nodalpreissystems beschlossen, welches bis zum Jahr 2014 eingeführt wird; auch in Skandinavien sind Vorbereitungen in diese Richtung weit fortgeschritten.

Umgekehrt erscheint die Einführung von Kapazitätsmärkten für konventionelle Kraftwerke zur Steigerung der Systemsicherheit zum heutigen Zeitpunkt als verfrüht und einer echten Energiewende gegenüber als kontraproduktiv. Die bestehenden Kapazitäten reichen für die nächsten Jahre zur Deckung der Residuallast aus, ein Zubau konventioneller Kapazität, insb. von Kohlekraftwerken, ist zur Systemstabilität nicht notwendig und der institutionelle Aufwand sowie die Gefahr des Missbrauchs verringern den zu erwartenden Nutzen weiterhin.