

09.10.20

Beschluss des Bundesrates

Entschießung des Bundesrates für eine Erhöhung der Flexibilität im Stromsystem durch eine Reform der rechtlichen Rahmen- bedingungen für die Nutzung von Stromspeichern

Der Bundesrat hat in seiner 994. Sitzung am 9. Oktober 2020 die aus der Anlage ersichtliche Entschießung gefasst.

Anlage

Entschließung des Bundesrates für eine Erhöhung der Flexibilität im Stromsystem durch eine Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung von Stromspeichern

1. Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Produktion und der Verbrauch von Strom im Zuge der Energiewende stark verändern und das Versorgungssystem in Zukunft deutlich flexibler ausgestaltet werden muss. Da die Verfügbarkeit von Wind- und Sonnenenergie natürlichen Schwankungen unterliegt, erhöht sich mit der zunehmenden Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien auch der Bedarf, auf kurzfristige Änderungen der Erzeugungsleistung zu reagieren und diese auszugleichen. Zugleich ergeben sich auch auf der Nachfrageseite neue Profile und Lastspitzen, beispielsweise durch die zunehmende Elektrifizierung der Sektoren Industrie, Wärme und Verkehr.
2. Ein zentraler Baustein, um die Flexibilität des Stromsystems zu erhöhen, sind nach Ansicht des Bundesrates Stromspeicher. Speichertechnologien ermöglichen es, Strom in Phasen mit besonders hoher Erzeugung aufzunehmen und ihn später – bei geringer Erzeugung beziehungsweise hoher Nachfrage – wieder zur Verfügung zu stellen. Damit können sie die Integration von Erneuerbaren Energien ins Stromnetz verbessern, Abregelungen von regenerativen Erzeugungsanlagen vermeiden und zugleich dazu beitragen, den Netzausbaubedarf zu reduzieren. Zudem hebt der Bundesrat hervor, dass Stromspeicher auch Systemdienstleistungen wie Regelenergie erbringen können. Dezentrale Stromspeicher können überdies kurzfristig hohe Leistung anbieten, die beim Netzausbau nur mit hohem Aufwand zu realisieren ist. Speicher können so beispiels-

weise für Schnelllade- und Ladeinfrastruktur sowie die energieintensive Industrie von besonderem Wert sein. Speicher haben schließlich den Vorteil, dass verschiedene Flexibilitätsoptionen durch ihre multiple Einsatzfähigkeit gleichzeitig zur Verfügung stehen.

3. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass es derzeit oftmals noch an den wirtschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen fehlt, damit Stromspeicher ihr oben beschriebenes Potential voll ausschöpfen und ihre Flexibilität netz- oder systemdienlich einsetzen können. Zudem betrachtet der Bundesrat mit Sorge, dass sich die unzureichenden Rahmenbedingungen negativ auf die Errichtung neuer sowie den Weiterbetrieb bestehender Stromspeicher auswirken können.
4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die rechtlichen und regulatorischen Vorgaben für die Nutzung von Stromspeichern so zu überarbeiten, dass sich die Wirtschaftlichkeit der Speicher erhöht, neue Geschäftsmodelle ermöglicht werden und somit rechtzeitig Investitionsanreize für den Ausbau dieser bedeutsamen Zukunftstechnologie geschaffen werden. In diesem Zusammenhang hält der Bundesrat insbesondere folgende Maßnahmen für erforderlich:
 - a) Um der besonderen Rolle von Speichertechnologien im Stromsystem gerecht zu werden, sollte aus Sicht des Bundesrates eine spezifische energierechtliche Einordnung bzw. Definition von Speichern geschaffen werden. Da Stromspeicher die aufgenommene Energie nicht verbrauchen, sondern dem System mit zeitlicher Verzögerung wieder zur Verfügung stellen, unterscheiden sie sich grundlegend von anderen elektrischen Geräten und Nutzungsformen. Nach Ansicht des Bundesrates sollte die zwischenzeitliche Speicherung von Strom daher nicht als Letztverbrauch eingestuft und nicht mit entsprechenden Abgaben und Umlagen belastet werden.
 - b) Weiterhin sollte die energierechtliche Definition von Speichern aus Sicht des Bundesrates so ausgestaltet werden, dass Stromspeichern die gleichzeitige Teilnahme auf verschiedenen Märkten bzw. an verschiedenen Geschäftsmodellen umfassend ermöglicht wird, sofern dies die Erbringung von Netz- oder Systemdienstleistungen fördert. Der Bundesrat kritisiert in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der netz- oder systemdienliche Einsatz von Stromspeichern bislang oftmals dadurch verhindert wird, dass Speicher durch die Aufnahme von Strom aus dem Netz ihre Einstufung als EEG-Anlage und damit ihren Zahlungsanspruch verlieren können.

- c) Darüber hinaus weist der Bundesrat darauf hin, dass die Potentiale von Stromspeichern auch bei der von der Bundesregierung geplanten Weiterentwicklung von Paragraph 14a des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und der Ausgestaltung einer entsprechenden Verordnung angemessen berücksichtigt werden sollten. In der Verordnung zu Paragraph 14a sollen wichtige Details zur netzdienlichen Steuerung von flexiblen Verbrauchseinrichtungen geregelt werden. Der Bundesrat stellt fest, dass in diesem Zusammenhang bislang vor allem über die Möglichkeit einer netzdienlichen Verbrauchssenkung diskutiert wird. Aus Sicht des Bundesrates sollte zusätzlich jedoch auch die gegenteilige Option, also die gezielte *Erhöhung* des Verbrauchs in Phasen mit einer hohen Erzeugung, in die Überlegungen einbezogen werden. Die in vielen Haushalten bereits genutzten privaten Stromspeicher bieten ein großes Potential für ein solches netzdienliches Einspeichern.
- d) Des Weiteren spricht sich der Bundesrat dafür aus, die Potentiale von Stromspeichern auch im Bereich der Regelenergie verstärkt zu nutzen. Da Stromspeicher innerhalb von Sekunden auf Frequenzschwankungen reagieren können, sind sie technisch sehr gut geeignet, das Stromsystem kurzfristig zu stabilisieren. Aus Sicht des Bundesrates wird diese Funktion in Zukunft stark an Bedeutung gewinnen, da die derzeit noch zur sofortigen Frequenzstützung genutzte Momentanreserve aus konventionellen Kraftwerken mit dem Umbau des Versorgungssystems zunehmend entfällt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Einführung eines neuen Regelleistungsproduktes zur sofortigen Frequenzstützung zu prüfen, das die Primärregelleistung entsprechend ergänzen kann. Des Weiteren ist die durch Speicher angebotene Blindleistung nach marktgängigen Preisen zu vergüten.
5. Abschließend stellt der Bundesrat fest, dass sich auch durch die im Juni 2019 in Kraft getretene Elektrizitätsbinnenmarktlinie der EU große Potentiale ergeben, die system- und netzdienliche Nutzung von Stromspeichern zu fördern und die Flexibilität des Gesamtsystems zu erhöhen. Dabei tragen die Digitalisierung und die Entwicklung von intelligenten Stromnetzen (Smart Grids) erheblich zur Sicherstellung eines integrativen Energiesystems bei. Darüber hinaus stärken Stromspeicher die Energieunabhängigkeit der EU, welche ein zentrales Anliegen der deutschen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union darstellt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Richtlinie schnellstmöglich

in nationales Recht umzusetzen und die sich dabei ergebenden Handlungsspielräume konsequent im Sinne der oben beschriebenen Ziele und Maßnahmen zu nutzen.

Begründung:

Stromspeicher haben ein großes, derzeit jedoch oftmals noch ungenutztes Potential für die Energiewende. Durch ihre Fähigkeit, Strom in Phasen hoher Erzeugung einzuspeichern und später bedarfsabhängig wieder abzugeben, sorgen sie für eine Entkopplung von Erzeugung und Verbrauch und können somit einen wichtigen Beitrag leisten, die volatile Einspeisung aus erneuerbaren Erzeugungsanlagen auszugleichen. Je größer der Anteil der Erneuerbaren Energien im Versorgungssystem wird, umso wichtiger werden solche Flexibilitätsoptionen für den ständigen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage. Zudem können Flexibilitäten auch netzdienlich eingesetzt werden und helfen, im Zuge des Ausbaus der Erneuerbaren Energien auftretende Netzengpässe zu vermeiden.

Ein Blick in die Praxis zeigt jedoch, dass sowohl der systemdienliche als auch der netzdienliche Einsatz von Stromspeichern bislang eher selten ist. Beide Formen der Nutzung sind aus Sicht von Speicherbetreibern derzeit meist nicht wirtschaftlich, hinzu kommen insbesondere im Bereich der netzdienlichen Nutzung fehlende rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen. Um den rechtzeitigen Ausbau der Flexibilitäten im Stromsystem zu gewährleisten und damit die Stabilität des Versorgungssystems zu sichern, ist es daher erforderlich, zusätzliche Anreize für die Errichtung von Stromspeichern und für ihren system- oder netzdienlichen Einsatz zu schaffen. Zudem müssen bereits vorhandene Flexibilitäten konsequenter erschlossen und zur Stabilisierung des Gesamtsystems genutzt werden.

Ein wichtiges Hemmnis für den wirtschaftlichen Betrieb von Stromspeichern ist derzeit die Belastung mit Steuern, Abgaben und Umlagen. Da es bislang keine eigenständige energierechtliche Definition von Stromspeichern gibt, wird die Aufnahme von Strom rechtlich als Letztverbrauch und das anschließende Ausspeichern als Erzeugung betrachtet. Dementsprechend können sowohl beim Einspeichern als auch beim Verbrauch des ausgespeicherten Stroms Letztverbraucherabgaben anfallen. Zwar gibt es bereits heute eine Reihe von Ausnahmen und Sonderregelungen, um eine Doppelbelastung zu vermeiden, allerdings sind diese zum Teil zeitlich befristet, sehr komplex oder mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und somit dauerhafte Investitionssicherheit zu schaffen, ist es daher erforderlich, die bisherige rechtliche Einstufung zu überarbeiten und durch eine eigenständige Speicherdefinition zu ersetzen.

Zugleich bietet eine solche Präzisierung und Ausdifferenzierung des Speicherbegriffs auch einen guten Ansatzpunkt, um Stromspeichern die Nutzung verschiedener Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Viele private Stromspeicher zur Optimierung des Eigenverbrauchs werden bei der Einspeisung ins Netz derzeit über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gefördert. Voraussetzung für

einen Zahlungsanspruch gemäß § 19 Absatz 3 i.V.m. Absatz 1 EEG ist, dass ausschließlich Strom aus Erneuerbaren Energien vor der Einspeisung zwischengespeichert wird. Nicht eindeutig geklärt ist, inwieweit die Aufnahme von Graustrom aus dem Netz in den Speicher den Vergütungsanspruch des Anlagenbetreibers vollständig entfallen lässt oder ob eine anteilige Vergütung für den Strom aus Erneuerbaren Energien gezahlt werden kann. Eine wichtige Voraussetzung, um bereits vorhandene Speicher für den system- oder netzdienlichen Einsatz zu erschließen, ist daher, dass verschiedene Nutzungsmöglichkeiten rechtssicher und verlässlich aufeinander abgestimmt werden und die Wirtschaftlichkeit des Speicherbetriebs somit künftig auch im Fall eines variierenden Einsatzes gewährleistet ist.

Speziell mit Blick auf die netzdienliche Nutzung von Stromspeichern ist zudem festzuhalten, dass es bislang an einem klaren rechtlichen und regulatorischen Rahmen fehlt, der festlegt, wie der Einsatz der Speicher im Detail ausgestaltet ist und wie das dafür erforderliche Zusammenspiel zwischen Netzen, Netzbetreibern, Speichern und Speicherbetreibern organisiert werden soll. Damit sich die Betreiber eines Speichers entscheiden, diesen netzdienlich steuern zu lassen, muss dies mit einem klaren Anreiz verbunden sein. Ein solches Anreizsystem ist im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) im Grundsatz bereits angelegt: Laut § 14a EnWG müssen Betreiber von Niederspannungsnetzen Verbrauchern ein reduziertes Netzentgelt anbieten, wenn diese ihre Verbrauchseinrichtungen netzdienlich steuern lassen. Die Regelung ist bislang jedoch noch nicht weiter ausgestaltet oder konkretisiert; Details sollen laut EnWG in einer ergänzenden Verordnung geregelt werden. Wie ein von der Bundesregierung beauftragtes und veröffentlichtes Gutachten zeigt, konzentrieren sich die derzeitigen Überlegungen zur Ausgestaltung von § 14a insbesondere auf die Elektrifizierung der Sektoren Wärme und Verkehr und sehen vor, dass Verbrauchsgeräte wie Wärmepumpen oder Elektrofahrzeuge ihre Entnahmelast aus dem Netz in Zeiten hoher Nachfrage künftig reduzieren sollen. Um auch das netzdienliche Potential der in vielen Haushalten bereits vorhandenen Stromspeicher zu erschließen, ist es jedoch erforderlich, dass auch Speicher ausdrücklich in die Verordnung aufgenommen werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Speicher anders als andere Verbrauchseinrichtungen nicht nur in der Lage sind, ihren Verbrauch zu reduzieren, sondern das Netz darüber hinaus auch durch das gezielte Ein- und Auspeichern von Strom stützen können.

Ein weiterer Bereich, in dem eine Ergänzung der bestehenden Rahmenbedingungen sinnvoll erscheint, ist das Regelenergiesystem. Da Stromspeicher innerhalb von wenigen Sekunden auf Frequenzschwankungen reagieren können, sind sie technisch sehr gut für die Bereitstellung von Regelleistung geeignet. Allerdings kommen sie auf dem Markt für Regelenergie derzeit nur selten zum Einsatz, da der Bedarf überwiegend durch konventionelle Kraftwerke gedeckt wird. Eine vergleichbare Situation existiert bei der sogenannten Momentanreserve, die ebenfalls zur Stabilisierung des Stromsystems genutzt und bislang durch die Generatoren konventioneller Kraftwerke erbracht wird. Durch die Trägheit ihrer rotierenden Massen sind Generatoren in der Lage, die Frequenz des Stromnetzes sehr kurzfristig zu stützen und somit die Zeit bis zum Abruf von Primärregelleistung zu überbrücken. Da konventionelle Kraftwerke mit

dem fortschreitenden Umbau des Versorgungssystems jedoch zunehmend an Bedeutung verlieren werden, müssen sowohl Regelleistung als auch Momentanreserve in Zukunft zunehmend von anderen Technologien erbracht werden. Daher ist es erforderlich, den bestehenden Rahmen für Systemdienstleistungen weiterzuentwickeln und die Einführung eines neuen, noch kurzfristiger verfügbaren Regelenenergieprodukts zu prüfen. Aufgrund der hohen technischen Anforderungen an die Reaktionszeit sollte sich dieses Produkt gezielt an Stromspeicher richten. Auf diese Weise kann nicht nur sichergestellt werden, dass weiterhin eine sekundenschnelle Stabilisierung des Stromsystems möglich ist, sondern es wird auch frühzeitig ein Anreiz für den perspektivisch auch für andere System- und Netzdienstleistungen erforderlichen Ausbau der Speicherkapazitäten geschaffen.

Wie groß das Potential von Stromspeichern für die Entwicklung des Versorgungssystems ist, wird auch in der im vergangenen Jahr in Kraft getretenen EU-Strommarkttrichtlinie hervorgehoben (Richtlinie 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019). So werden Energiespeicher in der Richtlinie beispielsweise explizit als Möglichkeit zur Erbringung von Systemdienstleistungen aufgeführt und die netzdienliche Nutzung von Speichern als Alternative zum Netzausbau beschrieben. Zudem benennt die Richtlinie auch eine Reihe von Punkten, die mit den oben beschriebenen Maßnahmen und Handlungsfeldern korrespondieren, beispielsweise die Schaffung eines Regelungsrahmens für die Nutzung von Flexibilität im Verteilnetz sowie eine Entlastung von Speichern im Bereich der Letztverbraucherabgaben. Die bis Ende 2020 erforderliche Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht bietet somit einen idealen Anknüpfungspunkt, um die Rahmenbedingungen für die Nutzung von Stromspeichern zeitnah zu verbessern und die beschriebenen Hemmnisse für den netz- und systemdienlichen Einsatz abzubauen. Von besonderer Bedeutung wird dabei sein, dass sich die Änderungen nicht nur auf das europarechtlich erforderliche Mindestmaß beschränken, sondern die Vorgaben der EU konsequent mit den oben dargestellten Maßnahmen und Erfordernissen verknüpft werden und somit ein ganzheitlicher Weg zur Stärkung der Stromspeicher eingeschlagen wird.