

## Stellungnahme

**zur Sachverständigenanhörung am 14. April 2021**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung  
unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung  
reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschafts-  
recht**

**BT-Drucksache 19/27453**

**Zu Artikel 1 § 3 Nr. 15 d Energiespeicheranlagen**

# **Stellungnahme des VDMA Fachverbandes Power Systems zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energie- wirtschaftsrecht**

VDMA Power Systems (im Nachfolgenden kurz VDMA) vertritt die Hersteller von Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen, Motorenanlagen, thermischen Turbinen und Kraftwerken, von Windenergie-, Bioenergie- und Wasserkraftanlagen sowie von Brennstoffzellen. Eine immer wichtigere Rolle spielen zudem Speichertechnologien, wie z.B. Pumpspeicher.

Der VDMA bekennt sich zum Pariser Klimaabkommen und unterstützt seit langem die Transformation des Energiesystems. Eine wichtige Randbedingung ist dabei die Ausgestaltung des regulatorischen Rahmens. Deren Ausgestaltung spielt dabei eine zentrale Rolle für die Schaffung geeigneter Investitionsrahmenbedingungen.

**Diese Stellungnahme erfolgt anlässlich der Sachverständigenanhörung am 14.04.2021 und bezieht sich auf:**

## **Artikel 1 Ziffer 3 Buchstabe i: § 3 Nr. 15 d Energiespeicheranlagen**

Der VDMA begrüßt, dass im Referentenentwurf des BMWi unter § 3 Nr. 15 d die lange geforderte Definition von Energiespeicheranlagen zur Umsetzung der EU-Binnenmarktrichtlinie vorgenommen wird. Umso bedauerlicher, dass die gewählte Definition nicht dazu geeignet ist, die erforderliche Stärkung der Energiespeicher für das Energiesystem zu erreichen. **Die Definition unterscheidet sich nicht nur dem Wortlaut nach, sondern auch in ihrem Sinngehalt fundamental von der Speicherdefinition in der EU-Binnenmarktrichtlinie.** Sie sollte deshalb durch die in der Binnenmarktrichtlinie getroffene Definition ersetzt werden. Diese lautet:

**59.**

**„Energiespeicherung“ im Elektrizitätsnetz die Verschiebung der endgültigen Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung oder die Umwandlung elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende Rückumwandlung in elektrische Energie oder Nutzung als ein anderer Energieträger;**

**60.**

**„Energiespeicheranlage“ im Elektrizitätsnetz eine Anlage, in der Energiespeicherung erfolgt.**

**Der VDMA begrüßt, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26. März 2021 unsere Kritik an der Speicherdefinition im Gesetzesentwurf teilt und einen eigenen Formulierungsvorschlag in die Diskussion einbringt. Er lautet:**

**„15d. Energiespeicheranlagen**

**Anlagen zur Verschiebung der endgültigen Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung oder zur Umwandlung elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende Rückumwandlung in elektrische Energie oder Nutzung als ein anderer Energieträger.“**

**Auch diese Formulierung ist nach Auffassung des VDMA zielführend und findet unsere Unterstützung.**

Dagegen versucht die Definition im -Gesetzentwurf im strikten Gegensatz zur Speicherdefinition in der Binnenmarktrichtlinie, die Fiktion aufrecht zu erhalten, dass die Einspeicherung Strom verbraucht und die Ausspeicherung Strom neu erzeugt. Damit bleiben Speicher **Letztverbraucher** und müssen im Grundsatz alle Abgaben, Umlagen, Steuern und Netzentgelte für Letztverbraucher entrichten. Wie bisher, müssen sie im Einzelfall wieder davon teilweise oder ganz befreit werden.

**Stattdessen müssen Stromepeicher jetzt konsequent von allen Letztverbraucherbelastungen befreit werden**, damit sie ihre Stärken zur Bereitstellung von Flexibilität und zur Aufrechterhaltung der Systemstabilität ausspielen können.

Dies betrifft auch Pumpspeicher. Pumpspeicher sind schnell, flexibel und leistungsstark. Sie beherrschen nicht nur die bedarfsgerechte Speicherung elektrischer Energie, sondern auch das ganze Spektrum der Systemdienstleistungen bis hin zur Schwarzstartfähigkeit.

Diese Fähigkeiten sind wichtiger denn je: 2022 vollendet sich der Ausstieg aus der Atomenergie. Bereits im vergangenen Jahr wurde der schrittweise Ausstieg aus der Kohleverstromung eingeleitet. Die aktuelle Kraftwerksliste der Bundesnetzagentur weist bis Ende 2023 einen Rückgang der gesicherten Leistung von fast 15 GW aus.<sup>1</sup> Gleichzeitig soll der Ausbau der Erneuerbaren Energien weiter beschleunigt werden. Dies führt zu einer Reduzierung von gesicherten Kapazitäten, die für die Versorgungssicherheit von großer Bedeutung sind. Stromepeicher, insbesondere auch Pumpspeicher, können in dieser Situation einen essentiellen Beitrag zur Erhaltung der Systemstabilität und der Integration Erneuerbarer Energien in das Stromsystem leisten.

**Begründung**

Der BMWi-Entwurf definiert Energiespeicher als Anlagen die Energie zur Zwischenspeicherung **verbrauchen** und zur Ausspeicherung als elektrische Energie **erzeugen**. Damit wird die Fiktion aufrechterhalten, dass Speicher als **Letztverbraucher** von elektrischer Energie zu betrachten sind. Als Letztverbraucher müssten Speicher weiterhin im Grundsatz alle Abgaben, Umlagen, Steuern und Entgelte für Letztverbraucher entrichten. Wie bisher müssten sie in der Folge durch Einzelfallregelungen davon teilweise oder ganz entlastet werden. Die daraus resultierenden finanziellen Belastungen hindern Speicher daran ihre nützliche Rolle für die Systemstabilität auszuspielen. Sie behindern darüber hinaus den Zubau von erforderlichen neuen Speicherkapazitäten. Zudem wird das fehleranfällige und inkonsistente System von Regeln und Ausnahmeregeln festgeschrieben.

---

<sup>1</sup>

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Versorgungssicherheit/Erzeugungskapazitaeten/Kraftwerksliste/kraftwerksliste-node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Erzeugungskapazitaeten/Kraftwerksliste/kraftwerksliste-node.html)

Die Binnenmarktrichtlinie definiert Energiespeicherung in Artikel 2 Nummer 59 zutreffend als „**Verschiebung** der endgültigen **Nutzung** elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung.“ Die Formulierung *Verschiebung der endgültigen Nutzung* macht unmissverständlich klar, dass die Einspeicherung von Strom somit eben keine endgültige Nutzung ist, sondern von dieser zu unterscheiden ist. Damit sind Speicher folgerichtig keine Letztverbraucher. Zudem wird die Nutzung der eingespeicherten Energie als einen Vorgang charakterisiert, der zu einem späteren Zeitpunkt als ihre Erzeugung geschieht. Damit stellt die Richtlinie eindeutig klar, dass sich die Zuverfügungstellung des eingespeicherten Stroms zur Nutzung durch die Ausspeicherung von der eigentlichen Erzeugung des Stroms unterscheidet, da diese bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt sein muss – in Form einer Stromproduktion in Kraftwerken oder Anlagen der Erneuerbaren Energien. Damit können Energiespeicheranlagen auch keine elektrische Energie erzeugen. Die Definition im Referentenentwurf geht also auch in diesem Punkt an den europäischen Vorgaben klar vorbei.

Es ist daher geboten, die Energiespeicherung in Abgrenzung von der Erzeugung des Stroms in Kraftwerken oder Anlagen der Erneuerbaren Energien und vom Letztverbrauch als den Zeitpunkt der endgültigen Nutzung des Stroms durch die Stromkunden in das deutsche Energierecht zu übertragen. Als logische Folge dieser Definition ist es darüber hinaus geboten, dass die Bundesregierung die längst überfällige vollständige Befreiung der Speicher von allen Letztverbraucherlasten, insbesondere auch der Netzentgelte, vollzieht. Darauf weist auch der Bundesrat in der Begründung zu dem zitierten Formulierungsvorschlag hin:

„Die Umschreibung als Anlagen, die elektrische Energie zum Zwecke der Speicherung zunächst verbrauchen und als elektrische Energie erzeugen, ist weder sachgerecht noch beseitigt sie bestehende Rechtsunsicherheiten bezüglich der Umlagenbelastung von Energiespeichern. Vielmehr gefährdet die doppelte Belastung der von Energiespeicheranlagen aufgenommenen und abgegebenen elektrischen Energie die Wirtschaftlichkeit entsprechender Anlagen mit der Folge, dass der Zubau der dringend erforderlichen Speicheranlagen unterbleibt beziehungsweise bestehende Speicher dauerhaft auf Verschleiß betrieben werden und letztlich im Zuge der Energiewende verloren gehen. Damit wird die im Gesetzentwurf vorgesehene Definition dem dringenden Bedarf an Speichermöglichkeiten für elektrische Energie nicht gerecht.“

### Vertiefte Begründung

Die EU-Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinie unterstreicht die große Bedeutung von Speicheranlagen. Sie enthält erstmals eine eigene Regelungskategorie für Energiespeicherung. Energiespeicher sind damit im europäischen Energierecht u.a. eine gleichrangige Kategorie zur Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung. Zahlreiche Regelungen in der Binnenmarkt-Richtlinie (RL), der dazugehörigen Verordnung, der EnEf-RL und der Richtlinie für Erneuerbare Energien verbieten eine Behinderung der Energiespeicherung und fordern eine Unterstützung des System- und Netznutzens der Speicher. Die große Rolle, die die genannten Richtlinien und die Verordnung den Speichern im regenerativen Energiesystem der Zukunft zubilligt, lässt sich den zahlreichen damit befassten Erwägungsgründen entnehmen:

Erwägungsgrund 64 RL: „Das Ziel des Fortschritts hin zu einem vollständig dekarbonisierten und gänzlich emissionsfreien Elektrizitätssektor macht auch Fortschritte bei der jahreszeitenabhängigen Energiespeicherung erforderlich. Eine solche Energiespeicherung wäre ein Instrument für den Elektrizitätsnetzbetrieb, das kurzfristige und jahreszeitliche Anpassungen zulassen würde, sodass Schwankungen bei der Erzeugung von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen und die damit verbundenen Unwägbarkeiten bewältigt werden können.“

Erwägungsgrund Nr. 60 Satz 1 RED: „Die Einbindung von Energie aus erneuerbaren Quellen in das Übertragungs- und Verteilernetz und der Einsatz von Systemen zur Energiespeicherung für die integrierte variable Gewinnung zur Verfügung stehender Energie aus erneuerbaren Quellen müssen unterstützt werden, insbesondere hinsichtlich der Bestimmungen für die Einspeisung in das Netz und den Netzzugang“ (und somit auch der Bestimmungen zu Entgelten, Abgaben und Umlagen).

Auch wenn die Richtlinie kein ausdrückliches Gebot enthält, Stromspeicher von Abgaben, Umlagen und Entgelten zu befreien, ist eine solche umfassende Befreiung aufgrund der Regelungssystematik des EU-Rechts und dessen Zielsetzung, die Stromversorgung weiter zunehmend auf regenerativer Basis zu gewährleisten, eine gebotene Schlussfolgerung. Stromspeicher sind nach der neuen EU-Richtlinie weder Erzeuger noch Endkunden. Sie sind somit auch nicht Adressat der in der Richtlinie definierten Entgeltpflichten, die sich ausschließlich auf die beiden genannten Kategorien beziehen.

Der VDMA Arbeitskreis Pumpspeicher hat angesichts der hohen Bedeutung der Speicher in der EU-Binnenmarktrichtlinie die Rechtsanwaltskanzlei Ohms Rechtsanwälte Berlin gebeten, in rechtlicher Hinsicht zu untersuchen, ob und ggf. inwiefern sich aus den neuen EU-Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt das Erfordernis einer Befreiung von zu speicherndem Strom von Entgelten, Abgaben und Umlagen ableiten lässt.

Dr. Martin Ohms kommt in seinem rechtlichen Memorandum zu folgenden zentralen Erkenntnissen:

1. Stromspeicher sind keine reinen Erzeuger i.S.v. Art. 2 Nr. 37 RL, weil sie nicht nur Strom produzieren. Sie sind auch keine Endkunden, weil Stromspeicher gem. Art. 2 Nr. 57 RL zu den Energieunternehmen gehören und diese in einem Ausschließlichkeitsverhältnis zu den Endkunden stehen, Zitat Art. 2 Nr. 57 RL:  
„Elektrizitätsunternehmen“ eine natürliche oder juristische Person, die mindestens eine der Funktionen Erzeugung, Übertragung, Verteilung, Aggregation, Laststeuerung, **Energiespeicherung**, Lieferung oder Kauf von Elektrizität wahrnimmt und die kommerzielle, technische oder wartungsbezogene Aufgaben im Zusammenhang mit diesen Funktionen erfüllt, **mit Ausnahme der Endkunden**“,  
Speicheranlagen gehören nach dieser Definition klar zu Energieversorgungsunternehmen. Endkunden sind dagegen explizit vom Kreis der Energieversorgungsunternehmen ausgenommen. Die Behandlung von Speicheranlagen als Endkunden oder als Stromkäufer zum Selbst-/Eigenverbrauch widerspricht folglich dem Duktus der EU-Binnenmarktrichtlinie.
2. Speicherung ist gem. der neuen Definition in Art. 2 Nr. 59 RL vielmehr die **Verschiebung** der endgültigen Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung oder die **Umwandlung** elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende **Rückumwandlung** in elektrische Energie oder Nutzung als ein anderer Energieträger.
3. Mit der Definition in Art. 2 Nr. 59 RL fehlt es offenbar auch an dem in Art. 6 Abs. 1 RL für die Entgeltpflicht vorausgesetzten Kriterium der Netz(be)nutzung. Netznutzer ist gem. Art. 2 Nr. 36 RL eine natürliche oder juristische Person, die Elektrizität in ein Übertragungs- oder Verteilernetz **einspeist** oder daraus **versorgt** wird. Aus dem Begriff der „Verschiebung“ kann abgeleitet werden, dass nur der (ursprüngliche) Erzeuger einspeist, nicht aber der Stromspeicher. Versorgt werden nur Kunden, zu denen Stromspeicher nicht gehören. Die „Lieferkette“ der vom (ursprünglichen) Erzeuger eingespeisten Elektrizität hin zu dem den Strom endgültig nutzenden Kunden wird durch die Speicherung definitionsgemäß also nicht unterbrochen.

4. Die Überlegungen des BGH im Beschluss vom 17. November 2009, nach denen der Strom bei der Einspeicherung endgültig verbraucht wird, sind mit dem sich aus der RL und der VO ergebenden individuellen Status von Speichern nicht mehr vereinbar und im Hinblick auf die Definition der Energiespeicherung in Art. 2 Nr. 59 RL überholt.
5. Die bisherige generelle Heranziehung von Energiespeichern zu Entgelten, Abgaben und Umlagen als Letztverbraucher kollidiert mit der in der Richtlinie enthaltenen Diskriminierungsverbot.<sup>2</sup>
6. Die bisher im deutschen Recht angewandte Systematik, Speicher zunächst generell als Letztverbraucher zu behandeln, sie somit grundsätzlich mit allen damit verbundenen Lasten zu belegen, nur um sie dann in zahlreichen Einzelregelungen im unterschiedlichen Grad wieder zu entlasten, führt zu Inkonsistenzen und Widersprüchen im nationalen Recht. Zudem steht diese Herangehensweise einer Ausschöpfung der Potenziale von Speichern im Zuge der Energiewende im Wege und sie benachteiligt Speicher im Wettbewerb.
7. Eine vollständige Befreiung von Stromspeichern von (energierechtlichen) Entgelten, Abgaben und Umlagen ist durch das Steuerrecht vorgezeichnet. Dort sind Pumpspeicher von der Stromsteuer mit der Begründung befreit, dass diese Steuer nicht doppelt entrichtet werden soll, einmal beim Einspeichern und dann beim Letztverbrauch.

Die Bundesregierung hat im „Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“ eine Prüfung in Aussicht gestellt, inwieweit Stromspeicher von der Abschaltbare-Lasten-Umlage und der Umlage nach § 19 Stromnetzentgeltverordnung befreit werden können, „um die Lage von Stromspeichern im aktuellen Marktumfeld zu verbessern.“<sup>3</sup>

**Mit dem Gesetzesentwurf hat die Bundesregierung Stromspeicher unter bestimmten Voraussetzungen von beiden Umlagen befreit. Das ist sehr zu begrüßen.** Dem Systemnutzen - also der Flexibilität und der Systemstabilisierung - wird durch Befreiung von der AbLAV und der § 19 StromNEV-Umlage in gewissem Umfang Rechnung getragen; Der Netznutzen der Energiespeicher durch flexibles Ein- bzw. Ausspeiseverhalten und die dadurch ggf. erreichbaren Einsparungen beim Netzausbau bleiben dabei indes noch unberücksichtigt.

Die bereits existierenden Entlastungen der Stromspeicher bei den Entgelten für den Netzzugang nach § 118 EnWG Abs. 6 und § 19 Abs. 2 und 4 StromNEV sind unvollständig und zudem mit erheblichen Einschränkungen verbunden.

So müssen Speicher sich „atypisch“ verhalten, um die Höhe ihrer Netzentgelte zu vermindern – für die meisten Pumpspeicher eine wirtschaftlich zwingende Maßnahme. Das heißt aber, dass sie in Hochlastzeitfenstern nur sehr eingeschränkt operieren dürfen (StromNEV § 19 Abs. 2 und 4). Diese Hochlastzeitfenster werden für jedes Netzgebiet und jede Netzebene auf ein Jahr im Voraus für jede Jahreszeit festgelegt. Es sind die Zeiten, in denen der Verbrauch und damit die Netzlast prognostiziert am höchsten sind. In der Realität sind dies heute aber auch sehr häufig die Zeiten, in denen zum Beispiel Solaranlagen ihre höchste Produktion aufweisen. Das Auffangen dieser Erzeugungsspitzen durch Stromspeicher kann eine netzentlastende Wirkung entfalten und Abregelungen von EE-Anlagen verhindern. Gleichzeitig können dadurch Erlöspotentiale für Stromspeicher realisiert werden

---

<sup>2</sup> Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 RL, Art. 31 Abs. 2, 40 Abs. 1 Buchst. f) RL<sup>2</sup> und Art. 18 Abs. 1 UA 2 Satz 1 VO<sup>2</sup>, Art. 15 Absätze 1 und 6 und den Kriterien in Anhang XI der Richtlinie 2012/27/EU

<sup>3</sup> „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“ in der vom Bundeskabinett am 9. Oktober 2019 beschlossenen Fassung. Seite 33, 34.

und die wirtschaftliche Situation der Speicher verbessert werden. Gerade Pumpspeicher könnten mit ihrem hohen Leistungsvermögen und ihrer hohen Reaktionsgeschwindigkeit zu bestimmten Zeiten auch im Hochlastzeitfenster dem Netz sehr nützlich sein.

Fazit: Eine ehemals sinnvolle Vorschrift ist längst von der energiewirtschaftlichen Realität überholt worden und passt deshalb für Stromspeicher nicht mehr.

Mit weiteren Entlastungsschritten für Pumpspeicher, wie sie offenbar auch im BMWi erwogen werden, sollte nicht auf das noch ausstehende Urteil des EuGH zur Vereinbarkeit der deutschen Netzregulierung mit Europarecht gewartet werden. Selbst wenn der EuGH zu dem Schluss kommen sollte, dass die Modalitäten des Netzzugangs und der Netzentgelte nur von der Bundesnetzagentur geregelt werden dürfen, hätte der Gesetzgeber mit einem Beschluss zur Entlastung einen klaren Arbeitsauftrag für die BNetzA gesetzt.

Das Beispiel des zur vorläufigen Stilllegung angemeldeten Pumpspeichers Niederwartha verdeutlicht die derzeitige Situation der Pumpspeicher: Die jetzigen energiepolitischen Rahmenbedingungen für den Betrieb sind gerade ausreichend, um in der Regel den wirtschaftlichen Fortbestand zu sichern. Die Ertragssituation reicht aber an vielen Standorten nicht aus, um größere Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestition zu rechtfertigen. Pumpspeicher wie Niederwartha, die am unteren Rand der Wirtschaftlichkeit rangieren, laufen deswegen Gefahr stillgelegt zu werden, sobald solche Investitionen anstehen.

Sehr hohe Investitionen, die für eine wesentliche Erweiterung von Bestandsanlagen oder gar für einen Neubau erforderlich wären, werden auf absehbare Zeit nicht erfolgen. Dazu wäre bei einer mittleren Abschreibungsfrist von 40 Jahren eine Investitionssicherheit erforderlich, die durch die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht sichergestellt wird. Förderschwerpunkte liegen in Deutschland derzeit klar auf den Sektoren Wasserstoff- und Batterietechnologien. Neue nennenswerte Pumpspeicherkapazitäten werden wegen der langen Realisierungsdauer deshalb in den nächsten 10 Jahren leider nicht zu erwarten sein, so lange es dafür keinen eindeutigen politischen Willen und entsprechende Rahmenbedingungen gibt.

**Für den Erhalt der bestehenden Pumpspeicherkapazitäten, ist es deshalb an der Zeit, die Stromspeicher umfassend von allen Letztverbraucherlasten inklusive der Netzentgelte zu entlasten. Das EnWG-Änderungsgesetz bietet dafür die passende Gelegenheit.**

**Ansprechpartner für Rückfragen:**

Gerd Krieger

Stellv. Geschäftsführer

VDMA Power Systems

