

Stellungnahme

zum BMWi-Projekt SDL-Zukunft – „Zukünftiger Bedarf und Beschaffung von Systemdienstleistungen“

Eckpunkte für einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Strombinnen-
marktrichtlinie zum 31. Dezember 2020

Berlin, 26. Mai 2020

1. Vorbemerkung

Mit der Strombinnenmarktverordnung (BMVO) und der Strombinnenmarkttrichtlinie (BMRL) wurden von Seiten des europäischen Gesetzgebers Regelungen geschaffen, die tief in das deutsche Energiewirtschaftsrecht hineinwirken. Die Inhalte der beiden o.g. Bestandteile des „Clean Energy Package“ wurden am 14. Juni 2019 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und sind zum 4. Juli 2019 in Kraft getreten.

Grundsätzlich begrüßt der BDEW das Vorgehen des BMWi, relevante Stakeholder im Rahmen von Stakeholder-Workshops in den Prozess zur Ausgestaltung bzw. Überführung der Strombinnenmarkttrichtlinie in nationales Recht zu involvieren. Die Fristen zur Kommentierung der vorgestellten Inhalte sind jedoch sehr kurz bemessen. Darüber hinaus erfordert eine ganzheitliche qualifizierte Rückmeldung durch die Energiewirtschaft, dass ein ganzheitliches Modell vorliegt, dessen Vor- und Nachteile bewertet werden können. Dies ist derzeit nicht der Fall. Eine isolierte Betrachtung einzelner Aspekte erschwert die Bewertung der angestrebten Gesamtregelung wesentlich. Ein alle relevanten Bestandteile umfassender Vorschlag mit Verbändebeteiligung wäre vor dem Hintergrund der Komplexität der Materie wünschenswert gewesen.

Der BDEW möchte seinen Ausführungen voranstellen, dass nach seiner Auffassung die Frage, "ob" eine Vergütung für Dienstleistungen und Produkte wie der NF-SDL zu erfolgen hat, nicht mit der Ausgestaltung eines Modells für ihre Beschaffung gleichzusetzen ist. Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren sich vor diesem Hintergrund auf die Frage, wie die vom Ministerium vorgestellten rechtlichen Eckpunkte zur Ausgestaltung möglicher Beschaffungsmodelle zu bewerten sind.

2. Hintergrund

Gemäß den Ausführungen der BMRL (Richtlinie (EU) 2019/944) sind Beschaffungssysteme für bestimmte Systemdienstleistungs- (SDL-)Produkte zu entwickeln. Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Vorgaben bis zum 31. Dezember 2020 in nationales Recht umzusetzen. Nach Artikel 31 Absatz 6 bis 8 und Artikel 40 Absatz 4 bis 7 der BMRL müssen Netzbetreiber nicht frequenzgebundene Systemdienstleistungen (NF-SDL) grundsätzlich in einem transparenten, diskriminierungsfreien und marktgestützten Verfahren beschaffen, sofern sie nicht durch die Netzbetreiber selbst aus vollständig integrierten Netzkomponenten im Sinne des Artikel 2 Nr. 51 BMRL erbracht werden. Gemäß den weiteren Ausführungen der Richtlinie sind Ausnahmen von der marktlichen Beschaffung möglich, insofern die zuständige Regulierungsbehörde zu der Einschätzung gelangt, dass eine marktgestützte Beschaffung wirtschaftlich nicht effizient ist, und sie eine entsprechende Ausnahme von einer marktgestützten Beschaffung gewährt. Bei der Beschaffung muss die wirksame Beteiligung aller qualifizierten Marktteilnehmer sichergestellt sein. Dies umfasst Betreiber von Anlagen auf Basis von Erneuerbaren Energien, zur Laststeuerung, von Energiespeichern wie auch Aggregatoren. Die technischen Anforderungen für die Teilnahme an diesen Märkten sind in enger Zusammenarbeit mit allen Marktteilnehmern zu entwickeln.

„Nicht frequenzgebundene Systemdienstleistungen“ (NF-SDL) gemäß dem Verständnis der BMRL sind von Übertragungs- oder Verteilnetzbetreibern genutzte Dienstleistungen für statische Spannungsregelung, die Einspeisung von dynamischem Blindstrom, Trägheit der lokalen Netzstabilität, Kurzschlussstrom, Schwarzstartfähigkeit und Inselbetriebsfähigkeit (vgl. Artikel 2 Nr. 49 BMRL).

Den Anforderungen der BMRL entsprechend hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) das Projekt „SDL-Zukunft - Zukünftiger Bedarf und Beschaffung von Systemdienstleistungen“ initiiert. Im Rahmen des Projektes werden zum einen die „Eckpunkte Gesetzentwurf zur Umsetzung Strommarkt-RL zu NF-SDL“, die Gegenstand dieser Stellungnahme sind, sowie die durch die Auftragnehmer¹ ausgearbeiteten Beschaffungsmodelle konsultiert. Letztere sind ausdrücklich nicht Bestandteil dieser Stellungnahme des BDEW, sondern werden in einer separaten Stellungnahme adressiert.

Auf Basis einer ersten Betrachtung durch die Auftragnehmer des BMWi im Rahmen des Arbeitspakets 1.1 zum „Status quo der Beschaffung von nicht frequenzgebundenen Systemdienstleistungen in Deutschland“ wurden bereits vier der sechs oben genannten NF-SDL als derzeit marktlich nicht effizient beschaffbar bewertet, so dass sich die weiteren Arbeiten der Auftragnehmer des BMWi wie auch dessen selbst lediglich auf die beiden NF-SDL Schwarzstartfähigkeit und statische Spannungsregelung (nachfolgend kurz als „Blindleistung“ bezeichnet) beziehen.

¹ ef.Ruhr / RE-xpertise / Neon neue energieökonomik / House of Energy Markets and Finance / Becker Büttner Held

3. Einschätzung des BDEW

Der durch das BMWi angeführte Ansatz einer diskriminierungsfreien und vor allem technologieneutralen Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen unter Berücksichtigung von allen verfügbaren Anlagengruppen wird ausdrücklich unterstützt.

Zu den am 13./14. Mai 2020 präsentierten nächsten Schritten hin zur Schaffung nationaler gesetzlicher Regelungen möchte der BDEW die nachfolgenden Forderungen in die Diskussion einbringen.

Fundierte Bewertung der Möglichkeit zur wirtschaftlichen Effizienz einer marktlichen Beschaffung sicherstellen

Auf Folie 6 der BMWi-Präsentation wird darauf eingegangen, dass „*erstmalig Entscheidungen über Ausnahmen bis Ende 2020*“ durch die Bundesnetzagentur erfolgen könnten. Dies stellt nach Ansicht des BDEW eine angemessene Umsetzung der Vorschriften aus der BMRL (Artikel 31 Abs. 7) dar.

Im vorliegenden Prozess erfolgte allerdings bereits im März 2020 eine Bewertung, dass vier der sechs betrachteten NF-SDL nicht wirtschaftlich effizient marktlich beschafft werden könnten und somit von den weiteren Betrachtungen ausgeschlossen würden (vorgestellt im Stakeholder-Workshop am 26. März 2020). Problematisch ist daran, dass diese Bewertung jedoch nicht, wie in der BMRL vorgeschrieben, durch die zuständige Regulierungsbehörde, sondern vorwiegend durch die Auftragnehmer des BMWi erfolgte. Hierzu sollte eine Klärung der Zuständigkeiten und Einschätzungen durch das BMWi erfolgen und kommuniziert werden.

Umsetzungsfristen beachten, aber „Schnellschüsse“ vermeiden

Die Umsetzung der Strombinnenmarkttrichtlinie in nationales Recht hat bis zum 31. Dezember 2020 zu erfolgen (Artikel 71 Abs. 1 BMRL). Dies erfordert zügiges Handeln des nationalen Gesetzgebers. Die durch das BMWi einberufene „Kommission zur zukünftigen Beschaffung von Blindleistung“ beschäftigte sich bereits seit Herbst 2018 mit Beschaffungsmodellen für Blindleistung bzw. -arbeit. Die teils sehr unterschiedlichen Vorstellungen der Stakeholder und die Intensität der Debatten zeigten, dass eine Regelung sehr gut durchdacht sein muss, damit sie tragfähig und allgemein anerkannt ist. Der Zeitdruck darf nicht dazu führen, dass Vorschriften erlassen werden, die sich in der Praxis als schlecht anwendbar erweisen. Daher sollte die verbleibende Zeit bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist dafür genutzt werden, die im Gesetz zu regelnden Eckpfeiler mit den Stakeholdern zu entwickeln und zu diskutieren. Die Festlegung der Beschaffungsmodelle durch die Bundesnetzagentur sollte anschließend - ebenfalls unter Einbindung bzw. Konsultation der Stakeholder - so zügig wie möglich erfolgen.

Gemäß der Ausführung des BMWi im Rahmen der Stakeholder-Workshops „SDL-Zukunft“ vom 13./14. Mai 2020 würden Verpflichtungen zur marktgestützten Beschaffung von NF-SDL nach den neuen Vorgaben nicht einsetzen, bis die Bundesnetzagentur die Spezifikationen und technischen Anforderungen erstmals festgelegt oder genehmigt hat. Die Ermächtigungsgrundlage für die BNetzA sollte so zügig wie möglich geschaffen werden, damit die BNetzA

auf dieser Grundlage sobald wie möglich entsprechende Festlegungen treffen kann. Ein konkreter Zeitplan zur Umsetzung mit entsprechenden Fristen, der den Umfang des noch offenen Klärungsbedarfs angemessen berücksichtigt, würde die Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure erhöhen.

Sachgerechte Kostenanerkennung und Kompatibilität mit Entflechtungsregeln sicherstellen

Für die Umsetzung der BMRL in nationales Recht ist zu beachten, dass den betroffenen Wertschöpfungsstufen durch die zu treffenden Regelungen eine angemessene kostenbezogene Planungssicherheit gegeben wird. Der Rechtrahmen muss gewährleisten, dass Entscheidungen für In- oder Desinvestitionen in NF-SDL Kapazität von Anlagen- und Netzbetreibern ohne überhöhtes Risiko getroffen werden können, da ansonsten entsprechende Risikoprämien die Effizienz unnötig reduzieren würden.

Mit Blick auf Netzbetreiber ist sicherzustellen, dass im Rahmen der konkreten Modellfestlegungen durch die BNetzA eine ergebnisoffen sachgerechte Kostenanerkennungsmethodik erarbeitet und implementiert wird. Die Zuordnung der Kosten für die Bereitstellung von Blindleistung und -arbeit muss sich zudem so in das Anreizregulierungssystem einfügen, dass nicht-sachgerechte Einflüsse auf das Benchmarking vermieden werden.

Es ist unklar, ob die bestehenden Regelungen/Ermächtigungen der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) ausreichen, um die unterschiedlichen Modellaspekte im Zuge der folgenden BNetzA-Festlegung für NB ergebnisoffen und sachgerecht auszugestalten. Sofern der bestehende legislative Rahmen der ARegV hierfür nicht hinreichend ist, müssen bereits im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens die hierfür notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden.

Hinsichtlich einer im Rahmen der gutachterlichen Vorschläge skizzierten entgeltlichen Bereitstellung von Blindleistung durch VNB an ÜNB ist zudem zu prüfen, ob dies mit den geltenden Entflechtungsvorschriften im Einklang steht oder, im Falle einer entsprechenden Umsetzung, weiterer Maßnahmen zur Herstellung der Rechtssicherheit für alle beteiligten Wertschöpfungsstufen bedarf.

Bezugnahme auf alle betroffenen Netzbetreiber

Entsprechend der Regelungen der BMRL ist die Umsetzung bzgl. der Beschaffung von SDL sowohl auf ÜNB als auch auf VNB zu beziehen. Dementsprechend ist die auf der Folie des BMWi (s. Folie 6) aufgeführte Formulierung „Ggf. Erarbeitung Entwurf Beschaffungssystem durch ÜNB mit Genehmigung BNetzA“ dahingehend anzupassen, dass der Bezug auf Netzbetreiber allgemein bezogen werden muss (→ „**Ggf. Erarbeitung Entwurf Beschaffungssystem durch NB mit Genehmigung BNetzA**“)

4. Ausblick auf die Ausgestaltung der inhaltlichen Regelungen

Die umfassende inhaltliche Diskussion der gutachterlichen Ausarbeitungen ist nicht Teil dieser Stellungnahme. Hierzu wird der BDEW eine separate Stellungnahme erarbeiten, sobald die Ausarbeitungen, wie vom BMWi angekündigt, in überarbeiteter Form den Stakeholdern zur Verfügung gestellt werden. Dennoch sieht der BDEW – ungeachtet einer Reihe positiver Aspekte – wesentlichen Bedarf hinsichtlich der Erhöhung der Qualität der Ausarbeitung und der Struktur der vorgenommenen Bewertung.

So ist beispielsweise hinsichtlich der durch die Auftragnehmer des BMWi durchgeführten Bewertungen in Bezug auf die wirtschaftliche Effizienz einer marktlichen Beschaffung festzuhalten, dass

- durch die Auftragnehmer getroffene Aussagen lediglich qualitativer Natur sind und keine Quantifizierung oder nachvollziehbare Ableitung aus anderen Analysen beinhalten,
- der aktuelle und zukünftige Bedarf an NF-SDL nicht näher vorgestellt und der Ansatz zur Bestimmung oben genannter Bedarfe nicht beschrieben wurde und
- die Bewertung - nach Angaben des BMWi - auf Basis anderweitig erstellter Analysen beruht, die nicht spezifisch für diesen Anwendungsfall erhoben worden seien.

Auch die Rolle der Technischen Anschlussrichtlinien (TAR) und ihr Zusammenspiel mit unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten ist im folgenden Prozess näher zu beleuchten.

Wie bereits im Zuge des bisherigen Gesamtprozesses steht der BDEW für den weiteren Austausch zur Verfügung und möchte sich insbesondere intensiv in die weitere Ausgestaltung in Bezug auf die durch die Auftragnehmer des BMWi identifizierten Kernelemente (Höhe der regulierten Vergütung und Umfang der einforderbaren TAB) einbringen.

5. Ansprechpartner

Dr. Patrick Fekete
Telefon: +49 30 300199-1313
patrick.fekete@bdew.de

Benjamin Düvel
Telefon: +49 30 300199-1112
benjamin.duevel@bdew.de

Evgenia Laznik
Telefon: +49 30 300199-1113
evgenia.laznik@bdew.de