

Berlin, 6. Mai 2021



BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e. V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Diskussionspapier

BSI-Kritisverordnung 2021: Operative IT-Sicherheit stärken

Vorschlag zur Neuregelung der Schwellenwerte für
Erzeugungs- und dezentrale Energieerzeugungsanlagen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu über-regionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärme-absatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

1 Das Wesentliche in Kürze und der BDEW-Vorschlag

Im Zuge der Novellierung der BSI-Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen (BSI-KritisV) erwägt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), die Absenkung der bisherigen Schwellenwerte zur Identifikation von Energieerzeugungsanlagen als Kritische Infrastruktur (KRITIS) von derzeit 420 MW auf 36 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung. Eine solche pauschale Absenkung wird als nicht zielführend eingeschätzt. Der BDEW schlägt daher eine Systematik vor, die auch die tatsächliche systemische Bedeutung von Anlagen berücksichtigt.

Der BDEW teilt die grundsätzliche Zielsetzung, Einrichtungen der Kritischen Infrastruktur bestmöglich abzusichern und begrüßt den offenen Dialog zwischen BMWi, BNetzA und der Energiewirtschaft. Ziel des BDEW ist es, einen proaktiven Beitrag zu leisten zu einer potenziellen Neuregelung im Rahmen einer Novellierung der BSI-KritisV. Das Ergebnis muss unter Berücksichtigung energie-, betriebs- und volkswirtschaftlicher Aspekte die operative IT-Sicherheit des Energiesystems stärken.

Bei einer Neuregelung der Schwellenwerte ist es wichtig neben der reinen Netto-Nennleistung (quantitativ) vor allem auch die technischen Eigenschaften einer Anlage (qualitativ) zu berücksichtigen, um den Schutz der informationstechnischen Systeme derjenigen Anlagen zu fördern, die für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung unerlässlich sind. Eine rein monokausale Bestimmung einer Anlage als KRITIS kann diesem Regelungsziel der Verordnung nicht gerecht werden. Vor diesem Hintergrund sollte eine neue Kategorie in Anhang 1 Teil 3 BSI-KritisV aufgenommen werden:

„Anlagen ab 36 bis 420 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung UND Primärregelfähigkeit bzw. Fähigkeit zur schnellen Neusynchronisierung, sofern technisch möglich und vertraglich vereinbart mit den relevanten Übertragungsnetzbetreiber(n)“

Die administrativen Aufwände in Folge einer Einstufung als KRITIS im Rahmen der Umsetzung des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG sind erheblich und stellen einen Großteil des Erfüllungsaufwands dar. Der Mehrwert, der hieraus für die operative IT-Sicherheit einer Anlage erwächst, ist eng begrenzt. Für derlei Anlagen ist daher ein abgestufter technischer und administrativer Sicherheitsansatz empfehlenswert, der die „Bedeutung einer Anlage für eine sichere und störungsfreie Stromerzeugung“ würdigt und gleichzeitig ein adäquates Gesamtschutzniveau des Stromerzeugungsanlagenparks ermöglicht.

Eine massive Ausweitung der Anforderungen des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG auf konventionelle und erneuerbare Anlagen von 36 bis 420 MW Netto-Nennleistung muss durch die Einführung eines abgestuften IT-Sicherheitsniveaus begleitet werden. Der Ansatz nach § 8e Abs. 4a IT-SiG 2.0-E erscheint hier analog sachgemäß.

Die in den BMWi-Erstüberlegungen skizzierte Neuregelung der KRITIS-Schwellenwerte für Erzeugungsanlagen würde eine massive Ausweitung auf eine Vielzahl von Erzeugungsanlagen darstellen. Daher ist es unerlässlich, die organisatorischen und systemischen Folgen auf den

Energieerzeugungsanlagenpark im Detail zu untersuchen. Weder BMWi noch BNetzA haben bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Folgenabschätzung zu den Erstüberlegungen vorgelegt. Nach einer Einschätzung der Energiewirtschaft sind hiervon u.a. negative Auswirkungen auf die Erbringung von Systemdienstleistungen und eine Verzerrung von EE-Betreibermodellen zu erwarten.

2 Erstüberlegungen des BMWi zur Novelle der BSI-KritisV

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) erwägt im Zuge der Novelle der BSI-KritisV eine Absenkung des Schwellenwertes von 420 MW auf 36 MW in Bezug auf die installierte elektrische Netto-Nennleistung von Stromerzeugungsanlagen. Zur Begründung wird angeführt, dass sich aus Sicht des Referats III C5 der Anwendungsbereich der BSI-KritisV danach bestimmen sollte, welche Bedeutung einer Erzeugungsanlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung zukommt (Systemrelevanz). Hierfür entscheidend sind vorrangig die technischen Eigenschaften einer Anlage und ihr Standort. Der bisherige Regelungsansatz der BSI-KritisV, wonach Anlagen hinsichtlich der Einordnung als KRITIS lediglich auf Basis bestimmter Schwellenwerte (Versorgungsgrad) betrachtet werden, ist insoweit nur eingeschränkt geeignet, KRITIS zu bestimmen, da die Bedeutung einer Anlage für das Gesamtsystem einer ganzheitlichen Betrachtung der Wirkung und der Funktionen bedarf. Das Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat (BMI), welches in der Sache der BSI-KritisV federführend ist, bewertet den bisherigen Identifikationsansatz (Versorgungsgrad) in seiner Evaluation der Verordnung als grundsätzlich geeignet.

Im Rahmen des UP KRITIS vertreten das BMWi und die BNetzA die Überlegung, die Schwellenwerte der BSI-KritisV vor diesem Hintergrund an die Vorgaben der „Verordnung (EU) 2016/631 der Kommission vom 14. April 2016 zur Festlegung eines Netzkodex mit Netzanschlussbestimmungen für Stromerzeuger“ (RfG-VO) und ihrer bereits national erfolgten Umsetzung in Deutschland anzupassen. Dies kommt einer Orientierung an den in der RfG-VO identifizierten Stromerzeugungsanlagen (Anlagen) ab Typ C gleich (Erfassung von Anlagen des Typs C und D). Kennzeichnend für die Anlagenkategorien des Typs C und D ist ihre große Bedeutung für die Stabilität des Stromversorgungssystems insgesamt (Systemrelevanz). Denn diese Anlagen müssen bestimmte Anforderungen erfüllen, etwa im Hinblick auf die Primärregelfähigkeit, Inselnetzfähigkeit und Schwarzstartfähigkeit. Dass diese Anlagen, die aufgrund dieser technischen Eigenschaften einen besonderen Beitrag für den sicheren Betrieb der Stromnetze leisten, bisher nicht besonderen Cybersicherheitsanforderungen genügen müssen, führe aus Sicht des BMWi langfristig zu Wertungswidersprüchen.

Eine Absenkung nach den oben genannten Kriterien des Schwellenwertes von 420 auf 36 MW hätte nach derzeitiger Definition bezogen auf Einzelanlagen die Folge, dass etwa 300 weitere Erzeugungsanlagen zukünftig IT-Sicherheitsmindestanforderungen genügen müssten. Bisher

überschreiten etwa 60 Stromerzeugungsanlagen in Deutschland den derzeitigen Schwellenwert hinsichtlich der installierten Leistung von 420 MW. Die Anzahl der KRITIS-Betreiber würde sich voraussichtlich von heute 25 Betreibern auf etwa 180 Betreiber erhöhen.

Bei den vorgenannten Ausführungen handelt es sich um *Annahmen-basierte Erstüberlegungen*, die keine inhaltliche Positionierung des BMWi und der BNetzA darstellen.

3 BDEW-Einschätzung

Der BDEW begrüßt den offenen Dialog zwischen BMWi, BNetzA und der Energiewirtschaft. Sollte es zu einer potenziellen Neuregelung im Rahmen der Novelle der BSI-Kritis-V kommen, ist das vorrangige Ziel aus Sicht des BDEW, die operative IT-Sicherheit des Energiesystems zu stärken und dies sowohl in einer energiewirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich sinnvollen Herangehensweise anzugehen.

In Bezug auf die vorgenannten Erstüberlegungen seitens des BMWi und der BNetzA gilt es, einige Kernaspekte zu berücksichtigen.

3.1 Methodik: Kriterien zur Bewertung der „Bedeutung einer Anlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung“

Das BMWi und die BNetzA erachten laut Erstüberlegungen den „Versorgungsgrad“¹ gemäß BSI-KritisV als nicht ausreichend, um die Bedeutung einer Anlage zur Versorgung der Allgemeinheit mit einer kritischen Dienstleistung zu bestimmen. Die „Bedeutung einer Erzeugungsanlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung“ ließe sich unter Berücksichtigung der technischen Eigenschaften einer Anlage und ihres Standorts ermitteln. Im Kern bedeutet dies, dass eine monokausale Bewertung einer Anlage als KRITIS anhand der installierten elektrischen Netto-Nennleistung gemäß Anhang 1 Teil 3 BSI-KritisV als nicht sachgemäß betrachtet wird.

Der BDEW stimmt dieser Einschätzung grundsätzlich zu: Eine monokausale Bewertung der „Bedeutung einer Anlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung“ wird im Lichte des Regelungsziels der BSI-KritisV der Komplexität des Energiesystems nicht gerecht. Bereits zur Einführung der BSI-KritisV im Jahr 2016 wies die Branche darauf hin, dass der gewählte Schwellenwert keine entscheidenden Kriterien wie Netzstabilität oder Systemrelevanz von Erzeugungseinheiten berücksichtigt. Dies widerspricht insofern dem Grundgedanken der BSI-KritisV, da auch in der entsprechenden Begründung zur Verordnung (B. Besonderer Teil, Zu § 1

¹ Laut § 1 (4) BSI-KritisV: „Versorgungsgrad: ein Wert, mittels dessen der Beitrag einer Anlage oder Teilen davon im jeweiligen Sektor zur Versorgung der Allgemeinheit mit einer kritischen Dienstleistung bestimmt wird.“

Nr. 1 Abs. 3) als Ziel der BSI-KritisV genannt wird, jene Anlagen zu identifizieren, „deren Funktionsfähigkeit für die Versorgung der Allgemeinheit erhalten werden muss“.

Systemrelevanz

Zur Bemessung der „Bedeutung einer Anlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung“ werden in den BMWi-Erstüberlegungen nun die Vorgaben der RfG-VO herangezogen. Demnach müssen die Anlagen der Typen C und D, die ab 1.07.2017 neu an das Stromnetz zur Übertragung und Verteilung angeschlossen wurden bzw. über einen neuen Netzanschlussvertrag (z.B. aufgrund technischer Umrüstungen) verfügen, bestimmte Anforderungen erfüllen, etwa im Hinblick auf die Primärregelfähigkeit, Inselnetzfähigkeit und Schwarzstartfähigkeit. Erwägungsgrund 9 RfG-VO formuliert diese Einschätzung:

„Die Bedeutung von Stromerzeugungsanlagen sollte nach ihrer Größe und ihren Auswirkungen auf das Gesamtsystem bewertet werden.“

Das Abstellen lediglich auf die Netto-Nennleistung wird im Rahmen der RfG-VO somit explizit ausgeschlossen. Erwägungsgrund 13 RfG-VO konkretisiert weiter:

„Die Anforderungen an Stromerzeugungsanlagen des Typs C sollten eine präzise, stabile und gut steuerbare dynamische Echtzeitreaktion vorsehen, die es ermöglicht, wichtige Systemdienstleistungen zu erbringen, um die Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten.“

Gemäß RfG-VO müssen Stromerzeugungsanlagen mit Netzanschlussvertrag von Juli 2017 an ab einer Netto-Nennleistung von 36 MW demnach Primärregel-, Inselnetz- und Schwarzstartfähig sein, um die Anforderungen für den Netzanschluss zu erfüllen. Um die von Seiten des BMWi vorgebrachten Wertungswidersprüche des derzeitigen Bestimmungsansatzes nicht zu reproduzieren, muss daher eine Neuregelung des KRITIS-Schwellenwerts für Stromerzeugungsanlagen zwingend das Kriterium der Netto-Nennleistung mit weiteren technisch und vertraglich fixierten Fähigkeiten einer Anlage vereinen.

3.2 Folgeabschätzung: Negative Effekte auf das Energiesystem vermeiden

Die in den BMWi-Erstüberlegungen erwogene Absenkung auf 8,56 % der bestehenden Schwellenwerte kommt einer drastischen Ausweitung der KRITIS-Definition gleich. Nach Angabe von BMWi und BNetzA wären hiervon 300 zusätzliche Erzeugungsanlagen betroffen, was einem Anstieg von 600 % entsprechen würde. Insgesamt müssten somit weitere 155 Betreiber die Umsetzung der sehr hohen Anforderungen des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG nachweisen, was wiederum einem Anstieg der regulierten Betreiber von 720 % gleichkommen würde. **Seitens des BMWi und der BNetzA wurden darüber hinaus bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Abschätzungen der wirtschaftlichen und systemischen Rückwirkungen einer**

Umsetzung der BMWi-Erstüberlegungen vorgelegt. Im Folgenden werden daher einige ökonomische und systemische Auswirkungen diskutiert.

Operative IT-Sicherheit stärken, administrative Aufwände minimieren

Im Dialog zwischen BMWi, BNetzA und Energiewirtschaft äußert die BNetzA die Annahme, dass der bestehende risikobasierte Ansatz des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG ausreichend Flexibilität biete für ein abgestuftes Schutzniveau für Anlagen ab 36 MW, in dessen Folge der Erfüllungsaufwand verringert werden könnte. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass dies nicht zutrifft.

Die administrativen Aufwände im Rahmen der Umsetzung des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG sind erheblich. Sie bewegen sich zwischen einem niedrigen bis mittleren sechsstelligen Betrag, abhängig von der Größe einer Anlage. Ein Großteil der Mehraufwände ist zurückzuführen auf umfassende Dokumentationspflichten (Erstellung und Aktualisierung von Richtlinien, Dokumentation von Maßnahmen, etc.) und Nachweiserbringungen (Erst-, Überwachungs-, Rezertifizierungsaudit durch Dritte in engen zeitlichen Abständen). Einerseits ist der Mehrwert stark begrenzt, der hieraus für die operative IT-Sicherheit einer Anlage erwächst. Andererseits sind diese Aufwendungen als Fixkosten einzuordnen, da diese unabhängig vom zu erreichenden Schutzniveau erbracht werden müssen. Erst die von einer Risikoanalyse abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen gemäß Anhang A ISO/IEC 27001 eröffnen Flexibilitäten, um die Resilienz von informationstechnischen Systemen einer Energieanlage gegen Cyberangriffe zu stärken.

Für Anlagen ab 36 MW ist ein **abgestufter technischer und administrativer Sicherheitsansatz** empfehlenswert, der die „Bedeutung einer Anlage für eine sichere und störungsfreie Stromerzeugung“ würdigt und gleichzeitig ein adäquates Gesamtschutzniveau des Stromerzeugungsanlagenparks ermöglicht. Die Erfahrungen aus der Umsetzung der IT-Sicherheitsanforderungen zeigen, dass es sachgemäß ist, dass alle Anlagen neben einem Perimeterschutz, also organisatorische und technische Maßnahmen zum Schutz von Netzwerken und Komponenten, vor allem einen robust gesicherten Fernwirk- bzw. Fernbedienzugriff am Stand der Technik vorweisen müssen. Großanlagen ab 420 MW Netto-Nennleistung erfüllen die heutigen IT-Sicherheitsanforderungen (Sicherheit-in-der-Tiefe-Ansatz). Sie müssen ein zertifiziertes Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) nachweisen und umfangreiche Sicherheitsvorkehrungen leisten. Kleinanlagen und dargebotsabhängige EE-Anlagen ab 36 bis 420 MW Netto-Nennleistung mit Primärregelfähigkeit bzw. Fähigkeit zur schnellen Neusynchronisierung sollten die soeben genannten Anforderungen erfüllen, ohne deren Umsetzung kleinteilig dokumentieren zu müssen.

Das Bundesinnenministerium schlägt im Kabinettsentwurf eines IT-Sicherheitsgesetz 2.0 vom 16.12.2020 vor, die Kategorie „Unternehmen im besonderen öffentlichen Interesse“ nach § 2 (14) einzuführen. Diese werden zwar nicht den Kritischen Infrastrukturen gleichgestellt, doch ihre Funktionsfähigkeit wird seitens des Gesetzgebers als essenziell für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft angesehen. Neben der Pflicht zur Registrierung beim BSI, der

Benennung einer zu den üblichen Geschäftszeiten erreichbaren Stelle und der Meldung von Sicherheitsvorfällen sollen derlei Unternehmen zur Vorlage einer Selbsterklärung zur IT-Sicherheit nach § 8e Abs. 4a angehalten werden. Darin müssten alle zwei Jahre die für die Wertschöpfung maßgeblichen IT-Systeme benannt, organisatorische und technische Vorkehrungen zur Vermeidung von Störungen identifiziert und Vorkehrungen nach dem Stand der Technik nachgewiesen werden.

Damit schlägt das BMI die Einführung eines schlankeren Ansatzes für „Unternehmen im besonderen öffentlichen Interesse“ vor, in dessen Folge einerseits diese von den erheblichen Dokumentations- und Prüfpflichten des bisherigen BSIG anteilig verschont bleiben würden und andererseits das IT-Sicherheitsniveau in der Wirtschaft gehoben werden kann. Aus Sicht des BDEW erscheinen die BMWi-Erstüberlegungen im Vergleich widersprüchlich: Eine diesbezügliche Neuregelung würde eine Ungleichbehandlung der Betreiber von Energieanlagen gegenüber „Unternehmen im besonderen öffentlichen Interesse“ darstellen, da diese – trotz begrenzte Rückwirkung einer Einzelanlage auf ein sicheres und verlässliches Energiesystem – einen erheblichen Mehraufwand durch die umfangreiche Konformitätspflicht mit dem IT-Sicherheitskatalog nach § 11 1b EnWG erbringen müssten. Dies hätte insbesondere negative Effekte auf Anlagen ab 36 MW, die im Folgenden ausgeführt werden.

Auswirkungen im Kontext struktureller Weiterentwicklungen im Energiesystem

Nach Erhebung in der deutschen Energiewirtschaft sind die Mehrkosten pro Energieanlage in einem niedrigen bis mittleren sechsstelligen Bereich pro Anlage zu verorten, die durch den Erfüllungsaufwand des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG erwachsen. Die von einer Ausweitung hauptsächlich betroffenen Anlagen sind Teil des nicht-regulierten Bereichs des deutschen Energiesystems. Da ihre Betreiber die Investitionen in den Bau und Betrieb von Stromerzeugungskapazitäten wettbewerblich am Markt refinanzieren, könnte die Umsetzung der geplanten Maßnahmen in der Folge nicht nur die Wirtschaftlichkeit von Anlagen ab 36 MW bedrohen, sondern auch die Komplexität in der Erbringung von Systemdienstleistungen unnötig steigern (siehe Abschnitt „Erbringung von Systemdienstleistungen“).

Hinsichtlich der Ausgestaltung einer Neuregelung in Bezug auf die Einordnung von Energieanlagen als KRITIS sind im Zuge einer Folgeabschätzung maßgeblich zwei Aspekte zu berücksichtigen. Diese ergäben sich durch eine Absenkung des Schwellwertes auf 36 MW unter Vernachlässigung der weiteren bedeutsamen Punkte, wie die für die Systemrelevanz wichtige Erbringung von Systemdienstleistungen.

Erbringung von Systemdienstleistungen

Durch die reine Absenkung des Schwellwertes wären neben den bisher maßgeblich betroffenen großen konventionellen und KWK-Anlagen, sehr zentral auch kleine und mittlere KWK-Anlagen sowie Erneuerbare Energie Anlagen (Parks) auf Basis von Wind, Photovoltaik, Biomasse/-gas, etc. betroffen. Durch die Änderung der § 13 und 13a EnWG und die Streichung der § 14, 15 und 18 EEG im Zuge des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes, werden oben er-

wähnte EE- und KWK-Anlagen perspektivisch zum 1. Oktober 2021 aus dem Einspeisemanagement in die Redispatch-Maßnahmen überführt. Bereits aus dieser Überführung können sich große Belastungen für kleine und mittlere Anlagen aus Datenlieferungsverpflichtungen und Prozessumstellungen ergeben. Aus diesem Grund wurden zur Umsetzung des sogenannten „Redispatch 2.0“ zwei unterschiedliche, sich ergänzende Bilanzierungsmodelle ausgestaltet, die die wirtschaftlichen Spielräume im Betrieb kleiner und mittlerer Biomasse-, Wind- und PV-Anlagen berücksichtigen.

Der Redispatch 2.0 ist dabei so ausgelegt, dass die Anlagen zwischen den Modellen wechseln können, um sowohl auf Seiten der Netzbetreiber als auch bei Direktvermarktern und Anlagenbetreibern Effizienzen zu heben. Dies geht damit einher, dass beispielsweise der operative Betrieb vom Direktvermarktern auf die Netzbetreiber übergehen, oder umgekehrt. Diese Prozesse wären bei einer Einordnung von Erzeugungsanlagen als Kritische Infrastruktur wesentlich erschwert und könnten in den dafür vorgegebenen Fristen nicht umgesetzt werden. Dies ist jedoch gerade bei kleinen und mittleren Anlagen für die Lieferung qualitativ hochwertiger Planungsdaten von großer Bedeutung. Eine Absenkung des KRITIS-Schwellwerts bei Vernachlässigung der wirklichen Beiträge zur Systemsicherheit könnten daher volkswirtschaftlich wesentliche Kosten verursachen und zu Lasten der Qualität der Redispatch-Prozesse ab Oktober 2021 führen.

Verzerrung von EE-Betreibermodellen

In Folge einer Absenkung des Schwellwertes auf 36 MW würde zukünftig eine erhebliche Anzahl an EE-Anlagen als KRITIS gelten. Durch die Definition des Begriffes „Betreiber“ nach § 1 Nr. 2 BSI-KritisV würde wiederum eine Vielzahl an Einsatzverantwortlichen (= Direktvermarkter) zu KRITIS-Betreibern. Dies hätte erheblichen Einfluss auf die Geschäftsmodelle und die Wirtschaftlichkeit der so vermarkteten Anlagen. Als Betreiber einer KRITIS würde der Wechsel von Direktvermarktern für den Anlagenbetreiber wesentlich erschwert werden, da zum einen deutlich höhere (Wechsel-)Kosten anfielen und der Wechselprozess als solcher wesentlich erschwert/verlängert würde (bspw. durch den Aufbau der Prozesse und den Nachweis administrativer Pflichten).

Die erhöhten Anforderungen in Folge einer Einordnung als KRITIS und eine ausbleibende Differenzierung der möglichen Beiträge zur Systemsicherheit sowie Fähigkeiten der Anlagen könnten einen wesentlichen Teil der Betriebsmodelle, gerade von kleinen und mittleren KWK- und EE-Anlagen, gefährden.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Begriff der „Wirtschaftseinheit“ in vorgenanntem Erwägungsgrund 9 RfG-VO zu beachten: Eine Absenkung und ein reines Abstellen auf die Netto-Nennleistung könnten dazu führen, dass die Bildung vieler kleiner Windparks mit wenigen Anlagen und gegebenenfalls unterschiedlichen Betreibern ausgereizt würden. Eine solche Dynamik der Zerstückelung der Erzeugungsstruktur würde die Komplexität des Gesamtsystems wesentlich erhöhen, was, wie soeben dargelegt, in der derzeitigen Ausgestaltung den Inhalten des Redispatch 2.0 zuwiderläuft. Hier ist vorgesehen, technische Ressourcen, z.B. ein einzelnes Windrad, zu steuerbaren Ressourcen, z.B. ein Windpark, zusammenzufassen.

Gerade vor dem Hintergrund der beschriebenen Auswirkungen auf den Redispatch 2.0 und den Betrieb von kleinen und mittleren KWK- und EE-Anlagen, ist daher eine Berücksichtigung der Netto-Nennleistung UND der Erbringung von frequenzgebundenen Systemdienstleistungen besonders geboten, da dies die Komplexität des Betriebs und die Bedeutung für die tatsächliche Systemrelevanz wesentlich umfänglicher widerspiegelt.

Eine Neuregelung des KRITIS-Schwellenwerts für Erzeugungsanlagen darf aus Sicht der Energiewirtschaft weder zu einer gesteigerten Komplexität in der Erbringung von Systemdienstleistungen noch zu einer Verzerrung von EE-Betreibermodellen führen. Im Sinne einer sicheren und störungsfreien Energieversorgung müssen vor einer Neuregelung etwaige Folgen hinreichend abgeschätzt werden. Der BDEW empfiehlt daher, die systemischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer derartigen, massiven Ausweitung der Anforderungen des IT-Sicherheitskatalog nach § 11 1b EnWG auf Anlagen ab 36 bis 420 MW Netto-Nennleistung im Voraus empirisch zu untersuchen. Nur so können negative betriebswirtschaftliche und systemische Auswirkungen, wie z.B. auf EE-Betreibermodelle, negative Effekte auf die Dezentralisierung sowie die volkswirtschaftliche Effizienz des Energiesystems vermieden werden.

Inkohärenzen zwischen EU-Mitgliedstaaten verringern statt vergrößern

Auch der Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten macht deutlich: Eine derart massive Absenkung des Schwellenwertes für Energieerzeugungsanlagen ist problematisch und geht verschärfend über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus. Den Rahmen für die Bestimmung kritischer Infrastrukturen in Deutschland gibt die EU-Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (NIS-Richtlinie) vor. Die Richtlinie sieht vor, dass Mitgliedsstaaten neben sektübergreifenden auch sektorspezifische Schwellenwerte anwenden können, um nationalen und sektoralen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Dies führt zu einer starken Inkohärenz bei der Bestimmung sektorspezifischer Schwellenwerte und Bemessungsansätze. So liegt der Schwellenwert für Energieerzeugungsanlagen in Österreich bei 340 MW, in der Tschechischen Republik dagegen bei 500 MW installierter Gesamtkapazität.

Die Europäische Kommission strebt mit dem Legislativvorschlag vom 16. Dezember 2020 über eine NIS-Richtlinie 2 eine Harmonisierung der nationalen Ansätze an. Die Kommission moniert maßgeblich die mangelnde Kohärenz der Ansätze und Schwellenwerte in den Mitgliedstaaten und hat daher einen unionsweiten einheitlichen NIS-Adressatenkreis vorgeschlagen. Bei einer Absenkung des nationalen Schwellenwerts für Energieerzeugungsanlagen auf 36 MW Netto-Nennleistung würde sich Deutschland weit von den Schwellenwerten anderer EU-Mitgliedsstaaten entfernen und so die Inkohärenz auf EU-Ebene weiter erhöhen. Neben den negativen Auswirkungen, die dies auf die generelle Kohärenz der Ermittlung von Betreibern wesentlicher Dienste haben könnte, würde dies zu überproportional hohen Belastungen der deutschen Energiewirtschaft im Vergleich zu anderen EU Mitgliedsstaaten führen. Über die Angleichung

der Schwellenwerte sollte deshalb auf EU-Ebene verhandelt werden und kein deutscher Alleingang vollzogen werden, um Wettbewerbsnachteile im grenzüberschreitenden Handel zu vermeiden.

Ansprechpartner

Yassin Bendjebbour
Betriebswirtschaft, Steuern, Digitalisierung
Telefon: +49 30 300199-1526
yassin.bendjebbour@bdew.de

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