

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf „Marktgestützte Beschaffung nicht frequenzgebundener Systemdienstleistungen“ (§ 12h EnWG-E)

zur Umsetzung von Artikel 31 Abs. 6 bis 8 und Artikel 40 Abs. 5 bis 6
der Strombinnenmarkttrichtlinie zum 31. Dezember 2020

Berlin, 3. Juli 2020

1. Vorbemerkung

Mit der Strombinnenmarktverordnung (Verordnung (EU) 2019/943, kurz „BMVO“) und der Strombinnenmarktrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/944, kurz „BMRL“) wurden von Seiten des europäischen Gesetzgebers Regelungen geschaffen, die tief in das deutsche Energiewirtschaftsrecht hineinwirken. Die Inhalte dieser beiden 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 Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), relevante Stakeholder im Rahmen einer Konsultation in den Prozess zur Ausgestaltung bzw. Überführung der Strombinnenmarktrichtlinie in nationales Recht zu involvieren. Die Fristen zur Kommentierung der vorgestellten Inhalte sind jedoch zu 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 Folgendes voranstellen:

Nach Auffassung des BDEW ist die Frage, "ob" eine Vergütung für Dienstleistungen wie nicht-frequenzgebundener Systemdienstleistungen (NF-SDL) zu erfolgen hat, nicht mit der Ausgestaltung eines Modells für ihre Beschaffung gleichzusetzen. Ein solches Modell regelt lediglich die Art und Weise, wie Angebot und Nachfragen zusammenfinden. Auch die Frage nach der Höhe einer etwaigen Vergütung und deren Zustandekommen - marktlich oder reguliert bestimmt - wird nicht explizit durch die Wahl des Beschaffungsmodells beantwortet.

Grundsätzlich kann für eine angefragte, definierte Leistung eines Anbieters, die ein anfragender Nachfrager/Auftragnehmer in Anspruch nimmt, nicht ohne Weiteres, wie z.B. bei einer gesetzlichen Regelung, davon ausgegangen werden, dass diese Leistung unentgeltlich oder entgeltlich zur Verfügung gestellt oder erbracht wird. Gleichwohl sind in diesem Zusammenhang die Bedeutung und rechtliche Stellung von Technischen Mindestanforderungen festzustellen. Technische Mindestanforderungen sind als Voraussetzung für den Anschluss und Betrieb der Anlagen an das Netz eines Netzbetreibers einzuhalten.

2. Hintergrund

Gemäß den Ausführungen der BMRL 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 konventionellen Kraftwerken, KWK-Anlagen, Anlagen auf Basis von Erneuerbaren Energien, Anlagen 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 BMWi das Projekt „SDL-Zukunft – Zukünftiger Bedarf und Beschaffung von Systemdienstleistungen“ initiiert. Vor diesem Hintergrund wird nun ein Gesetzentwurf zur „Marktgestützten Beschaffung nicht frequenzgebundener Systemdienstleistungen“ zur Konsultation gestellt, der Gegenstand dieser Stellungnahme ist. Auf Basis dieses Gesetzentwurfs wird die Ermächtigungsgrundlage für die Bundesnetzagentur zur Festlegung von detaillierten Regelungen zur Beschaffung von NF-SDL und somit zur inhaltlichen Umsetzung der BMRL geschaffen.

3. Einschätzung des BDEW

In Bezug auf die bisher bereits durch den BDEW eingereichten Rückmeldungen möchte dieser nochmals nachdrücklich darauf hinweisen, dass die ausführlichen Hinweise sowohl zur Bedeutung der Technischen Mindestanforderungen wie auch der Notwendigkeit einer sachgerechten Kostenanerkennung in keiner Weise Berücksichtigung gefunden haben:

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 Rechtsrahmen 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. Dem BDEW ist zudem nicht ersichtlich, wie evtl. zusätzliche Aufwendungen der Netzbetreiber regulatorisch berücksichtigt werden sollen. Der BDEW begrüßt, dass das BMWi in seinem Entwurf auf diese Forderung eingegangen ist. Er kann allerdings nicht nachvollziehen, warum die Kostenanerkennung nur für den in § 12 h (7) eng begrenzten Ausnahmefall geregelt ist, dass die Regulierungsbehörden für Systemdienstleistungen eine Ausnahme für die marktliche Beschaffung nach Absatz 2 festgelegt oder noch keine Spezifikationen und technischen Anforderungen nach Absatz 3 festgelegt oder nach Absatz 4 genehmigt hat. Eine Regelung wie die entsprechende Geltung des §13c (5) muss für die Beschaffung aller Systemdienstleistungen des Absatz 1 gelten. Außerdem muss sich die Zuordnung der Kosten für die Bereitstellung von Blindleistung und -arbeit so in das Anreizregulierungssystem einfügen, dass nicht-sachgerechte Einflüsse auf das Benchmarking vermieden werden. Ohne eine solche Regelung ist dem BDEW nicht ersichtlich, wie evtl. zusätzliche Aufwendungen der Netzbetreiber regulatorisch berücksichtigt werden sollen.

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.

Zu Absatz 1

Der BDEW begrüßt, dass das BMWi auf Begriffe zurückgreift, die in Deutschland für die nicht frequenzgebundenen Systemdienstleistungen üblich sind und die bereits in anderen EU-Rechtsakten verwendet und definiert werden. Eine wörtliche Übernahme der Begriffe aus der deutschen Fassung der BMRL könnte ggf. Unklarheiten hervorrufen, die durch das vom BMWi gewählte Vorgehen verhindert werden. Die in dem Gesetzentwurf in seiner Begründung angeführten Definitionen der nicht frequenzgebundenen Systemdienstleistungen sind aus Sicht des BDEW weitgehend sachgerecht; Änderungen ggü. den im Rahmen des Stakeholderprozesses erörterten Definitionen interpretiert der BDEW als rein redaktionelle Anpassungen. Die Entscheidung über die Beschaffung von NF-SDL muss bei dem Netzbetreiber liegen, der für die jeweilige NF-SDL zuständig ist. Satz 2 sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

„Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen haben diese Systemdienstleistungen nur zu beschaffen, soweit sie diese in ihrem eigenen Netz benötigen und die Systemdienstleistungen nicht bereits durch die Betreiber von Übertragungsnetzen mit entsprechender Zuständigkeit und Regelzonenverantwortung für das gesamte Netz beschafft werden.“ Ebenso sind in der Begründung zu Absatz 1 im zweiten Absatz im ersten Satz nach „bereits“ die Worte „vor Inkrafttreten des Gesetzes“ einzufügen. Für die sachgerechte Anerkennung der Kosten für die Beschaffung von Systemdienstleistungen ist in Absatz 1 zu ergänzen „§13c Absatz 5 gilt entsprechend.“

Der BDEW weist darauf hin, dass eine Legaldefinition der vollständig integrierten Netzkomponenten fehlt. Zudem muss spätestens im Rahmen der Festlegung durch die Regulierungsbehörde eine rechtssichere Klärung der Vorgehenshierarchie hinsichtlich einer etwaigen Beschaffung definiert werden.

Zu Absatz 2

Bereits in seiner Stellungnahme vom 26. Mai 2020 zu den Eckpunkten des BMWi hatte der BDEW angemerkt, dass hinsichtlich der durch die Auftragnehmer des BMWi durchgeführten Bewertungen in Bezug auf die wirtschaftliche Effizienz einer marktlichen Beschaffung festzuhalten ist, dass

- durch die Auftragnehmer des BMWi 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.

Auf Basis der obenstehenden Einschätzung erachtet der BDEW die durch die Auftragnehmer des BMWi, nicht durch die BNetzA, durchgeführte Bewertung als nicht ausreichend, so dass eine ergänzende Konsultation der „Ausnahmen“ als notwendig erachtet wird.

Bezüglich einer Überprüfung von Ausnahmeregelungen sieht es der BDEW wegen der relevanten Einflüsse auf die Netz- und Systemsicherheit ebenfalls als sinnvoll an, die Möglichkeit einer effizienten marktgestützten Beschaffung nicht frequenzgebundener Systemdienstleistungen in angemessenen Abständen regelmäßig zu prüfen. Der BDEW weist darauf hin, dass dabei zu berücksichtigen ist, dass sich durch Änderungen bzgl. der Beschaffung nicht frequenzgebundener Systemdienstleistungen immer auch Auswirkungen auf Kostenanerkennungssachverhalte ergeben, deren sachgerechte Ausgestaltung innerhalb von Regulierungsperioden immer wieder eine Herausforderung darstellen werden. Dies ist angemessen zu berücksichtigen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 Satz 4 besagt, dass die von der BNetzA festzulegenden Spezifikationen und Anforderungen sicherstellen sollen, dass die marktgestützte Beschaffung der jeweiligen Systemdienstleistung nicht zu einer Reduzierung der Einspeisung vorrangberechtigter Elektrizität führt. Es ist klarzustellen, dass eine mit der Bereitstellung von Blindleistung durch Stromerzeugungsanlagen ggf. physikalisch bedingte geringfügig geringere Wirkleistungsbereitstellung hier nicht gemeint ist.

Zu Absatz 4

Insofern die Regulierungsbehörde von der Regelung Gebrauch machen sollte, dauerhaft oder vorübergehend auf eine eigene Festlegung zu verzichten und die erforderlichen Spezifikationen und Anforderungen von den Betreibern der Elektrizitätsversorgungsnetze gemeinsam erarbeiten zu lassen, sieht der BDEW eine öffentliche Konsultation der Inhalte weiterhin als erforderlich.

Eine Konsultation sollte beim Wechsel zwischen den Genehmigungsvarianten zu Absatz 2, 3 und 4 stets vorgesehen werden.

Zu Absatz 6

Im Sinne einer Klarstellung sollte § 12h Abs. 6 EnWG-E wie folgt ergänzt werden:

*Die Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen sind verpflichtet, alle **zur effizienten marktgestützten Beschaffung von nicht frequenzgebundenen Systemdienstleistungen nach Absatz 1** erforderlichen Informationen auszutauschen und sich untereinander abzustimmen, damit die Ressourcen optimal genutzt sowie die Netze sicher und effizient betrieben werden und die Marktentwicklung erleichtert wird.*

Ausgeschlossen ist die Weitergabe von Informationen zwischen Netzbetreibern, die Vereinbarungen oder Vertragsverhältnisse zwischen Netzbetreibern und Anlagenbetreibern betreffen, sofern der Anlagenbetreiber nicht Kenntnis davon hat und dieser dem Informationsaustausch zugestimmt hat.

Zu Absatz 7

Der Anlagenbetreiber sollte nur dann zur Vorhaltung der Schwarzstartfähigkeit verpflichtet werden können, wenn es ihm technisch möglich ist.

4. 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