



Beschluss

Az. BK6-20-295

In dem Festlegungsverfahren

zu Ausnahmeentscheidungen von der marktgestützten Beschaffung von nicht frequenzgebundenen Systemdienstleistungen

unter Beteiligung der

Uniper Kraftwerke GmbH, Holzstraße 6, 40221 Düsseldorf, vertreten durch die Geschäftsführung,

– Beigeladene –

hat die Beschlusskammer 6 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn, gesetzlich vertreten durch ihren Präsidenten Jochen Homann,

durch den Vorsitzenden Christian Mielke,
den Beisitzer Dr. Jochen Patt
und den Beisitzer Jens Lück,

am 18.12.2020 beschlossen:

1. Für die nichtfrequenzgebundene Systemdienstleistung Kurzschlussstrom wird keine marktgestützte Beschaffung durch Übertragungsnetzbetreiber oder Verteilnetzbetreiber durchgeführt.
2. Ein Widerruf bleibt vorbehalten.

Gründe

I.

1. Das Festlegungsverfahren betrifft den Erlass von Ausnahmeentscheidungen von der marktgestützten Beschaffung nichtfrequenzgebundener Systemdienstleistungen (im Weiteren „**nfSDL**“) nach § 12h Abs. 4 EnWG. Die Regelungen des § 12h EnWG basieren auf den Vorgaben der in nationales Recht umzusetzenden Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (**Strommarkt-Richtlinie**) aus dem Clean-Energy Gesetzespaket der EU. Mit Inkrafttreten des neuen § 12h EnWG am 27.11.2020 sind die nfSDL zur Spannungsregelung (besser bekannt als Blindleistung), zur Trägheit der lokalen Netzstabilität, zum Kurzschlussstrom, zur dynamischen Blindstromstützung, zur Schwarzstartfähigkeit und zur Inselbetriebsfähigkeit grundsätzlich in marktgestützten Verfahren zu beschaffen, soweit sie für einen sicheren, zuverlässigen und effizienten Netzbetrieb erforderlich sind. Die Bundesnetzagentur kann gem. § 12h Abs. 4 S. 1 EnWG Ausnahmen von der Verpflichtung zur marktgestützten Beschaffung von Systemdienstleistungen nach § 29 Abs. 1 EnWG festlegen, wenn diese wirtschaftlich nicht effizient ist; sie kann auch einzelne Spannungsebenen ausnehmen. Über diese Ausnahmen hat die Bundesnetzagentur nach § 12h Abs. 4 S. 2 EnWG erstmalig bis zum 31.12.2020 ohne Anhörung zu entscheiden. Gewährt sie eine Ausnahme, überprüft sie ihre Einschätzung spätestens alle drei Jahre und veröffentlicht das Ergebnis, vgl. § 12h Abs. 4 S. 3 EnWG.

2. Zur Unterstützung und Vorbereitung der Ausnahmeentscheidungen der Bundesnetzagentur wurde vom BMWi ein Gutachten ausgeschrieben und an ein Konsortium¹ vergeben, das unter anderem auch die Frage der Effizienz der marktgestützten Beschaffung der einzelnen nfSDL bewerten und eine Empfehlung aussprechen sollte, für welche nfSDL eine marktgestützte Beschaffung grundsätzlich Effizienzeffekte bringen kann. In dem Gutachten wurde ein Analysehorizont von 2021 bis 2025 zu Grunde gelegt. Das Gutachten wurde in der Zeit ab Januar 2020 erstellt und in Workshops mit betroffenen Marktakteuren, Verbänden und Netzbetreibern sowie dem BMWi unter Anhörung der

¹ Das Konsortium bestand aus: ef.Ruhr – Die Energiedienstoffabrik, HEMF – House of Energy Marketes & Finance der Universität Duisburg/ Essen, bbh –becker büttner held, neon - neue energieökonomik, Re-expertise.

BNetzA diskutiert. Die für die vorliegende Ausnahmeentscheidung relevanten Ergebnisse wurden am 20.10.2020 im Rahmen des Ergebnispapiers „Effizienzprüfung marktgestützter Beschaffung von nicht-frequenzgebundenen Systemdienstleistungen (NF-SDL)“ (im Weiteren **„Ergebnispapier“**)² veröffentlicht. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte Bezug genommen.

II.

1 Rechtsgrundlage

Tenziffer 1 findet ihre Rechtsgrundlage in § 12h Abs. 4 S.1 EnWG. Tenziffer 2 ergibt sich aus § 49 VwVfG Bund und § 12h Abs. 4 S. 3 EnWG.

2 Formelle Entscheidungsvoraussetzungen, Adressaten

Die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für die vorliegende Entscheidung folgt aus § 54 Abs. 1 Hs. 1 EnWG. Die Beschlusskammer ist zur Entscheidung gemäß § 59 Abs. 1 S. 1 EnWG ermächtigt.

Die Festlegung betrifft Betreiber von Übertragungsnetzen mit Regelzonenverantwortung (vgl. § 12h Abs. 1 EnWG) und Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen, soweit Letztere die in Abs. 1 genannten nfSDL in ihrem eigenen Netz benötigen oder die Systemdienstleistungen im Einvernehmen mit den Betreibern von Übertragungsnetzen mit Regelzonenverantwortung beschaffen (vgl. § 12h Abs. 2 EnWG).

Eine Anhörung war nach § 12h Abs. 4 S. 2 EnWG entbehrlich. Die Bundesnetzagentur hat die Einleitung des Verfahrens in ihrem Amtsblatt Nr. 23 vom 09.12.2020 bekannt gemacht.

² „Effizienzprüfung marktgestützter Beschaffung von nicht-frequenzgebundenen Systemdienstleistungen (NF-SDL)“, Bericht im Vorhaben „SDL-Zukunft“, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Verf.: Dr. Ingmar Schlecht (Neon), Dr.-Ing. Christian Wagner (ef.Ruhr), Dr. Wieland Lehnert (bbh), Dr. Michael Bucksteeg (HEMF), Aiko Schinke-Nendza (HEMF), Nadine Voß (bbh), Fassung vom 18.08.2020, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/ergebnispapier-effizienzpr%C3%BCfung-nf-sdl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Die Entscheidung über die Ausnahmen ist nach § 12h Abs. 4 S. 2 EnWG erstmalig bis zum 31.12.2020 zu treffen.

Die Landesregulierungsbehörden sind gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 EnWG über die Einleitung und den Abschluss des Verfahrens informiert worden. Das Bundeskartellamt und die Landesregulierungsbehörden hatten gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 EnWG Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Länderausschuss hatte gemäß § 60a Abs. 2 S. 1 EnWG Gelegenheit zur Stellungnahme.

3 Materielle Entscheidungsvoraussetzungen

3.1 Regelungsgegenstand der Festlegung

Die Festlegung regelt die Bestimmung einer Ausnahme von der marktgestützten Beschaffung der nfSDL „Kurzschlussstrom“ (Tenorziffer 1). Eine Ausnahme kann nach § 12h Abs. 4 EnWG durch die Bundesnetzagentur festgelegt werden, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass eine marktgestützte Beschaffung für eine einzelne nfSDL wirtschaftlich nicht effizient ist. Aus Effizienzgründen sollten Netzbetreiber Systemdienstleistungen nur dann aus eigenen Netzbetriebsmitteln beschaffen, wenn dies wirtschaftlicher ist als die Erbringung durch Marktteilnehmer.³ Damit wird dem Effizienz- und Kostenspargedanken des § 1 EnWG Rechnung getragen.

3.2 Anwendungsbereich

Die Festlegung betrifft sowohl die Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom durch Übertragungsnetzbetreiber als auch durch Verteilnetzbetreiber, siehe oben unter II.2.

3.3 Begriffsdefinition nfSDL Kurzschlussstrom

Die vorliegende Entscheidung betrifft die Ausnahme von der marktgestützten Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom. Nach dem Willen des Gesetzgebers und der amtlichen Begründung zu § 12h EnWG wird Kurzschlussstrom wie folgt beschrieben:

³ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 12h EnWG, BT-Drs. 19/21979 v. 31.08.2020, S. 14.

„Unter Kurzschlussstrom (...) ist ein insbesondere von einer Synchronmaschine oder durch einen netzbildenden Umrichter eingespeister Strom aufgrund einer durch einen Fehler verursachten Spannungsabweichung zu verstehen. Relevant ist dabei der Anfangs-Kurzschlusswechselstrom (= Effektivwert des Wechselstromanteils eines zu erwartenden Kurzschlussstroms im Augenblick des Kurzschlusseintritts). Dieser trägt u.a. dazu bei, das selektive Abschalten von Betriebsmitteln zu ermöglichen“.⁴

In einfacheren Worten zusammengefasst ist darunter der Strom zu verstehen, der von den an das Netz angeschlossenen Erzeugungslagen und Einrichtungen mindestens kurzfristig eingespeist werden muss, damit im Fehlerfall in einem Stromnetz Schutzrichtungen für das Netz und Netzbetriebsmittel auslösen können und der Fehlerfall lokal eingegrenzt wird. Dieser Strom, auch als Kurzschlussstrom bezeichnet, wird heute primär von synchron rotierenden Maschinen bereitgestellt. Die Wirkungsweise ist - stark vereinfacht - vergleichbar mit dem Funktionsprinzip von Sicherungen in einem haushaltsüblichen Sicherungskasten eines Wohnhauses. Kommt es zu einem Kurzschluss im Hausnetz, z. B. durch das Berühren zweier Leiter, löst der Sicherungsautomat aufgrund einer Überlastung, d. h. eines zu hohen Stromflusses, aus. Das gleiche Prinzip gilt auch im Stromnetz. Auch dort ist zur Detektion eines Kurzschlusses, z.B. auf Grund von atmosphärischen Einwirkungen, das Überschreiten eines Schwellwerts der Stromstärke erforderlich. Dazu haben die Netzbetreiber sicherzustellen, dass ausreichend Erbringer von Kurzschlussstrom vorhanden sind.

3.4 Methode der Effizienzprüfung

Um die wirtschaftliche Effizienz einer marktgestützten Beschaffung einer nFSDL bestimmen zu können, sind verschiedene Kriterien zu bilden und in der Einzelfallbetrachtung zu berücksichtigen und zu bewerten. Die Bundesnetzagentur macht dazu die Ergebnisse aus dem Ergebnispapier des Gutachterkonsortiums in der Fassung vom 18.08.2020 zum Bestandteil dieser Entscheidung.⁵

Folgende Kriterien sind von dem Gutachterkonsortium entwickelt und von der Bundesnetzagentur nach eingehender Prüfung übernommen worden:

⁴ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 12h EnWG, BT-Drs. 19/21979 v. 31.08.2020, S. 14.

⁵ a.a.O., S. 3.

1. *Beurteilung Marktgröße im Verhältnis zu den Transaktionskosten für die Etablierung einer marktgestützten Beschaffung*

Zu beurteilen ist einerseits die Frage, ob die möglichen Effizienzgewinne aus einer marktgestützten Beschaffung der nfSDL die Kosten für die Etablierung und den Betrieb des dafür erforderlichen Marktes übersteigen. Andererseits stellt sich die Frage, ob für einen funktionierenden Markt ausreichend potenzielle Anbieter der nfSDL existieren oder ggf. die Gefahr einer Ausnutzung von Marktmacht besteht.⁶

2. *Anreize für eine marktgestützte Beschaffung*

Zum einen stellt sich die Frage, ob eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL Anreize dafür bietet, dass für die Erbringung der nfSDL die günstigste zur Verfügung stehende Option ausgewählt wird (statische Effizienz). Zum anderen gilt es zu beurteilen, ob eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL geeignete Anreize setzt, sodass in diejenigen Technologien investiert wird, welche die nfSDL am effizientesten erbringen können (investive Effizienz). Letztlich ist sowohl in Bezug auf die statische als auch die investive Effizienz zu beurteilen, ob eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL Anreize für den Netzbetreiber setzt, effizient zwischen einer Eigenerbringung und einer marktgestützten Beschaffung der nfSDL abzuwägen.⁷

3. *Auswirkungen auf Strommärkte und Strompreise*

Es gilt zu beurteilen, welche Auswirkungen eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL auf andere Strommärkte, wie z. B. den Regelreservemarkt, hat. Neben ökonomisch effizienten Abwägungen der Anbieter, auf welchem Markt eine Leistung erbracht wird, ist grundsätzlich auch ökonomisch schädliches Verhalten in Form von strategischem Bietverhalten denkbar. Hier sind auch Verteilungseffekte zu berücksichtigen, wenn z.B. durch neu eingeführte Vergütungen nunmehr durch die SDL-Erbringung Deckungsbeiträge erwirtschaftet werden könnten oder auch Netzentgeltsteigerungen eintreten könnten.⁸

4. *Auswirkungen auf die Systemsicherheit und die Umweltverträglichkeit*

Zu beurteilen ist zum einen, ob eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL mit einer sicheren Betriebsführung vereinbar ist oder ggf. im Konflikt mit der Netz- und

⁶ Ergebnispapier, S. 32f.

⁷ Ergebnispapier, S. 34f.

⁸ Ergebnispapier, S. 35.

Systemstabilität steht. Zudem anderen gilt es zu beurteilen, welche Folgen eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL für die Umwelt, z. B. in Form von CO₂-Emissionen oder Ressourcenverbrauch, mit sich bringt.⁹

Das Ergebnis der Prüfung und Bewertung der unter 1-4 genannten Kriterien ergibt sich dabei nicht durch eine reine Addition der Teilprüfungen, sondern die Effizienz der marktlichen Beschaffung kann auch bereits durch einzelne Kriterien ausgeschlossen sein.¹⁰ So ist beispielsweise die marktliche Beschaffung unabhängig von den übrigen Prüfkriterien auszuschließen, wenn hierdurch die Systemsicherheit nachhaltig gefährdet würde.

3.5 Ausschluss der marktgestützten Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom aus Systemsicherheits- oder Umweltschutzgründen

Würde die Systemsicherheit nachhaltig gefährdet, wäre eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom bereits aus diesem Grund auszuschließen. Eine marktgestützte Beschaffung von Kurzschlussstrom würde allerdings die Netz- und Systemsicherheit weder positiv noch negativ beeinflussen: Da die Einspeisung von Kurzschlussstrom automatisch (s.u. S. 8f.) und in einheitlicher Qualität erfolgt, wären alle potentiellen Anbieter von Kurzschlussstrom sowohl gleichermaßen geeignet als auch verfügbar.

Weil bei marktlicher Beschaffung ein Gleichgewichtspreis von „Null“ auftreten würde (s.u. S. 9), hätte sie keinen Einfluss auf Einsatz- oder Investitionsentscheidungen. Daher wären durch eine marktgestützte Beschaffung keine Umweltauswirkungen zu erwarten.

Damit ist die marktgestützte Beschaffung jedenfalls nicht bereits aus Systemsicherheits- oder Umweltschutzgründen ausgeschlossen.

⁹ Ergebnispapier, S. 35f.

¹⁰ Ergebnispapier, S. 37.

3.6 Prüfung der wirtschaftlichen Effizienz einer marktgestützten Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom

Ausweislich des § 12h Abs. 4 EnWG kann die Bundesnetzagentur Ausnahmen von der Verpflichtung der marktgestützten Beschaffung gem. § 29 EnWG festlegen, wenn diese wirtschaftlich nicht effizient ist.

Anhand der unter 3.4 Nr. 1-3 beschriebenen Kriterien erfolgt im Folgenden eine Prüfung, ob eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom wirtschaftlich effizient wäre.

Eine marktliche Beschaffung ist dann effizient, wenn die Transaktionskosten die Effizienzgewinne gegenüber anderen Beschaffungsformen nicht übersteigen.¹¹ Als Transaktionskosten werden alle mit der Durchführung einer Beschaffung einhergehenden Kosten für Organisation von und Beteiligung an der Beschaffung bezeichnet.¹² Märkte gehen meist deshalb mit erhöhten Transaktionskosten einher, da es sowohl anbieter- als auch nachfrageseitig mit Kosten verbunden ist, an einem Markt teilzunehmen bzw. einen solchen zu organisieren – beispielsweise aufgrund von Kosten für die notwendigen Abstimmungsprozesse. Eine verpflichtende Erbringung weist dagegen meist geringere Transaktionskosten auf. Die wirtschaftliche Effizienz kann nach der Gesetzesbegründung zu § 12h EnWG aber fehlen, wenn die Systemdienstleistung in ausreichendem Maße als inhärente Eigenschaft von Erzeugungsanlagen erbracht wird und ein darüber hinaus gehender Bedarf nicht besteht.¹³

Vorstehendes Verständnis zu Grunde gelegt ist die marktgestützte Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom nicht effizient.

Denn die Einspeisung von Kurzschlussstrom erfolgt aufgrund der physikalischen Eigenschaften von Synchronmaschinen aktuell inhärent.¹⁴ Heute wird der Kurzschlussstrom insbesondere von direktgekoppelten Synchronmaschinen und vereinzelt rotierenden Phasenschiebern in ausreichender Menge bereitgestellt. Die Bereitstellung erfolgt durch alle Erbringer zwangsläufig als inhärente Eigenschaft. Das bedeutet, dass die Erbringer die Bereitstellung von Kurzschlussstrom nicht „abstellen“ können, vielmehr geht mit ihrer

¹¹ Ergebnispapier, S. 39.

¹² Vgl. hierzu und zum Folgenden: Ergebnispapier, S. 31.

¹³ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 12h EnWG, BT-Drs. 19/21979 v. 31.08.2020, S. 15.

Bauart die Bereitstellung von Kurzschlussstrom inhärent einher; eine „Nichteinspeisung“ ist praktisch nicht möglich.

Für die Erbringer, heute überwiegend Synchronmaschinen, entstehen zudem keine zusätzlichen Kosten für die Vorhaltung und den Abruf des Kurzschlussstroms. Auch bezogen auf die Kapazität ergeben sich keine zusätzlichen Kosten für die Bereitstellung eines Kurzschlussstroms, da die Errichtung der Erbringer aus anderen Motiven (bspw. Bereitstellung von elektrischer Energie durch Kraftwerke) erfolgt. Der Kurzschlussstrom wird in diesem Fall als „kostenneutrales Nebenprodukt“ bereitgestellt.

Daher ist festzuhalten, dass die Erbringung der nfSDL Kurzschlussstrom bereits heute kostenneutral erfolgt und eine marktliche Beschaffung folglich nicht zu einem Effizienzgewinn führen würde. Im heutigen System sind damit keine weiteren aktiven Maßnahmen zur Erbringung notwendig. Umgekehrt fallen weder für die (bestehende) Kapazität noch für die Vorhaltung des Kurzschlussstroms zusätzliche Kosten an, sodass die aktuelle Erbringung aus Synchronmaschinen grundsätzlich als effizient einzustufen ist.¹⁵ Für die Umsetzung einer marktlichen Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom müssten dagegen Organisations- und Kommunikationsstrukturen geschaffen werden, deren Kosten größer Null sind. Die marktliche Beschaffung ist folglich auch aus dieser Perspektive nicht sinnvoll und würde in der aktuellen Situation sogar zu Effizienzverlusten führen.

Aufgrund der inhärenten Erbringung der nfSDL Kurzschlussstrom sieht die Beschlusskammer auch nicht, dass eine marktgestützte Beschaffung eine wettbewerbsstimulierende Anreizwirkung entfalten könnte oder positiv auf andere Märkte ausstrahlen könnte. Es gibt auch für den Netzbetreiber keine Notwendigkeit für die Beschaffung zusätzlicher Fremd- oder Eigenerbringung von Kurzschlussstrom.

Damit ist eine marktgestützte Beschaffung der nfSDL Kurzschlussstrom wirtschaftlich nicht effizient und wird gem. § 12h Abs. 4 EnWG ausgeschlossen.

¹⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Ergebnispapier, S. 37 ff.

¹⁵ Ergebnispapier, S. 38.

4 Widerrufsvorbehalt

Der Widerrufsvorbehalt in Tenorziffer 2 ist erforderlich, da nach § 12h Abs. 4 S. 3 EnWG die Entscheidungen der Bundesnetzagentur spätestens alle drei Jahre auf das Fortbestehen ihrer Erforderlichkeit einer Ausnahmeentscheidung für die marktgestützte Beschaffung der betroffenen nfSDL, hier Kurzschlussstrom, zu überprüfen sind. Die Rahmenbedingungen für die Entscheidungen können sich aufgrund der sich verändernden Erzeugungslandschaft und sich ändernder Anforderungen der betroffenen Übertragungs- und Verteilernetze an die Betriebs- und Systemführung und der Entwicklung neuer Technologien verändern. Hierdurch kann auch eine zum Entscheidungszeitpunkt festgestellte fehlende Effizienz einer marktgestützten Beschaffung zukünftig als effizient zu bewerten sein. Ein Widerruf der vorliegenden Entscheidung kann aus diesen Gründen sachgerecht und notwendig werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei der Bundesnetzagentur (Hausanschrift: Tulpenfeld 4, 53113 Bonn) einzureichen. Es genügt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cecilienallee 3, 40474 Düsseldorf) eingeht.

Die Beschwerde ist zu begründen. Die Frist für die Beschwerdebegründung beträgt einen Monat. Sie beginnt mit der Einlegung der Beschwerde und kann auf Antrag von dem oder der Vorsitzenden des Beschwerdegerichts verlängert werden. Die Beschwerdebegründung muss die Erklärung, inwieweit der Beschluss angefochten und seine Abänderung oder Aufhebung beantragt wird, und die Angabe der Tatsachen und Beweismittel, auf die sich die Beschwerde stützt, enthalten. Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 76 Abs. 1 EnWG).

Christian Mielke
Vorsitzender

Dr. Jochen Patt
Beisitzer

Jens Lück
Beisitzer