



Beschluss

Az. BK6-20-297

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 Inselbetriebsfähigkeit 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 Bundesnetzagentur diskutiert. Die für die vorliegende Ausnahmeentscheidung relevanten Ergebnisse wurden

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

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.

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

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 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 Inselbetriebsfähigkeit (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 Inselbetriebsfähigkeit durch Übertragungsnetzbetreiber als auch durch Verteilnetzbetreiber, siehe oben unter II.2.

3.3 Begriffsdefinition nfSDL Inselbetriebsfähigkeit

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

„Die Fähigkeit zur Regelung von Spannung und Frequenz bei dem unabhängigen Betrieb eines ganzen Netzes oder eines Teils eines Netzes, das nach der Trennung vom Verbundnetz isoliert ist“.

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

Die Inselbetriebsfähigkeit von Kraftwerken wird zwingend für den Netzwiederaufbau nach einem Schwarzfall benötigt. Sie ist erforderlich, damit das Verbundnetz wiederaufgebaut und/ oder Teilnetze weiterhin mit Spannung versorgt werden können. Hierdurch kann geholfen werden, die Versorgung von Endkunden mit Elektrizität in einem schwarzgefallenen Netzgebiet wiederherzustellen. Dazu muss bei einem größeren überregionalen Netzausfall im Rahmen des Netzwiederaufbaus zunächst ein Teilnetz wieder mit Spannung versorgt werden, damit anschließend - unter Beachtung des Leistungsgleichgewichtes im Stromnetz - wieder Lasten und Einspeiser zugeschaltet werden können.

Dazu ist es technisch notwendig, dass die Erzeugungsanlagen, die für die nfSDL Inselbetriebsfähigkeit herangezogen werden (derzeit überwiegend konventionelle Erzeugungsanlagen in der Hoch- und Höchstspannungsebene), in der Lage sind, in kritischen Netz-situationen kontrolliert in einen Teilnetzbetrieb überzugehen und diesen stabil zu beherrschen und aufrecht zu erhalten. Dazu müssen sie insbesondere die Spannung und die Frequenz im entsprechenden Teilnetz in vorgegebenen Bereichen regeln und damit stabil halten können. Dies umfasst auch die Fähigkeit, die durch die Zuschaltung von Erzeugungsanlagen erzeugten Wirkleistungssprünge ausregeln und damit Lastzuschaltungen ermöglichen zu können. Näheres zu den Anforderungen regeln die technischen Regelwerke der RfG-VO⁴ und deren (nationale) Umsetzung in den technischen Anschlussrichtlinien der entsprechenden VDE-Regeln.⁵

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.⁶

⁴ RfG VO: Networkcode for Generators, EU (VO) 2016/631 vom 14. April 2016 zur Festlegung eines Netzkodex mit Netzanschlussbestimmungen für Stromerzeuger.

⁵ Vgl. dazu VDE-AR N 4120 und 4130 in Abschnitt 10.2.1.4.

⁶ a.a.O., S. 3.

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

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.⁷

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, so dass 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.⁸

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 Bieterverhalten 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.⁹

⁷ Ergebnispapier, S. 32f.

⁸ Ergebnispapier, S. 34f.

⁹ Ergebnispapier, S. 35.

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 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.¹⁰

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.¹¹ 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 *Inselbetriebsfähigkeit* aus Systemsicherheits- oder Umweltschutzgründen

Die Inselbetriebsfähigkeit ist eine zentrale Systemdienstleistung zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Systemsicherheit. Die großflächige Verfügbarkeit von Inselbetriebsfähigkeit durch die verpflichtenden Vorgaben aus den TAR trägt maßgeblich zur Systemsicherheit bei. Ob eine marktliche Beschaffung der Inselbetriebsfähigkeit zu einer Verschlechterung der Systemsicherheit führen würde, wie es im Ergebnispapier anklingt¹², und daher von einer marktlichen Beschaffung Abstand zu nehmen wäre, kann aufgrund der nachfolgenden Ausführungen aber dahinstehen.

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

3.6 Prüfung der wirtschaftlichen Effizienz einer marktgestützten Beschaffung der nfSDL *Inselbetriebsfähigkeit*

¹⁰ Ergebnispapier, S. 35f.

¹¹ Ergebnispapier, S. 37.

¹² Vgl. Ergebnispapier S. 70.

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 Inselbetriebsfähigkeit wirtschaftlich effizient wäre.

Eine marktliche Beschaffung ist dann effizient, wenn die Transaktionskosten die Effizienzgewinne gegenüber anderen Beschaffungsformen nicht übersteigen.¹³ Als Transaktionskosten werden alle mit der Durchführung einer Beschaffung einhergehenden Kosten für Organisation von und Beteiligung an der Beschaffung bezeichnet.¹⁴ 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 Bereitstellung von Inselbetriebsfähigkeit erfolgt derzeit durch konventionelle Kraftwerke¹⁵. Für alle neu an das Stromnetz angeschlossenen und anzuschließenden Erzeugungsanlagen an das Hochspannungs- und Höchstspannungsnetz sind nach der RfG-VO und deren Umsetzung in den VDE-Anschlussregeln die technischen Parameter zur Erbringung der nfSDL Inselbetriebsfähigkeit durch die Vorgaben zur Regelung der Spannung und Frequenz für das Verhalten dieser Anlagen im Netz vorgeschrieben.¹⁶ Die technischen Anforderungen an die Inselbetriebsfähigkeit stellen somit weitestgehend keine exklusive Fähigkeit dar,¹⁷ vielmehr sind sie von allen Erzeugungsanlagen, die in den Anwendungsbereich dieser Regelungen fallen, ohnehin verpflichtend vorzuhalten, damit sie an das Netz angeschlossen werden können. Nach der RfG-VO betrifft dies Anlagen der

¹³ Ergebnispapier, S. 39.

¹⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Ergebnispapier, S. 31.

¹⁵ Vgl. Ergebnispapier S. 64.

¹⁶ Lediglich die technische Anforderung der nfSDL Inselbetriebsfähigkeit zur Beherrschung von Leistungssprüngen muss darüber hinaus von den Anlagen bereitgestellt werden können. Dazu müssen Stromerzeugungsanlagen in der Lage sein, ihr Wirkleistungsverhalten mindestens auf 55% ihrer Maximalkapazität verringern zu können. Der Aufwand der Anlagen dafür wird als sehr gering eingeschätzt.

¹⁷ Vgl. im Ergebnispapier u.a. S. 65.

Typenklassen C-D, also Anlagen mit einer Anschlussleistung ab 36 MW.¹⁸. Vor dem Inkrafttreten der europarechtlichen Regelungen aus der RfG-VO galt diese Verpflichtung für Erzeugungsanlagen mit einer Mindestanschlussleistung von 100 MW.

Das Volumen für potentielle neue Anbieter von Inselbetriebsfähigkeit für eine marktgestützte Beschaffung ist daher gering. Es würde dasselbe Anbieterfeld und Marktvolumen existieren, wie es derzeit auch ohne eine marktgestützte Beschaffung bereits besteht. Potentielle neue Anbieter zur Erbringung der nfSDL Inselbetriebsfähigkeit, z. B. durch erneuerbare Erzeugungsanlagen, müssten hohe Zusatzkosten für technische Nachrüstungen ihrer Anlagen einkalkulieren. Inselbetriebsfähige Erzeugungsanlagen als Teil der Netzwiederaufbaukonzepte der Netzbetreiber müssen stets und dargebotsunabhängig zur Verfügung stehen, was Kapazität, Vorhaltung und Abruf betrifft. Damit dies von dargebotsabhängigen Erzeugungsanlagen wie Wind oder PV-Anlagen stets gewährleistet sein kann, wäre die Nachrüstung von Speichern notwendig, um diese nfSDL erbringen zu können. Damit einhergehen würden hohe Transaktionskosten für die Teilnahme an einem Markt zur Beschaffung der Inselbetriebsfähigkeit.

Zudem müssten für die Umsetzung einer marktlichen Beschaffung der nfSDL Inselbetriebsfähigkeit auch Organisations- und Kommunikationsstrukturen geschaffen werden, deren Kosten ebenfalls größer Null sind. Die Transaktionskosten eines Marktes sind daher in jedem Fall deutlich größer Null und übersteigen das bestenfalls geringe Effizienzpotential. Die marktliche Beschaffung ist folglich aus dieser Perspektive nicht sinnvoll und würde in der aktuellen Situation zu Effizienzverlusten führen.

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

¹⁸ Siehe Beschluss BK6-16-166 vom 14.04.2018 zur Genehmigung eines gemeinsamen Vorschlages der ÜNB für die Schwellenwerte für die Maximalkapazität von Stromerzeugungsanlagen des Typs B, C, und D gem. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2016/631.

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 Inselbetriebsfähigkeit, 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