

Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)
bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

REGELN ZUM ANSCHLUSS NEUER KRAFTWERKE UND ZUR NETZNUTZUNG

Stellungnahme

Mai 2007

0.) Präambel

Das vorliegende Papier versucht eine Klärung von anstehenden Fragen zum Netzzugang für Kraftwerke in Deutschland mit einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive. Dabei zeichnen sich drei Problembereiche ab:

- Durch die Neuregelung der Netzentgelte auf der Höchst- und Hochspannungsebene gibt es zurzeit keinen Anreiz mehr, Kraftwerke nahe den Verbrauchszentren zu errichten. Investoren werden somit ihre Standortentscheidungen ohne Einbeziehung möglicher Netzzusatzkosten, die durch ihre Standortwahl entstehen, treffen.
- Der Kernenergieausstieg sowie die Altersstruktur des bestehenden Kraftwerkparks führen zu einem erheblichen Ersatzbedarf an Kraftwerken. Unter den heutigen Preisrelationen sind dafür auch in erheblichem Umfang Kohlekraftwerke nötig, die bevorzugt an der Küste und/oder an der Rhein-Ruhr-Schiene geplant werden. In Süddeutschland fallen hingegen erhebliche Stromerzeugungskapazitäten weg.
- Der geplante Ausbau der Windenergie in Offshore-Anlagen wird die Küstenstandorte als Einspeisepunkte für hohe Leistungen noch stärker gewichten.

Je nach Geschwindigkeit dieser drei Prozesse kann es mittel- bis langfristig zu erheblichen Umstrukturierungen in den Stromerzeugungsstandorten kommen. Bisher ausreichende Stromtrassen könnten sehr bald die entstehenden Transporterfordernisse vor allem in Nord-Süd-Richtung nicht mehr bewältigen, so dass ein Engpassmanagement erforderlich wird, bis die Netze ausgebaut sind. Die bisherige Gesetzeslage ohne eine G-Komponente für Kraftwerksbetreiber und die Vorrang-Einspeiseregulungen für Strom aus erneuerbaren Energien könnten dabei zu einem Widerspruch zwischen rechtlichen Vorgaben und energietechnischen Erfordernissen führen.

Für einen kurzen bis mittleren Zeithorizont werden aus heutiger Sicht derartige Umstrukturierungen noch als ausreichend gering eingeschätzt, so dass durch Maßnahmen des so genannten Redispatching eine ökonomisch nicht-diskriminierende Behandlung von bereits existierenden Kraftwerken und Neubauten lösbar erscheint.

In diesem Sinne sind die nachfolgenden Positionen zum Engpassmanagement zu interpretieren: Die Beibehaltung eines einheitlichen Marktgebietes mit einem Strompreis wird als ökonomisch bedeutend angesehen und der Marktzutritt von Newcomern soll als den Wettbewerb belebend positiv unterstützt werden. Ein rechtzeitiger Netzausbau ist deshalb sehr wichtig.

1.) Unzureichender Wettbewerb auf den Energiemärkten

Die gegenwärtige Situation auf den deutschen und europäischen Elektrizitäts- und Gasmärkten ist bisher durch unzureichende Wettbewerbsintensität als Folge der Dominanz weniger marktbeherrschender Unternehmen charakterisiert. Die Großhandelsmärkte sind immer noch durch oligopolistische Preis- und Mengenbildung gekennzeichnet. Die Regulierungsbehörden müssen deshalb die negativen Effekte verfestigter oligopolistischer Marktstrukturen durch eine aktive, auf Wettbewerbsförderung ausgerichtete Gesetzesanwendung ausgleichen (vgl. § 1 Abs. 2 EnWG).

2.) Wettbewerbsfördernder Netzausbau

Die Übertragungsnetze und die Kuppelkapazitäten an den Grenzen müssen so ausgebaut werden, dass der Markteintritt leistungsfähiger Wettbewerber durch Bau neuer Kraftwerke nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch möglich wird. Dieser Weg ist als ein marktwirtschaftskonformer und verfassungsrechtlich unproblematischer Weg vorzugswürdig gegenüber der Entflechtung bestehender Kraftwerkskapazitäten. Ein den freizügigen Netzzugang sichernder Netzausbau ist elementare Voraussetzung für Investitionen in den Kraftwerksbau.

Derzeit sind die Planungsverfahren für neue Trassen sehr zeitaufwändig und können sich als Hindernis für einen erforderlichen Netzausbau erweisen. Hier ist über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinaus eine weitere gesetzliche und politische Unterstützung notwendig, um zügige Trassenerweiterungen zu erreichen.

3.) Leitlinien zur Engpassbewirtschaftung

Die Netzanschluss- und Netzzugangsregelungen bei Engpässen müssen diskriminierungsfrei ausgestaltet sein. Vorrangregeln für Alt-Kraftwerke (Bestandskraftwerke) sind mit den Vorgaben des EG-Rechts und des deutschen EnWG (§§ 17, 20) unvereinbar. Deshalb verstößt die Berufung darauf, dass eine bestehende Leitung durch den Anschluss eines Alt-Kraftwerks erschöpft ist, gegen den Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit.

4.) Maßstab des Netzausbaus

Allen Kraftwerksbetreibern muss als Voraussetzung für wirksamen Stromwettbewerb ein uneingeschränkter, diskriminierungsfreier Zugang zu leistungsfähigen und sicheren Übertragungsnetzen mit hinreichenden Transportkapazitäten möglich sein. Dazu ist ein Netzausbau erforderlich, der langfristige und unter den Marktteilnehmern abgestimmte Prognosen berücksichtigt. Der Bau neuer Kraftwerke ist fraglich, wenn Newcomern eine freizügige Netznutzung ohne dauerhafte Engpässe nicht möglich ist. Die Höchstspannungsnetze müssen daher so strukturiert werden, dass der Transport von Strom von den Erzeugungsanlagen zu den Verbrauchszentren auf keine bzw. möglichst wenige netztechnische Engpässe stößt. Die Betreiber der Übertragungsnetze – überwiegend in der Rechtsform der GmbH organisierte Tochtergesellschaften der vier großen Energieversorgungsunternehmen in Deutschland – sind daher kraft Gesetzes (§§ 11ff. EnWG) zu einem von ihnen über die Netznutzungsentgelte zu finanzierenden bedarfsgerechten Ausbau der Netze verpflichtet, der einen Anschluss neuer Kraftwerke an ihre Netze ohne dauerhafte Engpässe zulässt. Maßstab des Ausbaus ist § 1 EnWG. Eine an den Zielen des § 1 Abs. 1 und Abs. 2 EnWG orientierte Energieversorgung verlangt nach einem flächendeckend ausreichenden Netzausbau als notwendige Bedingung zur Schaffung wirksamen Wettbewerbs auf den Elektrizitätsmärkten.

5.) Anschlusszugang und Netzzugang

Ein Ausbau der Übertragungsnetze, wozu auch die bedarfsgerechte Erweiterung gehört, ist nicht nur erforderlich, um der Nachfrageentwicklung Rechnung zu tragen, sondern auch notwendig, wenn Kraftwerke an ganz neuen Standorten gebaut werden. Der Betreiber eines neuen Kraftwerks trägt die Kosten, die sich aus dem Anschluss des Kraftwerks an das (erweiterte) Höchstspannungsnetz ergeben, da die Leitung vom Kraftwerk zu dem in Betracht kommenden nächstgelegenen geeigneten Anschlusspunkt nicht Bestandteil des Übertragungsnetzes ist. Während Übertragungsnetze in der Vergangenheit vom Stromproduzenten primär nach dem Grundsatz einer lastnahen Erzeugungsallokation aufgebaut worden sind und der Kraftwerksbetreiber die Kosten des Brennstofftransportes in sein Versorgungsgebiet zu tragen hatte, wird es in Zukunft durch die steigende Windenergieeinspeisung in Norddeutschland und durch den Bau neuer Kohlekraftwerke an der Küste einen deutlichen Anstieg von Leitungstransiten in Nord-Süd- und Nord-West-Richtung geben. Die Netzausbauplanung muss diesen zusätzlichen Übertragungsaufgaben rechtzeitig Rechnung tragen.

6.) Diskriminierungsfreier Netzzugang

Wenn des EG-Recht und das deutsche Recht (vgl. § 1 Abs. 2 i.V. mit § 20 EnWG) eine preisgünstige Versorgung durch offene Märkte und durch Wettbewerb der

Stromerzeuger erreichen wollen, so muss der Zugang zum Netz diskriminierungsfrei gewährleistet sein. Wer ein neues Kraftwerk bauen will, braucht die Planungssicherheit, dass dieses das Übertragungsnetz ohne rentabilitätsgefährdende Engpässe nutzen kann. Es ist Aufgabe und Verpflichtung der Übertragungsnetzbetreiber, in Abstimmung mit der Bundesnetzagentur den Bedarf an Transportkapazität unter Berücksichtigung der vorhandenen und der geplanten Kraftwerksstandorte und der elektrischen Verbrauchsschwerpunkte langfristig im Voraus abzuschätzen und das Netz entsprechend auszubauen, damit alle zur Deckung der Stromnachfrage und eines wirksamen Stromwettbewerbs erforderlichen Netznutzungsbegehren einschließlich der EEG-Verpflichtungen befriedigt werden können. Bei Streit über einen bedarfsgerechten Netzausbau hat die Bundesnetzagentur nach §§ 11ff. EnWG zu entscheiden, ob die Übertragungsnetzbetreiber dieser gesetzlichen Verantwortung entsprechen. Netzausbau ist in aller Regel günstiger als ein dauerhaftes Engpassmanagement im Übertragungsnetz. Kapazitätsengpässe, die bei veränderter räumlicher Verteilung der Nachfrage nach Netznutzungskapazitäten, bei zusätzlichen Transitudurchleitungen oder bei Eintritt neuer industrieller Großkunden in den Markt entstehen können, sind daher durch rechtzeitigen Ausbau der Übertragungsnetze zu vermeiden bzw. so schnell wie möglich zu beseitigen.

7.) EnWG-Ausbauverpflichtungen und EEG-Vorrangregelungen

Gemäß § 20 EnWG besteht grundsätzlich die gesetzliche Verpflichtung der Netzbetreiber, auch konventionellen, planbar einsetzbaren thermischen Kraftwerken uneingeschränkten Netzzugang zu gewähren. Die EEG-rechtlichen Vorrangregelungen schränken diese Verpflichtung nicht ein. Die ausdrückliche Einspeisungsverpflichtung ist in das EEG nur deshalb aufgenommen worden, weil Kraftwerke, die auf erneuerbaren Energien basieren, unregelmäßig Strom liefern und sich hier ohne klare gesetzliche Regelung die Frage nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit einer Einspeisung von Strom aus Windspitzen vor allem in nachfrageschwachen Zeiten gestellt hätte. Der für EEG-Strom getroffene uneingeschränkte Einspeisevorrang darf nicht zu Lasten der geplanten neuen fossil befeuerten Kraftwerke gelöst werden.

8.) Kein Vorrang von „Bestandskraftwerken“ – wettbewerbsfördernder Netzzugang

Jeder Kraftwerksbetreiber hat einen Anspruch gemäß § 17 EnWG auf Herstellung eines Netzan schlusses mittels eines Anschlusserrichtungs- und Anschlussnutzungsvertrages, und er hat einen Anspruch gemäß §§ 20 Abs. 1 und 21 Abs. 1 EnWG auf Nutzung des Netzes zu diskriminierungsfreien Entgelten. Um Diskriminierungen von neu in den Markt eintretenden Kraftwerksbetreibern zu verhindern, steht dem Netzbetreiber kein Wahlrecht zu, welche Anträge auf Netzan schluss und Netzzugang er positiv bescheidet. Anträge auf Netzan schluss

sind unverzüglich in der Reihenfolge ihres Eingangs zu prüfen. Die Übertragungsnetzbetreiber haben sich gegenüber bestehenden Netznutzungen sowie gegenüber neuen Netznutzungsanträgen von Gesellschaften, die dem gleichen Konzern angehören, neutral zu verhalten. Jede Bevorzugung konzernzugehöriger Kraftwerke ist ihnen gemäß § 20 Abs. 1 EnWG untersagt. Es gibt daher keine Netzreservierung für „alte“ Kraftwerke bzw. für Kraftwerksneubauten, die stillgelegte alte Konzernkraftwerke ersetzen. Verträge zwischen Netzbetreibern und konzernzugehörigen Kraftwerksgesellschaften, die neuen Kraftwerksbetreibern bei Engpässen eine nachrangige Position zuweisen, sind gemäß § 30 EnWG missbräuchlich.

Die Aufrechterhaltung von Netzengpässen darf nicht als Instrument zur Verringerung der Betriebslaufzeiten konkurrierender Newcomer-Kraftwerke an kostengünstigen Stromerzeugungsstandorten eingesetzt werden. Unter historischen Gebietsmonopolbedingungen optimierte Standorte alter Kraftwerke dürfen beim Netzzugang in preislicher Hinsicht keine Vorzugsstellung gegenüber neuen Standorten genießen, zumal neue Standorte für Großkraftwerke in verbrauchsstarken Regionen im Inland Newcomern nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Der Grundsatz der Entfernungsunabhängigkeit der Netznutzungsentgelte ist derzeit unter den gegebenen Umständen aufrechtzuerhalten. Ob in Zukunft eine G-Komponente einzufügen ist, bedarf der näheren Untersuchung. Bei strukturellen Netzengpässen müssen Mechanismen der Engpassbewirtschaftung gefunden werden, die Newcomer-Kraftwerke wirtschaftlich genauso gut wie alle anderen vergleichbaren Kraftwerke stellen. Soweit ein Redispatching in dieser Situation nicht installiert wird, ist zu prüfen, ob neu errichteten Newcomer-Kraftwerken für eine Übergangszeit durch Gesetz oder Verordnung Priorität bei der Netznutzung einzuräumen ist.

9.) Aufgabe der Bundesnetzagentur: Netzausbauverpflichtungen durchsetzen

Hält ein Netzbetreiber in dem von ihm der BNetzA vorzulegenden Netzausbau (§ 12 Abs. 3a EnWG) den Ausbau seines Netzes unter Bedarfsaspekten i.S. von § 11 EnWG nicht für erforderlich, weil nach seiner Einschätzung über das von ihm betriebene Netz die in Zukunft zu erwartende Transportnachfrage befriedigt werden kann, so trifft ihn dafür die Beweislast. Er muss bei seiner Bedarfsprognose den Ausbau des Netzes für regelzonenüberschreitende Übertragungskapazitäten für den europäischen Strommarkt und für den Ausbau der Windenergie berücksichtigen. Kommt es zu einem unzureichenden Netzausbau durch den Netzbetreiber, so muss die Bundesnetzagentur auf den Netzbetreiber einwirken, seine Ausbaupflichten zu erfüllen. Insbesondere kann die Regulierungsbehörde bis zur endgültigen Entscheidung gemäß § 72 EnWG vorläufige Anordnungen treffen, um einen sofortigen Beginn der Netzausbauplanungen angesichts des langwierigen Planungs- und Bauverfahrens sicherzustellen. Sie kann dabei die einstweilige Anordnung davon abhängig machen, dass der Anschlusspetent sich bereit erklärt, die Kosten der eingeleiteten Planungsmaßnahmen zu tragen, wenn im Hauptsacheverfahren sein Netznutzungsantrag abgewiesen werden sollte oder er auf die Verwirklichung des Kraftwerksbaus verzichtet.

10.) Sanktionen – Ausnahmen nur bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit

Hat der Netzbetreiber auf den sich abzeichnenden Bedarf nicht rechtzeitig durch Ausbau seiner Netze reagiert und kann deshalb den uneingeschränkten Netzzugang wegen Kapazitätsmangels nicht herstellen, so muss er für den Schaden, den er durch einen schuldhaft verspäteten Netzausbau verursacht hat, gemäß § 32 Abs. 3 EnWG dem Nutzungspetenten Ersatz leisten.

Die erforderlichen Ausbaukosten sind Netzkosten, die sowohl im Rahmen einer kostenbasierten Überprüfung der Entgelte nach § 21 Abs. 2 EnWG als auch im Rahmen der Anreizregulierung nach § 21a EnWG zu beachten sind. Wirtschaftlich unzumutbar i.S. von §§ 11ff. EnWG ist ein Ausbau des Übertragungsnetzes nur dann, wenn die durch den konkreten Netzausbau entstehenden Kosten für die dadurch indirekt belasteten Netznutzer zu nicht unerheblicher Steigerung der Stromkosten führen würden. Dabei müssen Kostensenkungseffekte aus der durch den Netzausbau verbesserten Wettbewerbssituation berücksichtigt werden.

11.) Informationspflichten des ÜNB bei Neuanschlussanfragen

Um einen Netzanschlusspetenten in die Lage zu versetzen, selbständig eine belastbare Abschätzung des ihn möglicherweise betreffenden Engpassrisikos vorzunehmen, sollten ihm durch den Übertragungsnetzbetreiber der aktuelle Stand und die zu erwartenden Entwicklungen der Netzinfrastruktur, der Erzeugung, der Verbrauchslasten und des internationalen Austauschs offengelegt werden, soweit diese dem Übertragungsnetzbetreiber bekannt oder zugänglich sind.

Dies umfasst zur Netzinfrastruktur ein knotenscharfes Übertragungsnetzmodell, möglichst unter Einschluss benachbarter Übertragungsnetze, in dem alle wesentlichen Betriebsmittel und topologischen Angaben mit ihren technisch-physikalischen Kenngrößen enthalten sind, also den vollständigen Netzschemaplan mit allen Stromkreisen 380 kV, 220 kV mit Längenangaben, Seiltypen und Nennbelastbarkeit und die Netzkuppeltransformatoren 380/220 kV mit ihrer Nennkapazität.

Die Informationen zur Erzeugung sollten die verfügbaren Daten über Bestand und Entwicklung des Kraftwerksparks beinhalten, insbesondere die Kraftwerke (Bestandskraftwerke, Neubaukraftwerke und Abschaltungen) über 100 MW installierte elektrische Leistung getrennt nach Primärenergiebasis und Kraftwerkstyp mit Mindest- und Höchstleistung, Jahr der Inbetriebnahme und erwarteter Restlaufzeit, ferner privilegierte Einspeisungen nach EEG und KWK-G, insbesondere die Dauerlinie der Windenergieeinspeisung.

Hinsichtlich der Verbrauchslasten sollten die verfügbaren Informationen zu knotenbezogenen Lastgangdaten (Entnahmen großer Abnahmestellen und

unterlagerter Netze zumindest für repräsentative Stark- und Schwachlastfälle) offengelegt werden.

Die Informationen zum internationalen Austausch sollten die Ein- und Ausspeisungen von und zu benachbarten Regelzonen umfassen.

***Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender),
Wolfgang Ballwieser, Charles B. Blankart, Torsten J. Gerpott,
Ludwig Gramlich, Hans-Jürgen Haubrich, Bernd Holznagel,
Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Franz Jürgen Säcker,
Wolfgang Ströbele, Peter Vary***