

POSITIONEN



Flexibilität honorieren –

Vermiedene Netzentgelte sachgerecht weiterentwickeln

Einleitung:

Unter der Zielsetzung, die Netzentgeltregulierung an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen, hat die Bundesregierung einen Entwurf für eine Netzentgeltmodernisierungsgesetz (NeMoG) vorgelegt. Es stellt ab auf die Abschaffung der vermiedenen Netznutzungsentgelte (VNE).

Während die Abrechnung von VNE für Einspeisung aus volatilen Anlagen, nicht zuletzt Wind und PV, immer schon unsachgerecht war, ist die Zahlung der VNE an steuerbare, insbesondere an KWK, unverändert angemessen. Steuerbare, flexible und dezentrale (im Wortsinne des § 3 [11] EnWG: „an das Verteilernetz angeschlossene verbrauchs- und lastnahe“) Anlagen vermeiden tatsächlich Netznutzung und wirken also netz- und systementlastend.

Einer grundlegenden Neuordnung der Netzentgeltsystematik steht nichts entgegen. Das Weißbuch Strommarkt hatte ein Zielmodell für staatlich veranlasste Preisbestandteile und Netzentgelte avisiert, u.a. mit dem Ziel, einen Markt für Flexibilitätsoptionen voranzubringen. Während dieses Modell bis heute nicht vorliegt, geht der Impuls des NeMoG zur Abschaffung von VNE über den Vorschlag des Weißbuchs hinaus und bricht mit dem dort noch vertretenen Prinzip des Vertrauensschutzes und greift unmittelbar und rückwirkend in den Bestand ein.

Gerade die Flexibilität steuerbarer KWK-Anlagen ist für die Integration von Wind und PV ins Energiesystem der Zukunft von großer Bedeutung. Dies rechtfertigt die Zahlung von VNE in Übereinstimmung mit der EU-Energieeffizienzrichtlinie.

Die aktuellen VNE-Zahlungen in Höhe von gut 1,7 Mrd. Euro entfallen in etwa hälftig auf Erneuerbare und Nicht-Erneuerbare. Während die Zahlungen an Nicht-Erneuerbare in den letzten Jahren nur gering gestiegen (seit 2011 rd. 23%), hat sich das Volumen bei den Erneuerbaren mehr als verdoppelt. Zu berücksichtigen sind bei beiden Gruppen Sondereffekte aus einer veränderten Abrechnung von ÜNB-Netzentgelten.

In jedem Fall reduziert die Abschaffung von VNE für volatile Einspeisung die Netzkosten in denjenigen Bundesländern, in denen die Belastung durch (unsachgerechte) VNE besonders hoch ist.

Das „Einfrieren“ der Berechnungsgrundlagen im NeMoG folgt einem Referenzpreisblatt. Als Referenzpreis soll die um ver-

8KU GmbH Berlin
Schumannstr. 2
10117 Berlin

Telefon 030 24048613
Telefax 030 23455839
E-Mail kontakt@8ku.de
Internet www.8ku.de

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Matthias Dümpelmann
Geschäftsführer 8KU

Berlin, 23. März 2017

schiedene Elemente (z.B. Offshore-Anbindungen) reduzierte Basis des Jahres 2015 gelten. Diese Rückwirkung ist insbesondere bei schon abgeschlossenen Verträgen für das Folgejahr eine klare Durchbrechung des Prinzips des Vertrauensschutzes.

Die gelegentlich geäußerte Vorstellung, den Entfall der Erlöse aus VNE, die z.B. KWK-Anlagen erzielen, durch eine erhöhte KWK-Förderung zu kompensieren, ist inhaltlich problematisch. Zum einen sind Dauer und Ausgang des bei Förderungen ja nötigen beihilferechtlichen Verfahrens mehr als ungewiss; zum zweiten wäre der Umbau einer Systemdienstleistung in einen Fördertatbestand kein Zeichen von Marktorientierung.

Vorschläge:

Im Ergebnis ist festzuhalten:

- Die Zahlung von VNE an steuerbare Anlagen ist weiterhin sachgerecht.
- Nach entsprechendem Monitoring sollte allerdings die Netzentgeltssystematik gezielt weiter entwickelt werden mit Blick auf einen Markt für Flexibilitätsoptionen.
- VNE für volatile Einspeisung sind hingegen nicht sachgerecht und können bereits ab 2018 vollständig abgeschafft werden.

Hintergrund:

Seit der Diskussion um das Strommarktgesetz hat die Bundesregierung auch eine Reform der VNE verfolgt. VNE werden auf der Basis der Regelungen im §18 der Stromnetzentgeltverordnung vom Verteilernetzbetreiber an dezentrale Erzeugungsanlagen ausgezahlt. Hieran hat sich Kritik entzündet. Zum einen aufgrund der regional unterschiedlichen Belastung der Netzentgelte durch diese Zahlungen, zum anderen, weil der Sachverhalt der Netzentlastung Zweifeln begegnet.

1. Entstehung und Begründung der VNE:

Vor der Liberalisierung des Strommarktes beinhaltete der Strompreis neben dem Energiepreis auch die Nutzung aller der eigentlichen Entnahme vorgelagerten Spannungsebenen des Stromnetzes. Der Transport wurde also entfernungsabhängig berechnet.

Durch dezentrale Erzeugung im Netz des örtlichen EVU entstanden Kosten für die Netznutzung in den vorgelagerten Netzebenen gar nicht erst. Wo immer die eingesparte Netznutzung in den vorgelagerten Ebenen hinreichend groß war, entstanden in der Vergangenheit Anreize zum Bau dezentraler Erzeugungseinheiten.

Dieses Grundmodell veränderte sich im Zuge der Liberalisierung des Energiemarktes. Ein Hauptziel der Liberalisierung war es, den Handel von Strom in Deutschland *unabhängig* von der Länge des Transportweges und der realen Netzsituation zu ermöglichen, also Strom aus Kraftwerken unabhängig von ihrem Standort an jeden Kunden liefern zu können. Diese (idealisierte) Vorstellung einer durch Transportnetzkapazität gewährleisteten Kupferplatte basiert in Wirklichkeit jedoch auch auf der entlastenden Funktion dezentraler, verbrauchsnaher Einspeisung. Es entfällt die Nutzung eines (u.U. sogar erst noch auszubauenden) vorgelagerten Netzes, z.B. auf Übertragungsebene. Diesem Umstand wird durch die VNE Rechnung getragen. Sie sind insoweit ein Element der Liberalisierung des Energiemarktes. Die Höhe der ausgezahlten VNE bestimmt sich im Ergebnis nach der nicht erforderlichen (also vermiedenen) Nutzung des vorgelagerten Netzes.

Verbrauchsnah erzeugende, dezentrale Erzeugungsanlagen benötigen weniger Netz als verbrauchsfern einspeisende Erzeugungsanlagen. Hierdurch entsteht ein Vorteil für den Strommarkt und das Gesamtsystem. Um dies zu vergüten, wurden mit der Verbändevereinbarung II (VV II) die vermiedenen Netzentgelte eingeführt. Die

Zahlung der VNE ist in § 18 der Stromnetzentgeltverordnung als „Entgelt für dezentrale Einspeisung“ geregelt.

2. Kritik an den VNE:

Zuletzt wurde aus unterschiedlichen Perspektiven und Interessen Kritik an der Zahlung von VNE geübt:

- VNE werden aktuell auch gezahlt für Strom aus Windkraft und Photovoltaik, sofern sie dezentral ins Netz einspeisen. Die dezentrale Einspeisung von Wind und PV vermeidet zwar zunächst die Nutzung des vorgelagerten Netzes während der Einspeisung. Sie stabilisiert jedoch *nicht* die Bezugssituation des lokalen Verbrauchs. Im Gegenteil, die Einspeisung von Strom aus volatilen Energieträgern erfordert oft weitere Maßnahmen zur Netzstützung. Immer häufiger wird gar zusätzlicher Netzausbau erforderlich. Das gilt vor allem bei Rückspeisung, also dann, wenn vor Ort mehr Strom aus Wind und PV erzeugt als dort verbraucht wird. Der Strom wird dann ins vorgelagerte Netz zurückgespeist, was u.U. dazu führt, dass Netze ausgebaut werden müssen.
- Netzentgelte fallen zudem abhängig von der Netzstruktur (Besiedlungsdichte, Anlagenalter, Abschreibungsgrad) regional unterschiedlich aus. Das gilt auch für die Übertragungsnetze. Trotz der Vorstellung, sie seien eine Art Kupferplatte, drückt sich in diesen Unterschieden unter anderem die Tatsache aus, dass etwa im Osten nachwendebedingt erhebliche Investitionen in das Übertragungsnetz erforderlich waren – anders als in Westdeutschland. Die sehr geringe Bevölkerungsdichte in den ostdeutschen Flächenländern bei sehr hohen Ausbauraten vor allem für Wind onshore führt zu hohen Zahlungen von VNE und belastet die ohnehin hohen regionalen Netzentgelte weiter. Erhöhungen von Netzentgelten etwa im Gefolge der Anbindung von Wind offshore ans Übertragungsnetz würden diese Effekte weiter verstärken.
- Teils wird gar die Angemessenheit der Zahlung von VNE insgesamt – also auch für steuerbar einspeisende Erzeugungsanlagen wie zum Beispiel KWK - in Frage gestellt. Eine netzentlastende Wirkung sei nicht festzustellen, da ja das Netz insgesamt ausgebaut werden müsse. Vor diesem Hintergrund sei eine Förderung (sic!) von einzelnen Erzeugungstechnologien aus Netzentgelten nicht sachgerecht.

- In der Diskussion um den künftigen Umgang mit VNE wurde jüngst auch von Teilen der Bundesregierung die These vertreten, dass die Zahlung von VNE beihilferelevant sei. Hieraus sei auch abzuleiten, dass eine Abschaffung der VNE nur für fluktuierende Einspeiser (und der Erhalt z.B. für KWK) beihilferechtswidrig sei, so dass die VNE in Gänze abzuschaffen seien.

Während die Kritik an der Abrechnung von VNE an volatile Einspeiser berechtigt ist, trifft sie insbesondere bei steuerbaren KWK-Anlagen nicht zu.

3. Detailbewertung NeMoG:

- Das NeMoG **entwertet das Anlagevermögen** insbesondere kommunaler Unternehmen. Es führt aufgrund des unmittelbaren Eingriffs in (wegen ihres systemsichernden Dienstleistungscharakters) begründete und berechnete Erlöse zu unmittelbaren Ergebnisreduzierungen bei diesen Unternehmen. Hinzu kommen u.U. aufgrund dieser Erlöseinbußen unvermeidbare, unmittelbar ergebniswirksame Wertberichtigungen auf diese hocheffizienten und klimaschonenden KWK-Anlagen - und zwar naturgemäß umso größer, je neuer die betreffende Anlage ist.
- Die beiden anderen Elemente der NeMoG-Initiative, die (inzwischen herausgelöste) bundesweite Wälzung der Übertragungsnetzentgelte und sukzessive Streichung der VNE für volatile EE bleiben hingegen ohne Wirkung auf die Werthaltigkeit von Anlagevermögen. Die einzigen Anlagen, deren Erlöse durch diesen **Eingriff unkompensierbar** reduziert werden, sind ausgerechnet die begründeten Erlöse von in der Regel hocheffizienten, flexiblen und steuerbaren KWK-Anlagen.
- Es muss ferner bedacht werden, dass die Abrechnung von **VNE für EE** für sich genommen immer schon **fragwürdig** war, denn der Definition nach § 3 (11) EnWG als „eine an das Verteilernetz angeschlossene verbrauchs- und lastnahe Erzeugungsanlage“ genügen EE ja eher selten. Der Bezug zur (lokalen oder regionalen) Verbrauchssituation ist anders als bei lastnahen KWK-Anlagen für EE (zumindest aktuell) nicht von Belang. Das EEG sieht ja gerade als Vergütungsstrom eine bundesweite (und nicht eine regionale) Perspektive vor. Ferner ist in

der Tat festzustellen, dass Erneuerbare (schon aus räumlichen Gründen) eher lastfern als lastnah errichtet werden. Die Streichung von VNE für (volatile) Erneuerbare ist somit sachgerecht und auch vor dem Hintergrund der regionalen Unterschiede bei den Netzentgelten angemessen. Die Zahlung von VNE an EE hat ohnehin immer nur das EEG-Konto entlastet und war für die Förderung der EE-Anlagen selbst ohne Belang.

- Die Zahlung von VNE an lastnahe, **steuerbare Anlagen ist unverändert sachgerecht**. Es handelt sich hierbei auch nicht um eine Förderung, sondern um eine Vergütung für real erbrachte Leistungen. Die Streichung von VNE für volatile Anlagen, die Netzausbau nicht vermeiden, steht somit nicht im Widerspruch zur Zahlung von VNE an KWK-Anlagen, die das zweifelloos erreichen.
- **KWK-Anlagen** genügen der genannten Definition der dezentralen Einspeisung. Sie sind **lastnah** schon aufgrund ihrer Lage zu Wärmesenken und sie sind ferner – was das KWKG-2016 ausdrücklich betont – flexibel. Es wird also tatsächlich Netznutzung und folglich -ausbau vermieden. Eine Streichung der Vergütung hierfür erzeugt hingegen zusätzlichen Druck auf den Netzausbau und erhöht das Risiko von Versorgungsausfällen. Eine weitere wirtschaftliche Gefährdung der Bestandsanlagen schwächt das System der Versorgungssicherheit in Deutschland und wird weitere regulatorische Eingriffe erforderlich machen, um die Auswirkungen zu dämpfen.
- Die **Einwände** gegen die Zahlung von VNE an lastnahe und steuerbare Erzeugungsanlagen sind **unangemessen**. Vor allem KWK-Anlagen, die mit Wärmespeichern und Power-to-heat-Einrichtungen ausgestattet sind, tragen erheblich zur Netz- und Systementlastung bei. Zum einen durch die (herkömmliche) Qualität, mittels lastnaher Erzeugung Transport zu vermeiden. Bei hohem externem Stromangebot (z.B. bedingt durch hohe EE-Einspeisung) können sie die eigene Stromproduktion drosseln. Anlagen mit Wärmespeichern ist dies leicht möglich, denn ggf. beliefern sie die Wärmekunden aus dem Wärmespeicher. Sie können darüber hinaus bei lokalem Überangebot an EE-Strom diesen mittels Power-to-Heat-Einrichtung für das lokale Wärmenetz nutzen und Rückspeisungen von EE-Strom ins vorgelagerte Netz reduzieren. Gerade

letzteres ist ein Musterbeispiel für Sektorkopplung, die bereits heute funktioniert.

- Die in der Energiewende so zentrale **Flexibilität** kann also gerade durch KWK-Anlagen verfügbar gemacht werden. Umso unverständlicher ist es, diese mit dem NeMoG sukzessive ins Abseits zu drängen, dabei aber gleichzeitig im neuen § 13 (6a) des EnWG zuschaltbare Lasten aus KWK-Power-to-Heat-Einrichtungen als neue wichtige Kategorie einzuführen.
- Die mitunter vom BMWi ins Feld geführte These, eine differenzierte Behandlung der VNE sei europarechtlich unmöglich und beihilferechtlich riskant, ist jedenfalls nicht durch Europarecht begründbar. Zum einen verlangen **Energieeffizienz-RL** (2012/27/EU)¹ und **Binnenmarkt-RL** (2009/72/EU)² unmissverständlich und im Gegensatz zu der Meinung des BMWi ganz explizit eine Vergütung von systementlastenden Leistungen. Zum anderen ist vor diesem Hintergrund allein schon das Hinzuziehen beihilferechtlicher Kriterien für eine reale Dienstleistung juristisch gar nicht haltbar, weil die genannten Zahlungen gar keinen Beihilfecharakter aufweisen sondern eine im Einzelnen zwar komplexe Berechnungsgrundlage haben, definitiv aber eine Leistung vergüten, was das **Europarecht** gerade verlangt. In der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates wurde dies erstmals eingeräumt.
- Die Zahlung von VNE an steuerbare Anlagen ist gerade **kein beihilferechtlicher Tatbestand**. Ihre Zahlung an flexible und das vorgelagerte Netz real entlastende Anlagen erfolgt gerade nicht gegenleistungslos. Sie erfolgt auch nicht aus staatlichen Mitteln. Daraus ist schon in erster Näherung zu schluss-

¹ Ziffer 1, XI: „Netztarife müssen Kosteneinsparungen in Netzen, die durch nachfrageseitige und Laststeuerungs- Maßnahmen (Demand Response) sowie durch dezentrale Erzeugung erzielt wurden, darunter Einsparungen durch Senkung der Bereitstellungskosten oder durch Netzinvestitionen und optimierten Netzbetrieb, kostenorientiert widerspiegeln.“

² Erwägungsgrund 36: „(...) Dabei sollten die nationalen Regulierungsbehörden sicherstellen, dass die Tarife für die Übertragung und Verteilung nichtdiskriminierend und kostenorientiert sind und die langfristig durch dezentrale Elektrizitätserzeugung und Nachfragesteuerung vermiedenen Netzgrenzkosten [= hier im Sinne von Netzkosten] berücksichtigen.“ Ganz ähnlich Erwägungsgründe 27 u. 44.

folgern, dass die Zahlung von VNE (insbesondere die an flexible Anlagen wie KWK) **keine Beihilfe** im EU-rechtlichen Sinne ist. Die Kommission hatte zwar im Jahr 2015 in Bezug auf das EEG die Zahlung der (systemimmanenten) Umlage einen beihilfe-ähnlichen Charakter bejaht. Diese Einschätzung folgte jedoch formalen Gründen (die Übertragungsnetzbetreiber verwalten die Umlage als vom Staat beauftragte Instanz), die bei der Abwicklung der Zahlung von VNE - insbesondere weil es sich um eine Zahlung für eine Leistung handelt – gar nicht zutreffen. Die (richtige) Debatte um die Berechtigung von VNE für Wind und Photovoltaik sollte daher also nicht mit der (falschen) Diskussion über eine Abschaffung von VNE für flexible Einspeisung vermischt werden. Im Gegenteil ergibt sich aus der EU-Effizienzrichtlinie und aus der Binnenmarkt-RL gerade klar das Gebot, netzentlastende Aktivitäten dezentraler Erzeugungsanlagen in den nationalen Netzentgeltsystemen zu berücksichtigen und angemessen zu vergüten!

- Die vorgesehene Streichung nach dem NeMoG erfolgt **ohne Konsultation** mit der betroffenen Branche. Ihre fachliche Herleitung beschränkt sich auf ein in der Sache bestenfalls unangemessen verknappendes Thesenpapier der BNetzA (Bericht: Netzentgeltsystematik, Dezember 2015), das zwischen Systementlastungswirkung von steuerbaren und volatilen Anlagen gar nicht erst unterscheidet. Erstaunlich, dass die Behörde in dem betreffenden Papier selbst einräumt, gar nicht beziffern zu können, wie hoch die Zahlungen von VNE an KWK-Anlagen eigentlich sind. (S. 44)

Es ist unbefriedigend, dass der an sich naheliegende Gedanke, **nur real erfolgte Netzentlastung zu vergüten**, oder Rückspeisungen entsprechend zu saldieren, gar nicht erst erwogen wird.

- Dass die Streichung der VNE den im KWKG enthaltenen Anreiz, bestehende **Kohle-Anlagen auf Gasbetrieb** umzurüsten, obsolet macht, sei der Vollständigkeit halber hinzugefügt.
- Frappierend ist politisch am NeMoG ferner, dass es mit großer Konsequenz die **Haltung des Bundesrats** ignoriert, der die hier vorgetragenen Bedenken bzw. die hier zugrundeliegenden energiewirtschaftlichen Überlegungen teilt. Die gelegentlich seitens

des Ministeriums vorgetragene Argumentation, die durch Streichung der VNE betroffenen Anlagen würden schon bald von steigenden Marktpreisen profitieren, basiert auf Erwartungen, die man bestenfalls optimistisch, definitiv aber nicht als fachlich seriös hergeleitet und damit robust bezeichnen kann, zumal die Bundesregierung keinerlei wissenschaftlich seriös abgeleitete Begründung zur Abschaffung der VNE für steuerbare Anlagen zur Verfügung gestellt oder gar konsultiert hat.