

bne-Stellungnahme zur:

Kabinettfassung einer Verordnung zur Novelle der Gasnetzzugangsverordnung vom 19. Mai 2010

I. Übergangsvorschriften zur Herstellung gleicher Regeln für alle Marktteilnehmer

Die Regeln dieser neuen Verordnung (VO) müssen für alle Netzzugangsverträge gelten – bestehende Verträge sind daher entsprechend anzupassen. Der Verordnungsgeber beabsichtigt mit § 14 des Kabinettdarfsentwurfs eine Begrenzung der Kapazitätsvertragslaufzeiten einzuführen, um das Ausmaß der Langfristbuchungen zu verringern und somit die Kapazitätssituation zu verbessern. Diese Verbesserung stellt sich aber nur dann ein, wenn gleichzeitig die Anpassung der bestehenden Kapazitätsverträge an die Laufzeitbegrenzung des § 14 geregelt wird. Der Entwurf zur Novelle der Gasnetzzugangsverordnung (GasNZV) vom 3. Februar 2010 enthielt hierzu eine entsprechende Übergangsregelung – die im Kabinettdarfsentwurf nicht mehr zu finden ist. Das Vorhandensein dieser Übergangsregelung beeinflusste jedoch das Bundeskartellamt (BKartA) in seiner Entscheidung, langfristige Gaslieferverträge für Weiterverteiler künftig nicht mehr zu untersagen: Auch und gerade in dieser Übergangsregelung sah das BKartA eine „erhebliche Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen im Gasmarkt“.

Der faktische Hintergrund: An fast allen Grenz- und Marktgebietsübergangspunkten liegen heute vertragliche Kapazitätsengpässe vor, d.h. neuen Anbietern stehen keine festen Kapazitäten zur Buchung zur Verfügung. Diese vertraglichen Engpässe sind nach Untersuchungen des Bundeskartellamts fast vollständig auf Langfristbuchungen zurückzuführen, die in etwa drei von vier Fällen von mit dem Netzbetreiber konzernverbundenen Ferngasunternehmen vorgenommen worden waren. Die Beschlussabteilung des BKartA stufte diese Kapazitätsverträge als kartellrechtlich bedenklich ein und empfahl im Bericht zur Sektoruntersuchung zur „Kapazitätssituation in den deutschen Gasfernleitungsnetzen“ vom Dezember 2009 eine Begrenzung der Kapazitätsvertragslaufzeiten in der GasNZV-Novelle durch das BMWi.

Im „Bericht über die Evaluierung der Beschlüsse zu langfristigen Gaslieferverträgen“ erklärte das Bundeskartellamt am 15. Juni 2010 außerdem, dass vor allem jene Langfristbuchungen Probleme bereiteten, die aus alten, meist noch vor 2005 geschlossenen Kapazitätsverträgen

stammen: „Zwar ist der diskriminierungsfreie Netzzugang durch die Regelungen in §§ 20 ff. EnWG und die begleitenden Rechtsverordnungen grundsätzlich sichergestellt, jedoch werden diese Bestimmungen durch umfangreiche Langfristbuchungen, die zu einem großen Teil bereits vor Inkrafttreten des neuen EnWG im Juli 2005 vorgenommen wurden, de facto ausgehebelt. Der Gesamtbestand an relevanten Kapazitätsverträgen sollte vom Netzbetreiber innerhalb einer kurzen Frist ab Inkrafttreten der Novelle an die neuen Vorgaben bezüglich der Laufzeitstruktur angepasst werden müssen. Hinsichtlich der Modalitäten der Anpassung sollten möglichst verbindliche Vorgaben gemacht werden.“ Sollte dies nicht geschehen, behält sich die Kartellbehörde vor, eigene Missbrauchsverfahren wegen langfristiger Kapazitätsbuchungen bei Gastransportverträgen einzuleiten. In einem ähnlich gelagerten Verfahren auf EU-Ebene musste sich jüngst Eon Ruhrgas gegenüber der EU Kommission in einem Verpflichtungsangebot zur Freigabe von Kapazitäten verpflichten. Sollte also keine entsprechende Übergangsvorschrift enthalten sein, ist zu befürchten, dass sehr schnell wieder eine massive zusätzliche Ausbuchung der Kapazitäten erfolgen wird.

Die Übergangsvorschrift aus dem Referentenentwurf vom 3. Februar 2010 muss daher unbedingt wieder in die Novelle der GasNZV aufgenommen werden. Unser an die Kabinettsfassung der Verordnung angepasster Textvorschlag wäre folgender:

§ 52 Übergangsregelungen (neu)

Verträge über Ein- und Ausspeisekapazitäten, die bei Inkrafttreten dieser Verordnung bestehen, sind von den Vertragsparteien binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung an die Vorgaben dieser Verordnung, insbesondere an § 11 Absatz 2 sowie § 14 anzupassen. Fernleitungsnetzbetreiber und Transportkunden haben getroffene Vereinbarungen zur Anpassung bestehender Verträge über Ein- und Ausspeisekapazitäten bei der Bundesnetzagentur unverzüglich anzuzeigen.

II. Abbau der Wettbewerbshürden

Die derzeit vorgeschlagene Regelung des **§ 49** des Kabinettentwurfs ist wettbewerbsfeindlich und daher ebenso wie der Kartellrechtsausschluss in **§ 1** des Kabinettentwurfs aus der Verordnung zu **streichen**:

Streichen: Verweigerung des Netzzugangs für Gaslieferanten nach § 49

Die Verweigerung des Netzzugangs nach § 49 ist inakzeptabel: Es fehlen sowohl eine nachvollziehbare Begründung für die Regelung selbst sowie objektive Kriterien für deren Anwendung. Darüber hinaus vernachlässigt die Formulierung die Grundsätze des EnWG und der EU-Binnenmarktrichtlinien zur operationellen und rechtlichen Entflechtung des Netzbetriebs von den übrigen Geschäftsbereichen. Denn unter Berücksichtigung dieser Vorgaben können Netzbetreiber keine Lieferverträge und somit auch keine Zahlungsverpflichtungen aus diesen Verträgen haben – genau solche Zahlungsverpflichtungen werden hier aber als Grund der Netzzugangsverweigerung angeführt werden. Die Begründung des Verordnungsgebers, mit dieser Regelung nur § 25 des EnWG auszugestalten, rechtfertigt nicht die Aufrechterhaltung dieser nicht mehr zum Netzzugangsregime passenden Verweigerungsregelung in der GasNZV. Dieser Paragraph ist daher komplett zu streichen.

Streichen: Ausschluss des Kartellrechts in § 1 Satz 2

Einen klaren Verstoß gegen die EU-Richtlinie 2009/73/EG stellt der in § 1 Satz 2 formulierte Ausschluss des Kartellrechts dar. Gemäß Richtlinie müssen den Marktteilnehmern alle Rechtsbehelfe offen stehen – eben und gerade auch die Rechtsmittel des Kartellrechts. Bereits § 111 EnWG steht im Widerspruch zum Wortlaut der vorherigen Richtlinie 2003/55/EG – was auch im Mängelbericht der EU-Kommission kritisiert wird. Es ist zudem unter praktischen Gesichtspunkten nicht einzusehen, dass die rechtlichen Möglichkeiten der Netzzugangsberechtigten eingeschränkt werden. Dies gilt umso mehr, als dass die Bundesnetzagentur trotz intensiver Bemühungen schon in der Vergangenheit nicht zu allen Streitfällen zeitnah Entscheidungen treffen konnte. Hier sollte die bewährte Zusammenarbeit der beiden Häuser nicht unnötig beschnitten werden. § 1 Satz 2 ist daher ersatzlos zu streichen.

III. Netzanschluss Kraftwerke & Speicher: Nur verbessern – nicht verwässern

Wir begrüßen die verbesserten Regeln im vorliegenden Kabinetentwurf zur Kapazitätsbereitstellung für den Anschluss von Gaskraftwerken, Speicher- und Produktionsanlagen an das Erdgasnetz. Die Anforderungen an die Anlagenbetreiber zur Kapazitätsreservierung (§ 38 des

Kabinetentwurfs) sind nun in Inhalt und Umfang vernünftig und angemessen, die Höhe der Reservierungsgebühr ist vergleichbar mit jener für den Anschluss von Kraftwerken an das Stromübertragungsnetz und der auf drei Jahre verlängerte Reservierungszeitraum passt zur Entwicklungsabfolge solcher Projekte. Im Kabinetentwurf wurde überdies mit § 39 ein Kapazitätsausbauanspruch für die Anlagenbetreiber aufgenommen, der bisher in dieser Form fehlte: Die Vermutung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit des Kapazitätsausbaus für den Netzbetreiber nach § 39 Abs. 1 Satz 2 stärkt den Anspruch der Anlagenbetreiber auf Bereitstellung der Kapazität durch den Netzbetreiber und gleicht damit die Interessen von Anschlusspetenten auf der einen und Netzbetreibern auf der anderen Seite endlich stärker an.

Anspruch auf Ausbau der Kapazität muss erhalten bleiben

Wir befürchten jedoch, dass die Interessenverbände der Netzbetreiber auf eine Lockerung dieser Zumutbarkeitsregelung hinwirken und möchten daher an dieser Stelle noch einmal betonen: **Diese Regelung darf in keinem Fall abgeschwächt oder gestrichen werden.** Alles andere wäre ein Zurückfallen in die unzureichenden Regelungen des Referententwurfs, die keinesfalls geeignet waren, die politisch angestrebte Verbesserung beim Netzanschluss von Gaskraftwerken, Speicher- und Produktionsanlagen zu erreichen. Der Anspruch der Antragsteller auf die Kapazität und die Verpflichtung des Netzbetreibers diese bereit zu stellen ist im EnWG im Grundsatz geregelt – die Regelung im Kabinetentwurf gestaltet dies für den Netzanschluss der genannten Anlagen aus. Nur in dieser Einheit von Kapazitätsreservierung und -ausbauanspruch sind die Regelungen der neuen GasNZV geeignet, die dringend erforderlichen Neuinvestitionen in umweltfreundliche und flexible Gaskraftwerke sowie -speicher auch durch neue Anbieter zu fördern.

Regelungen des § 33 müssen im Wesentlichen auch für Kraftwerke gelten

Damit die Regelung zur Kapazitätsreservierung tatsächlich zu verbesserten Netzanschlussbedingungen für Speicheranlagen-, Produktionsanlagen und für Gaskraftwerksbetreiber führt, ist es wichtig, folgende noch immer vorhandenen Regelungslücken zu schließen:

- bei der Handhabung konkurrierender Reservierungsanträge,

- dem Akteneinsichtsrecht für den Antragsteller
- und bei der Pflicht des Netzbetreibers, eine Alternative im Fall der Ablehnung der Reservierungsanfrage zu nennen.

Entsprechende Regelungen finden sich in § 33 des Kabinettdentwurfs, der den Netzanschluss von Biogasanlagen regelt. Vergleichbare Regeln sind auch und insbesondere für den Netzzugang von Gaskraftwerksbetreibern, Speicher- und Produktionsanlagen notwendig. Entsprechende Vorgaben in der Verordnung würden zudem der Regulierungsbehörde die Schlichtung solcher Streitpunkte zwischen Anlagenbetreibern und Netzbetreibern ersparen oder zumindest erleichtern.

Der Umgang mit konkurrierenden Anträgen müsste geregelt werden, um Rechtssicherheit zu schaffen. Anders als bei der Zuteilung von Ein- und Ausspeisekapazitäten, könnte hier etwa das Prinzip des zeitlichen Vorranges gewählt werden – aber auch andere Lösungen sind denkbar, sofern sie transparent und nachvollziehbar ausgestaltet werden. Angelehnt an § 4 Abs. 1 Satz 2 der KraftNAV schlagen wir folgende Ergänzung in einem neuen Absatz vor:

§ 38 Absatz 6 (neu)

(6) Sind beim Netzbetreiber mehrere Kapazitätsreservierungen nach Abs. 1 Satz 1 eingegangen und beeinflussen sich die Reservierungen gegenseitig in der Weise, dass nicht alle begehrten Kapazitäten reserviert werden können, so ist auf diejenigen Kapazitätsreservierungen vorrangig eine Reservierungszusage zu erteilen, die einschließlich der Angaben, die nach Absatz 2 notwendig sind, zeitlich früher beim Netzbetreiber eingegangen sind.

Für den Anlagenbetreiber wäre ein Recht auf Akteneinsicht im Falle einer Ablehnung seiner Reservierungsanfrage analog § 33 Abs. 8 sehr wichtig. Die Ergänzung folgender Regelung ist schon allein zur Vermeidung von Willkür durch den Netzbetreiber notwendig:

§ 38 Absatz 7 (neu)

(7) Lehnt der Netzbetreiber den Antrag auf Reservierung ab, hat er das Vorliegen der Gründe gem. § 17 Absatz 2 des Energiewirtschaftsgesetzes nachzuweisen.

Im Interesse der Vollständigkeit der Netzanschlussregelung ist schließlich noch die Verpflichtung des Netzbetreibers zur Benennung eines alternativen Anschlusspunktes im Falle einer Absage analog § 33 Abs. 9 aufzunehmen:

§ 38 Absatz 8 (neu)

(8) Ist die Kapazitätsreservierung an dem begehrten Ein- bzw. Ausspeisepunkten nicht möglich, so hat der Netzbetreiber dem Betreiber der Anlage gleichzeitig einen anderen Ein- bzw. Ausspeisepunkt vorzuschlagen, der im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren die geäußerten Absichten des Anlagenbetreibers bestmöglich verwirklicht.

IV. Übergangsvorschriften um Lücken zu schließen

Die aktuelle Novelle der Gasnetzzugangsverordnung geht mit vielen und weitreichenden Veränderungen an bestehenden Marktregeln einher. Dabei ist unter allen Umständen zu vermeiden, dass die Aussicht auf eine stärkere Entwicklung des Wettbewerbs und auf faire und diskriminierungsfreie Netzzugangsregeln durch vermeidbare Unsicherheiten und Regelungslücken innerhalb der neuen Verordnung getrübt werden. Lücken und unklare Regeln gehen grundsätzlich zu Lasten des Wettbewerbs – die Änderungen der Marktregeln müssen daher möglichst vollständig vorgenommen werden.

Überall dort wo die Regelungen der neuen Verordnung die alten Paragraphen ersetzt und die neuen Regeln erst mit einer Übergangsfrist eingeführt werden oder die Grundlagen für die Anwendung der neuen Vorgaben erst geschaffen werden müssen, sind dringend Vorgaben für die Übergangszeiträume erforderlich. Entsprechend sollte klargestellt werden: Bis zur erstmaligen Zuteilung von Ein- und Ausspeisekapazität nach dem neuen Allokationsmechanismus gemäß § 13 „erstmalig rechtzeitig vor dem 1. Oktober 2011“ darf es bzgl. der Kapazitätsbuchungen keinen rechtsfreien Raum geben. Denn das würde Netzbetreibern die Tür zu willkürlichen Verträgen öffnen, Kapazitäten würden damit weiterhin auf Jahre hinaus blockiert.

Implementierungsfrist bei Anpassung der Standardlastprofilverfahren

Die geänderte Vorgabe zu den Standardlastprofilen in § 24 Abs. 3 trägt den erforderlichen Anpassungen des Systems Rechnung. Diese Profile müssen jedoch erst noch entwickelt werden. Entsprechend muss diese Regelung um eine Implementierungsfrist ergänzt werden:

§ 24 Standardlastprofile: Ergänzung am Ende von Absatz 3

Die Entwicklung geeigneter Profile ist bis spätestens 1. Oktober 2011 abzuschließen.

Widerspruchsfreie Vorgabe zur Umlage der Regelenergiekosten

§ 29 beschreibt die Grundzüge des geltenden, durch eine Festlegung der Bundesnetzagentur eingeführten Bilanzierungssystems im Punkt Regelenergiekosten des Netzbetreibers und deren Umlage auf die Bilanzkreisverantwortlichen. Dabei unterscheidet die Festlegung innerhalb der Bilanzierung im Wesentlichen zwischen zwei Möglichkeiten, nach der die Bilanzkreisverantwortlichen ihre Kunden beliefern können: Entweder mit höheren Toleranzen (sog. Tagesbänder) und Zahlung der Regelenergieumlage oder nur mit minimalen Toleranzen (sog. stündliches Anreizsystem und ohne Tagesbänder) aber ohne Zahlung der Regelenergieumlage. Dies wird jedoch in der vorliegenden Fassung des § 29 Satz 2 nicht hinreichend berücksichtigt – die Begründung zu § 29 S. 2 spricht sogar von einer Umlage „auf alle Bilanzkreisverantwortlichen“. Dieser Widerspruch sollte unbedingt beseitigt werden, da er den Netzbetreibern die Möglichkeit eröffnet, die Umlage der Regelenergiekosten – entgegen der Festlegung der Bundesnetzagentur – von allen Bilanzkreisverantwortlichen (und folglich von allen Kunden) zu verlangen. Unser Vorschlag dazu wäre, in der Begründung, das Wort „alle“ durch „die“ zu ersetzen und in § 29 Satz 2 selbst, folgende Ergänzung vorzunehmen:

§ 29 Regelenergiekosten und -erlöse;

Kosten und Erlöse bei der Erbringung von Ausgleichsleistungen

Reichen die Erlöse im Sinne des Satz 1 für die Beschaffung und den Einsatz von externer Regelenergie nicht aus, werden die verbleibenden Kosten diskriminierungsfrei auf die Bilanzkreisverantwortlichen im Marktgebiet **gemäß den von der Regulierungsbehörde vorgegebenen Bilanzierungsregeln** umgelegt.

Vor neuen Toleranzen erst systematische Probleme im Bilanzierungssystem lösen

Die Einführung einer Toleranzmenge in § 23 vereinfacht die Belieferung von Letztverbrauchern, die nach der oben beschriebenen Fallgruppe ohne Tagesband beliefert werden. Dies sind vornehmlich große Industriekunden und Gaskraftwerke. Mit einer solchen Regelung würde das geltende, von der Bundesnetzagentur festgelegte Bilanzierungssystem geändert. Dabei ist problematisch, dass das hinter diesem Schritt verborgene Kernproblem – nämlich ein hoher Regelenergieaufwand und dessen Umlage auf die Kunden – durch die Einführung der Toleranzmenge nicht gelöst wird. Stattdessen werden mit der Toleranzmenge neue Probleme verbunden sein: Denn die Toleranzmenge

- vermindert die Einnahmen auf dem Regelenergiekonto des Netzbetreibers. Entsprechend erhöht sich die Regelenergieumlage für die anderen Kunden;
- bestraft jene Bilanzkreisverantwortlichen, die heute gut prognostizieren und bietet somit Anreize für ungenauere Prognosen. Die Folge wäre ein höherer Regelenergieaufwand beim Netzbetreiber.

Zudem würde die praktische Umsetzung die Vorverlegung des Abrechnungsprozesses auf Seiten der Netzbetreiber erfordern. Doch dies würde zusätzlichen Zeitdruck auf jene Prozesse ausüben, welche die Netzbetreiber schon heute nur selten korrekt und zeitnah anwenden.

Es sollten daher zunächst die Systemprobleme (Qualität und Anwendung der Standardlastprofile durch die Netzbetreiber und zeitnahe und korrekte Bereitstellung der Allokationsdaten) von den Netzbetreibern beseitigt werden, bevor neue Toleranzen eingeführt werden – deren Kosten wiederum alle anderen Bilanzkreisverantwortlichen tragen müssten. Wir schlagen daher für die Einführung der Toleranz eine Übergangsfrist vor, um bis dahin die bestehenden Probleme zu lösen und ggf. eine Anpassung des Bilanzierungssystems herbeizuführen gemäß dem Bericht nach § 30 des Kabinettdarfs, den die Bundesnetzagentur dem BMWi bis zum 1. April 2011 vorzulegen hat.

§ 22 Grundsätze der Bilanzierung

(2) Die Marktgebietsverantwortlichen legen der Abrechnung eines Bilanzkreises den Saldo des Bilanzkontos zu Grunde, der sich aus den in der Bilanzierungsperiode in den jeweiligen Bilanzkreis allokierten Ein- und Ausspeisemengen in Energieeinheiten ergibt. **Ab dem 1.**

Oktober 2011 wird dieser Saldo um fünf Prozent der an Letztverbraucher ohne Standardlastprofil und ohne Nominierungsersatzverfahren gelieferten Mengen vermindert (Toleranzmenge), **sofern nicht nach Vorlage des Berichts der Bundesnetzagentur gemäß § 30 das Regel- und Ausgleichensystem durch andere Maßnahmen angepasst wird.** Dieser so ermittelte Saldo wird vom Marktgebietsverantwortlichen unverzüglich dem Bilanzkreisverantwortlichen gemeldet und als Ausgleichsenergie abgerechnet. Die Toleranzmenge ist in die übernächste Bilanzierungsperiode zu übertragen und in der Bilanz des Bilanzkreisverantwortlichen auszugleichen.

V. Keine Einführung von Marktregeln über Kooperationsvereinbarung der Netzbetreiber

Grundsätzlich begrüßen wir die Ausgestaltung der in § 20 Abs. 1b Satz 5 EnWG genannten Verpflichtung zur Zusammenarbeit der Netzbetreiber. Inhaltlich kann die Kooperationsvereinbarung jedoch nur das Verhältnis zwischen den Netzbetreibern, nicht aber das Verhältnis zu den Transportkunden und Bilanzkreisverantwortlichen regeln. Alles andere ist ein Vertrag zu Lasten Dritter. Schon die bisherigen Kooperationsvereinbarungen verstoßen systematisch gegen diesen Grundsatz und beinhalten einseitig von einer Marktpartei vorgegebene Regelungen zu Lasten einer anderen (hier Netznutzer). In § 8 Abs. 6 sollte daher das Wort „untereinander“ eingefügt werden:

§ 8 Abwicklung des Netzzugangs

(6) Zur Abwicklung netzübergreifender Transporte haben die Netzbetreiber eine Kooperationsvereinbarung abzuschließen, in der sie die Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit **untereinander** regeln, die notwendig sind, um einen transparenten, diskriminierungsfreien, effizienten und massengeschäftstauglichen Netzzugang zu angemessenen Bedingungen zu gewähren.

Berlin, 23. Juni 2010