



Stellungnahme der Fernleitungsnetzbetreiber zum Verfahren „KAP+“ für zusätzliche Kapazitäten im deutschlandweiten Marktgebiet (Az.: BK7-19-037)

Die Beschlusskammer 7 der Bundesnetzagentur hat am 23.05.2019 ein Verfahren zur Änderung des Beschlusses vom 20.09.2013 (BK7-13-019) und zur Entscheidung über die Anwendung eines von den Fernleitungsnetzbetreibern (FNB) gemeinsam vorzuschlagenden Überbuchungssystems nach Punkt 2.2.2. des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 eingeleitet. Die FNB sehen noch immer die Notwendigkeit über marktbasierte Instrumente (MBI) zusätzliche feste frei zuordenbare Einspeisekapazität im gemeinsamen Marktgebiet zu schaffen und anzubieten. Die FNB bevorzugen allerdings nach wie vor einen Einsatz der MBI über § 9 Abs. 3 GasNZV. Die Anwendung eines Überbuchungsmodells können die FNB sich zwar grundsätzlich vorstellen, dabei wären aber eine Reihe von wesentlichen Aspekten zu beachten. Insbesondere ist diesbezüglich ein ausgewogenes Risiko-Chancen-Verhältnis zu nennen. Im Einzelnen nehmen die FNB wie folgt Stellung:

I. Kapazitätsbedarf nach der Zusammenlegung der Marktgebiete:

In der Jahresauktion für Transportkapazitäten Anfang Juli dieses Jahres konnten die FNB keine festen frei zuordenbaren Einspeisekapazitäten für Zeiträume ab dem 1. Oktober 2021 anbieten, da die aus Sicht der FNB zur Umsetzung des vorgeschlagenen Kapazitätsmodells notwendigen MBI mit der Bundesnetzagentur noch nicht final abgestimmt werden konnten. Da somit keine entsprechenden Auktionen stattgefunden haben, konnte von der Versteigerung auch kein Engpasssignal ausgehen. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass sich die Kapazitätsbuchungen eher in Richtung kurzfristiger Buchungen verlagert haben. Für eine Vielzahl von Transportkunden scheint im heutigen Marktmodell die langfristige Buchung von Transportkapazitäten mehrere Jahre im Voraus nicht mehr notwendig zu sein, insbesondere dann, wenn von einem ausreichenden kurzfristigen Kapazitätsangebot ausgegangen werden kann. Es ist ja auch gerade Ziel der Regulierung, den Marktzutritt von den Transportkapazitäten zu entkoppeln. Die ausreichende Liquidität der VHP stellt für Händler jederzeit die Verfügbarkeit von Gas sicher und damit auch die Versorgung der Kunden. Da die Verkaufsverträge sich heute fast immer am VHP-Preis orientieren, ist diese Art der Beschaffung sogar risikoneutral, da höhere VHP-Preise in der Beschaffung an die Kunden weitergereicht werden können. Die zusätzliche

Buchung von Transportkapazitäten zur Nutzung von Arbitrage-Möglichkeiten und damit zur Portfoliooptimierung muss also kurzfristig und abhängig von den Preisen an den verschiedenen Handelspunkten erfolgen. Die langfristige Buchung von Kapazitäten ist nur noch für Importeure und Produzenten interessant, die wissen, dass sie die Kapazitäten dauerhaft beschäftigen werden. Folgerichtig sind – abgesehen von Buchungen bei Letztverbrauchern und internen Bestellungen – langfristige Buchungen nur noch an einigen Importpunkten und Speichern zu finden. Diese allerdings sind wiederum essentiell wichtig, da über sie die oben beschriebene notwendige Liquidität an den VHP sichergestellt wird. Damit handelt es sich bei Beibehaltung der Produktqualität auch über die Marktgebietszusammenlegung hinaus gerade nicht um ein „anderes (...) Kapazitätsprodukt“, sondern für den Kunden bleibt die wesentliche Funktion der festen frei zuordenbaren Einspeisekapazität auch im neuen Marktgebiet vollkommen unverändert: Der unterbrechungsfreie Zugang zum VHP.

Als Indikator für ein bedarfsgerechtes Kapazitätsangebot dürfen damit aus den genannten Gründen nicht allein die Langfristbuchungen herangezogen werden. Sämtliche kurzfristig vermarkteten Kapazitäten und auch alle Kapazitätsprodukte sind folgerichtig bei der Bedarfsanalyse grundsätzlich ebenfalls zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck haben die FNB sämtliche Kapazitätsbuchungen der letzten Jahre ausgewertet. Die Ergebnisse – die derzeit noch validiert werden – zeigen, dass die Kapazitätsnachfrage weit über das Angebot, das ohne MBI dargestellt werden kann, hinausgeht. Sobald eine gesicherte Auswertung der Daten vorliegt, werden die FNB diese Auswertung der Bundesnetzagentur vorstellen. Nach Auffassung der FNB wird aber selbst dieses Ergebnis noch nicht den tatsächlichen Kapazitätsbedarf widerspiegeln. Schließlich sollte noch eine Anpassung auf den Bedarf im Auslegungsfall stattfinden bzw. ist der für den Wettbewerb notwendige Flexibilitätsbedarf zu berücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das reduzierte Kapazitätsangebot nicht ausreichend ist. Dies spiegelt sich folgerichtig auch bei einem Abgleich mit dem Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan (NEP) wider. Auch wenn der aktuelle NEP 2018-2028 die Zusammenlegung der Marktgebiete noch nicht enthält, ist die Aussage der Bundesnetzagentur, dass „diesen Dokumenten (...) keine detaillierte Bedarfsprognose für FZK in einem deutschlandweiten Marktgebiet zu entnehmen“ sei, für die FNB nicht nachvollziehbar. Schließlich bilden diese Dokumente seit Jahren die Grundlage für umfassende Investitionen der FNB in die Gasinfrastruktur und werden mit allen Marktteilnehmern konsultiert und von der Bundesnetzagentur genehmigt. Der im NEP angesetzte Bedarf an Einspeisekapazitäten wurde dabei nie von Marktteilnehmern oder auch der Bundesnetzagentur angezweifelt. In diesem Zusammenhang erschließt sich auch nicht, warum die Bundesnetzagentur einerseits glaubt, dass der Nachweis für die Notwendigkeit von Maßnahmen im Rahmen des § 9 Abs. 3 GasNZV noch nicht erbracht sei, andererseits aber die Notwendigkeit eines Überbuchungsmodells gerade mit der Frage nach dem „ausreichendem Maß“ begründet. Jedenfalls scheint allen Beteiligten klar zu sein, dass das auf das physisch abgesicherte Maß reduzierte Kapazitätsangebot nicht ausreicht, um den Kapazitätsbedarf zu befriedigen, den Wettbewerb zu fördern und die notwendige Liquidität bereitzustellen.

II. Anwendbarkeit des § 9 Abs. 3 GasNZV

Wenn nun Einigkeit dahingehend besteht, dass das „ausreichende Maß“ an festen frei zuordenbaren Kapazitäten nicht allein durch die physisch abgesicherten Kapazitäten abgebildet werden kann, stellt

sich anschließend die Frage, mit welchen kapazitätserhöhenden Maßnahmen die notwendigen Kapazitäten bereitgestellt werden.

Im Rahmen der bisherigen Diskussionen um den Einsatz der von den FNB vorgeschlagenen Instrumente zur Engpassbeseitigung wurde von Seiten der Beschlusskammer 7 die Frage aufgeworfen, ob diese MBI mit den Vorschriften aus § 9 Abs. 3 GasNZV vereinbar seien. Dies ist, wie im Folgenden dargelegt wird, zu bejahen.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass es in § 9 Abs. 3. Satz 2 GasNZV heißt, dass FNB *„insbesondere folgende Maßnahmen in der nachstehenden Reihenfolge“* zu prüfen haben. Dabei wird durch Verwendung des Wortes *„insbesondere“* deutlich, dass die in § 9 Abs. 3 GasNZV aufgeführten Maßnahmen keine abschließende Liste möglicher Maßnahmen darstellen. Dies hat die Beschlusskammer 7 in ihren Ausführungen zur Verfahrenseinleitung ebenfalls bestätigt.

Der Verordnungstext liefert zwar keinen unmittelbaren Hinweis darauf, an welcher Position andere Maßnahmen ggf. in die vorhandene Reihenfolge einzuordnen wären. Die Verordnungsbegründung jedoch begründet die festgelegte Reihenfolge damit, dass die Maßnahmen in der Reihenfolge *„von der geringsten Beeinträchtigung der freien Zuordenbarkeit bis zur [...] größten Beeinträchtigung der freien Zuordenbarkeit“* zu prüfen seien. Für nicht in der GasNZV direkt benannte Maßnahmen muss also für die Einordnung dieser Maßnahmen in die Reihenfolge der bereits benannten Maßnahmen derselbe Maßstab gelten, wie für die Festlegung der ursprünglichen Reihenfolge der direkt benannten Maßnahmen.

Bei der „klassischen“ Lastflusszusage (LFZ) handelt es sich um eine vertragliche Vereinbarung zwischen dem FNB und dem LFZ-Geber, einen im Vorhinein vereinbarten Lastfluss auf Abruf an einem bestimmten Netzknoten bereitzustellen. Der Lastfluss kann dabei sowohl positiv als auch negativ sein. Theoretisch sind LFZ auf Leistungs- und/oder Arbeitspreisbasis möglich, in der Praxis wird jedoch in der Regel mindestens ein Leistungspreis für die Leistungsvorhaltung vom LFZ-Geber verlangt. Bei der LFZ erfolgt jedoch kein Eigentumsübergang des Gases, sodass der LFZ-Geber, um bilanziell ausgeglichen zu sein, einen gegenläufigen Lastfluss an anderer Stelle im Netz nominieren muss. Im Ergebnis ist der Anbieterkreis für LFZ daher oft klein und ihre räumliche Wirkung beschränkt.

Bei der Engpassbehebung durch den Einsatz von Spread-Produkten wird der benötigte Lastfluss mittels gegenläufigem Einsatz börsenbasierter Handelsprodukte mit jeweils spezifizierter Lieferzone hergestellt. Bei dem einzelnen Produkt handelt es sich im Prinzip also um eine rein arbeitspreisbasierte, entkoppelte LFZ, jedoch mit Eigentumsübergang des Gases vom Anbieter des Gas-Verkaufsprodukts auf den Anbieter des Gas-Kaufprodukts (FNB erwirbt kein Eigentum am Gas). Sowohl die Möglichkeit der Entkopplung des Angebotes (Kauf-/Verkaufprodukt) im Gegensatz zur LFZ, also die Bereitstellung des an der einen Stelle benötigten Lastflusses durch einen Anbieter und die Bereitstellung des gegenläufigen Lastflusses an anderer Stelle durch einen anderen Anbieter, als auch die Tatsache, dass die entsprechende Bereitstellung nicht an einem spezifischen Punkt, sondern in einer Zone mit in der Regel mehreren liquiden Punkten erfolgt, führt regelmäßig dazu, dass der Anbieterkreis größer wird. Zudem entfällt bei börsenbasierter Beschaffung eines reinen – zwar auf eine Zone beschränkten, aber ansonsten völlig homogenen – Commodity-Produktes die Kontrahierung entsprechender Vorhalteleistung. Die Beschaffung des Spread-Produktes erfolgt damit arbeitspreisbasiert, marktbasiert und somit deutlich wettbewerbsfähiger als bei der „klassischen“ LFZ.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Einsatz börsenbasierter Spread-Produkte damit die konsequente und logische Weiterentwicklung der LFZ darstellt und der „klassischen“ LFZ in jeder Hinsicht mindestens gleichwertig ist.

Dass sich der Verordnungsgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der GasNZV auf LFZ bezog, ist wenig verwunderlich, da zum damaligen Zeitpunkt ausschließlich LFZ bekannt waren und angewendet wurden. Im Wege einer ergänzenden Auslegung ist die Norm deshalb auf die von den FNB vorgeschlagenen MBI auszudehnen, die wie LFZ keine Einschränkungen im Hinblick auf die freie Zuordenbarkeit von Kapazitäten mit sich bringen und überdies deutlich kostengünstiger sind.

Damit sind die MBI unter Berücksichtigung der in der Begründung ausdrücklich angeführten Intention des Verordnungsgebers der in § 9 Abs. 3 GasNZV auf Rang 1 stehenden „klassischen“ LFZ mindestens ebenbürtig und gegenüber der Verwendung von Zuordnungsauflagen oder Zuordnungsbeschränkungen vorrangig anzuwenden.

III. Maßnahmen nach § 9 Abs. 3 GasNZV nicht zeitlich begrenzt

Abweichend vom Wortlaut des § 9 Abs. 3 GasNZV nimmt die Beschlusskammer an, dass kapazitäts erhöhende Maßnahmen nur zeitlich befristet und somit nicht dauerhaft zum Einsatz kommen können. Unbegründet bleibt, auf welche Norm sich die Beschlusskammer hierbei bezieht. Denn nach § 9 Abs. 3 Satz 4 GasNZV sind FNB verpflichtet, wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen nach § 9 Abs. 3 Satz 2 GasNZV zu ergreifen, sofern diese möglich und geeignet sind, das Angebot frei zuordenbarer Kapazitäten zu erhöhen. Bei der Prüfung wirtschaftlich zumutbarer Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots frei zuordenbarer Kapazitäten haben die FNB nach § 9 Abs. 3 Satz 5 GasNZV mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, die Anwendung von Maßnahmen nach § 9 Abs. 3 Satz 2 GasNZV möglichst gering zu halten. § 9 Abs. 3 GasNZV führt hierzu lediglich beispielhaft („insbesondere“) drei Maßnahmen auf, von denen in diesem Zusammenhang die Erstgenannte relevant ist.

Wie bereits dargelegt, kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Einsatz von LFZ zulässig ist und in der Praxis auch zeitlich unbegrenzt angewendet wird. Zu Recht keine zeitliche Begrenzung gilt ferner für die in Deutschland existierenden Sonderkapazitätsprodukte, die - wie die Beschlusskammer in der Einleitungsverfügung „KASPAR“, Az.: BK7-18-052, anführt - dazu beitragen, im Rahmen eines möglichst effizienten Netzausbaus Kapazitäten zu maximieren. Mit anderen Worten wird mittels Sonderkapazitätsprodukten auch ohne einen teuren Netzausbau durch den Einsatz intelligenter Produkte eine Kapazitätsmaximierung zeitlich unbefristet vorgenommen.

Der Vorschlag der FNB berücksichtigt entgegen der Ansicht der Beschlusskammer zudem, dass der Einsatz von MBI so gering und effizient wie möglich gehalten wird. Die Märkte sind anders als zum Zeitpunkt des Erlasses der GasNZV heute wettbewerblich und liquide. Die Entscheidung der FNBs, das günstigste Instrument zuerst einzusetzen, garantiert den Einsatz von MBI in einem diskriminierungsfreien, transparenten und kosteneffizienten Verfahren. Die Produkte sollen zudem kurzfristig, d.h. day ahead und intra day, auf liquiden Märkten auf Arbeitspreisbasis beschafft werden. Durch das Fehlen eines Leistungspreises und durch die zeitnahe Beschaffung wird sichergestellt, dass Kosten nur in dem Umfang entstehen, in dem sie zur effizienten Deckung der Nachfrage bedarfsgerecht erforderlich sind. Eine zeitliche Begrenzung von MBI wäre somit auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll und würde stets im Netzausbau münden. Wie auch der BDEW richtig anmerkt, sind im Gegenteil

geeignete Grundlagen zu schaffen, die „Intelligenz statt Stahl“ bei Kosteneffizienz entsprechend unterstützen.

IV. Klassifizierung als volatile Kosten

Nochmals möchten wir an dieser Stelle auf die aus unserer Sicht nicht sachgerechte Klassifizierung der MBI als volatile Kosten eingehen. Dazu verweisen wir auf die in unserem Schreiben vom 20.05.2019 zuletzt vorgetragenen Argumente, die wir hier in zusammengefasster Form wiederholen:

- Keine verursachungsgerechte Kostenzuordnung zu einzelnen FNB möglich
Die den Einsatz von MBI induzierenden Engpasssituationen entstehen systematisch zwischen den Netzen einzelner FNB und variieren in Abhängigkeit von klimatischen oder handelsgetriebenen Einflussfaktoren. Sie sind damit nicht eindeutig einem FNB zuordenbar und müssen deshalb durch eine gemeinsame Verfahrensweise im Marktgebiet umgelegt werden. Diese Kosten sind daher schon systematisch vom einzelnen FNB in ihrer Höhe weder steuer- noch beeinflussbar.
- MBI-Kosten können zu Verzerrungen im Effizienzvergleich führen
Für den einzelnen FNB ergeben sich aufgrund des o.g. Zuordnungsproblems die individuellen MBI-Kosten als exogene Größe. Trotzdem fließen sie bei einer Klassifizierung als volatile Kosten in den Effizienzvergleich ein und können dort zu unkalkulierbaren Verzerrungen führen. Im Ergebnis müsste der betroffene FNB die durch MBI-Kosten extern induzierte Effizienzverschlechterung bei seinen eigenen operativen Kosten einsparen.
- Keine Analogie zu alternativem Netzausbau gegeben
Im Falle des Netzausbaus steht für den FNB möglichen zusätzlichen Risiken des Ausbaus zumindest eine Gewinnerzielungsmöglichkeit in Form von zusätzlicher Eigenkapitalverzinsung gegenüber. Darüber hinaus werden die Netzausbauten zu großen Teilen über den Mechanismus der Investitionsmaßnahmen nach § 23 ARegV vergütet, womit sie für den Zeitraum der Genehmigung als dauerhaft nicht-beeinflussbare Kosten behandelt werden. Eine mögliche Verzerrung im Effizienzvergleich wurde ebenfalls bereits in 2012 erkannt und deshalb seitens der Bundesnetzagentur zugesagt, dass die Übernahme von Ausbauten im Rahmen des NEP zu keiner Verschlechterung im Effizienzvergleich führt.

Umso irritierender ist es daher, dass die Beschlusskammer in der vorliegenden Verfahrenseinleitung erneut davon spricht, dass diese Kosten „...aber allenfalls als volatile Kosten anerkennungsfähig...“ sein sollen. Stattdessen erfüllen diese Kosten geradezu idealtypisch die Voraussetzungen von dauerhaft nicht-beeinflussbaren Kosten, da sie für den einzelnen FNB exogen gegeben und nicht individuell steuer- bzw. beeinflussbar sind. Der von der Behörde geäußerten Sorge fehlender Effizienzanreize im Falle dauerhaft nicht-beeinflussbarer Kosten kann durch eine Verfahrensregulierung des Beschaffungs- bzw. Auswahlprozesses begegnet werden. Dabei ist es ohnehin seitens der FNB angedacht, dass im Falle eines MBI-Einsatzes das jeweilig kostengünstigste Instrument zuerst ausgewählt und zum Einsatz gebracht wird. Die MBI würden vollständig transparent auf liquiden Märkten beschafft,

was durch eine freiwillige Selbstverpflichtung der Netzbetreiber gem. § 11 Abs. 2 ARegV oder eine Festlegung der Bundesnetzagentur nach § 50 Abs. 1 Nr. 4 GasNZV geregelt werden könnte.

V. Anhang I Kap.2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 einschlägig nur bei vertraglichen Engpässen

Die FNB teilen die Auffassung der Beschlusskammer, dass der Kapazitätsbedarf zur Marktgebietszusammenlegung nicht durch das physische Netz abgesichert werden kann. Es besteht somit ein physischer Engpass i.S.d. Art. 2 Nr. 23 Verordnung (EG) Nr. 715/2009. An dieser Stelle ist klarzustellen, dass sich die hier relevanten physischen Engpässe ausschließlich aufgrund der Zusammenlegung der Marktgebiete gem. § 21 GasNZV ergeben. Als Lösung zur Beseitigung der vorgenannten Engpässe haben die FNB vorgeschlagen, den Kapazitätsbedarf durch den Einsatz von MBI abzusichern, die bedarfsorientiert beschafft und kosteneffizient eingesetzt werden. Die FNB begrüßen es, dass auch die Beschlusskammer den Einsatz von MBI grundsätzlich als einen effizienten Weg sieht, um den Kapazitätsbedarf im zusammengelegten Marktgebiet darstellen zu können. Die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass kapazitätserhöhende Instrumente nicht über § 9 Abs. 3 GasNZV dargestellt werden können, sondern nur über ein Überbuchungssystem gemäß Punkt 2.2.2. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, teilen die FNB – wie bereits dargelegt – jedoch nicht.

Die Argumentation der Beschlusskammer, dass das Vorliegen eines vertraglichen Engpasses keine Voraussetzung für die Einführung eines Überbuchungssystems sei, da es auch präventiven Charakter haben könne, erschließt sich den FNB nicht. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 regelt unter Punkt 2.2. explizit die Anforderungen an die Ausgestaltung eines Engpassmanagements bei Vorliegen von vertraglichen Engpässen. Dies wird nicht zuletzt durch die Überschrift des Punktes 2.2. „Engpassmanagement bei vertraglichen Engpässen“ deutlich. Das Überbuchungs- und Rückkaufsystem nach Punkt 2.2.2. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 soll demnach explizit dazu dienen, in Abgrenzung zu physischen Engpässen vertragliche Engpässe zu lösen. Dass der Ordnungsgeber eine bewusste Differenzierung zwischen Verfahren zur Behebung von vertraglichen und physischen Engpässen vornehmen wollte, zeigt sich bereits in Art. 23 i.V. mit Art. 16 VO (EG) Nr. 715/2009. Zum einen sieht Art. 23 eine Leitlinienkompetenz lediglich für vertragliche Engpässe vor. Zum anderen differenziert Art. 16 zwischen Verfahren zur Behebung von vertraglich bedingten Engpässen (Art. 16 Abs. 3) und Verfahren zur Behebung von physischen Engpässen (Art. 16 Abs. 4). Da es sich bei den durch die FNB identifizierten Engpässen im Rahmen der Marktgebietszusammenlegung um physische Engpässe handelt (s.a. Def. VO (EG) Nr. 715/2009: „physischer Engpass“ eine Situation, in der das Ausmaß der Nachfrage nach tatsächlichen Lieferungen die technische Kapazität zu einem bestimmten Zeitpunkt übersteigt), ist der Ansatz der Beschlusskammer, die Anwendung eines Überbuchungssystems unter den Regeln des Punktes 2.2. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 vorzugeben, nicht nachvollziehbar.

Bei den weiteren unter Punkt 2.2. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 definierten Mechanismen (2.2.3. Use-it-or-lose-it-Mechanismus für verbindliche „Day-ahead“ Kapazität, 2.2.4 Rückgabe kontrahierter Kapazität, 2.2.5 Use-it-or-lose-it-Mechanismus für langfristige Kapazität) steht ebenfalls außer Frage, dass diese lediglich zum Auflösen vertraglicher Engpässe dienen können und keinesfalls zum Lösen physischer Engpässe geeignet sind. Eine abweichende Einstufung des Überbuchungssys-

tems als Mechanismus zur Behebung von physischen Engpässen erschließt sich den FNB nicht. Hinzu kommt, dass nach Punkt 2.2.3. Nr. 6 bei Einführung von Renominierungsbeschränkungen auf die Anwendung eines Überbuchungssystems verzichtet werden kann. Dies zeigt, dass das Überbuchungssystem als Alternative zu Renominierungsbeschränkungen eingestuft wurde mit dem gemeinsamen Ziel, vertragliche Engpässe aufzulösen.

Unklar bleibt, auf welche Begründung die Beschlusskammer ihre Aussage stützt, dass ein Überbuchungssystem als Instrument zur Behebung von vertraglichen Engpässen aufgrund des präventiven Charakters unter den Regelungen des Punktes 2.2.2. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 auch bei physischen Engpässen zur Anwendung kommen könne.

VI. Umsetzung des MBI-Modells im Wege eines Überbuchungssystems

Die FNB verschließen sich jedoch dennoch nicht grundsätzlich einer Umsetzung des MBI-Modells im Wege eines Überbuchungssystems, auch wenn sich den FNB – bei der von der Beschlusskammer im Konsultationsdokument skizzierten Umsetzung – nicht erschließt, wo die konkreten Unterschiede bzw. vor allem die Vorteile gegenüber einer Umsetzung nach § 9 Abs. 3 GasNZV liegen.

1. Anreizkomponenten oder vollständige Neutralität

Die CMP-Regelungen verfolgen demgegenüber einen völlig anderen Ansatz: Das Überbuchungs- und Rückkaufsystem soll nach Punkt 2.2.2. Nr. 1 des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 anreizbasiert sein. Es soll dementsprechend nach Punkt 2.2.2. Nr. 2 Satz 1 den FNB einen Anreiz bieten, zusätzliche Kapazität bereitzustellen, wobei sich die Anreizregelung nach Punkt 2.2.2. Nr. 3 an den Risiken orientiert, die für die FNB mit dem Anbieten zusätzlicher Kapazität verbunden sind. Erlöse und Kosten aus dem System sollen nach Punkt 2.2.2. Nr. 3 Satz 2 von FNB und Netznutzern geteilt werden. Gemäß Punkt 2.2.2. Nr. 5 berücksichtigt der FNB bei der Festlegung der zusätzlichen Kapazität statistische Szenarios für die voraussichtlich ungenutzte physische Kapazität, wobei ein Risikoprofil für das Anbieten zusätzlicher Kapazität berücksichtigt wird, das nicht zu einer übermäßigen Rückkaufverpflichtung führt. Der FNB muss dabei auch die Wahrscheinlichkeit und die Kosten für den Rückkauf von Kapazität auf dem Markt einschätzen und auf dieser Basis die zur Verfügung zu stellende zusätzliche Kapazitätsmenge bestimmen.

Die per Überbuchung zusätzlich anzubietende Kapazität ist mithin durch den FNB anhand einer Abschätzung seiner Chancen in Form von zusätzlichen Erlösen und der Risiken durch Kosten für Engpassmanagementmaßnahmen und nicht anhand des Kapazitätsbedarfs des Marktes zu ermitteln. Hinsichtlich der zusätzlichen Erlöse ist dabei elementar, dass der FNB sie zumindest teilweise behalten dürfen muss, da die Chance auf zusätzliche Gewinne die Anreizwirkung darstellt. Der CMP-Ansatz basiert auf dem sog. „Lufthansa-Modell“ bzw. einer vergleichbaren Umsetzung, die National Grid seit Jahren praktiziert. Der FNB muss zu jeder Zeit die Hoheit über die Höhe des Angebots zusätzlicher Kapazitäten haben. Eine Verpflichtung zu einer Überbuchung in einer vorgegebenen Höhe bzw. entsprechend der Markterwartung ist damit nicht in Einklang zu bringen. Dies gilt auch für einen Ansatz, bei dem der FNB lediglich zusätzlichen Risiken ausgesetzt ist (und sei es nur in den Folgewirkungen

der Einstufung der Kosten als volatile Kosten), jedoch keine Chancen im Sinne eines Zusatzgewinns hat.

Die Umsetzung eines Überbuchungsmodells ohne entsprechende positive Anreizkomponente in Form der Chance auf Zusatzgewinne ist für die FNB insbesondere auch bei einem verpflichtenden und längerfristigen Angebot von zusätzlichen Kapazitäten allenfalls dann vorstellbar, wenn auch hinsichtlich der Risiken, d.h. der Kosten, eine vollständige Neutralität gegeben ist. Eine Einstufung der Kosten als volatile Kosten wird dem keinesfalls gerecht.

2. Erweiterung des Rückkaufverfahrens um marktbasierte Instrumente

Von den grundlegenden Anforderungen der CMP-Vorgaben setzt das von der Beschlusskammer skizzierte Überbuchungssystem im Grunde lediglich die nach Punkt 2.2.2. Nr. 7 vorgesehene Erweiterung des Rückkaufs um alternative technische und kommerzielle Maßnahmen durch die von den FNB vorgeschlagenen marktbasierten Maßnahmen (MBI) um. Diese Erweiterung wird von den FNB ausdrücklich begrüßt.

Die MBI sind dem Rückkauf überlegen, da sie stets sowohl die Überspeisung in der überspeisten Zone des Marktgebietes als auch die Unterspeisung in der unterspeisten Zone des Marktgebietes zeitgleich und verlässlich beheben. Bei einem Rückkauf von Kapazität an einem Einspeisepunkt des Marktgebietes wird dagegen zunächst lediglich die Überspeisung aufgelöst. Die Unterspeisung wird lediglich dann aufgehoben, wenn sich der Transportkunde zum Ausgleich entsprechende Kapazitäten (zufällig) in der unterspeisten Zone des Marktgebietes beschafft und nominiert. Dies ist jedoch keineswegs sicher. So kann es vorkommen, dass der Transportkunde seiner Verpflichtung, für einen ausgeglichenen Bilanzkreis zu sorgen, nicht nachkommt oder er – im Rahmen eines Tagesbilanzierungssystems durchaus zulässig – den Ausgleich erst zeitverzögert vornimmt. Darüber hinaus ist auszuschließen, dass der Ausgleich über eine Erhöhung der Nominierung an einem anderen Einspeisepunkt der ohnehin überspeisten Zone durchgeführt wird. Hierzu müssten nicht nur entsprechende Renominierungen von bereits gebuchten Kapazitäten verhindert werden, was kaum durchsetzbar sein dürfte, sondern es müsste zusätzlich eine Einstellung der Vermarktung von Einspeisekapazitäten in der überspeisten Zone erfolgen (insbesondere auch einschließlich der per Überbuchung zusätzlich angebotenen Kapazität). Anderenfalls müsste eine genutzte Kapazität sofort zusätzlich und sicherlich mit einem Aufschlag auf das Kapazitätsentgelt des FNB zurückgekauft werden, wobei dies für den Transportkunden vorhersehbar und praktisch risikolos wäre. Dabei ist auch zu bedenken, dass es für den Transportkunden, dessen Kapazität zurückgekauft wurde, auch zulässig sein dürfte, den Ausgleich über einen Gasbezug am VHP herzustellen. Wo sein Handelspartner dann die entsprechende Menge einspeist, ist nicht vorhersehbar. Demzufolge ist die Annahme berechtigt, dass die MBI regelmäßig die effektivere und auch kosteneffizientere Lösung darstellen.

3. Überlegungen der Beschlusskammer zur Ausgestaltung eines Überbuchungssystems

Zu den in Abschnitt III. des Konsultationsdokuments dargestellten Überlegungen der Beschlusskammer nehmen die FNB wie folgt Stellung:

Zu Nr. 1:

Wie oben dargestellt, richtet sich das Angebot im ursprünglichen Ansatz der Regelungen unter Punkt 2.2.2. des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 nach der Chancen- und Risiko-Abwägung des jeweiligen FNBs. Eine Vorgabe, zusätzliche Kapazitäten stets in einer Höhe anzubieten, um den Anforderungen des Marktes gerecht werden zu können, ist für die FNB allenfalls bei einem vollständig kostenneutralen Ansatz vorstellbar. Hinsichtlich der Bedarfsermittlung stellen sich dann allerdings genau die Fragen zur Ermittlung des Kapazitätsbedarfs, die auch bei § 9 Abs. 3 GasNZV zu klären sind.

Zu Nr. 2:

Hintergrund für die Überlegungen der Beschlusskammer, ein Überbuchungssystem einzuführen, sind die durch die FNB ermittelten Kapazitätsrestriktionen im Kontext der Marktgebietszusammenlegung. Hier ist zunächst festzustellen, dass die Reduzierung von festen Kapazitäten aufgrund der physischen Engpässe zwischen den beiden aktuellen Marktgebieten lediglich auf der Einspeiseseite vorgenommen wurde bzw. vorgesehen ist. Auf der Ausspeiseseite wird dagegen aktuell eine Kapazitätsreduzierung durch die Marktgebietszusammenlegung ausgeschlossen. Demzufolge ist eine Erhöhung der Kapazität durch Überbuchung ausschließlich auf der Einspeiseseite in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus sollte eine Überbuchung maximal bis zur Höhe der im aktuellen NEP vorgesehenen Kapazitäten erfolgen. Ein Kapazitätsbedarf oberhalb dieser Kapazitäten ist im nächsten NEP bzw. über den Incremental Capacities-Prozess zu behandeln.

Nach Punkt 2.2.1. Nr. 1 Satz 3 des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 gelten die Bestimmungen in Punkt 2.2., zu denen auch die Regelungen zum Überbuchungs- und Rückkaufsystem nach Punkt 2.2.2. gehören, ausdrücklich nicht an Ausspeisepunkten zu Endverbrauchern und Verteilernetzen, Einspeisepunkten von LNG-Terminals und Produktionsanlagen sowie Ein- und Ausspeisepunkten von und zu Speicheranlagen. Folglich sind diese Punkte von einem Überbuchungskonzept auszunehmen. Allerdings müsste für Einspeisepunkte an Produktions- und Speicheranlagen sowie zukünftig auch an LNG-Terminals eine Lösung gefunden werden.

Wie oben dargestellt, sehen die CMP-Regelungen ein anreizbasiertes Überbuchungssystem vor. Die konkrete Überbuchung der Höhe und der Laufzeit nach steht damit nach diesem System grundsätzlich im Ermessen des jeweiligen FNB auf Basis einer Chancen- und Risikoeinschätzung und wäre allein durch eine Ausgestaltung der Anreize justierbar. Eine verpflichtende Überbuchung ist demgegenüber lediglich bei einem vollständig risikolosen und damit kostenneutralen Modell vorstellbar.

Zu Nr. 3:

Die FNB stimmen zu, dass die im Wege der Überbuchung zusätzlich vermarktbar Kapazitäten nicht als separates Kapazitätsprodukt, sondern im üblichen Kapazitätsvergabeverfahren zusammen mit den physisch abgesicherten Kapazitäten als einheitliches Kapazitätsprodukt (z.B. FZK) anzubieten sind. Das bedeutet jedoch zwangsläufig auch, dass im unwahrscheinlichen Fall von notwendigen Kapazitätskürzungen aufgrund eines auftretenden Engpasses alle vermarkteten und nominierten Kapazitäten – also auch bereits heute gebuchte Langfriskapazitäten – gleichermaßen betroffen und rätierlich zu kürzen wären.

Zu Nr. 4:

Eine Überbuchung sollte grundsätzlich bei allen Standardkapazitätsprodukten möglich sein, auch wenn das CMP-Modell nach Auffassung der FNB eher zur Erhöhung von kurzfristigen Kapazitäten gedacht ist. Das konkrete Angebot – sowohl der Höhe als auch der Laufzeit nach – ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Überbuchungskonzepts.

Zu Nr. 5:

Die FNB verstehen die Ausführungen („jedenfalls für weniger als fünf Gaswirtschaftsjahre in die Zukunft“, „nicht nur für das jeweils nächste Gaswirtschaftsjahr“) im Umkehrschluss so, dass eine Überbuchung längstens für die nächsten vier Gaswirtschaftsjahre, jedoch wenigstens für das nächste Gaswirtschaftsjahr vorgesehen ist. Der Zeitraum der Überbuchung sollte zur Begrenzung des Risikos bzw. Offenhaltung von Anpassungsmöglichkeiten nicht zu langfristig sein. Eine Verpflichtung zur Überbuchung auch „nur“ für das nächste Gaswirtschaftsjahr ist für die FNB nur bei einem vollständig kostenneutralen Modell vorstellbar (s.o.).

Zu Nr. 6:

Die FNB stimmen zu, dass die Risiken durch die Anwendung der MBI gegenüber einem Überbuchungskonzept, das ausschließlich auf einem Rückkaufverfahren basiert, erheblich und auf ein vertretbares Maß gesenkt werden können. Dies gilt zum einen für die Kosten des Engpassmanagements. Zum anderen wird durch den Rückgriff auf die MBI die Verfügbarkeit und Wirksamkeit der Engpassmanagementmaßnahmen abgesichert, so dass ansonsten notwendige Kürzungen von festen Kapazitäten in aller Regel ausgeschlossen sein dürften.

Die Einstufung der Kosten des Engpassmanagements als volatile Kosten ist dabei allerdings keineswegs sachgerecht. Zusätzlich zu den o.g. Ausführungen ist eine solche Einstufung nicht mit den CMP-Regelungen vereinbar, da es sich nicht um eine risikoorientierte Anreizregelung handelt. Wenn alle zusätzlichen Erlöse zu 100% den Netznutzern zugutekommen sollen, dann muss dies zwangsläufig auch für alle Kosten gelten. Wenn demgegenüber der FNB ein Risiko zu tragen hat (z.B. durch eine Verschlechterung in Effizienzverfahren), dann müssen für ihn auch risikoadäquate Chancen bestehen.

Zu Nr. 7:

Wie oben dargestellt, sind zusätzliche Kapazitäten nach dem Ansatz der CMP-Regelungen grundsätzlich durch den FNB auf Basis der Anreize des Überbuchungskonzepts im Wege einer individuellen Chancen- und Risiko-Abwägung zu bestimmen. Eine Verpflichtung zur Überbuchung zur Darstellung eines stetigen und den Markterfordernissen entsprechenden Kapazitätsangebots ist allenfalls bei vollständiger Kostenneutralität vorstellbar.

Zu Nr. 8:

Die FNB haben im Rahmen des MBI-Modells stets betont, dass regelmäßig zu prüfen ist, ob die Alternative eines Netzausbaus den preisgünstigeren und effizienteren Weg darstellt. Diese Überprüfung sollte innerhalb des NEP-Prozesses auf Basis von tatsächlich entstandenen und prognostizierten Kosten der Engpassmanagementmaßnahmen erfolgen. Dabei ist auch eine Einschätzung anzustellen, ob und inwieweit die jeweiligen Engpässe voraussichtlich dauerhafter oder nur vorübergehender Natur sind.

VII. Sonstige Anmerkungen

Umfangreichen Klärungsbedarf sehen die FNB hinsichtlich der Anforderungen und des Ablaufs des Kapazitätsgenehmigungsverfahrens nach § 9 Abs. 4 GasNZV bzw. Punkt 2.2.2. Nr. 8 des Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 715/2009. Es sollte daher eine frühzeitige Abstimmung der Beschlusskammer mit den FNB über den zeitlichen Aufwand, die einzureichenden Unterlagen sowie die grundsätzlichen Anforderungen erfolgen.

Essentiell ist für die FNB, dass die Genehmigung eines Überbuchungsmodells durch die Bundesnetzagentur alle Aspekte der Anwendung umfassen muss, d.h. sowohl die inhaltliche Ausgestaltung des Modells als auch den Umgang mit Kosten und Erlösen, da diese Bereiche sich gegenseitig bedingen und nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. Zielführend wäre es, diese Aspekte in einem gemeinsamen Beschluss der Beschlusskammern 7 und 9 zu regeln. Sofern die Beschlusskammern 7 und 9 getrennte Beschlüsse anstreben, ist zumindest eine zeitliche und inhaltliche Synchronisation der Beschlüsse zwingend erforderlich.

Für eine Erläuterung unserer Argumente sowie für sonstige Rückfragen stehen die FNB jederzeit zur Verfügung.