

Stellungnahme der Bundesnetzagentur zur Zusammenfassung des Branchendialogs zur Weiterentwicklung der Anreizregulierung

I. Ausgangslage

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat den aktuellen Stand zum 15. Juni 2020 des Branchendialogs zur Weiterentwicklung der Anreizregulierung in einem Papier zusammengefasst und an die Teilnehmer versendet. Gleichzeitig hat das BMWi die Möglichkeit eingeräumt, zu der Zusammenfassung Stellung zu nehmen.

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat als Teilnehmer an dem Branchendialog teilgenommen und ihre Positionen innerhalb des Dialogs dargestellt. Nachfolgend werden die wesentlichen Gesichtspunkte der Diskussion aus Sicht der BNetzA zusammengefasst.

II. Anreize auf die Kosten des Engpassmanagements

Die BNetzA teilt ausdrücklich die Ansicht, dass die Netzbetreiber aufgrund der Behandlung als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten derzeit keinen Anreiz haben, die Engpassmanagementkosten zu senken bzw. Engpassmanagementmaßnahmen mit anderen Maßnahmen zur Erhöhung der Netzkapazität abzuwägen und Maßnahmen entsprechend zu priorisieren. Dies ist aus Sicht der Energiewende aber zwingend erforderlich, um den aus Erneuerbaren Energien erzeugten Strom aufzunehmen und in die Verbrauchszentren zu transportieren. Die bestehenden, mittelbaren Anreize für Investitionen bzw. zur Begrenzung der Höhe der Netzentgelte, sind aus Sicht der BNetzA nicht ausreichend, um die schnelle Schaffung von Transportkapazität anzureizen.

Die Engpassmanagementkosten stellen demgegenüber – insbesondere bei den Übertragungsnetzbetreibern – einen wesentlichen Teil der Netzkosten dar und müssen letztendlich vom Netznutzer getragen werden. Regelmäßig müssen eine Vielzahl von Erzeugungsanlagen – gerade auch Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien – abgeregelt werden. Dies steht den Zielen der Energiewende entgegen und gefährdet letztlich auch ihre Akzeptanz in der Bevölkerung. Es ist deshalb wichtig, dass der Netzausbau sowie die Optimierung der Netze beschleunigt werden.

Die Netzbetreiber – sowohl Übertragungs- als auch Verteilernetzbetreiber – haben hierauf auch Einfluss. So bestehen mindestens Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich des Projektmanagements von Ausbaivorhaben sowie bei Optimierungsmaßnahmen. Es handelt sich hierbei um das Kerngeschäft der Netzbetreiber, auf das sie selbstverständlich auch Einfluss nehmen können.

Gleichzeitig wird auch deutlich, dass die bestehende Regulierung bei den Übertragungsnetzbetreibern Anreize setzt, Bauvorhaben erst in bestimmten Jahren in Betrieb zu nehmen. So sind die Mittelrückflüsse der sogenannten Investitionsmaßnahmen vom Jahr der Inbetriebnahme abhängig.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist deshalb ein wirkungsvolles Anreizinstrument notwendig, um die Effizienzpotenziale im Bereich des Netzausbaus sowie der Optimierung des Bestandsnetzes zu heben und gleichzeitig eine effiziente Abwägung zwischen einem gewissen Maß an Engpassmanagement und Netzausbau bzw. –optimierung zu gewährleisten.

A. Anreizinstrument bei den Übertragungsnetzbetreibern

Das im Branchendialog diskutierte Referenzpfadmodell stellt aus Sicht der BNetzA einen sinnvollen Ansatz zur Schaffung von Anreizen auf die Engpassmanagementkosten dar.

Bei der Ausgestaltung des Modells ist es jedoch wichtig, wirkungsvolle Anreize zu schaffen und gleichzeitig weder die Übertragungsnetzbetreiber noch die Netznutzer, die die Kosten über die Netzentgelte zu tragen haben, zu übervorteilen. Dies gelingt am besten mit einer linearen Trendfunktion, die auf Basis der Engpassmanagementkosten der letzten fünf Jahre jährlich einen Referenzwert bildet.

Eine Korrektur der linearen Trendfunktion für spezielle disruptive Ereignisse ist aus Sicht der BNetzA nicht notwendig, da die lineare Trendfunktion solche Ereignisse im Zeitverlauf ausreichend berücksichtigt und Entwicklungen fortschreiben kann. Darüber hinaus ist zu beachten, dass solche Ereignisse – wie z. B. die Öffnung der Interkonnektoren – auch in anderen Prozessen, wie dem Netzausbauplan, berücksichtigt werden. Deshalb müsste, falls eine Berücksichtigung solcher disruptiver Ereignisse in Betracht gezogen wird, immer eine symmetrische Berücksichtigung stattfinden, d. h. ein Aufschlag führt zu einem zeitversetzten Abschlag in gleicher Höhe (und umgekehrt).

An den Abweichungen von dem Referenzwert sollten die Übertragungsnetzbetreiber beteiligt werden – sowohl in Form von Boni als auch von Mali, da hierdurch ein ausgewogenes Anreizsystem entsteht. Aus Sicht der BNetzA ist es unerlässlich, dass der Anreizbereich, also der Bereich in dem Boni/Mali für die Übertragungsnetzbetreiber entstehen, ausreichend groß und dass ein spürbarer Beteiligungsfaktor gewählt wird.

Wichtig ist aus Sicht der BNetzA auch, dass das Anreizsystem in ausreichendem Maß auf Gesetzes- und Verordnungsebene vorgegeben wird, um rechtssicher angewendet werden zu können. Dies umfasst auch den von den ÜNB zu bestimmenden Aufteilungsschlüssel für die resultierenden Boni und Mali.

B. Anreizinstrument bei den Verteilernetzbetreibern

Bei den Verteilernetzbetreibern bietet es sich im Unterschied zu den Übertragungsnetzbetreibern an, die Kosten als sogenannte „volatile Kosten“ in den Effizienzvergleich einzubeziehen. Dies ist wichtig, um Verzerrungen im Effizienzvergleich zu vermeiden, und für die Bundesnetzagentur die einzig sachgerechte Lösung, welche zudem noch eine entsprechend ausgeprägte Anreizwirkung hat.

Die aktuelle Einordnung von Engpassmanagementkosten als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten benachteiligt Netzbetreiber, die ihr Netz bedarfsgerecht ausbauen. Die Kapitalkosten des Netzausbaus fließen als beeinflussbare Kosten in den Effizienzvergleich ein, während die Engpassmanagementkosten als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten abzugsfrei in der Erlösobergrenze durchgereicht werden.

Die Zuordnung von Engpassmanagementkosten zu volatilen Kosten ist daher keine Schlechterstellung der Netzbetreiber mit Engpassmanagementkosten, sondern die Beseitigung einer bestehenden Verzerrung zu Lasten aller Netzbetreiber ohne Engpassmanagementkosten und der Anreiz für bedarfsgerechte, effiziente Netze. Durch die Einbeziehung der Engpassmanagementkosten in den Effizienzvergleich haben

zügiger Netzausbau und innovative Ideen eine Chance im betriebswirtschaftlichen Optimierungskalkül gleichermaßen berücksichtigt zu werden.

Die heutige Einstufung ist die denkbar unglücklichste: Die Kosten für durchgeführten Netzausbau, intelligente Lösungen und innovative Netzführung werden als beeinflussbare Kosten voll in den Effizienzvergleich einbezogen. Derjenige Netzbetreiber, der dagegen nichts tut, kann dagegen die daraus resultierenden Engpasskosten als dauerhaft nicht beeinflussbar durchreichen. Ein solches System setzt eklatante Fehlankreize gegen zügiges und gegen innovatives Handeln.

Alternative, von der Branche eingebrachte Modelle, wie eine Verfahrensregulierung oder Anpassungen bei den Strukturparametern haben verschiedene Nachteile, die gegen solche Modelle sprechen. So ist eine Verfahrensregulierung für eine größere Anzahl von Netzbetreibern nur schwer umsetz- und administrierbar. Es entstünde sowohl auf Seiten der Verteilernetzbetreiber als auch auf Verwaltungsseite ein hoher Aufwand, der den Nutzen einer solchen Verfahrensregulierung nicht aufwiegt. Darüber hinaus wäre eine solche Verfahrensregulierung mit einer aufwändigen Mikroregulierung verbunden, die keine technologieutralen Anreize setzen würde.

Bei Modellen, die Anpassungen nur auf Seiten der Strukturparameter vorsehen, besteht der Nachteil, dass die Korrektur von einzelnen Strukturparametern sich nicht notwendigerweise auf die Effizienzwertbestimmung auswirkt, sofern sich der Effizienzwert aus anderen Strukturparametern ergibt. Somit würden die gewünschten Anreize oftmals nicht gesetzt. Außerdem wäre es sehr schwierig bzw. unmöglich, die Strukturparameter bei dem jeweils richtigen Netzbetreiber zu korrigieren. So sind Konstellationen denkbar, in denen Engpässe in einem Netzgebiet mit Abregelungen in einem anderen Netzgebiet behoben werden. Während die Kosten hierfür an den verursachenden Netzbetreiber gewälzt werden, ist dies für die Strukturparameter gerade nicht gegeben und kann auch nur sehr schwer im Nachgang erfolgen. Eine in diesem Zusammenhang diskutierte Wiedereinführung von Pflichtparametern ist klar abzulehnen. Ohne eine solche Pflicht zur Berücksichtigung ist jedoch keineswegs gesichert, dass sich ein korrigierter Parameter im Rahmen der Modellfindung des Effizienzvergleichs durchsetzt. Dies wiederum würde effektiv, entgegen der Intention dieser Novelle, den Status quo bei den Verteilernetzbetreibern fortschreiben.

Aus Sicht der BNetzA ist deshalb von einer Verfahrensregulierung oder einer Korrektur der Strukturparameter abzusehen. Eine deutlich einfachere und sachlich richtige Herangehensweise ist dagegen die Einbeziehung der Engpassmanagementkosten in den Effizienzvergleich.

III. Einführung eines Kapitalkostenabgleichs bei den Betreibern von Übertragungs- und Fernleitungsnetzen

Das System der Investitionsmaßnahmen entfaltet aus Sicht der BNetzA einen Anreiz, Investitionsmaßnahmen erst in bestimmten Jahren in Betrieb zu nehmen. Das vom BMWi beauftragte Gutachten hat zum Teil deutliche Unterschiede in den Mittelrückflüssen zwischen einzelnen Inbetriebnahmejahren aufgezeigt – dies gilt insbesondere für die nominalen Mittelrückflüsse, aber auch für die sogenannten internen Zinsfüße. Aus Sicht der BNetzA verstärkt sich dieser Effekt sogar noch, wenn die Prämissen der Berechnung verändert werden (z. B. durch die Länge der Nutzungsdauer oder durch die vereinnahmte Betriebskostenpauschale),

sodass es je nach Prämissensetzung bis hin zu einer Verdoppelung der Investitionsrendite kommen kann, wenn die Inbetriebnahme um ein Jahr hinausgezögert wird. Solche Anreize sollte ein Regulierungssystem grundsätzlich nicht enthalten – unabhängig von der betriebswirtschaftlichen Praxis der Unternehmen.

Darüber hinaus stellt der Kapitalkostenabgleich bei den Verteilernetzbetreibern eine ausreichende Finanzierung von Investitionen sicher, ohne solche Fehlanreize zu setzen. Ebenso ist zu beachten, dass der Kapitalkostenabgleich für die Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber auch eine Angleichung des Rechtsrahmens zwischen Verteilernetzbetreibern sowie Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreibern bedeuten würde. Auch aus dieser Sicht wäre ein Wechsel erstrebenswert.

IV. Übergangssockel bei den Verteilernetzbetreibern

Aus Sicht der BNetzA besteht keine Notwendigkeit zur Verlängerung der Übergangsregelung über die dritte Regulierungsperiode hinaus. Den Verteilernetzbetreibern stehen bei einem Betrachtungszeitraum seit Aufnahme des Netzbetriebs für die Refinanzierung der Kapitalkosten von Investitionen ausreichende Mittelrückflüsse zur Verfügung. Die von den Verbänden dargestellten Berechnungen, fußen zum einen auf der (unzutreffenden) Annahmen, dass sich jede einzelne Investition aus „eigenen“ Erträgen refinanzieren muss und zum anderen blenden diese Forderungen die in der Zeit vor der Anreizregulierung zugeflossenen Erlöse aus.

Aus Sicht der BNetzA ist zur Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen in Bezug auf die Einführung des Kapitalkostenabgleichs auf den gesamten Zeitraum seit Aufnahme des Netzbetriebs abzustellen. Dies ist damit zu begründen, dass das Budgetprinzip der Anreizregulierung gerade nicht auf einzelne Investitionen abstellt, sondern auf eine Gesamtkostenbetrachtung, die auch gerichtlich bestätigt worden ist, und somit die Rückflüsse in Summe die Kapitalkosten der notwendigen Investitionen decken können. Weiterhin ist zu beachten, dass auch die Abschreibungen vor Beginn der Anreizregulierung ebenfalls der Refinanzierung von Investitionen dienen. Würden diese Rückflüsse somit nicht betrachtet, würde dies zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen, da der Netznutzer dann möglicherweise Anlagengüter doppelt bezahlen würde.

Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, dass die Einführung des Kapitalkostenabgleichs zu einem Investitionsrückgang geführt hätte. Vielmehr hat der Kapitalkostenabgleich die Situation der Verteilernetzbetreiber verbessert, da die Mittelrückflüsse aus Investitionen nunmehr zeitnäher eintreten.

V. Fazit

Die BNetzA begrüßt die Novelle der Anreizregulierungsverordnung unter den oben dargestellten Voraussetzungen. Vor allem ist es aus Sicht der BNetzA wichtig, dass die Engpassmanagementkosten zukünftig einem Anreiz unterworfen werden, um diese Kosten mit anderen Maßnahmen abzuwägen.