

HENGELERMUELLER

- Workshop zur Netzentgeltregulierung -
Probleme einer (un-)veränderten Fortschreibung
der ARegV aus Sicht der Wissenschaft und Praxis

Dr. Jörg Meinzenbach

Berlin, 3. Mai 2016

enreg. Institut für Energie- und
Regulierungsrecht Berlin

HENGELERMUELLER

Gliederung

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle

II. Entwurf ARegV-Novelle - Fokus VNB

III. Entwurf ARegV-Novelle - Offene Fragen und Diskussionspunkte

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante - Aspekte

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle (1)

Ø Juni 2014: 10-Punkte-Energieagenda des BMWi

§ Zeitplan

- Erster Entwurf der ARegV-Novelle im Frühjahr 2015 auf Grundlage des Evaluierungsberichts der BNetzA und der Netzplattform-Studie „Moderne Verteilernetze für Deutschland“
- Verabschiedung ARegV-Novelle im Sommer 2015

Ø Oktober 2014: BMWi Grünbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“

§ Kapitel 5.1 – Stromnetze ausbauen

„Das BMWi entwickelt die Rahmenbedingungen zur Modernisierung der Verteilernetze im Jahr 2015 weiter. Insbesondere prüft das Ministerium eine Verbesserung der Investitionsbedingungen auf Grundlage des Evaluierungsberichts der Bundesnetzagentur zur Anreizregulierung und der Ergebnisse der Netzplattform-Studie „Moderne Verteilernetze für Deutschland (u.a. Novelle ARegV und VO-Paket „Intelligente Netze“)“

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle (2)

Ø 21.1.2015: Evaluierungsbericht BNetzA

- § Regime der Anreizregulierung grundsätzlich bewährt
- § Ziel insbesondere mit Blick auf VNB: Anreize für „angemessene“ Investitionen und (weitere) Effizienzsteigerungen sicherstellen
 - Beseitigung Zeitverzug im Rahmen des Erweiterungsfaktors
 - Anreize für Effizienzsteigerungen beibehalten: Übertragung von Effizienzgewinnen in die nächste Regulierungsperiode („efficiency carry-over“)
 - VNB, die besonders vom Netzausbau betroffen sind, sollen leichteren Zugang zu Investitionsmaßnahmen erhalten

Ø 16.3.2015: BMWi Eckpunktepapier „Moderner Regulierungsrahmen für moderne Verteilernetze“

- § Erweiterungsfaktor: Zeitverzug beseitigen und Anpassung der maßgeblichen Parameter, um Zielgenauigkeit zu erhöhen und Kostenunter- aber auch –überdeckungen zu vermeiden
- § Zugang zu Investitionsmaßnahmen für besonders von Umstrukturierungen betroffene VNB

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle (3)

- § Abstellen auf durchschnittlichen Effizienzwert
- § Effizienzbonus als Anreiz für Investitionen in intelligente Netze
- § Vergleichs- und Strukturparameter für VNB ausschließlich durch BNetzA zu bestimmen
- § Anpassung vereinfachtes Verfahren, insbesondere Absenkung Schwellenwerte

Ø Juli 2015: BMWi Weißbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“

Ø Referentenentwurf ARegV-Novelle

- § 3.3.2016 – Erster (interner) Arbeitsentwurf
- § 19.4.2016 – Referentenentwurf BMWi und Beginn Verbändeanhörung
 - Stellungnahmen der Verbände bis 4.5.2016

Gliederung

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle

II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB

III. Entwurf ARegV-Novelle - Offene Fragen und Diskussionspunkte

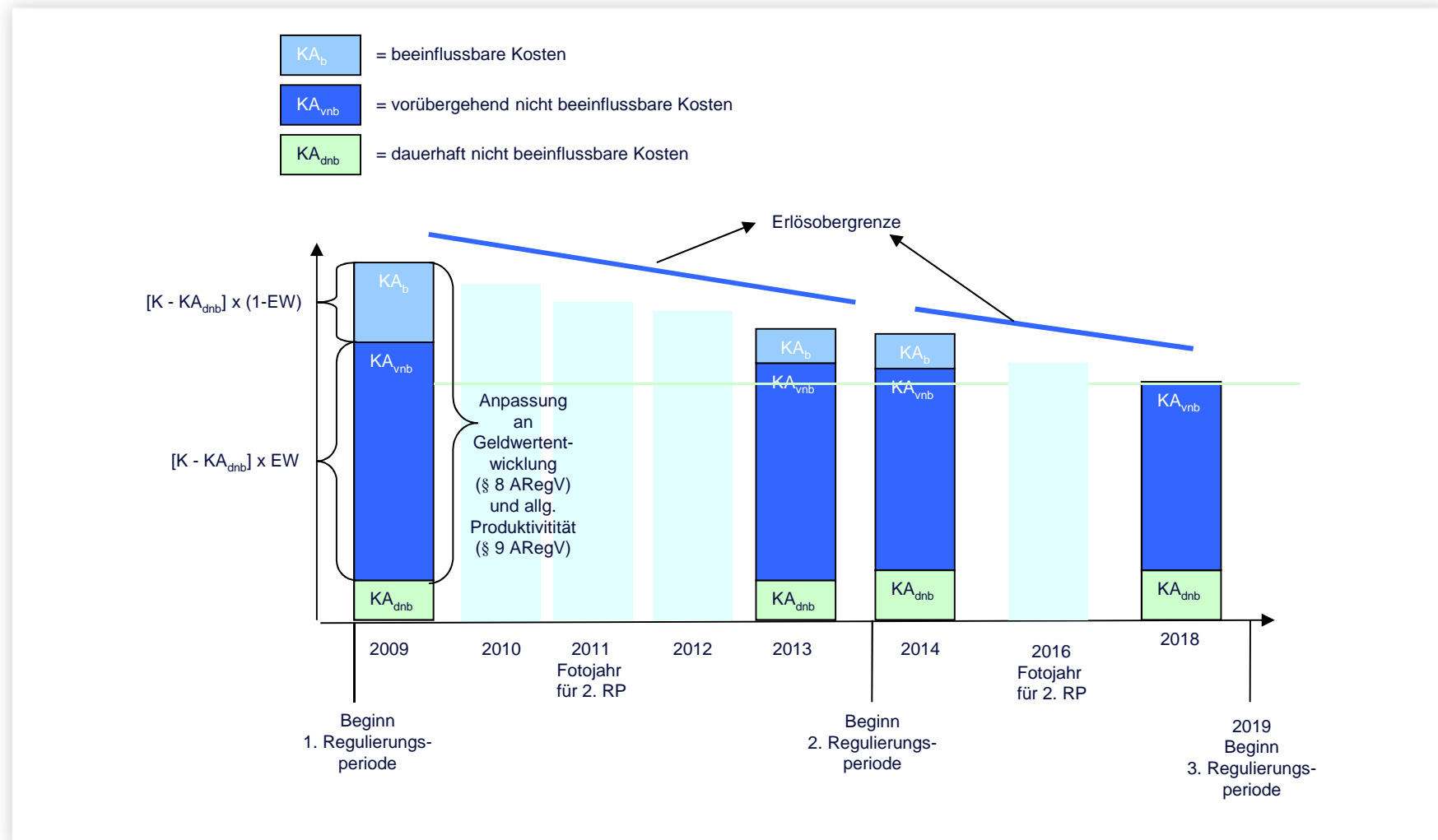
IV. Sonstige – auch für TSOs relevante - Aspekte

II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB (1)

Ø Änderungen betreffen in erster Linie Verteilernetzbetreiber

- § Klare Erkenntnis, dass VNB maßgeblich von Energiewende betroffen und Unterstützung für Investitionstätigkeit benötigen
 - 90% der EEG-Anlagen speisen in Verteilernetze ein
 - à Erweiterte Funktion der Verteilernetze: Neben Transport zum Endkunden zunehmend auch Aufnahme dezentraler Stromerzeugung und Transport in vorgelagerte (Übertragungs-) Netze
- § Investitionsanreize – Beseitigung des Zeitverzugs zwischen einer (notwendigen) Investition und der Berücksichtigung der aus ihr folgenden Kapitalkosten in den Netzentgelten
- § Spannungsverhältnis zwischen Berücksichtigung von Investitionen ohne Zeitverzug und ausreichender Sicherstellung von Effizianzanreizen
 - Begründung ARegV-Novelle: „Ziel ist es einen regulatorischen „Maßanzug“ für das Verteilernetz der Zukunft zu schaffen. Investitionen sollen mit einer kostengünstigen Optimierung des Betriebs verknüpft werden.“

II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB (2)



II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB (3)

Ø Status quo: Derzeitige Berücksichtigung von Kapitalkosten der VNB

- § Verschiedene „Budgets“, die bisher zur Finanzierung von Investitionen vorgesehen sind, sollen ersetzt werden
- „Sockeleffekt“ (Lock-in Effekt) – Festschreibung des Wertes des Anlagenbestands im Rahmen der Kostenbasis für die Dauer einer Regulierungsperiode
 - Folge: Strategische Fokussierung der Investitionstätigkeit auf das Basisjahr
 - Erweiterungsfaktor bei Veränderung der Versorgungsaufgabe
 - Versorgungsaufgabe definiert durch Parameter nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-3 ARegV und durch BNetzA festgelegte Parameter (§ 10 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 ARegV)
 - ARegV-E: *„Erweiterungsfaktor ist nicht geeignet, auf Herausforderungen der Energiewende und Änderungen im Netzbetrieb (Rückspeisung wegen dezentraler Einspeisung, Flexibilisierung) sachgerecht zu reagieren“*
 - Investitionsmaßnahmen für VNB
 - Integration von EEG- bzw. KWKG-Anlagen (§ 23 Abs. 6 ARegV)
 - Vorrang Erweiterungsfaktor
 - Investitionen in die Hochspannungsebene (§ 23 Abs. 7 ARegV)

II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB (4)

Ø Kapitalkostenaufschlag (§ 10a ARegV-E)

- Berücksichtigung von Neuinvestitionen nach dem Basisjahr ohne Zeitverzug und ohne Unterscheidung zwischen Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen
- Genehmigung durch Regulierungsbehörde zur Berücksichtigung von betriebsnotwendigen Anlagegütern, deren Aktivierung
 - ab dem 1.1. des Jahres nach dem Basisjahr stattgefunden hat, oder
 - bis zum 31.12. des Jahres, für das der Kapitalkostenaufschlag genehmigt wird, zu erwarten ist
- Kostenkomponenten
 - Kalkulatorische Abschreibung
 - Kalkulatorische Verzinsung - Mischzinssatz (EK-Zins / FK-Zins)
 - Kalkulatorische Gewerbesteuer
- (Jährliche) Berücksichtigung im Rahmen der Regulierungsformel als KKA_t
 - Anpassung Erlösobergrenze nach § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ARegV
- Gilt nicht für TSOs

II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB (5)

Ø Kapitalkostenabzug (§ 6 Abs. 3 ARegV-E)

- Abschaffung des finanziellen „Sockels“ der Kapitalkosten für bereits vor oder im Basisjahr aktivierte Anlagengüter
- Abbildung der sinkenden Kapitalkosten ohne Zeitverzug, d.h. das zeitliche Absinken der Restbuchwerte der im Ausgangsniveau enthaltenen betriebsnotwendigen Sachanlagegüter
- Ermittlung Kapitalkostenabzug (KKAb_t) gemäß neuer Formel in Anlage 2a zur ARegV-E
- Gilt nicht für TSOs

Ø Effizienzbonus (efficiency carry-over)

- § Soll (100%) „effizienten“ Netzbetreibern einen Zuschlag von maximal zusätzlichen 5 Prozentpunkten auf die Erlösobergrenze ermöglichen
- § Gilt nicht für TSOs

Gliederung

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle

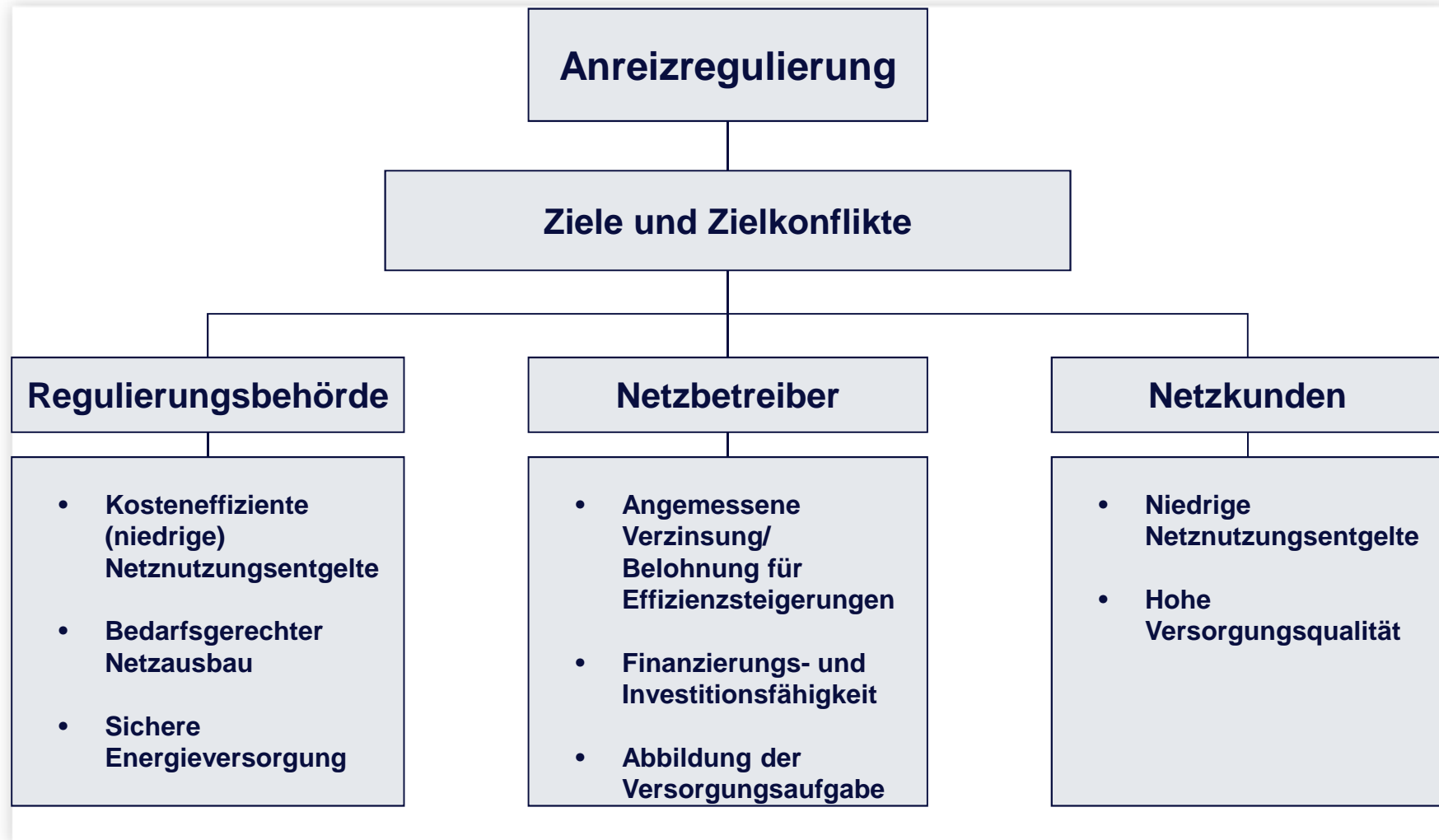
II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB

III. Entwurf ARegV-Novelle - Offene Fragen und Diskussionspunkte

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante - Aspekte

III. Entwurf ARegV-Novelle - Fokus VNB

Offene Fragen und Diskussionspunkte (1)



III. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB

Offene Fragen und Diskussionspunkte (2)

Ø Neue Regulierungsformel für VNB

$$EO_t = KA_{dnb,t} + [KA_{vnb,t} + (1-V_t) \times KA_{b,t} + B_0/T] \times (VPI_t/VPI_0 - PF_t) + KKA_t + Q_t + (VK_t - VK_0) + S_t$$

Ø Kapitalkostenabzug (§ 6 Abs. 3 ARegV-E)

§ $KKAb_t = KK_0 - KK_t$,

- $KK_0 = AB_0 + EKZ_0 + GewSt_0 + FKZ_0$ und $KK_t = AB_t + EKZ_t + GewSt_t + FKZ_t$

§ Notwendige Anpassung der Legaldefinitionen für vorübergehend nicht beeinflussbare und beeinflussbare Kostenanteile der VNB (§ 11 Abs. 3 Satz 1 und 4 Satz 1 ARegV-E)

- Folge: Kapitalkostenabzug bleibt bei jährlicher Ermittlung der $KA_{vnb,t}$ und $KA_{b,t}$ unberücksichtigt

- Grund lt. Begründung ARegV-E: Vermeidung eines doppelten Abzugs von Ineffizienzen

§ Keine Anwendung in 3. RP auf Anlagegüter, die zwischen 1.1.2008 und 31.12.2016 aktiviert

- Somit bleibt Sockeleffekt in 3. RP erhalten (soll Systemübergang für Investitionen erleichtern, die im Vertrauen auf Fortbestand geltenden Systems getätigt worden sind)

III. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB

Offene Fragen und Diskussionspunkte (3)

Ø Kapitalkostenaufschlag (§ 10a ARegV-E)

- § Antrag erstmals zum 30. Juni 2017 (Gas) und zum 30. Juni 2018 (Strom) möglich (§ 34 Abs. 6 ARegV-E)
- § Bisherige „Budgets“ zur Finanzierung von Kapitalkosten laufen aus (§ 34 Abs. 7 ARegV-E)
 - Erweiterungsfaktor
 - Ab 3. Regulierungsperiode findet § 10 ARegV keine Anwendung mehr
 - Investitionsmaßnahmen für VNB (§ 23 Abs. 6 und 7 ARegV)
 - Ebenfalls ab 3. Regulierungsperiode grundsätzlich nicht mehr anwendbar
 - Ausnahme: Investitionsmaßnahmen, die bis zum Ende der 3. Regulierungsperiode genehmigt worden sind (in diesem Fall grds. kein Kapitalkostenaufschlag)
 - Positiver Effekt: Keine Rechtsunsicherheit bei Abgrenzung Erweiterungsfaktor und Investitionsmaßnahme für VNB
 - Dazu OLG Düsseldorf vom 5.9.2012, VI-3 Kart 58/11: Vorrang problematisch bei teilweiser Überschneidung der Anwendungsbereiche von Erweiterungsfaktor und Investitionsmaßnahme

III. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB

Offene Fragen und Diskussionspunkte (4)

Ø Kapitalkostenaufschlag (§ 10a ARegV-E) cont'd

§ Investitionsanreize – KKA_t systematisch wie dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenanteile

- Berücksichtigung aller Investitionen ohne Zeitverzug
 - Positiver Effekt: Eingeschränkter Fokus auf Basisjahr bei der Investitionsplanung
- Risiko von Investitionen über das notwendige Maß hinaus
 - Aber: Nur betriebsnotwendige (neue) Sachanlagegüter genehmigungsfähig
 - Konkretisierung der Anforderungen durch Regulierungsbehörde erforderlich, insbesondere in welchem Umfang Betriebsnotwendigkeit künftig geprüft werden soll

§ Genehmigungsfähigkeit enthält zwei Alternativen:

- Aktivierung der Anlagegüter nach Basisjahr oder Aktivierung bis zum (nächsten) Basisjahr zu erwarten
 - Planwerte maßgeblich und anschließender Plan-Ist-Abgleich durch VNB (Differenzen in Regulierungskonto berücksichtigt)

§ Antrag bis 30. Juni eines Kalenderjahres (§ 4 Abs. 4 Satz 2 ARegV)

- erstmals zum 30. Juni 2017 (Gas) bzw. 30. Juni 2018 (Strom)

Gliederung

I. Einführung – Weg zur ARegV-Novelle

II. Entwurf ARegV-Novelle – Fokus VNB

III. Entwurf ARegV-Novelle - Offene Fragen und Diskussionspunkte

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante - Aspekte

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante – Aspekte (1)

Ø Effizienzmaßstab

- § BMW Eckpunktepapier: „*Alle Beteiligten haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass der Effizienzvergleich robuster geworden ist und seine Ergebnisse entsprechend belastbarer sind. Das beschriebene „Sicherheitsnetz“ kann nun engmaschiger gezogen werden. Zukünftig wird daher auf den durchschnittlichen Effizienzwert abgestellt.*“
- § ARegV-E hält indes an Best-Practice-Ansatz fest
- OLG Düsseldorf vom 22.1.2014, VI-3 Kart 181/09 (V): „*Anreize für eine effiziente Leistungserbringung [§ 21a Abs. 1 EnWG] können aber nur dann wirkungsvoll gesetzt werden, wenn diesbezüglich nicht auf den Durchschnitt aller am Effizienzvergleich beteiligten Unternehmen, sondern auf dem effizienten Netzbetreiber abgestellt wird.*“
 - Systematische Verknüpfung mit § 21 Abs. 2 EnWG: Kosten eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers
 - Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben durch Best-of-Four und § 15 ARegV sichergestellt
- § Konsequenz: Durchschnittsbetrachtung hätte demnach hätte demnach auch Anpassung des EnWG erfordert

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante – Aspekte (2)

Ø Verkürzung der Regulierungsperiode auf 4 Jahre (§ 3 ARegV-E)

§ ARegV-E: „Dadurch können insbesondere die Kapitalkosten der Netzbetreiber, die im Laufe einer Regulierungsperiode zu Kapitalkostenaufschlägen auf die Erlösbergrenze führen, zügiger einer Effizienzprüfung unterzogen werden.“

- Somit primär Folge der Einführung des § 10a ARegV, aber gilt auch für TSOs
- Begründung spricht dafür, dass im Rahmen der Genehmigung des Kapitalkostenaufschlags keine umfassende Effizienzprüfung erfolgt
 - Allerdings fließen die im Kapitalkostenaufschlag berücksichtigten Kosten in den nächsten Effizienzvergleich ein
- Grds. Vorteil: Zeitnahe Nachführung der OPEX an die tatsächlichen operativen Kosten

Ø Abbau der Ineffizienzen bereits nach drei Jahre (§ 16 ARegV-E)

- Grund: „Im Rahmen der Einführung der Kapitalkostenabgleichs ist es notwendig, die Effizienzziele zu stärken“ (Folge des § 10a ARegV-E, aber gilt auch für TSOs)
- Effekt: Schnellere Weitergabe der Effizienzvorteile an Netzkunden und keine Erlösabsenkung infolge individueller Effizienzvorgaben im 4. Jahr der Regulierungsperiode

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante – Aspekte (3)

Ø Aufwandsparemeter (§ 13 ARegV-E)

- § Eckpunktepapier BMWi: „Die Auswahl der Vergleichsparemeter für den Effizienzvergleich wird daher künftig vollständig der Bundesnetzagentur überlassen.“
 - Arg.: Mehr Flexibilität notwendig, um Vielfalt der Netzbetreiber zu berücksichtigen
- § ARegV-E: Streichung § 13 Abs. 4 ARegV, d.h. Vergleichsparemeter, die in erster und zweiter Regulierungsperiode zwingend zu berücksichtigen waren
- § Erhebliche praktische Relevanz, weil Festlegung der Vergleichsparemeter unmittelbar in Effizienzvergleich als „Output-Paremeter“ einfließt
- § Zudem erheblicher Spielraum der BNetzA bei Festlegung der Paremeter, der nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist
 - BGH vom 9.10.2012, EnVR 88/10 (*SWM Infrastruktur*): Die Bundesnetzagentur hat bei der Auswahl der Vergleichsparemeter grundsätzlich weites Ermessen
 - BGH vom 21.1.2014, EnVR 12/12 (*Stadtwerke Konstanz*): Im Rahmen des Effizienzvergleichs steht der Regulierungsbehörde bei der Auswahl der Paremeter und Methoden ein weiter Spielraum zu, der in einzelnen Aspekten einem Beurteilungsspielraum, in anderen Aspekten einem Regulierungsermessen gleichkommt
- § Künftig transparente Ermittlung der Vergleichsparemeter unerlässlich

IV. Sonstige – auch für TSOs relevante – Aspekte (4)

Ø Investitionsmaßnahmen für TSOs

§ Grundsätzlich gilt Regime der Investitionsmaßnahmen für TSOs unverändert fort

§ Vorteile gegenüber Kapitalkostenabgleich der VNB

- Genehmigungsdauer (Bis zum Ende der Regulierungsperiode, in der das Investitionsprojekt abgeschlossen ist, d.h. die wesentlichen Szenariobedingungen eingetreten sind)
- Berücksichtigung OPEX-Pauschale

§ Aber: Nur Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen erfasst (vgl. weite Definition gemäß BGH vom 17.12.2013 , EnVR 18/12) und Berücksichtigung eines Ersatzanteils

§ Derzeit pauschaler projektspezifischer Ersatzanteil von 15% (vgl. Leitfaden 2015)

- Folge der Rspr. zum sog. „BvD“ (OLG Düsseldorf vom 20.04.2011, VI-3 Kart 15/10 (V))

§ Neu: § 23 Abs. 2b ARegV-E

- Ersatzanteil nicht mehr pauschal, sondern individuell ermittelt aus dem Verhältnis der TNW der ersetzten Anlagen und der Summe der AK/HK der gesamten Neuanlage
- Kein Ersatzanteil für ausschließlich neue Netzkomponenten (nicht abschließender Katalog)

Probleme einer (un-)veränderten Fortschreibung der ARegV aus Sicht der Wissenschaft und Praxis

Vielen Dank!

Dr. Jörg Meinzenbach, LL.M. (London)
- Counsel -
Hengeler Mueller
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Benrather Straße 18 - 20
D-40213 Düsseldorf
Tel.: +49 211 8304-531
Fax: +49 211 8304-170
E-mail: joerg.meinzenbach@hengeler.com