

> VKU-POSITION

Anpassung des Regulierungsrahmens in 2015 – Fokus auf die Investitionsbedingungen –

Berlin, 24. Februar 2015

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit über 250.000 Beschäftigten wurden 2011 Umsatzerlöse von rund 107 Milliarden Euro erwirtschaftet und fast 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 45,9 Prozent in der Strom-, 62,2 Prozent in der Erdgas-, 80,4 Prozent in der Trinkwasser-, 63,1 Prozent in der Wärmeversorgung und 24,4 Prozent in der Abwasserentsorgung.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Anforderungen an die Verteilnetzbetreiber im Transformationsprozess des Energiesystems

Die Energiewirtschaft in Deutschland steht vor einem einzigartigen Transformationsprozess. Das Ziel, die Energieerzeugung regenerativ und dezentral auszugestalten, hat weitreichende Konsequenzen für die Netzbetreiber. Die Verteilnetzbetreiber stehen dabei vor besonderen Herausforderungen, da die gestellten Anforderungen der Energiewende sich nicht nur auf die Aufgaben der Integration der Erneuerbaren Energien eingrenzen lassen.

Es ist ein Regulierungsrahmen erforderlich, der Anreize für alle Investitionen gleichermaßen setzt. Im Evaluierungsbericht wird im Kapitel zum Investitionsverhalten deutlich, dass die Beibehaltung der Versorgungssicherheit keine Selbstverständlichkeit ist. Der Regulierungsrahmen muss auch offen für Investitionen sein, die zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit beitragen.

Die vereinzelt geäußerte Vermutung, dass die Verteilnetzbetreiber bei Einführung einer Investitionskostendifferenz (IKD) in die Anreizregulierung Investitionen durchführen werden, die nicht erforderlich sind, ist nicht gerechtfertigt. Stattdessen können die Verteilnetzbetreiber – die weiterhin dem Effizienzvergleich unterzogen werden - ihrem Investitionsbedarf strukturierter und damit effizienter nachkommen, ohne dass die Netznutzer ineffiziente Investitionen finanzieren müssten.

Die Verteilnetzbetreiber sind ein Garant für die sichere Energieversorgung in Deutschland und die entscheidende Komponente für den Erfolg der Energiewende. Sie sind als Zwischenstation und Datenverantwortlicher für die anderen Wertschöpfungsstufen für eine stark zunehmende Anzahl von Prozessen verantwortlich. Die Zusammenarbeit zwischen Netzbetreibern aller Ebenen und ihren Dienstleistern verändert sich deutlich. Zukunftssichere Netze sind ein hoher volkswirtschaftlicher Wert – der zukünftige Regulierungsrahmen darf daher nicht auf einseitige Kostensenkung ausgerichtet sein und sich ausschließlich auf die Netzintegration der Erneuerbaren Energien fokussieren, sondern muss gleichermaßen den umfangreichen Erneuerungsinvestitionen in den Verteilnetzen Rechnung tragen.

Erstens: neben der Einbindung der Erneuerbaren Energien, die im Wesentlichen an das Verteilnetz angeschlossen werden, muss auch die Netzinfrastruktur aufgrund der volatilen Erzeugung grundlegend umgestaltet werden. Durch stark veränderte Stromflüsse wird das Netz anfälliger und die Regelungsprozesse komplexer. Hierbei ist auch zu beachten, dass die Energiewende überwiegend stromgetrieben diskutiert wird, aber durch die Verflechtung der Infrastruktur auch Auswirkungen auf die Gasnetze haben wird.

Zweitens: die Netze sollen in Zukunft smarter und interdependenter werden, die Verteilnetzbetreiber werden in Zukunft verstärkt Aufgaben zur Systemstabilität übernehmen. Sowohl einzeln vor Ort als auch in der Zusammenarbeit mit den Übertragungsnetzbetreibern.

Drittens: für viele Netzbetreiber sind Ausweitungen der Ersatzinvestitionen aufgrund der bestehenden Altersstruktur erforderlich, um die hohe Versorgungssicherheit in Deutschland aufrecht zu erhalten. Die für den nachhaltigen Erhalt notwendigen Ersatzinvestitionen werden im derzeitigen Regulierungsrahmen nicht adäquat abgebildet.

Die trotz der fehlenden Anreize und mangelnder Rentabilität noch vorhandene Investitionstätigkeit der Verteilnetzbetreiber, die aufgrund des gesetzlichen Auftrags zur Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung und der Anschlussverpflichtungen erfolgt, sollte nicht mit nachhaltiger Investitionsfähigkeit und ausreichenden Investitionsanreizen für künftige Herausforderungen verwechselt werden.

Besonders deutlich wird dies bei einer Betrachtung der Ersatzinvestitionen, für die es keine gesetzliche Verpflichtung gibt. In dem Evaluierungsbericht der BNetzA wird herausgearbeitet, dass die kalkulatorische Reinvestitionsquote der Stromnetzbetreiber auf einen eindeutigen Substanzverzehr des Anlagevermögens hinausläuft. Die Brisanz dieser Entwicklung wird noch verschärft, wenn man berücksichtigt, dass die Megatrends der heutigen Zeit, Energiewende und Urbanisierung, zu einer Ausweitung bzw. Veränderung der Versorgungsaufgabe und damit zu einem Substanzaufbau führen müssten. **Die Modernisierung ist demnach kein Selbstzweck, sie ist entscheidend für den Wirtschaftsstandort Deutschland.**

Die **Investitionen** der Verteilnetzbetreiber betreffen den **Umbau** der Netzlandschaft insgesamt. Die auf die vorliegende Fragestellung ausgerichteten Gutachten und Studien stellen eindeutig fest, dass Art und Umfang der Investitionen zwischen den Netzbetreibern sehr unterschiedlich sein können. Dies erfordert **ausreichende Investitionsanreize und eine flexible Handhabung des Regulierungsrahmens**, in dem jeder Netzbetreiber einzeln vor Ort vor dem Hintergrund seiner spezifischen Situation und Netztopologie über die erforderliche individuelle Investitionsstrategie entscheiden kann. Wenn es gelingt, den notwendigen Umbau der Verteilnetze konsequent mit intelligenter Technik und angepasst an die Erfordernisse vor Ort – wie bspw. regelbaren Ortsnetztransformatoren und entsprechender IKT – zu gestalten, lassen sich die bis 2050 anfallenden Kosten nach VKU-Berechnungen auf rund 14 Milliarden Euro gegenüber 27,5 Mrd. Euro für konventionellen Netzausbau aus der dena-Verteilnetzstudie begrenzen. Damit es aber kurzfristig nicht zu Engpässen und damit zu volkswirtschaftlich höheren Kosten kommt, wird der Großteil dieser Mittel bis spätestens bis 2020 benötigt.

Der an das BMWi zu Beginn des Jahres 2015 übermittelte **Evaluierungsbericht** der Bundesnetzagentur soll in diesem Prozess ein Indikator sein. Die Sichtweise der BNetzA hat einen großen Einfluss auf die Entscheidungen des verordnungsgebenden Ministeriums. Die Politik muss im Jahr 2015 entscheiden, in welche Richtung die Entwicklung der Investitionsbedingungen für Verteilernetzbetreiber gehen soll.

Das aus dem Kreis der Landesregulierer entwickelte Modell einer **Investitionskostendifferenz** (IKD) korrigiert den Zeitverzug als die entscheidende Schwachstelle der Anreizregulierung und behält dabei deren zentralen Elemente bei. Dieses Modell würde eine bessere Ausgewogenheit zwischen Investitions- und Effizianzanreizen herstellen, wohingegen der bisherige Regulierungsrahmen und das Regulierungshandeln sich zu einseitig auf die Senkung der Netzkosten fokussieren. Die Verteilnetzbetreiber haben im Falle notwendiger Investitionen die Gewissheit, dass diese ohne Zeitverzug in der Erlösobergrenze berücksichtigt werden können. Diese müssen allerdings nach wie vor effizient durchgeführt werden, da am Ende jeder Regulierungsperiode der **Effizienzvergleich** als zentrales Element der Anreizregulierung liegt.

Durch das Vorhandensein des **Socketeffekts** ist es für einen Netzbetreiber möglich, seinen Bestand zu optimieren. Die in der IKD gleichzeitig angelegte Absenkung dieses Socketeffekts wird unmittelbar den Netznutzern zu Gute kommen.

Entscheidung für die zukünftige Ausrichtung der Regulierung

Die Entscheidungsfindung für diese weitreichende Regelung ist äußerst komplex, viele Begründungen verlieren sich im Detail der wirtschaftlichen, rechtlichen und technischen Argumente. Das vorliegende Positionspapier ist nicht auf dieses Argumentationsgeflecht ausgerichtet, da der VKU an dieser Stelle eine politische Normkomponente und somit eine grundsätzliche Position innerhalb des energiepolitischen Dreiecks (Effizienz/Kostensenkung – Umweltverträglichkeit – Versorgungssicherheit) sieht. Alle drei Ziele können nicht gleichrangig verfolgt werden. Sobald sich die Ausrichtung zu einseitig auf ein Ziel fokussiert, geht dies stets zu Lasten der anderen Kriterien.

Das aktuelle Regulierungssystem und die Zielrichtung der Bundesnetzagentur konzentrieren sich **einseitig** auf die Möglichkeiten zu **kurzfristigen Kostensenkungen**. Die Anreize sind so ausgestaltet, dass die Vermeidung von Investitionen für den Netzbetreiber aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhaft ist. Investiert ein Verteilnetzbetreiber gegen diesen Anreiz außerhalb des sog. Basisjahres, hat das unmittelbar negative Einflüsse auf das Geschäftsergebnis.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht mag eine derartige Ausgestaltung kurzfristig nachvollziehbar wirken: die im regulierten Monopol stehenden Netzbetreiber sind angehalten, sich effizient zu verhalten. Der Anreiz zur Vermeidung von Investitionen ist allerdings mittel- und langfristig und vor dem Hintergrund der dargestellten Herausforderungen zur Optimierung der Netzinfrastrukturen **schädlich**. Zudem ist der im System angelegte Anreiz, die Investitionen auf ein Basisjahr zu fokussieren, volkswirtschaftlich nachteilig und ineffizient.

Der Grundgedanke der Anreizregulierung besteht im sog. Budgetansatz¹ für die Dauer der Regulierungsperiode. Übertrifft der Netzbetreiber die ihm gesetzten Effizienzvorgaben und bleibt er unterhalb des Budgets, kann er die Differenz behalten. Die Abbildung von Investitionen für Verteilernetzbetreiber ist allerdings nicht ausreichend geregelt, diese gehen im Budgetansatz unmittelbar zu Lasten der Rentabilität. Die Hauptursache für das Problem liegt in dem Zeitverzug zwischen einer Investition und ihrer Berücksichtigung in der Erlösobergrenze.

Bereits zu Beginn der Anreizregulierung wurden zwei Instrumente vorgesehen, die den Zeitverzug abschwächen sollten. Beide erfüllen allerdings nicht die bestehenden Anforderungen der Verteilnetzbetreiber.

Der **Erweiterungsfaktor² (EF)** ist strikt auf Erweiterungsinvestitionen ausgerichtet. Da es sich in den meisten Fällen um Mischinvestitionen aus Erneuerung, Ausbau und Erweiterung handelt, können diese nicht hinreichend mit diesem Instrument abgebildet werden. Aus regulatorischen Zwängen müssen die Verteilnetzbetreiber eine (meist nicht sinnvolle) Trennung der Investitionen vornehmen. Hinzu kommt, dass der EF viele methodische Schwächen aufweist: er ist sehr ungenau, beinhaltet nach wie vor einen (etwas geringeren) Zeitverzug und ist mit administrativem Aufwand verbunden. Das Instrument der **Investitionsmaßnahmen** ist für Verteilnetzbetreiber meist nicht anwendbar. Es ist für die VNB lediglich mit Einschränkung, für besondere Maßnahmen in der Hochspannungsebene, verbunden mit einem anspruchsvollen administrativen Verfahren, zugänglich.

¹ Erlösobergrenze = genehmigte Kosten des Basisjahres abzüglich jährlicher Effizienzvorgaben

² Ausschließlich für nachhaltige Änderung der Versorgungsaufgabe: Erweiterung des Versorgungsgebiets, zusätzliche Anschlusspunkte etc.

Die BNetzA argumentiert, dass Investitionen, die nicht mit dem Erweiterungsfaktor oder Investitionsmaßnahmen abgebildet werden können, zwischen den Basisjahren mit dem sog. Sockeleffekt finanziert werden sollen. Der **Sockeleffekt** entsteht aus dem „Einfrieren“ der Erlösanteile zur Deckung der Kapitalkosten von Bestandsanlagen auf dem Basisjahrniveau für die Dauer der Regulierungsperiode und ist somit als ein wesentlicher Bestandteil des Budgetansatzes im Anreizmechanismus angelegt. Er wird durch die Effizienzvorgaben auf den Kapitalkostenanteil der Erlöse vermindert und ggf. vollständig aufgezehrt. Dieser Sachverhalt ist beispielsweise in den Berechnungen der BNetzA im Evaluierungsbericht nicht abgebildet. Die Höhe des Sockeleffekts variiert zwischen den Netzbetreibern und ist von der Altersstruktur, den Abschreibungsverläufen sowie der im Benchmarking ermittelten Unternehmenseffizienz abhängig.

Die Möglichkeit, den Sockeleffekt neben der Erfüllung der Effizienzvorgaben auch für Investitionen zu nutzen, ist grundsätzlich vorhanden. Diese ist allerdings stark eingeschränkt, sowohl im grundsätzlichen Prinzip als auch in der tatsächlichen Höhe. Zum einen muss beachtet werden, dass die Abschreibungen eine Rückzahlung an die Kapitalgeber darstellen und kein Sparguthaben, welches für zukünftige Investitionen verwendet werden kann. Zur Veranschaulichung: Unterstellt man den Fall der vollständigen Fremdfinanzierung einer Anlageninvestition und liefe das Darlehen über die Nutzungsdauer der Anlage, dann würden die kalkulatorischen Abschreibungen auf die Anlage gerade die Tilgungsraten finanzieren.

Zum anderen ist der Sockeleffekt nicht ausreichend, um den tatsächlichen Ersatzinvestitionsbedarf der Verteilnetzbetreiber zu decken. Dies ist das Ergebnis einer umfangreichen Untersuchung, die der VKU zur Wirkung des Sockeleffekts auf die Investitionsfähigkeit der VNB im Jahr 2010 durchgeführt hat. Hierbei wurden anhand von realen Unternehmensdaten unterschiedliche Szenarien in Bezug auf die zukünftige Ersatzinvestitionen und Finanzierungsplanungen berechnet. Nur im Falle einer Investitionsstrategie, die auf drastischen Substanzverzehr ausgerichtet ist, erwies sich der Sockeleffekt als knapp auskömmlich.

Unabhängig von den Diskussionen um die Höhe und die Art der Investitionen, die Auskömmlichkeit der regulatorisch zugestandenen bzw. der tatsächlich erreichten Verzinsung oder dem Beitrag des Sockeleffekts, steht die grundsätzliche Ausrichtung der Regulierung mit negativen Investitionsanreizen im Fokus. Beispielsweise konzentriert sich die BMWi-Verteilnetzstudie nur auf einen einzelnen Aspekt der zukünftigen Investitionserfordernisse. Die Ergebnisse der Studie sind für den gesetzten Fokus auf den EE-getriebenen Aus- und Umbauebedarf der Netze nachvollziehbar und korrekt und wurden durch den VKU begrüßt. Allerdings vernachlässigt die Studie die Gesamtheit der Herausforderungen für die Verteilnetzbetreiber.

Empfehlungen der Bundesnetzagentur

Aus dem Evaluierungsbericht lassen sich folgende Ansätze der BNetzA zum weiteren Vorgehen ableiten, die in vier Modellen skizziert wurden. Im **Modell 1** sollen keine Veränderungen erfolgen, lediglich der **Erweiterungsfaktor** soll modifiziert werden. Das **Modell 2** beinhaltet den Zugang zum Instrument der **Investitionsmaßnahmen** für besonders von der Energiewende betroffene Verteilnetzbetreiber, vorbehaltlich einer aufwändigen Nachweisführung und einer behördlichen Prüfung. Das **Modell 3** schlägt einen **Gesamtkostenabgleich** mit 2-jähriger Regulierungsperiode und das **Modell 4** einen **vollständigen Kapitalkostenabgleich** vor. Das dritte Modell ebenso wie den für Modell 1 vorgeschlagenen „efficiency carry over“ werden als theoretische Konstrukte für die zukünftige Diskussion angesehen.

In Bezug auf die Modelle 1 und 2 sollte beachtet werden, dass **beide zur Abschwächung des Zeitverzugs eingeführten Instrumente in der Gesamtsicht für die Belange der Verteilnetzbetreiber scheitern**. Die Anpassungsvorschläge der BNetzA für eine mögliche Weiterentwicklung des **Erweiterungsfaktors** sind als Ergebnis einer langjährigen Diskussion mit der Branche zwar grundsätzlich begrüßenswert, lösen aller-

dings nicht das grundsätzliche Problem dieses Instruments. Der Erweiterungsfaktor sollte daher konsequenterweise abgeschafft und durch zielgerichtete Werkzeuge ersetzt werden.

Die Unzulänglichkeiten des Instruments **Investitionsmaßnahmen** werden auch im Evaluierungsbericht ausführlich beschrieben. Dieses Instrument kann nicht das beschriebene Investitionsproblem lösen und lässt sich nicht auf die Verteilnetzbetreiber übertragen. Daher ist es nach Ansicht des VKU verwunderlich, dass die BNetzA vorschlägt, mit einem zusätzlichen aufwändigen administrativen Prüfverfahren nur einzelnen VNB den Zugang zu den Investitionsmaßnahmen zu gewähren. Dieser Ansatz mündet in einem weiter ausgedehnten regulatorischen Rosinenpicken durch die Regulierung und sachlich kaum zu rechtfertigender Ungleichbehandlung der VNB. Sie wird daher vom VKU abgelehnt.

Das Modell 4 ist angelehnt an die Initiative der Landesregulierungsbehörden vom April 2012 in der BMWi-AG Regulierung. Die Schwächen des vollständigen Kapitalkostenabgleichs wurden im Evaluierungsbericht treffend beschrieben und bestätigen die diesbezügliche Ansicht des VKU. **Das Ländermodell Investitionskostendifferenz (IKD) ist eine Weiterentwicklung des Ansatzes und daher dem vollständigen Kapitalkostenabgleich deutlich überlegen.**

Das IKD-Modell wird im Evaluierungsbericht aufgrund von Berechnungen, die nach Ansicht der BNetzA einen zu hohen Sockeleffekt aufweisen, abgelehnt. Die diesen Berechnungen zu Grunde liegende Annahme eines überschießenden Investitionsverhaltens der Netzbetreiber ist vor dem Hintergrund des „Risikos“ des Effizienzvergleiches nicht überzeugend, auch wenn die Zahlen an sich unter den getroffenen Annahmen rechnerisch richtig sein mögen.

Zunächst ist zu bemängeln, dass ein Vergleich zum vollständigen Kapitalkostenabgleich gezogen wird und nicht zum Status Quo, dies verzerrt die Bewertung erheblich. Nach Erfahrungen des VKU sind derartige in die Zukunft gerichtete Berechnungen extrem von den getroffenen Annahmen abhängig. Es wurde eine pauschale Berechnung vorgenommen, die die vielzähligen Varianten, die starken Unterschiede der Netzbetreiber sowie die Auswirkungen des Effizienzvergleiches nicht mit einbezieht. Die Kalkulationsmaßgaben der Betrachtung bleiben letztlich intransparent und können nicht nachvollzogen werden.

Der Vorschlag der Länder und die Position des VKU

Im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens im Juli 2013 wurde im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates eine Gesetzesvorlage eingebracht. Das in dieser Gesetzesvorlage vorgeschlagene Modell der **Investitionskostendifferenz (IKD)** beinhaltet einen Kompromiss zwischen den bestehenden Modellen und Denkrichtungen. Das IKD-Modell ist ein Ausgleich zwischen dem bestehenden System und dem vollständigen Kapitalkostenabgleich, da dabei die Vorteile beider Ansätze vereint und gleichzeitig die Schwächen dieser Ansätze nivelliert werden.

Im Kern bedeutet das IKD-Modell einen jährlichen Kapitalkostenabgleich, in dem ein Teil des Sockeleffekts beibehalten wird. Im Ausgangsniveau enthaltene aber zwischenzeitlich vollständig abgeschriebene Anlagen werden aus den Kapitalkosten beseitigt und verringern somit den Sockeleffekt zum Teil erheblich. Im Gegenzug werden im Ausgangsniveau noch nicht enthaltene Neuanlagen in die Kapitalkostenbasis ohne Zeitverzug aufgenommen.

Im IKD-Modell verzichten die Verteilnetzbetreiber somit auf den Vorteil des vollständigen Sockeleffekts zugunsten besserer Investitionsbedingungen. Insbesondere für VNB mit geringem Investitionsbedarf könnte dieses zu Nachteilen im Vergleich zum Status Quo führen und ist daher mit Risiken verbunden. Die Verteilnetzbetreiber mit höheren Investitionen bekommen einen höheren Anreiz diese durchzuführen.

ren, haben aber weiterhin ein Risiko im zukünftigen Effizienzvergleich. Sollten sich die Investitionen als ineffizient herausstellen, erfolgt letztlich keine Refinanzierung zu Lasten der Netznutzer.

Der VKU sieht im IKD-Vorschlag eine Reihe von Vorteilen im Hinblick auf die angestrebte Verbesserung innerhalb des energiepolitischen Zieldreiecks.

Eine Erweiterung der Anreizregulierung um die Investitionskostendifferenz wird den Netzbetreibern die dringend benötigten **Gestaltungsspielräume** eröffnen. Durch die gewonnene **Flexibilität** werden für die unterschiedlichen Investitionserfordernisse passende Anreize gesetzt. Sowohl Investitionen zum Umbau als auch Bestandsoptimierung durch teilweise Beibehaltung des Sockels werden angereizt, Substanzverzehr wird verhindert.

Die unwirksamen bzw. mangelhaft funktionierenden Instrumente **Erweiterungsfaktor und Investitionsmaßnahmen** werden für Verteilnetzbetreiber dann nicht mehr benötigt und könnten für sie ersatzlos **gestrichen** werden. Antragsverfahren und damit Aufwand für Netzbetreiber und Regulierungsbehörden für beide Instrumente entfielen. Mit der IKD wäre keine Unterscheidung zwischen Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen erforderlich. Diese Unterscheidung muss derzeit zwangsweise vorgenommen werden, obwohl sie in vielen Fällen weder sinnvoll noch korrekt sein kann.

Der **Sockeleffekt** hat für die Aufgaben der Energiewende einen weiteren wichtigen Vorteil: etwaige Steigerungen der operativen Kosten können durch die Unternehmen kurzfristig bzw. bis zum nächsten Basisjahr „aufgefangen“ werden. Solche Steigerungen sind wesentliches Merkmal vieler innovativer Lösungen, bei denen die Effizienzvorteile sich erst mittelfristig erschließen. Die Investitionskostendifferenz ist deshalb auch innovationsfreundlicher als die von der BNetzA vorgeschlagenen Modelle.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft:

Victor Fröse

Tel: 030-58580-195

froese@vku.de