

Netzinvestitionen und Anreizregulierung: Schritte vorwärts und zurück

Dr. Jörg Schendel

Berlin, den 24. Juni 2011

EGGERS MALMENDIER

Rechtsanwälte

Übersicht

- Einführung
- Investitionen in der Anreizregulierung
 - Problemaufriß
 - Pauschalierter Investitionszuschlag
 - Erweiterungsfaktor
 - Investitionsbudget
 - Abgrenzung
- Ausgestaltungsprobleme der Investitionsbudgets
 - Zeitverzögerung T-2
 - Dauer der Investitionsbudgets
 - Betrag zur Vermeidung von Doppelanerkennungen
- Investitionslenkung durch Energiewirtschaftsrecht?
- Fazit



Einführung



Regulierung der Netzentgelte

- Energienetze natürliche Monopole: Entgeltregulierung
- seit 2005/06: kostenorientierte Entgelte (§§ 21, 23a EnWG, NEVen)
 - nur tatsächlich entstandene Kosten,
 - nur anerkannt, soweit auch im Wettbewerb denkbar
 - zuzüglich fixer Rendite auf Eigenkapital von maximal 40%=> Begrenzung Gewinnspanne, aber kein Anreiz Kostenreduzierung
- seit 2009/10: Anreizregulierung (§ 21a EnWG, ARegV)
 - Regulierungsperiode fünf Jahre (§ 3 ARegV)
 - Ausgangsniveau Kostenentgelte (§ 6 ARegV)
 - Effizienzvergleich (§§ 12-15 ARegV)
 - Ineffizienzen beeinflubarer Kosten sind abzubauen (§ 16 ARegV)
 - Erlösobergrenzen für jährliche Einnahmen (§ 4 ARegV)
 - optional vereinfachtes Verfahren (§ 24 ARegV) für kleine Netze: anfangs 87,5 %, später Durchschnittswert=> Anreiz zur Kostensenkung



Effizienzwerte Bundesnetzagentur (Strom) 2009-13

- 4 Übertragungsnetze : arithmetischer Durchschnitt 97,40
 - 2 x 100,00 (TenneT, EnBW)
 - 1 x 99,60 (50 Hz)
 - 1 x 90,00 (Amprion)
- 120 Verteilernetze: arithmetischer Durchschnitt 93,83
 - 41 x 100,00
 - 44 x 90,00-99,99
 - 34 x 80,00-89,99
 - 1x 75,50 (Niedrigstwert)
- 159 Verteilernetze im vereinfachten Verfahren: 87,50

=>bisher relativ geringer Effizienzdruck, aber weitere Entwicklung nicht absehbar



Investitionen in der Anreizregulierung



Problemaufriß

- Reduzierung von Investitionen erleichtert Einhaltung Erlösobergrenze
- Unsicherheit, ob Investitionen vollständig in die Kostenbasis eingestellt werden
- Erlösobergrenzen vor Beginn Regulierungsperiode verbindlich festgelegt – Entgeltwirkung Investition bis zu 7 Jahren später (2007–2014)
- Abschläge durch Ineffizienzen
 - geringere Rendite
 - Risiko auf lange Sicht schwer zu kalkulieren

=> geringere Attraktivität, ARegV bestimmt Rhythmus der Investitionen
ABER

- hohes politisches und gesamtgesellschaftliches Interesse an Erweiterung und Umstrukturierung der Energienetze (Anbindung Offshore u.a. Erneuerbare Energien, neue Nord-Süd-Trassen, Smart Grids, Nordstream)

=> Investitionen müssen attraktiv sein

=> mehrere Lösungsansätze in Anreizregulierungsverordnung, teils befristet – BNetzA berichtet zum 30. Juni 2013



Pauschalierter Investitionszuschlag (PIZ)

§ 25 ARegV

- zur Finanzierung von Investitionen in der ersten Regulierungsperiode
 - maximal 1 Prozent der Kapitalkosten, keine Effizienzabschläge
 - Ausgleich, wenn Investitionen dahinter zurückbleiben
 - zu beantragen neun Monate vor Regulierungsperiode
 - wird Teil der vorab festgelegten Erlösobergrenzen
 - nur für Verteilernetze, aber nicht im vereinfachten Verfahren
- => moderate und pauschalierte Berücksichtigung von Investitionen



Erweiterungsfaktor

§ 10, Anl. 2 ARegV

- zum Ausgleich nachhaltiger Änderung der Versorgungsaufgabe, d.h.
 - dauerhafte und erhebliche Veränderung
 - Fläche Versorgungsgebiet
 - Zahl der Anschluß-/Ausspeisepunkte
 - Jahreshöchstlast oder
 - sonstige Parameter (s.u.) und
 - nicht beeinflussbare Gesamtkosten mind. 0,5 Prozent höher
 - Berechnung nach verbindlicher Formel: $100\% + x$
 - zu beantragen sechs Monate vor Beginn des Kalenderjahres
 - erhöht die Erlösobergrenzen während der Regulierungsperiode (erstes Jahr?)
 - nur für Verteilernetze
- => Orientierung an geschaffener Infrastruktur, nicht Kosten
- => zeitnahe Abbildung von Netzerweiterungen – kostenadäquat?



Investitionsbudget (1)

§ 23 ARegV

- für individuelle grundlegende Erweiterungs- und Umstrukturierungsprojekte, u.a.
 - Anschluß konventioneller Kraftwerke
 - Anschluß EEG- und KWK-Anlagen
 - überregionale und internationale Verbindungsleitungen
 - Hochspannungs-Erdkabel
- Voraussetzungen
 - Projekt erforderlich für Stabilität Gesamtsystem oder Einbindung nationales/internationales Verbundnetz bzw.
 - Projekt erforderlich für bedarfsgerechten Ausbau Energienetze
 - projektierte Kosten erforderlich und anerkennungsfähig
 - Prüfung Referenznetzanalyse („sollen“)
 - Verteilernetze: mind. 0,5 Prozent der nicht beeinflussbaren Kosten
 - Verteilernetze: Projekt nicht in Erweiterungsfaktor berücksichtigt



Investitionsbudget (2)

§ 23 ARegV

- zu beantragen sechs Monate vor Kalenderjahr Aktivierung
- Wirkungen
 - Erhöhung der Erlösobergrenze um Kapitalkosten (kalkulatorische Abschreibungen, Fremd- und Eigenkapitalverzinsung sowie kalkulatorische Gewerbesteuer) und (seit 2010) pauschalisierte Betriebskosten
 - wirksam zwei Jahre nach erster Kostenwirksamkeit
 - nicht im ersten Jahr einer Regulierungsperiode (?)
 - Investitionsbudget „nicht beeinflussbare Kosten“ (§ 11 ARegV): außerhalb Effizienzvergleich und Abschlägen
- v.a. für Übertragungs- und Fernleitungsnetze, aber auch „im Einzelfall“ für Verteilernetze, NICHT vereinfachtes Verfahren
 - 264 von 502 Anträgen (2008-10) für Verteilernetze, aber
 - niedrigeres Investitionsvolumen und
 - wohl geringere Erfolgsquote



Investitionsbudget (3)

§ 23 ARegV

- 491 Verfahren mit Volumen EUR 23 Mrd., davon 423 abgeschlossen, Schwerpunkt Strom
- EnLAG-Projekte: Anträge über EUR 3,9 Mrd., weitestgehend genehmigt
- Offshore: 22 Anträge über EUR 9,5 Mrd, davon 13 mit EUR 5,4 Mrd bereits genehmigt
- 2010: 103 Beschwerden zu Investitionsbudgets beim OLG Düsseldorf anhängig

(Zahlen für 2008-10 nach BNetzA, Jahresbericht 2010, S. 178/9)



Abgrenzung

- Erweiterungsfaktor geht Investitionsbudget vor (§ 23 Abs. 6 ARegV)
 - 2010 bedeutsame Verschiebung
 - bisher u.a. Investitionsbudgets für Integration von EEG- und KWK-Anlagen
 - BNetzA erstreckte Erweiterungsfaktor auf Zahl der Einspeisepunkte aus dezentralen Erzeugungsanlagen
 - damit Investitionsbudgets für EEG/KWK-Anlagen nicht mehr möglich; Anträge wurden zurückgewiesen, Bescheide widerrufen
 - Folgen
 - einfachere Berücksichtigung neuer EEG-Anlagen, allerdings
 - nicht mit den aktuellen Kosten und
 - nicht unabhängig vom Effizienzwert
- = > Schritt zurück!



Ausgestaltungsprobleme der Investitionsbudgets



Zeitverzögerung T-2

- maßgeblich für das Investitionsbudget sind die im vorletzten Kalenderjahr entstandenen Kosten
- dadurch Verlust an Liquidität und an Verzinsung
- BNetzA verfügt Barwert-Ausgleich im Investitionsbudget: Aufzinsung auf Zeitpunkt des Kapitalrückflusses
- Diskussion: T-0 möglich?
 - würde Änderung § 4 ARegV erfordern
 - umstritten, BNetzA dagegen



Dauer der Investitionsbudgets (1)

- Befristung auf ein bis zwei Regulierungsperioden:
bestätigt vom OLG Düsseldorf (Beschluß 11. April 2011)
- Resultat
 - nur Teil der Investition außerhalb Effizienzvergleich, aber
 - vorab Sicherstellung der Kostenanerkennung und
 - Berücksichtigung bereits in laufender Regulierungsperiode
- Begründung
 - Genehmigung für eine Regulierungsperiode rechtlicher Regelfall
 - Anlagenbestand darf nicht sukzessive aus Anreizregulierung herauswachsen
 - (spätere) Effizienzprüfung des Projekts als Anreiz erforderlich
 - Prüfung nach § 23 ARegV gewährleistet dies nicht
 - verbleibende Privilegierung (s.o.) im Einklang mit Verordnung



Dauer der Investitionsbudgets (2)

- Gegenargumente
 - Anknüpfung an Nutzungsdauer der Anlagen (§ 23 Abs. 3 ARegV)
 - Referenznetzanalyse (§§ 23 Abs. 4, 22 Abs. 2 ARegV) als antezipierter Effizienzvergleich vorgesehen
 - anreizreguliertes Bestandsnetz wird auf absehbare Zeit neue Investitionen überwiegen
 - für langfristige und irreversible Investitionen ist Privilegierung über wenige Jahre irrelevant
- = > letztlich Abwägung zwischen Effizienzprinzip und energiepolitischer Förderung
- = > Entscheidung OLG Düsseldorf ist ein Schritt zurück
- Entscheidung des BGH ist zu erwarten



Betrag zur Vermeidung von Doppelanerkennungen (BVD) (1)

- Abzugsposition (Auflage) in allen Investitionsbudgets der BNetzA
- Funktionsweise
 - jährliche Berechnung der in der Erlösobergrenze enthaltenen kalkulatorischen Abschreibungen minus Sicherheitsabschläge
 - Abgleich mit allen tatsächlich vorgenommenen Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen
 - je nach Ergebnis Kürzung des Investitionsbudgets bis auf Null
- Begründung
 - Investitionsbudgets nicht erforderlich, wenn bereits nicht reinvestierte kalkulatorische Abschreibungen für Neuprojekte ausreichen
 - zusätzliche Berücksichtigung in Investitionsbudgets wäre Doppelanerkennung



Betrag zur Vermeidung von Doppelanerkennungen (BVD) (2)

- vom OLG Düsseldorf für unzulässig erklärt (Beschuß 8. Dez. 2010)
 - Gegenargumente
 - kein Ansatz in Gesetzes- oder Verordnungstext
 - Investitionsbudgets projektscharf, keine Gesamtbetrachtung
 - kalkulatorische Abschreibungen in Entgelten schaffen Rückfluß ins Eigen- bzw. Fremdkapital (Kredittilgung) für Anlagenbestand, keine Pflicht zur Reinvestition
 - unzulässige Gesamtkontrolle des Investitionsverhaltens: Anreize nach regulatorischen, nicht unternehmerischen Prinzipien
 - resultierende Abhängigkeit vom Effizienzwert reduziert Attraktivität der Investition
- =>Entscheidung OLG Düsseldorf ist ein Schritt vorwärts
- Entscheidung des BGH ist zu erwarten



Investitionslenkung durch Energiewirtschaftsrecht?



Investitionslenkung durch Energiewirtschaftsrecht (1)

- Investitionsbudgets (§ 23 Abs. 1 ARegV, § 11 Abs. 1 EnWG)
 - Notwendigkeit Projekt für Systemstabilität und Ausbau zu prüfen, aber
 - bei Regelbeispielen unterstellt,
 - dito bei Planfeststellung (Altprojekte), EnLAG, Dena-1, EG-TEN
 - wohl auch bei künftigem Bundesbedarfsplan (§ 12e Abs. 4 EnWG 2011-E)
 - projektbezogene Investitionskontrolle eher zurückhaltend
 - BVD: unzulässige Kontrolle des globalen Investitionsverhaltens
- bedarfsgerechter Netzausbau (§§ 11 Abs. 1, 12 Abs. 3, 15 Abs. 3a, 35, 65 Abs. 2 EnWG)
 - Rechtspflicht der Betreiber
 - kann zwangsweise regulierungsbehördlich durchgesetzt werden
=> bisher noch nicht vorgekommen



Investitionslenkung durch Energiewirtschaftsrecht (2)

- Netzentwicklungspläne (§§ 12a-12f, 15a, 65 Abs. 2a EnWG 2011-E, Art. 22 Dritte EU Gas-/Stromrichtlinie)
 - für Übertragungs- und Fernleitungsnetze aufzustellen
 - auf Verlangen BNetzA zu ändern
 - BNetzA kann Umsetzung anordnen oder Projekt ausschreiben lassen
- => Einstieg in systematische Investitionslenkung



Fazit



- Die Entgeltregulierung durch Kosten- und Effizienzkontrolle macht Anreize für Investitionen, insbesondere solche im energiepolitischen Interesse, erforderlich.
- Die vorliegenden Instrumente (PIZ, Erweiterungsfaktor und Investitionsbudget) erreichen dies in sehr unterschiedlichem Maße. Regionale und lokale Netze haben deutlich geringeren Spielraum, v.a. wegen des eingeschränkten Zugangs zu Investitionsbudgets.
- Einige Entwicklungen der letzten Jahre zu den Investitionsbudgets haben die Attraktivität von Investitionen verbessert (Einbeziehung von Betriebskosten, Entscheidung gegen BVD), andere verschlechtert (Herausnahme Anschluß EEG-Anlagen, Bestätigung Befristung). Die Wirksamkeit der Investitionsbudgets wird maßgeblich davon abhängen, wie die derzeit offenen Rechtsfragen (Befristung, BVD) höchstgerichtlich entschieden werden.
- Unabhängig davon ist ein deutlicher Trend hin zu intensiverer regulierungsbehördlicher Investitionskontrolle und –lenkung erkennbar, insbesondere im anstehenden EnWG 2011.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Vertiefungshinweise (1)

- Bundesnetzagentur, Leitfaden zu Investitionsbudgets nach § 23 ARegV, 2010, www.bundesnetzagentur.de.
- Bundesnetzagentur, Festlegung vom 8. September 2010 –BK 8-10/004–, www.bundesnetzagentur.de.
- Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluß vom 8. Dezember 2010 –VI-3 Kart 237/09 [V]–, N&R 2011, S. 100 = ZNER 2011, S. 190.
- Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluß vom 11. April 2011 –VI-3 Kart 276/09 [V]–, www.justiz.nrw.de.
- Finger/Ufer, Wirkungsmechanismen der Investitionsbudgets nach § 23 ARegV, IR 2010, S. 253-256.
- Hansen [Vors. BK 4], in: Berliner Kommentar zum Energierecht, 2. Auflage 2010, §§ 10, 23 ARegV; Volk [BNetzA], a.a.O., § 25 ARegV.
- Höch, Voraussetzungen und Reichweite einer Genehmigung nach § 23 ARegV für Übertragungsnetzbetreiber, ET Nr. 10/2008, S. 22-29.
- Kühling/Pisal, Investitionspflichten beim Ausbau der Energieinfrastrukturen zwischen staatlicher Regulierung und nachfrageorientierter Netzbewirtschaftung, ZNER 2011, S. 13-23.
- Lippert, Ist die Befristung von Investitionsbudgets nach § 23 ARegV rechtlich zulässig, insbesondere mit Blick auf die Höhe der Verzinsung des Fremdkapitals?, RdE 2009, S. 353-361.



Vertiefungshinweise (2)

- Rosin/Spiekermann, Die Praxis der BNetzA bei der Genehmigung von Investitionsbudgets, ET Nr. 8/2010, S. 60-64.
- Ruge, Erste Leitentscheidung des OLG Düsseldorf zu Investitionsbudgets, N&R 2011, S. 58-63.



EGGERS MALMENDIER

Rechtsanwälte

Dr. Jörg Schendel
Rechtsanwalt

Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin

Telefon (030) 59 00 30 4-11
Telefax (030) 59 00 30 4-48

schendel@eggers-malmendier.com
www.eggers-malmendier.com

