

Kleine Anfrage

des Abg. Andreas Glück FDP/DVP

und

Antwort

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Auswirkungen der Novellierungspläne für die Anreizregulierungsverordnung auf kleine und mittlere Verteilnetzbetreiber

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Zielsetzungen verfolgt sie im Bundesrat hinsichtlich investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen beim Um- und Ausbau der Energienetze?
2. Wie bewertet sie aus ihrer Sicht die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgelegten Eckpunkte für eine Novellierung der Anreizregulierungsverordnung grundsätzlich und vor dem Hintergrund der Evaluierungsergebnisse der Bundesnetzagentur?
3. Wie bewertet sie aus ihrer Sicht den infolge der geplanten weiter verschärften Effizienzvorgaben drohenden Kostendruck aus Sicht kleiner und mittlerer Verteilnetzbetreiber?
4. Wie bewertet sie nach ihrem Kenntnisstand die Verringerung der Sicherungsmechanismen im Benchmarking mit Blick auf die Erreichbarkeit von Effizienzvorgaben insbesondere für kleine und mittlere Netzbetreiber?
5. Wie bewertet sie nach ihrem Kenntnisstand die infolge der geplanten Halbierung der Schwellenwerte für Netzbetreiber drohende Regulierungsbürokratie für kleine und mittlere Netzbetreiber?

21. 04. 2015

Glück FDP/DVP

Antwort

Mit Schreiben vom 15. Mai 2015 Nr. 4-4455.0 beantwortet das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Zielsetzungen verfolgt sie im Bundesrat hinsichtlich investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen beim Um- und Ausbau der Energienetze?

Vorab ist festzustellen, dass die Novellierungspläne der Bundesregierung erst vollständig bewertet werden können, wenn sie in einem Bundes-Kabinettsbeschluss oder zumindest in einem Verordnungsentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) manifestiert sind. Derzeit ist lediglich ein sog. Eckpunktepapier vom März d. J. des BMWi bekannt, welches sich in Teilen Vorschläge zu eigen gemacht hat, die im Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur (BNetzA) zur Anreizregulierung vom Januar 2015 enthalten sind, aber auch darüber hinaus gehen.

Die Landesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die Rahmenbedingungen für erforderliche Investitionen, insbesondere auf der Stromverteilnetzebene, gestärkt werden, ohne aber die Auswirkungen auf die Netzentgelte und damit auf die Kosten für die Netznutzer aus dem Auge zu verlieren. Im Vordergrund steht u. a. die Beseitigung des Zeitverzuges bei der Refinanzierung. Dabei sind das bisher schon im Bundesrat 2013 diskutierte und seinerzeit von Baden-Württemberg in einem Entschließungsantrag unterstützte „Investitionskostendifferenzmodell“ (IKD) wie das dazugehörige Grundmodell des Kapitalkostenabgleichs als besonders investitionsfreundliche Vorschläge gegenüber der vom BMWi favorisierten Fortentwicklung des „Erweiterungsfaktorsystems“ auf Basis der BNetzA-Vorschläge als die wohl bessere Option in Erwägung zu ziehen. Letzteres schon deswegen, weil es auch nach den Vorstellungen der Bundesnetzagentur als mittelfristig umsetzbar erscheint.

Im Erweiterungsfaktorsystem werden vom Grundsatz her sog. Erweiterungsinvestitionen, wenn und soweit sie bestimmte Parameteränderungen auslösen (z. B. Strom: versorgte Fläche, Anschlusspunkte oder Jahreshöchstlast) nach einer Formel in einem Erweiterungsfaktor abgebildet, der multipliziert wird mit der individuellen Erlösobergrenze. So kann beispielsweise bei Erweiterung eines Gasverteilnetzes mit 5.172 Ausspeisepunkten um 159 auf 5.331 Ausspeisepunkte die vorjährige Erlösobergrenze ohne den pauschalen 45 %-Anteil der sog. dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten um den Faktor 1,0136, d. h. 1,36 %, erhöht werden. Der Ordnungsgeber will damit die Erweiterung der Versorgungsaufgabe honorieren. Neu ist bei den Vorschlägen der BNetzA, dass zukünftig bereits der Erweiterungsfaktor nicht erst im Antragsfolgejahr, sondern bereits im Jahr der „Erweiterung“ wirken soll, was einen nachträglichen Erlösabgleich über das Regulierungskonto erfordert. Zudem bevorzugt die BNetzA Änderungen am bisherigen System, um den Erweiterungsfaktor deutlich treffgenauer zu machen, da bislang zwischen den Parameteränderungen und den Erweiterungskosten kein Zusammenhang besteht und zudem der Erweiterungsfaktor in seiner monetären Auswirkung von der individuellen Kostenstruktur des Netzbetreibers abhängt; hat ein Netzbetreiber „überalterte“ Anlagen, ergibt sich bei absolut gleicher Änderung der Versorgungsaufgabe wie bei einem Netzbetreiber mit einem eher neuen Netz letztlich ein niedrigerer Anpassungsbetrag. Um diese ungerechtfertigten Über- und Unterdeckungen zu verringern, will die BNetzA durch eine bessere Ermittlung von sog. Kostentreibern entgegensteuern.

Hingegen werden in den beiden erwähnten Länder-Modellvarianten, die durch Investitionen ausgelösten Kapitalkosten (insbesondere kalkulatorische Eigenkapital- und Fremdkapitalverzinsung und kalkulatorische Abschreibungen) unabhängig von der Art der Investition (auch Ersatz- und Umstrukturierungsinvestitionen) und treffgenau erlöswirksam, indem der Netzbetreiber berechtigt ist, seine jährlichen Erlösobergrenzen an die tatsächliche Kapitalkostenentwicklung anzupassen. Sie machten das sehr aufwändige System des Erweiterungsfaktorverfahrens überflüssig. Kapitalkostenabgleich und IKD sehen vor, dass der Netzbetreiber vor Beginn eines Kalenderjahres berechnet, wie die von ihm in diesem Jahr geplanten Investitionen seine Kapitalkosten verändern. Zu berücksichtigen sind dabei aber

auch – als gegenläufiger Effekt – rückläufige Entwicklungen der Kapitalkosten (z. B. durch Rückgang der kalkulatorischen Restwerte von Bestandsanlagen bzw. Wegfall von Abschreibungen bei Anlagegütern, deren Nutzungsdauer im Planjahr ablaufen wird – in diesem Punkt ist der Kapitalkostenabgleich schärfer als das IKD, weil er die rückläufigen Entwicklungen akkurater nachfährt, d. h. der sog. Sockeleffekt entfällt). Erwartet der Netzbetreiber per Saldo höhere Kapitalkosten als im Vorjahr, darf er – vereinfacht dargestellt – seine Erlösobergrenzen entsprechend erhöhen; bei niedrigeren erwarteten Kapitalkosten (d. h. wenn wenige Investitionen geplant sind), sind die Erlösobergrenzen entsprechend abzusenken. Da die geplanten Investitionen niemals punktgenau vorhergesagt werden können, findet nach Ablauf des jeweiligen Planjahres nach beiden Modellen ein Abgleich zwischen geplanten und tatsächlichen Kapitalkosten statt, die entsprechenden Korrekturbeträge (tatsächliche Mehr- oder Minderkosten im Vergleich zu den geplanten Kapitalkosten) werden in den Erlösobergrenzen des Folgejahres verzinst verrechnet.

In beiden Modellen wird spätestens nach 7 Jahren über die behördliche Kostenprüfung wieder eine Erlösobergrenze gebildet, in der die Kosten der zurückliegenden Investitionen wieder nach der bisherigen Systematik enthalten sind.

2. Wie bewertet sie aus ihrer Sicht die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgelegten Eckpunkte für eine Novellierung der Anreizregulierungsverordnung grundsätzlich und vor dem Hintergrund der Evaluierungsergebnisse der Bundesnetzagentur?

Bei dem Eckpunktepapier des BMWi ist zu unterscheiden, inwieweit es dem erwähnten Evaluierungsbericht nahe kommt oder nicht.

Die Anreizregulierungsverordnung schreibt zwei Effizienzvergleichsverfahren vor. Dies sind die Dateneinhüllungsanalyse (Data Envelopment Analysis – DEA) und die stochastische Effizienzgrenzenanalyse (Stochastic Frontier Analysis – SFA). Die DEA ist eine Methode, in der die optimalen Kombinationen von Aufwand (Input) und Leistung (Output) aus einem linearen Optimierungsproblem resultieren. Durch die DEA erfolgt die Bestimmung einer Effizienzgrenze aus den Daten aller in den Effizienzvergleich einzubeziehenden Unternehmen und die Ermittlung der relativen Positionen der einzelnen Unternehmen gegenüber dieser Effizienzgrenze. Hierbei ist a priori kein funktionaler Zusammenhang zwischen Aufwand (Input) und Leistung (Output) zu unterstellen. Die SFA ist hingegen eine parametrische, stochastische Methode, d. h. es muss a priori ein funktionaler Zusammenhang zwischen Aufwand (Input) und Leistung (Output) unterstellt werden. Hierzu ist eine Regressionsanalyse durchzuführen, mit der ein statistischer Zusammenhang zwischen Aufwand (Input) und Leistung (Output) identifiziert und die Stärke dieses Zusammenhangs bestimmt werden kann. Auf Basis der Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den regressionsanalytisch geschätzten Kosten werden im Anschluss die Ineffizienzen der Netzbetreiber ermittelt. Bisher wurden aus den beiden Methoden je 2 Werte abgeleitet, nämlich jeweils auf Basis standardisierter und nicht-standardisierter Kosten des Unternehmens. Die Werte streuen teilweise beachtlich. Der beste Wert daraus wird derzeit dem Unternehmen zugerechnet. Die Differenz zu 100 stellt die sog. Ineffizienz dar, die es gilt abzubauen. Bei einem Effizienzwert von 90 bedeutet das, dass das Unternehmen in einer 5-Jahresperiode von seinen in der Kostenprüfung festgestellten beeinflussbaren Kosten ca. 2,5 % abbauen muss, wollte es nicht auf seinen Kosten „sitzen“ bleiben.

Nun enthält das Eckpunktepapier des BMWi gegenüber dem Evaluierungsbericht „neue“ Vorschläge zur Mittelwertbildung der Effizienzwerte im Effizienzvergleich. Nach dem Wortlaut des Eckpunktepapiers würde das eine erhebliche – nicht sachgerechte – Verschlechterung der Effizienzwerte bedeuten.

Auch soweit sich der Vorschlag lediglich darauf beziehen würde, dass z. B. die beiden Bestwerte aus den zwei angewandten Methoden SFA und DEA Grundlage dieses Mittelwertes wären, hieße dies immer noch eine generelle Absenkung der heutigen Effizienzwerte im Vollverfahren und davon abhängig auch dann im vereinfachten Verfahren, aber in seiner Auswirkung in etwas geringerem Umfang. Bei Betrachtung der bisherigen 4 Einzeleffizienzwerte in Baden-Württemberg

würde dann aber immer noch bei vielen Netzbetreibern eine deutliche Absenkung gegenüber dem Bestwert, insbesondere bei den Gasnetzbetreibern, zu erwarten sein. Sichergestellt sein muss aber auf jeden Fall, dass ein Effizienzwert von 100 % generell erreichbar ist. Daher ist ein solches Änderungsvorhaben im Effizienzvergleichssystem zunächst bundesweit zu analysieren und nur dann in Erwägung zu ziehen, wenn bei Gesamtbetrachtung aller Änderungen sich dies nachweisbar rechtfertigen ließe, beispielsweise um bei einem zukünftigen Ansatz des IKD oder des Kapitalkostenabgleichs der bisweilen behaupteten Gefahr von Überinvestitionen entgegenzuwirken.

Sodann schlägt das BMWi-Eckpunktepapier – anders als der Evaluierungsbericht – vor, die Schwellenwerte für die verpflichtende Teilnahme am sog. Voll- oder Regelverfahren zu halbieren. Im Zuständigkeitsbereich der Landesregulierungsbehörde würde das mehr als eine Verdoppelung der Anzahl der Unternehmen im Vollverfahren Strom und Gas bedeuten. Derzeit befinden sich bei der Landesregulierungsbehörde Baden-Württemberg (LRegB BW) zum Stand der Kostenprüfung 2. Regulierungsperiode originär 16 Stromnetzbetreiber und 9 Gasnetzbetreiber im sog. Vollverfahren (ohne abgetrennte Netze) von 220 Strom- und Gasnetzbetreibern der allgemeinen Versorgung. Eine stichhaltige Begründung für die Verengung der Teilnahmemöglichkeiten am sog. vereinfachten Verfahren hat das BMWi bislang nicht erbracht, zumal die Unterschiede zwischen Vollverfahren und vereinfachtem Verfahren bezogen auf das wirtschaftliche Ergebnis nicht so gravierend sind. Unternehmen im vereinfachten Verfahren müssen nicht am Effizienzvergleich teilnehmen, erhalten dafür einen (gemittelten) Effizienzwert, der in der Mitte der Effizienzwerte liegt, den alle Unternehmen im Vollverfahren individuell erreicht haben.

Im Übrigen lehnt sich das Eckpunktepapier nahe an die Vorschläge der BNetzA im erwähnten Evaluierungsbericht an. Favorisiert wird wie dort die „evolutionäre“ Fortentwicklung der ARegV über Korrekturen am Erweiterungsfaktor. Die BNetzA schlägt vor, den Zeitversatz von ca. 1,5 Jahren und die „Treffgenauigkeit“ im Erweiterungsfaktorsystem zu korrigieren. Allerdings bleibt der Erweiterungsfaktor nach wie vor auf Erweiterungsinvestitionen beschränkt. Ersatz- und Umstrukturierungsmaßnahmen hingegen werden von ihm weiterhin nicht erfasst. Zudem bleibt nach erster Einschätzung offen, ob die Treffgenauigkeit en detail wirklich gesteigert werden kann, weil der Erweiterungsfaktor auch bei Anwendung von maßnahmenbezogenen Durchschnittskostenwerten von den tatsächlichen Investitionskosten entkoppelt bleibt.

3. Wie bewertet sie aus ihrer Sicht den infolge der geplanten weiter verschärften Effizienzvorgaben drohenden Kostendruck aus Sicht kleiner und mittlerer Verteilnetzbetreiber?

Aktuell bestimmt sich der Effizienzwert im vereinfachten Verfahren nach dem Mittelwert, den bundesweit alle Unternehmen im Vollverfahren erreicht haben, getrennt nach Strom und Gas. Kleinere und mittlere Unternehmen mit weniger als 30.000 (Strom) bzw. 15.000 Entnahmestellen (Gas) haben sich selten für die Teilnahme am Vollverfahren entschieden. Sie haben deswegen nach den Vorgaben der ARegV den vorbeschriebenen gemittelten Effizienzwert und keinen individuellen, auf ihre Situation zugeschnittenen Wert. Eine Absenkung der Schwellenwerte zur Verringerung der Möglichkeiten der Teilnahme am vereinfachten Verfahren bringt nach erster Einschätzung auch keine bessere Basis für die Ableitung des bundesweiten Effizienzwertes. Bereits heute schon sind beispielsweise mehr als 150 Strom-Unternehmen am individuellen Effizienzwertverfahren beteiligt. Betroffen wären die kleinen und mittleren Unternehmen, wenn der zukünftige Effizienzwert im Vollverfahren nicht mehr nach dem Bestwert der 4 Einzelwerte bestimmt würde, sondern nach dem Mittelwert. Soweit der Bestwert im Vollverfahren aber nach dem Mittelwert der beiden Bestwerte von SFA und DEA bestimmt würde, wären die Unternehmen im vereinfachten Verfahren geringfügig weniger stark belastet, weil der Mittelwert aller Unternehmen im Vollverfahren schon rechnerisch dann etwas besser ausfallen würde, jedoch stets deutlich schlechter als nach dem heutigen System. Andererseits ist auch nicht zu verkennen, dass bei Beibehaltung der heutigen Vorgaben zu dem Anteil der dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten, die für alle Unternehmen im vereinfachten Verfahren pauschal

45 % betragen, sich der Effizienzwert „nur“ auf den verbleibenden Kostenblock in Höhe von 55 % auswirkt. Besonders im Gasnetzbereich ist der reale Anteil der dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten jedoch meist deutlich niedriger. Aus diesem Grunde wäre der Kostendruck, je nach neuem Mittelwert, nicht so gravierend. Wie bereits dargestellt, ist aber wegen der vielen kommunizierenden Wirkungen stets eine Gesamtbetrachtung des Novellierungsvorhabens nötig. Da das BMWi laut Eckpunktepapier auch den pauschalen Anteil der dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten absenken möchte – wofür mit Blick auf die realen dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten einiges spricht – müsste jede zusätzliche Verschärfung durch Absenkung der Effizienzwerte besonders kritisch gesehen werden.

4. Wie bewertet sie nach ihrem Kenntnisstand die Verringerung der Sicherungsmechanismen im Benchmarking mit Blick auf die Erreichbarkeit von Effizienzvorgaben insbesondere für kleine und mittlere Netzbetreiber?

Nehmen Unternehmen, die die Schwellenwerte nicht überschreiten, nicht am Vollverfahren teil, was ihre unternehmerische Entscheidung ist, erhalten sie bislang den Durchschnittseffizienzwert aller Strom- oder Gasnetzbetreiber im Vollverfahren. In diesem Falle können sie nie mit einem Effizienzwert von 100 rechnen. Geht jedoch ein kleinerer Netzbetreiber davon aus, dass er zu den effizienteren Unternehmen gehören wird, kann er sich auch in Zukunft für die Teilnahme am Vollverfahren entscheiden und einen besseren Effizienzwert erzielen. Die Frage, ob die Einführung eines Durchschnittseffizienzwertes den Effizienzvergleich insgesamt belastbarer macht oder nicht, stellt sich für die Unternehmen im Vollverfahren wie für kleine und mittlere Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte letztlich gleichermaßen. Richtig ist, dass methodisch bedingte Verzerrungen im Effizienzvergleich oder Ungenauigkeiten in den Datengrundlagen durch Sicherheitsmechanismen kompensiert werden sollten. Eine Stärkung des Effizienzvergleiches würde aber vermutlich nicht durch die Erhöhung der Anzahl der teilnehmenden Unternehmen über die Senkung der Schwellenwerte erreicht. Schon deswegen nicht, weil dadurch die Aspekte der sachgerechten Parameterauswahl und der Skaleneffekte noch stärker in den Vordergrund rückten.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Ziff. 2 verwiesen.

5. Wie bewertet sie nach ihrem Kenntnisstand die infolge der geplanten Halbierung der Schwellenwerte für Netzbetreiber drohende Regulierungsbürokratie für kleine und mittlere Netzbetreiber?

Die Landesregierung sieht in der vorgeschlagenen Halbierung der Schwellenwerte keine nennenswerten Vorteile für das System der Anreizregulierung und steht ihr kritisch gegenüber, wenngleich die dadurch als bürokratisch bezeichneten Erschwernisse vielfach überzeichnet werden.

In Vertretung

Meinel

Ministerialdirektor