

Sven-Joachim Otto

Anreizregulierung – eine Herausforderung für Energieversorgungsunternehmen

Anreizregulierungsverordnung; Effizienzsteigerung; Effizienzvergleich; Erlösobergrenzen; individuelle Anträge; Kostensenkungen; Regulierungskonto; vereinfachtes Verfahren

Die Anreizregulierungsverordnung soll finanzielle Anreize für weitere Kostensenkungen beim Netzbetreiber schaffen. Der Effizienzvergleich wird nach drei verschiedenen Methoden durchgeführt, um die Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben sicherzustellen. Die Anreizregulierung darf nicht zu wesentlich schlechteren Arbeitsbedingungen führen, aber die Rationalisierungsreserven der Netzbetreiber müssen ausgeschöpft werden. Mengemäßige Erlösschwankungen werden über das Regulierungskonto ausgeglichen. Für kleine Netzbetreiber bringt das vereinfachte Verfahren wesentliche Erleichterungen. Die Netzbetreiber kritisieren vor allem die sofortige Erlösabsenkung über den sektoralen Produktivitätsfaktor.

I. Einleitung

Die am 6. November 2007 in Kraft getretene Anreizregulierungsverordnung (ARegV) (Anreizregulierungsverordnung BGBl. I S. 2529, Art. 1) stellt einen zentralen Schritt zur Schaffung stärkeren Wettbewerbs in der Energiebranche dar. Wesentliches Regelungsziel ist die Abwendung von der geltenden Preisaufsicht mittels Cost-Plus-Regulierung durch die Einführung eines Systems, welches unter Simulation von Wettbewerb Anreize für die Netzbetreiber zur effizienten Leistungserbringung durch eigenständige Kostensenkung schafft. Gleichzeitig soll eine Qualitätsregulierung eingeführt werden, um die Versorgungssicherheit trotz der gewünschten Kostensenkungen zu gewährleisten. Danach können Zu- oder Abschläge auf die Erlösobergrenzen für die Qualität der Versorgung festgesetzt werden. Kriterium soll die Netzzuverlässigkeit sein. Beginn für die Aufnahme des Qualitätselements in der Regulierungsformel soll die zweite Regulierungsperiode sein.

Bisher erfolgte die Bestimmung der Entgelte im Strom- und Gasbereich anhand der tatsächlichen Kosten der Netzbetreiber inklusive einer angemessenen Rendite (§§ 21a Abs. 1, 23a Abs. 1, 2 EnWG in Verbindung mit § 3 StromNEV (Stromnetzentgeltverordnung vom 25.7.2007 (BGBl. I S. 2225). bzw. GasNEV (Gasnetzentgeltverordnung vom 25.7.2005 (BGBl. I S. 2197). Echte Anreize zur langfristigen Kostensenkung auf ein wettbewerbsanaloges Niveau wurden so nicht geschaffen. Dagegen setzt die neue Verordnung Anreize zur Kostensenkung über die Festlegung einer Obergrenze für die Gesamterlöse aus den Netzentgelten (§ 4 ARegV) unabhängig von den tatsächlichen Kosten

des Netzbetreibers. Gelingt es den Unternehmen, diese Vorgaben zu übertreffen, so dürfen sie zusätzliche Gewinne für den Zeitraum der Regulierungsperiode einbehalten. Effizienzsteigerungen werden folglich belohnt. Auf diese Weise sollen finanzielle Anreize für weitere Kostensenkungen geschaffen werden.

Mit der Anreizregulierung wird die möglichst gleichzeitig Erreichung folgender Ziele angestrebt:

- Unternehmerische Chance, mit den Kosten die vorgegebene Erlösbergrenze zu unterschreiten
- Rationalisierung im Hinblick auf die laufenden beeinflussbaren Kosten
- Optimierung der Netzinvestitionen unter ökonomischen Aspekten
- Abbau der Ineffizienzen über 10 (Stromnetze) bzw. 9 Jahre (Gasnetze)
- Erreichung eines einheitlichen Effizienzniveaus
- Entlastung der Regulierungsbehörden und Netzbetreiber von permanenten Kostenprüfungen / Netzentgeltgenehmigungen

II. Methodische Ausgestaltung der Anreizregulierung

Nach § 21 a Abs. 5 S. 4 EnWG müssen die Effizienzvorgaben so gestaltet und über die Regulierungsperiode verteilt sein, dass der betroffene Netzbetreiber oder die Gruppe von betroffenen Netzbetreibern die Vorgaben unter Nutzung der ihm oder ihnen möglichen und zumutbaren Maßnahmen erreichen und übertreffen kann. Hierzu erfolgt die Bestimmung individueller Effizienzwerte über einen komplementären Effizienzvergleich (§ 12 ARegV i. V. m. Anlage 3) (Groebel a. a. O.) Grundlage für die individuellen Effizienzwerte und die daraus resultierenden Effizienzvorgaben bildet die relative Effizienz eines jeden Netzbetreibers. Die Ermittlung der individuellen Effizienzwerte erfolgt auf der Basis geeigneter Effizienzvergleichsverfahren. Die Verordnung sieht hierfür zwei Methoden, die parametrische SFA (Stochastische Effizienzgrenzenanalyse) und die nicht-parametrische DEA (Dateneinhüllungsanalyse) vor, bei Transportnetzbetreibern sollen ergänzend Referenznetzanalysen Verwendung finden. Die Verordnung gibt Parameter (Aufwands- und Vergleichsparameter) vor und stellt Kriterien für die Auswahl weiterer Parameter auf (§ 13 ARegV). Die Bestimmung der Vergleichsparameter erfolgt in Auswertung qualitativer, analytischer und statistischer Untersuchungen. Aufwandsparameter sind die nach § 14 ARegV ermittelten Kosten. Für die regulatorische Umsetzung der Effizienzergebnisse sind eine Durchschnittswertbildung oder eine Bestabrechnung zugunsten des betroffenen Netzbetreibers vorgesehen.

Der Bundesrat hat mit § 12 Abs. 4a ARegV zusätzliche Effizienzvergleiche eingeführt, bei denen der Aufwandsparameter nach § 13 Abs. 1 für alle Netzbetreiber durch den Aufwandparameter ersetzt wird, der sich ohne Berücksichtigung der Vergleichbarkeitsrechnung nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 und 4, Abs. 2 und 3 ergibt. Die nach § 13 Abs. 3 und 4 ermittelten Vergleichsparameter bleiben unverändert. Weicht der so ermittelte Effizienzwert von dem nach Abs. 1 ermittelten Wert ab, so ist für den jeweils betrachteten Netzbetreiber der höhere Effizienzwert zu verwenden. Dieses Verfahren wird duales Bench-

marking genannt. Hierdurch sollen die Schwachpunkte der nach § 14 vorgesehenen Vergleichbarkeitsrechnung ausgeglichen werden. Diese vermag nur unterschiedliche Abschreibungsdauern und Anlagenalter zu neutralisieren, nicht aber unterschiedliche Aktivierungspraktiken. Die Ergebnisse eines solchen Benchmarkings sollten damit nicht als einziger Maßstab zugelassen werden. Ein rechtssicherer Effizienzvergleich sollte daher auf § 14 ARegV aufbauen, neben den Kosten gemäß § 14 ARegV jedoch auch die Kostenbasis gemäß Netzentgeltverordnungen (Restbuchwerte) parallel als Kostenbasis in getrennten Benchmarkings verwenden (duales Benchmarking). Durch die Verwendung des besseren Ergebnisses kann vermieden werden, dass Netzbetreiber, die beim Vergleich von Restbuchwerten auf Grund von Verzerrungen zu schlecht bewertet werden, dadurch unerreichbaren Effizienzwerten ausgesetzt sind. Gleichzeitig wird vermieden, dass der gerechtere Vergleich mittels Neuwerten wegen der geschilderten Umsetzungsprobleme für eine Reihe anderer Netzbetreiber zu nicht erreichbaren Vorgaben führt (BR Drucksache 417/07 vom 21.9.07, Seite 7 Nr. 12).

III. Zeitlicher Ablauf beim Einstieg in die Anreizregulierung

Bereits am 30. Juni 2006 hat die Bundesnetzagentur gemäß § 112a EnWG ihren Bericht zur Anreizregulierung vorgelegt. In der Zeit von November 2007 bis Juni 2008 erfolgt das Benchmarking durch die Bundesnetzagentur und die Festlegung der Effizienzwerte der einzelnen Unternehmen. Am 1. Januar 2009 beginnt die erste Regulierungsperiode (RP) für Strom und Gas. Am 31. Dezember 2012 (4 Jahre nach Beginn der Anreizregulierung) endet die erste RP für den Bereich Gas, am 31. Dezember 2013 (5 Jahre nach Beginn der Anreizregulierung) endet die erste RP für den Strombereich. Hieran schließen sich die zweiten RP an. Am 31. Dezember 2017 (5 Jahre nach Beginn der zweiten RP) endet die zweite RP für den Bereich Gas und am 31. Dezember 2018 (5 Jahre nach Beginn der zweiten RP) die zweite RP im Strombereich.

Die Ausgangsbasis für die Erlösobergrenze der zweiten RP wird beim Gas auf Grundlage der Kosten des Jahres 2010 berechnet und beim Strom auf Grundlage der Kosten des Jahres 2011. Die zeitliche Trennung zwischen den Festlegungen beim Strom und beim Gas erfolgt, um die Arbeitsbelastung für Regulierungsbehörden und Unternehmen im Jahr 2011 zu entzerren. Die Effizienzvorgaben werden beim Gas über die ersten beiden RP nur mit 9/10 berücksichtigt, somit kommt es nicht zu einer Ungleichbehandlung gegenüber dem Strombereich (BR Drucksache 417/07 vom 21.9.07, Seite 16 Nr. 28.)

Beim Übergang von der (reinen) Kosten- in die Anreizregulierung bestimmt die Regulierungsbehörde das Ausgangsniveau für die Bestimmung der Erlösobergrenzen durch Kostenprüfung nach Strom-/GasNEV, das Ausgangsniveau für die erste Regulierungsperiode entspricht dem Ergebnis der Kostenprüfung im Rahmen der letzten Netzentgeltgenehmigung vor Beginn der Anreizregulierung (§ 6 Abs. 2 ARegV). Dies ist im Regelfall die Netzentgeltgenehmigung 2007/2008 auf Basis des Jahres 2006. Für kleine Netzbetreiber mit bis zu 30.000 Kunden beim Strom oder 15.000 Kunden beim Gas, die am vereinfachten Verfahren teilnehmen, ist Grundlage der Anreizregulierung die erste Netzentgeltge-

nehmung auf Basis der Netzkosten für 2004, soweit der Netzbetreiber keine Erhöhung der Netzentgelte beantragt hat (§ 34 Abs. 3 ARegV). Kleine Netzbetreiber erhalten einen Inflationsausgleich von je 1,7 % für die Jahre 2005 und 2006.

Das Ausgangsniveau für die Erlösobergrenzen ist in der Rechtsprechung der Kartellsenate der Oberlandesgerichte, die über die Beschwerden der Netzbetreiber gegen Netzentgeltgenehmigungen entscheiden (§ 75 Abs. 4 EnWG) uneinheitlich. Es gibt unter anderem unterschiedliche Rechtsansichten (Positionspapier vom 13.7.2006, a. A. Becker/Boos und Boos/Schalle a. a. O.) zu aufwandsgleichen Kosten (§ 5 StromNEV/GasNEV) (OLG Naumburg 16.4.2007, 1 W 25/06) hinsichtlich der Berücksichtigung von Plankosten (§ 3 Abs. 1 Satz 5 Halbsatz 2 StromNEV/GasNEV) (OLG Düsseldorf 11.7.2007, Az. VI-3Kart 17/07) oder die Berechnung der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten der Anlagegüter (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 StromNEV/GasNEV) (OLG Düsseldorf 21.7.2006 Az. VI -3 Kart 289/06; OLG Düsseldorf 24.10.2007 VI-3Kart 26/07) als Grundlage der kalkulatorischen Abschreibungen. Umstritten ist auch die Berechnungsmethode der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung, die unter dem Stichwort doppelte Deckelung (OLG Düsseldorf 11.7.2007, Az. VI- 3Kart 17/07, a. A. OLG Naumburg 16.4.2007, 1 W 25/06) diskutiert wird (§ 7 Abs. 1 StromNEV/GasNEV).

Mit Inkrafttreten der Anreizregulierungsverordnung wird auch jeweils § 7 der StromNEV/GasNEV geändert und wirksam. Durch die Neufassung dieser Normen kommt es zu drei Änderungen bei der Berechnung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung. Zum einen wird jetzt die doppelte Deckelung der Eigenkapitalverzinsung für die Zukunft festgeschrieben. Zum anderen kommt es künftig hinsichtlich der Berücksichtigungsfähigkeit des Umlaufvermögens bei der Eigenkapitalverzinsung auf die Betriebsnotwendigkeit an. Weiterhin können Grundstücke im Rahmen der Eigenkapitalverzinsung nur noch zu Anschaffungskosten angesetzt werden. Der Ansatz von Grundstücken zu Tagesneuwerten, den das OLG Düsseldorf (OLG Düsseldorf 11.7.2007, Az. VI- 3Kart 17/07) für zulässig angesehen hatte, ist künftig nicht mehr möglich

IV. Verfahrensrechtliche Grundsätze

Das Verwaltungsverfahren der Anreizregulierung wird von Amts wegen durchgeführt (§ ARegV). Ein Antrag des Netzbetreibers zur Teilnahme an der Anreizregulierung ist nicht erforderlich. Es bestehen jedoch eine ganze Reihe von Mitwirkungspflichten der Netzbetreiber, so dass der Aufwand für das Regulierungsmanagement hoch bleibt. Aus § 27 ARegV ergeben sich Pflichten zur Datenerhebung für die Regulierungsbehörde und korrespondierende Auskunftspflichten für die Netzbetreiber. Erfragt werden unter anderem Daten für die Durchführung der Kostenprüfung, die Festlegung der Effizienzwerte, des Qualitätselements, der Erlösobergrenze und des Erweiterungsfaktors. Mehrere Mitteilungspflichten nach § 28 ARegV sind jeweils zum ersten Januar eines Jahres zu erfüllen. Als Beispiele seien genannt die Daten zur Anpassung der Erlösobergrenze, die Änderung der Netzentgelte und die Berichte über die Verwirklichung von Investitionsbudgets.

Im Rahmen der Anreizregulierung gibt es für die Netzbetreiber aber auch mehrere Möglichkeiten, individuelle Anträge zu stellen: Durch einen Antrag auf einen bereinigten Effizienzwert (§ 15 Abs. 1 ARegV) kann der Netzbetreiber einen Aufschlag auf den ermittelten Effizienzwert erlangen. Voraussetzung ist, dass der Netzbetreiber nachweist, dass Besonderheiten seiner Versorgungsaufgabe bestehen, die im Effizienzvergleich durch die Auswahl der Parameter nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Rückbaumaßnahmen im Netz wegen Wegfalls eines Großkunden oder Bevölkerungsrückgangs notwendig werden und diese die Gesamtkosten nach Abzug der dauerhaft nicht beeinflussbaren Kostenanteile um mindestens drei Prozent erhöhen. Im Regierungsentwurf der Anreizregulierungsverordnung war noch eine Kostenerhöhung von einem Prozent vorgesehen. Die Anforderungen wurden jedoch in der Bundesratsberatung verschärft, da die Vorschrift nur einen Ausnahmefall regeln soll, wenn bei einem Netzbetreiber Besonderheiten vorliegen, die deutlich höhere Kosten zur Folge haben (BR Drucksache 417/07 vom 21.9.07, S. 12 Nr. 19). Der bereinigte Effizienzwert sollte bereits im Festlegungsverfahren beantragt werden.

Die Möglichkeit der Anpassung der Effizienzvorgabe nach § 16 ARegV ist ein wichtiger Aspekt der die Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der individuellen Effizienzvorgabe sicherstellen soll. Sie ist daher zur Legitimation der Anreizregulierung unverzichtbar. Die Individuelle Effizienzvorgabe muss so ausgestaltet sein, dass die nach dem bundesweiten Effizienzvergleich ermittelten Ineffizienzen binnen 2 Regulierungsperioden gleichmäßig abgebaut werden können. Im Extremfall der Mindesteffizienz von 60 % müssen innerhalb von 9 bzw. 10 Jahren die Kosten um 40 Prozentpunkte gesenkt werden.

Jeweils zum 1. Januar eines Jahres ist die Anpassung der Erlösobergrenzen nach § 4 Abs. 3 ARegV wegen Änderungen des Verbraucherpreisindex (VPI) oder von nicht beeinflussbaren Kostenanteilen möglich. Beide Anpassungen erfolgen in Eigenverantwortung des Netzbetreibers es ist lediglich eine Mitteilung an die Regulierungsbehörde erforderlich.

Auf Antrag des Netzbetreibers erfolgt eine Anpassungen der Erlösobergrenzen nach §§ 10, 4 Abs. 4 ARegV, wenn sich die Versorgungsaufgabe des Netzbetreibers während der RP nachhaltig ändert (z. B. Erschließung eines Gewerbegebiets). Eine Änderung im erheblichen Umfang wird angenommen, wenn sich die Gesamtkosten bezogen auf bestimmte Parameter, wie Fläche des Versorgungsgebiets, Zahl der Anschlusspunkte und Jahreshöchstlast, nach Abzug der dauerhaft nicht veränderbaren Kosten um mindestens 0,5 % erhöhen. Diese Vorschrift gilt nicht für Übertragungs- und Fernleitungsnetze.

Der Netzbetreiber kann vor Beginn der ersten Regulierungsperiode einen pauschalierten Investitionszuschlag auf die Erlösobergrenze beantragen (§ 25 ARegV). Der Investitionszuschlag darf pro Kalenderjahr 1 Prozent der standardisierten Kapitalkosten nach § 14 ARegV nicht überschreiten. Unterschreiten die tatsächlichen Investitionen den pauschalierten Investitionszuschlag, so erfolgt in der folgenden Regulierungsperiode ein Ausgleich der Differenz einschließlich Verzinsung. Ein Stromverteiler mit Kapitalkosten von 4 Mio. € kann zum Beispiel einen Investitionszuschlag von maximal 40.000 € beantragen. Für die zweite RP ist kein pauschalierter Investitionszuschlag mehr vorgesehen.

Für Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber ist die Möglichkeit zur Genehmigung von Investitionsbudgets vorgesehen (§ 23 ARegV). In Ausnahmefällen gilt dies nach Abs. 6 der Vorschrift aber auch bei Verteilnetzbetreibern unter anderem für Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen durch Integration von EEG- und KWKG-Anlagen und für Netzausbaumaßnahmen zum Netzanschluss von Stromerzeugungsanlagen nach § 17 EnWG. Der Antrag auf ein Investitionsbudget ist spätestens 6 Monate vor Beginn des Kalenderjahres zu stellen, in dem die Investition kostenwirksam werden soll. Anträge von Verteilnetzbetreibern können nur genehmigt werden, wenn die Maßnahmen nicht bereits durch den Erweiterungsfaktor nach § 10 ARegV berücksichtigt werden und wenn sie die Gesamtkosten um mindestens 0,5 % erhöhen.

V. Grenzen der Netzentgeltabsenkung

Die Individuellen Effizienzvorgaben müssen zumutbar, erreichbar und sogar übertreffbar sein, wie sich aus §§ 21 a Abs. 2 S. 1 EnWG, § 16 Abs. 2 Satz 1 ARegV ergibt. „Unzumutbar sind z.B. Maßnahmen, die dazu führen, dass die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die in dem nach dem Energiewirtschaftsgesetz regulierten Bereich üblich sind, erheblich unterschritten werden“ (§ 16 Abs. 2 Satz 2 ARegV). Vor einer Anpassung der Effizienzvorgabe muss der Netzbetreiber jedoch nachweisen, dass er alle Rationalisierungsreserven ausgeschöpft hat (BR Drucksache 417/07 vom 15.6.07, zu § 16, S. 61). Die Frage, welches die wesentlichen Arbeitsbedingungen im Energiebereich sind, wird durch die Rechtsprechung geklärt werden müssen. Ein möglicher Personalabbau wird durch § 16 Abs. 2 ARegV nicht völlig ausgeschlossen. Die Verordnungsbegründung nennt nur den übermäßigen Personalabbau als Unzumutbarkeitsgrund, ebenso wie wenn es wegen nicht mehr möglicher Wartung und Instandhaltung von Anlagen zu Gefährdungen für die Allgemeinheit kommen kann oder wenn die Versorgung der Bevölkerung mit leitungsgebundener Energie nicht mehr sichergestellt ist (BR Drucksache 417/07 vom 15.6.07, S. 61 zu § 16). Die Regelung des § 16 Abs. 2 ARegV steht betriebsbedingten Kündigungen wohl nicht entgegen, da es sich nicht um ein Arbeitnehmerschutzgesetz handelt. Die Anerkennung von Netzkosten ist unabhängig von einem möglichen Arbeitskräfteüberhang zu sehen, da Netzarbeitnehmer i. d. R. nicht Angestellte der Netzgesellschaft sind. Sollte ein Netzbetreiber sich zu betriebsbedingten Kündigungen entschließen, ist zu überlegen, ob nicht vorher zur Freizeichnung gegenüber AN ein Antrag nach § 16 Abs. 2 ARegV auf Erhöhung der Erlösobergrenze zur Vermeidung von unzumutbaren Maßnahmen gestellt werden kann.

Für den Fall des Eintritts eines unvorhersehbaren Ereignisses, wie einer Naturkatastrophe oder eines Terroranschlages sieht § 4 Abs. 4 ARegV eine Härtefallklausel vor. Wäre bei Eintritt eines solchen Ereignisses die Beibehaltung der Erlösobergrenze eine unzumutbare Härte für den Netzbetreiber, kann dieser bei der Regulierungsbehörde einen Antrag auf Erhöhung der Erlösobergrenze stellen (BR Drucksache 417/07 vom 15.6.07, Seite 45 zu § 4).

VI. Regulierungskonto

Der Energieverbrauch ist innerhalb eines Jahres aber auch über mehrere Jahre hinweg großen Schwankungen unterworfen. Ein warmer Winter kann zu erheblichen Einnahmeverlusten bei den Gasversorgern und den Gasnetzbetreibern führen. Zum Ausgleich dieser mengenmäßigen Schwankungen hat der Verordnungsgeber in § 5 ARegV das Regulierungskonto eingeführt. Verbucht werden auf dem Regulierungskonto, das von den Regulierungsbehörden für jeden einzelnen Netzbetreiber geführt wird, die Differenzbeträge zwischen den nach § 4 ARegV zulässigen Erlösen und den aufgrund der Mengenentwicklung tatsächlich erzielten Erlösen. Auch die entstehenden Kostendifferenzen werden verbucht. Die auftretenden Differenzen werden sowohl zugunsten als auch zulasten des Netzbetreibers verzinst. Ein Ausgleich erfolgt am Ende der RP im Rahmen der Festlegung der neuen Erlösobergrenze durch Zu- oder Abschläge. Nur wenn die erzielten Erlöse des letzten Kalenderjahres die nach § 4 zulässigen Erlöse beim Gas um mehr als 10 % oder beim Strom um mehr als 5 % übersteigen, muss nach § 5 Abs. 3 das Netzentgelt vom Netzbetreiber sofort abgesenkt werden.

Die wichtige Frage: Wie wird entgangener Gewinn berücksichtigt, der durch eine nachträgliche gerichtliche Anerkennung von Netzkosten entsteht? wird in der Verordnung nicht explizit beantwortet. Ergeben sich auf Grund rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen nachträgliche Änderungen in dem nach § 6 ermittelten Ausgangsniveau, so bleibt der Effizienzwert von diesen nachträglichen Änderungen unberührt, so regelt es § 12 Abs. 1 Satz 2 ARegV. Die Frage, ob ein für den Netzbetreiber positives Gerichtsurteil Einfluss auf Erlösobergrenze hat, muss von der Rechtsprechung noch beantwortet werden. Versuche, während der Anhörung im Bundesrat über die Länder eine entsprechende Regelung in der ARegV zu verankern, waren leider nicht erfolgreich. Denkbar wäre auch eine Gutschrift auf dem Regulierungskonto oder ein Antrag im Rahmen der Härtefallregelung des § 4 Abs. 4 Nr. 2 ARegV wegen eines unvorhersehbaren Ereignisses.

VII. Vereinfachtes Verfahren, § 24 ARegV

Eine wirkliche Erleichterung für kleine Netzbetreiber ist das vereinfachte Verfahren nach § 24 ARegV. Kleine Netzbetreiber sind danach solche, an deren Stromnetz insgesamt nicht mehr als 30.000 Kunden oder an deren Gasnetz nicht mehr als 15.000 Kunden unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind. Die Verordnungsbegründung definiert den Begriff Kunden als Zahl der physischen Anschlüsse im Sinne von Netzanschlusspunkten. Neben den unmittelbar angeschlossenen Kunden werden auch mittelbare Kunden für die Ermittlung der Kundenzahl herangezogen (BR Drucksache 417/07 vom 16.6.2007, Seite 69 zu § 24). Anschauliche Beispiele zur Präzisierung des Kundenbegriffs finden sich in Anlage 1 der Gemeinsamen Auslegungsgrundsätze der Regulierungsbehörden des Bundes und der Länder zu den Entflechtungsbestimmungen in §§ 6-10 EnWG vom 1.3.2006. So sind Ampeln und Lichtzeichenanlagen nicht als separate Kunden zu werten, sondern der Träger der Straßenbaulast ist ein Kunde, gleiches gilt auch für die Straßenbeleuch-

tung. Auch Inhaber von Doppeltarifzählern für die Nachtspeicherheizung sind als ein Kunde zu werten. In Mehrfamilienhäusern ist jeder Wohneinheit ein Anschluss zuzuordnen. Jeder Mieter oder Wohnungseigentümer ist ein Kunde. Dies gilt unabhängig von der Anzahl der Bewohner der Wohneinheit und auch für Wohngemeinschaften. Inaktive Hausanschlüsse sind nicht als Kunden zu werten.

Das vereinfachte Verfahren enthält einige wesentliche Erleichterungen für die betroffenen Unternehmen. Sie sind von dem Verfahren zur Festlegung des individuellen Effizienzwertes nach §§ 12 bis 14 ARegV befreit, es müssen auch keine Strukturdaten des Unternehmens nach § 13 ARegV an die Regulierungsbehörde geliefert werden. Für die erste Regulierungsperiode ist in § 24 Abs. 2 ARegV für alle Teilnehmer am vereinfachten Verfahren ein einheitlicher Effizienzwert von 87,5 % festgelegt, außerdem gelten im vereinfachten Verfahren pauschal 45 % der ermittelten Kosten als dauerhaft nicht beeinflussbar. Ab der zweiten RP wird von der Bundesnetzagentur ein gemittelter Effizienzwert für die Teilnehmer am vereinfachten Verfahren berechnet. Dies erfolgt durch die Bildung eines gewichteten durchschnittlichen Wertes aller im bundesweiten Effizienzvergleich nach den §§ 12 bis 14 für die vorangegangene Regulierungsperiode ermittelten und nach § 15 Abs. 1 bereinigten Effizienzwerte. Die individuellen Daten der betroffenen Unternehmen fließen jedoch in diesen Effizienzwert nicht ein. Errechnet wird dieser Wert aus den Daten sehr viel größerer Unternehmen die ihre Daten in das Benchmarkverfahren einspeisen müssen. Der generelle sektorale Produktivitätsfaktor von 1,25 % in der ersten und von 1,5% in der zweiten RP gilt auch für kleine Netzbetreiber. Im vereinfachten Verfahren gibt es keine Investitionsbudgets, nach § 23 ARegV für Übertragungsnetzbetreiber und für Verteilnetzbetreiber zur Integration von EEG und KwK Anlagen. Die Berücksichtigung von Investitionen bei der Erlösobergrenze erfolgt über den Erweiterungsfaktor nach § 10 ARegV (BR Drucksache 417/07 vom 16.6.2007, Seite 69 zu § 24) Ob der pauschalierte Investitionszuschlag, der nach § 25 ARegV in der ersten RP beantragt werden kann auch im vereinfachten Verfahren anwendbar ist, muss noch geklärt werden.

Sehr positiv für kleine Unternehmen ist es, dass sie von den Regeln der Qualitätsregulierung mit Erlöswirkungen nach §§ 19 ff. ARegV ausgenommen sind und auch für dieses Verfahren keine Daten liefern müssen. Die kleinen Netzbetreiber werden auch im Bereich der Kostenprüfung entlastet. Die Übergangsvorschrift des § 34 Abs. 4 ARegV sieht dies vor: Bei diesen Netzbetreibern kann das Ausgangsniveau für die Bestimmung der Erlösobergrenzen in der ersten Regulierungsperiode ohne weitere Kostenprüfung auf der Basis der vorletzten Genehmigung der Netzentgelte nach § 23 a EnWG erfolgen, wenn im Rahmen der letzten Genehmigung der Netzentgelte vor Beginn der Anreizregulierung keine Netzentgelterhöhung beantragt worden ist.

VIII. Fazit

Die Anreizregulierungsverordnung ist bereits in der Entwurfsphase von den Verbänden der Energie- und Netzwirtschaft intensiv diskutiert und kritisiert worden. Teilweise hat die geäußerte Kritik auch Eingang in die letztlich vom Bundesrat beschlossene Verordnung gefunden. Als unrealistisch bezeichnen die Kritiker das von der Bundesregierung erstrebte Ziel, die Netzkosten ab dem 1. Januar 2009 jedes Jahr um 1,25 und später um 1,5 % zu reduzieren und gleichzeitig die Erlöse der weniger effizienten Netzbetreiber, in einem sehr kurzen Zeitraum von neun bis zehn Jahren, an das Ergebnis des effizientesten Unternehmens anzupassen. Bezweifelt wird auch die Möglichkeit der gleichzeitig angestrebten Investitionen in den Ausbau der Strom- und Gasnetze und der Intensivierung des grenzüberschreitenden Stromhandels.

Die Netzbetreiber hatten vorgeschlagen, beim Effizienzvergleich auf einen durchschnittlich effizienten Netzbetreiber abzustellen. Die Ausrichtung auf das Niveau des effizientesten Netzbetreibers verstoße gegen § 21a Abs. 5 EnWG, wonach bei Festsetzung von Effizienzvorgaben sicherzustellen sei, dass die Vorgaben jeweils von dem individuell betroffenen Netzbetreiber mit zumutbaren Maßnahmen erreicht und übertroffen werden können. Ein Übertreffen der Effizienzvorgaben sei bei der Ausrichtung auf den effizientesten Netzbetreiber nicht möglich und damit auch keine Erlössteigerung durch Maßnahmen der Effizienzverbesserung. Beinahe hätte ein entsprechender Vorstoß mehrerer Bundesländer in der entscheidenden Bundesratssitzung auch eine Mehrheit gefunden. Nur eine massive Einflussnahme der Bundesregierung hat dies verhindert.

Ein weiteres Problem sieht die Netzwirtschaft in den bereits erfolgten Kürzungen der Netzentgelte, im Rahmen der bisherigen Genehmigungsverfahren bei der Bundesnetzagentur und den Genehmigungsbehörden der Länder. Hier seien die Erlöse der Stadtwerke bereits um 15 bis 30 % reduziert worden. Durch die Anreizregulierung werden Kürzungen um weitere 20 % befürchtet. Die Netzbetreiber hatten die Anreizregulierung zwar grundsätzlich begrüßt, sie hatten jedoch einige wichtige Forderungen gestellt, um einen ökonomisch sinnvollen und reibungslosen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten.

Gefordert wurde ein Verzicht auf eine sofortige Erlösabsenkung zu Beginn des Verfahrens. Mit der Einführung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors von zunächst 1,25 % pro Jahr in der ersten Regulierungsperiode (RP) und 1,5 % pro Jahr in der zweiten RP ist der Verordnungsgeber diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt. Durch diese Reduzierung soll bei allen Netzbetreibern, auch bei dem im Benchmark-Verfahren am besten bewerteten Unternehmen, der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt abgeschöpft werden.

Die Energieversorger sehen für die Anpassung an das effektivste Unternehmen, im Rahmen des Effizienzvergleichs nach §§ 12 ff. ARegV, einen Zeitraum von 15 Jahren als mindestens notwendig an und forderten eine Begrenzung der individuellen Effizienzvorgabe auf höchstens 2% pro Jahr. Der Verordnungsgeber sieht hierfür jedoch nur neun bzw. zehn Jahre vor und legt keine jährliche Obergrenze fest. Er berücksichtige hierbei aber nicht, dass Kapitalkosten für energietechnische Anlagen etwa 40 Jahre lang unbeein-

flussbar seien. Die Kapitalkosten würden in der ARegV nicht als unbeeinflussbare Kosten bezeichnet, deshalb flößen sie in die Effizienzvorgaben ein und verursachten so systematisch unerreichbare Vorgaben. Die in der Verordnung jetzt festgelegte Mindesteffizienz von 60 % ist ein klassischer Kompromiss zwischen der von der Bundesnetzagentur zunächst vorgeschlagenen Mindesteffizienz von 50 % und der von der Netzwirtschaft geforderten Mindesteffizienz von 70 %.

Die Forderung nach im voraus genehmigten Investitionsbudgets und damit nach einem berechenbaren Investitionsklima für dringend benötigte Ausbaumaßnahmen, vor allem im Stromnetz, hat der Ordnungsgeber mit dem § 23 ARegV im wesentlichen nur für den Bereich des Übertragungs- und Fernleitungsnetzes umgesetzt. Alle anderen Netzbetreiber müssen sich bei notwendigen Ausbaumaßnahmen mit Regelungen begnügen, bei denen nicht von vorne herein klar ist, ob über die genehmigten Preise eine Finanzierung der Baumaßnahme ermöglicht wird. So kann der Netzbetreiber nach § 25 ARegV vor Beginn der ersten Regulierungsperiode einen pauschalierten Investitionszuschlag von einem Prozent der Kapitalkosten beantragen. Bei einem Kostenblock von 4 Mio. € sind dies gerade einmal 40.000 €. Wird die Investition aus irgendwelchen Gründen nicht getätigt, wird die Erlösobergrenze der zweiten Regulierungsperiode entsprechend reduziert. Insgesamt birgt die Anreizregulierung für die Netzbetreiber eine große Anzahl von Risiken. Der Beratungsbedarf, insbesondere im Bereich der möglichen individuellen Anträge ist sehr hoch. Die stetig weiter sinkenden Netzentgelte zwingen die Unternehmen zu neuen Überlegungen. Sicher wird es in naher Zukunft zu einer Vielzahl von Unternehmenszusammenschlüssen und Kooperationen kommen. Leider sind jedoch auch Zusammenbrüche von Netzbetreibern und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Energieinfrastruktur nicht auszuschließen.

Literaturverzeichnis:

- Becker, Peter und Philipp Boos (2006), Stromnetzentgeltprüfungen durch die Regulierungsbehörden – Genehmigungsbescheide und erste Gerichtsentscheidungen, in: Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER), 10. Jg., Heft 4, S. 297-302.
- Boos, Philipp und Heidrun Schalle (2006), Stromnetzentgeltprüfungen durch die Regulierungsbehörden – Erfahrungen und bevorstehende Auseinandersetzungen, in: Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER), 10. Jg. Heft 1, S. 20-26.
- Groebel, Annegret (2007), Der bundesweite Effizienzvergleich für die Betreiber von Energieverteilernetzen – Aufwands- und Vergleichsparameter, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Berlin.
- Positionspapier der Regulierungsbehörden des Bundes und der Länder vom 13.7.2006 (Positionspapier).
- Verordnung zum Erlass und zur Änderung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Entgeltregulierung vom 29.10.2007 (BGBl. I S. 2529), (Anreizregulierungsverordnung).
- Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung) vom 25.7.2007 (BGBl. I S. 2225).
- Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzentgeltverordnung) vom 25.7.2005 (BGBl. I S. 2197).