

Berlin, 11. November 2020

bdeu
Energie. Wasser. Leben.

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e. V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

Betriebskostenpauschalen bei Investitionsmaßnahmen

BNetzA-Konsultationen zur Festlegung von Betriebskostenpauschalen gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagengütern für Übertragungsnetzbetreiber (BK4-20-083) und für Fernleitungsnetzbetreiber (BK4-20-084)

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

1 Zusammenfassung

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) will bei Investitionsmaßnahmen gemäß § 23 ARegV die Betriebskostenpauschalen bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme weitestgehend eliminieren. Damit würde der Kurs der schrittweisen Verschlechterung des Regulierungsrahmens für die erheblichen Ausbau- und Umstrukturierungsinvestitionen bei Übertragungsnetzbetreibern und Fernleitungsnetzbetreibern fortgesetzt.

Zu den am 16. Oktober 2020 veröffentlichten Konsultationen, BK4-20-083 für Übertragungsnetzbetreiber und BK4-20-084 für Fernleitungsnetzbetreiber, nimmt der BDEW hiermit Stellung. Neben einer generellen Bewertung zu beiden Konsultationen enthält die Stellungnahme spezielle Anmerkungen zu den geplanten Betriebskostenpauschalen für ÜNB (BK4-20-083). Zu den geplanten Betriebskostenpauschalen für FNB (BK4-20-084) verweisen wir auf die FNB Gas Stellungnahme vom 4. November 2020.

Der BDEW kritisiert insbesondere folgende Punkte:

- › Mit den beabsichtigten Änderungen würden die Rahmenbedingungen für die notwendigen Netzinfrastrukturinvestitionen weiter verschlechtert.
- › Die schrittweisen Verschlechterungen und der von der BNetzA angestrebte Systemwechsel zum Kapitalkostenabgleich untergraben das Vertrauen in einen verlässlichen Regulierungsrahmen und gefährden die Finanzierung und Umsetzung der notwendigen Investitionen.

Hauptkritikpunkte zur geplanten Betriebskostenpauschale für ÜNB:

- › Die Herleitung der Betriebskostenpauschalen ist nicht nachvollziehbar.
- › Die Anpassungen der Eingangsdaten und deren Begründungen sowie signifikante Unterschiede zwischen den Ansätzen im Gutachten und den indikativen Berechnungen der BK4 sind aus unserer Sicht intransparent, inkonsistent und nicht nachvollziehbar.
- › Die nachträgliche Begrenzung des Betrachtungszeitraums auf den Zeitraum 2014-2019 ist in keiner Weise nachvollziehbar. BNetzA verwendet die ohnehin vorliegenden Daten der Jahre 2009-2013 nicht zur Überprüfung ihrer Berechnungen.
- › Sowohl die Ergebnisse im BNetzA-Gutachten als auch der BK4-Festlegungsentwurf liegen deutlich unter den von den ÜNB nachgewiesenen Kosten. Dabei wurden die Ergebnisse durch nicht nachvollziehbare Bereinigungen bereits deutlich gekürzt. Auch die Berechnung der Mittelwerte erscheint fehlerhaft, wodurch die Betriebskostenpauschalen systematisch reduziert werden. Hier ist eine Korrektur der Mittelwertberechnung notwendig.
- › Eine Absenkung der Betriebskostenpauschale bei ÜNB lässt sich nicht durch einen indikativen und unsachgemäßen Vergleich von kalkulatorischer und handelsrechtlicher Eigenkapitalverzinsung begründen.
- › Wichtige betriebswirtschaftliche Zusammenhänge wurden nicht berücksichtigt. Die unzureichende Berücksichtigung der Zahlungswirksamkeit von aktivierten Eigenleistungen führt zu einer ungerechtfertigten Minderung der Betriebskostenpauschale.

2 Hintergrund

Mit der am 22. März 2019 in Kraft getretenen "Verordnung zur Berechnung der Offshore-Netzumlage und zu Anpassungen im Regulierungsrecht" wurde für Investitionsmaßnahmen gemäß § 23 ARegV die Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zur vollständigen Inbetriebnahme von 0,8 % auf 0,2 % abgesenkt (§ 34 Absatz 12 ARegV). Gleichzeitig wurde die BNetzA ermächtigt und beauftragt, diese Pauschalen zu ermitteln und festzulegen (§ 23 Absatz 1a Satz 2 ARegV und § 32 Absatz 1 Nr. 8c ARegV), wobei die tatsächliche Höhe der für die genehmigten Investitionsmaßnahmen notwendigen Betriebskosten angemessen zu berücksichtigen ist. Die BNetzA hatte hierzu zunächst unter dem Aktenzeichen BK4-19-003 ein Festlegungsverfahren gemeinsam für ÜNB und FNB eingeleitet. Dieses Verfahren wurde eingestellt.

Statt dessen hat die BNetzA am 16. Oktober 2020 auf ihrer Internetseite (und am 28. Oktober 2020 im Amtsblatt) über die Einleitung von zwei Festlegungsverfahren zur Betriebskostenpauschale bei Investitionsmaßnahmen für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme (BK4-20-083 für Übertragungsnetzbetreiber und BK4-20-084 für Fernleitungsnetzbetreiber) informiert und zu beiden Verfahren Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ebner Stolz veröffentlicht. Zu den kurz danach veröffentlichten Festlegungsentwürfen sollte ursprünglich bis zum 4. November 2020 Stellung genommen werden können. Auf Anfrage des BDEW wurde die Stellungnahmefrist bis zum 11. November 2020 verlängert.

3 Fehlende Kontinuität und Verlässlichkeit bei Investitionsbedingungen

Mit den geplanten Festlegungen sollen die Betriebskostenpauschalen bei Investitionsmaßnahmen bis zum Inbetriebnahmezeitpunkt drastisch abgesenkt werden.

Die ÜNB und FNB leisten mit erheblichen Netzinfrastukturinvestitionen einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele. Gemäß Netzentwicklungsplan sollen die ÜNB bis 2030 mindestens 61 Mrd. € investieren. Hinzu kommen 6,9 Mrd. € der FNB gemäß NEP Gas von 2018 bis 2028.

Der BDEW betont immer wieder, dass Kontinuität und Verlässlichkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen essenziell für langfristige Investitionen in die Erweiterung und Umstrukturierung der Netzinfrastuktur sind, die zu einem großen Teil in den Netzentwicklungsplänen fixiert und damit verbindlich vorgegeben sind.

- Seit 2010 war in der ARegV für Investitionsmaßnahmen eine Betriebskostenpauschale in Höhe von 0,8 % fixiert, soweit die BNetzA nicht etwas Abweichendes festgelegt hat. 2011 hat die BNetzA für bestimmte Anlagegruppen (Erdgasverdichter, GDRM-Anlagen, Offshore-Anlagen) höhere Betriebskostenpauschalen festgelegt.
- Mit der am 22. März 2019 in Kraft getretenen "Verordnung zur Berechnung der Offshore-Netzumlage und zu Anpassungen im Regulierungsrecht" wurde die Betriebskostenpauschale bis zur Inbetriebnahme auf 0,2 % abgesenkt.

- Am 11. Dezember 2019 hat die BNetzA die Festlegungen abweichender Betriebskostenpauschalen aufgehoben und für Erdgasverdichter und GDRM-Anlagen Neufestlegungen mit deutlich niedrigeren Betriebskostenpauschalen erlassen.
 - Vom Mai 2019 bis März 2020 führte das BMWi einen Branchendialog zur Weiterentwicklung der Anreizregulierung. Die BNetzA hat sich hier für die Abschaffung der Investitionsmaßnahmen und einen Wechsel zum Kapitalkostenabgleich ausgesprochen.
 - Erst vor wenigen Wochen hat die BNetzA geänderte Vorgaben zur Berechnung der sich aus genehmigten Investitionsmaßnahmen ergebenden Kapital- und Betriebskosten konsultiert (BK4-12-656A02). Die beabsichtigten Änderungen würden zu weiteren Verschlechterungen der Investitionsbedingungen führen.
- › **Mit den Änderungen würden die Rahmenbedingungen für die notwendigen Netzinfrastrukturinvestitionen weiter verschlechtert.**
 - › **Die schrittweisen Verschlechterungen und die Debatte um einen Systemwechsel untergraben das Vertrauen in einen verlässlichen Regulierungsrahmen und gefährden die Finanzierung und Umsetzung der notwendigen Investitionen.**

4 Spezielle Anmerkungen zu Betriebskostenpauschalen für ÜNB (BK4-20-083)

4.1 Fehlende Nachvollziehbarkeit und Transparenz

Die BNetzA bezieht sich in ihrem Festlegungsentwurf auf das von ihr beauftragte Gutachten. Sowohl in dem Gutachten als auch in dem Festlegungsentwurf sind die Berechnungen und Abwägungen nicht transparent und nachvollziehbar dargestellt.

- Es wurden verschiedenste Bereinigungen vorgenommen, Ausreißer eliminiert, Daten selektiert und adjustiert. So wurde z.B. einer der vier ÜNB ohne hinreichende Belege im Gutachten als Ausreißer ausgeschlossen.
 - Zwischen dem BNetzA-Gutachten und den indikativen Berechnungen der BK4 ergeben sich signifikante Unterschiede der Eingangsdaten. Die Gründe und die konkrete Umsetzung der Anpassungen sind nicht nachvollziehbar erläutert. Es ist im Einzelnen nicht erkennbar, welche Effekte die einzelnen Anpassungsschritte auf das Ergebnis haben und wie die Ergebnisse im Gutachten konkret ermittelt worden sind.
 - Es ist nicht zu erkennen, ob und inwieweit Anpassungen zu Lasten und zu Gunsten der Netzbetreiber gleichermaßen berechnet und in die Abwägung einbezogen wurden.
 - Geeignete Berechnungen zur Überprüfung der Ergebnisse wurden weder von dem BNetzA-Gutachter noch von der BNetzA vorgenommen
- › **Die Herleitung der Betriebskostenpauschalen ist in keiner Weise nachvollziehbar.**

4.2 Wahl des Betrachtungszeitraums nicht nachvollziehbar

Für die Gutachten wurden von den betroffenen ÜNB Daten aus dem Zeitraum 2009 bis 2019 erhoben. Im Gutachten und im BNetzA-Festlegungsentwurf wurden jedoch nur die Daten aus dem Zeitraum 2014 bis 2019 einbezogen.

- Der BNetzA-Gutachter begründet die Eingrenzung des Betrachtungszeitraums u.a. folgendermaßen „Hier ist zu berücksichtigen, dass Kostenentwicklungen der Vergangenheit umso weniger repräsentativ für eine Zukunftsprognose sind, je länger sie zurückliegen.“
 - Zur Plausibilisierung hätte geprüft werden müssen, welche Ergebnisse mit einem vollständigen Betrachtungszeitraum ermittelt werden und ob es nachvollziehbare Gründe für abweichende Ergebnisse je nach gewähltem Betrachtungszeitraum gibt.
 - Die Wahl des Betrachtungszeitraums ist auch im Vergleich mit anderen Festlegungen der Beschlusskammer 4 nicht konsistent. So wurde beim Produktivitätsfaktor Strom (BK4-18-056) trotz entsprechender Hinweise und Forderungen auf den Ausschluss älterer Daten oder auf eine stärkere Gewichtung aktuellerer Daten verzichtet.
 - Die Mehrzahl der erhobenen Investitionsmaßnahmen sind bis 2018 befristet und wurden daher bis 2016 fertiggestellt. Daher sind die Jahre 2017-2019 für die Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme ohne Bedeutung.
- › **Die für die Analysen maßgebliche Auswahl des Betrachtungszeitraums ist in keiner Weise nachvollziehbar.**
- › **Bei einer eingeschränkten Verwendung der verfügbaren Daten muss das Vorgehen sachlich begründet sein und die Robustheit der Ergebnisse in Abhängigkeit vom Betrachtungszeitraum überprüft werden.**

4.3 Abweichung von Gutachter-Empfehlungen

Der BNetzA-Gutachter hat mit den von ihm ausgewählten und bereinigten Daten für ÜNB eine Betriebskostenpauschale ermittelt, die weit unter den Nachweisen der Netzbetreiber liegt. Die BNetzA weicht in ihren Festlegungsentwürfen von diesen Ergebnissen ab und setzt noch niedrigere Werte an.

- Die indikativen Berechnungen der BNetzA weichen ohne Begründungen deutlich von den Eingangsdaten des BNetzA-Gutachters ab.
- Die Gutachten enthalten für die Betriebskostenpauschalen einen arithmetischen Mittelwert und den Median, sowohl unbereinigt als auch nach Bereinigung.
- Dabei ist zu beachten, dass bereits durch die Auswahl des Betrachtungszeitraums und die Eliminierung von Ausreißern eine Bereinigung erfolgte, ohne diese Effekte darzustellen. Für eine vollständige Darstellung müssten also auch die Ergebnisse mit komplettem Betrachtungszeitraum und ohne Ausreißerbereinigung dargestellt werden.
- Erst mit dieser vollständigen Darstellung könnte eine Bandbreite plausibler Ergebnisse dargestellt und daraus Empfehlungen abgeleitet werden.

- › **Das Gutachten zeigt für die Betriebskosten eine Bandbreite für ÜNB von 0,01 bis 0,16 %. Mit Blick auf die vorgenommenen Bereinigungen sind höhere Werte realistisch.**
- › **Die BNetzA will eine Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 % festlegen und damit von den Empfehlungen ihres Gutachters deutlich nach unten abweichen.**

4.4 Vergleich von kalkulatorischer und handelsrechtlicher Eigenkapitalverzinsung

Laut BNetzA-Gutachter ist ergänzend zu den Berechnungen indikativ einzubeziehen, ob sich in einer summarischen Betrachtung Anzeichen für eine Kostenunterdeckung bei den ÜNB ausmachen lässt. Da das handelsrechtliche Ergebnis vor Steuern die Summe der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung übersteigt, erscheine auch eine Pauschale unterhalb der ermittelten Bandbreite sachgerecht.

- HGB-Jahresabschlüsse sind stark geprägt von abweichenden Vorgaben und Sondereinflüssen und liefern keine belastbaren Aussagen über die Höhe der Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme.
 - HGB-Jahresüberschüsse der Netzbetreiber beinhalten zahlreiche regulatorische Effekte (Periodisierungen von handelsrechtlichen Erträgen in den Entgelten, Kosteneinsparungen gegenüber dem Basisjahr, Zeitverzüge bei dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten etc.), die aber oftmals nur temporär in Erscheinung treten und sich über die Gesamtperiode wieder ausgleichen.
 - Die kalkulatorische Gewerbesteuer bleibt bei dem Vergleich mit dem Ergebnis vor Steuern aus unerfindlichen Gründen unberücksichtigt.
 - Die Bezugnahme auf die Eigenkapitalverzinsung ist sachlich nicht gerechtfertigt, es besteht kein Zusammenhang zur Betriebskostenpauschale.
- › **Eine Absenkung der Betriebskostenpauschale bei ÜNB lässt sich nicht durch einen indikativen und unsachgemäßen Vergleich von kalkulatorischer und handelsrechtlicher Eigenkapitalverzinsung begründen.**

4.5 Fehlende Betrachtung der Zahlungswirksamkeit von aktivierten Eigenleistungen

Die Zahlungswirksamkeit von Anlagen im Bau wird nicht zutreffend berücksichtigt. So werden die aktivierten Eigenleistungen zum Zeitpunkt ihrer Bilanzierung von den Personalaufwendungen abgezogen, da diese nicht den Betriebskosten zuzuordnen seien, sondern über die Kapitalkosten erwirtschaftet werden. Dabei wird übersehen, dass die Erträge aus aktivierten Eigenleistungen den Netzbetreibern erst nach Ablauf der Nutzungsdauer vollständig zugeflossen sind und daher dem Netzbetreiber nur zu einem geringen Anteil zur Minderung der Deckungslücke vor Inbetriebnahme der Investitionsmaßnahme zur Verfügung steht.

- › **Wichtige betriebswirtschaftliche Zusammenhänge wurden nicht berücksichtigt. Die unzureichende Berücksichtigung der Zahlungswirksamkeit von aktivierten Eigenleistungen führt zu einer ungerechtfertigten Minderung der Betriebskostenpauschale.**

Ansprechpartner

Jan Kiskemper
Energienetze, Regulierung & Mobilität
Telefon: +49 30 300199-1132
jan.kiskemper@bdew.de

Dr. Michael Koch
Recht
Telefon: +49 30 300199-1530
michael.koch@bdew.de