

Berlin, 5. Oktober 2022

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

Regulatorische Berücksichtigung von Kosten der Gasversorgungssicherheit

BNetzA-Konsultation vom 7. September 2022 zur Festlegung zu volatilen Kosten für verschiedene Aspekte des Erdgastransports („VOLKER“)

BNetzA-Aktenzeichen BK9-22-606-1 bis -5

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.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Zusammenfassung	3
2	Hintergrund	3
3	Generelle Anmerkungen	4
	3.1 Zügige Festlegung und Umsetzung notwendig	4
	3.2 Bundesweite Regelung zu volatilen Kosten erforderlich	4
	3.3 Regelungsbedarf auch für Stromnetzbetreiber	5
	3.4 Maßnahmen der Gasnetzbetreiber zur Sicherung der Versorgung	5
	3.5 Preisdynamik nach Basisjahr	5
4	Detaillierte Anmerkungen zum Festlegungsentwurf	6
	4.1 Beschaffung von Energie	6
	4.2 Deodorierung von Gas	8
	4.3 Schadensersatz aufgrund von Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 S. 1 EnWG	8
	4.4 Schadensersatz aufgrund abweichender Gasbeschaffenheit	9
	4.5 Rückwirkende Umsetzung zum 01.01.2021	9
5	Weitere Punkte	10

1 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Verwerfungen an den Gasmärkten sollen daraus folgende Mehrkosten der Gasnetzbetreiber regulatorisch berücksichtigt werden. Weiterhin soll auch für einzelne Aktivitäten der Gasnetzbetreiber zur Sicherung der Gasversorgung eine Refinanzierung der Kosten über Netzentgelte möglich sein. Mit einer Festlegung zu volatilen Kostenanteilen können solche Kostenentwicklungen sachgerecht abgebildet werden.

Der BDEW unterstützt Intention und Ausformulierung des vorliegenden Festlegungsentwurfs. Mit Blick auf die außergewöhnliche Preisdynamik an den Energiemärkten und andere – bisher nicht berücksichtigte – Aktivitäten der Gasnetzbetreiber zur Sicherung der Gasversorgung sollte die Festlegung jedoch auf weitere, gut abgrenzbare Kosten ausgeweitet werden.

Nachfolgend nimmt der BDEW ausführlich zum Festlegungsentwurf Stellung.

2 Hintergrund

Die BNetzA-Beschlusskammer 9 hat am 7. September 2022 den Konsultationsentwurf einer Festlegung zu volatilen Kosten für verschiedene Aspekte des Erdgastransports ("VOLKER") veröffentlicht. Gemäß dem Festlegungsentwurf sollen folgende Kostenarten als volatile Kostenanteile i. S. d. § 11 Abs. 5 ARegV gelten:

- a) Kosten für die Beschaffung von Energie zum Zwecke der Vorwärmung von Gas im Zusammenhang mit der Gasdruckregelung,
- b) Kosten für die Beschaffung und die Wiederaufbereitung von Adsorptionsmittel zum Zwecke der Deodorierung von Gas,
- c) Kosten aus Schadensersatzansprüchen aufgrund von Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 S. 1 ggf. i. V. m. § 16a S. 1 EnWG, soweit diese nicht auf vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Pflichtverletzungen beruhen,
- d) Kosten aus Schadensersatzansprüchen, welche infolge einer Übernahme von odoriertem Gas aus dem Ausland ins deutsche Fernleitungsnetz entstehen, soweit die Übernahme und Weiterleitung nach dem DVGW-Arbeitsblatt G 260 zulässig ist.

Der BNetzA-Präsident hatte am 22. Juli 2022 in einem Schreiben an die Verbände zu Fragen der Anerkennungsfähigkeit von Kosten für Schadensersatzansprüche und weitere Sachverhalte unterrichtet und das nun gestartete Festlegungsverfahren angekündigt.

3 Generelle Anmerkungen

3.1 Zügige Festlegung und Umsetzung notwendig

Der BDEW unterstützt Intention und Ausformulierung des Festlegungsentwurfs. Da der Anstieg der Energiebeschaffungskosten rückwirkend ab dem 1. Januar 2021 einbezogen werden soll, muss dies zügig in den Erhebungsbögen zum Regulierungskonto (Antragsfrist 31. Dezember 2022) umgesetzt werden. Weiterhin sollte den Netzbetreibern ermöglicht werden, die VOLKER-Festlegung bereits in den Netzentgelten 2023 vollumfänglich zu berücksichtigen.

Alle Netzbetreiber müssen gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 EnWG bis zum 15. Oktober die voraussichtlichen Netzentgelte für das Folgejahr veröffentlichen. Die Fernleitungsnetzbetreiber haben gemäß NC TAR ihre Entgelte für 2023 bereits im 2. Quartal veröffentlicht. Grundsätzlich wird angestrebt, dass die voraussichtlichen Entgelte nicht mehr angepasst werden müssen, um möglichst frühzeitig Planungssicherheit für alle Marktbeteiligten zu schaffen.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung in den letzten Monaten und der verbleibenden hohen Unsicherheit bezüglich vieler Kalkulationsparameter (Kosten- und Mengengerüst) werden in vielen Fällen Gasnetzbetreiber nach dem 15. Oktober 2022 ihre Entgeltkalkulation überprüfen und ggf. anpassen müssen. Hinzu kommt, dass viele für die Erlösobergrenze relevanten Festlegungsverfahren der Regulierungsbehörden noch nicht abgeschlossen sind. Dies betrifft den Effizienzvergleich, die sektorale Produktivitätsvorgabe Xgen, die EOG-Festlegung, aber auch aktuelle Verfahren der Beschlusskammer 9 „KANU“, „VOLKER“ und „REGENT-Neuberechnung 2023“. Allein die Neuberechnung der FNB-Entgelte mit Veröffentlichung „spätestens Ende November 2023“ wird bei sehr vielen VNB eine Neukalkulation erforderlich machen.

- › **Regulierungsbehörden und Netzbetreiber sollten die Marktteilnehmer frühzeitig informieren, dass aufgrund der dynamischen Sondersituation und vieler laufender Verfahren eine Neukalkulation und Anpassung der Netzentgelte 2023 nach dem 15. Oktober nicht zu vermeiden sein wird.**

3.2 Bundesweite Regelung zu volatilen Kosten erforderlich

Die BNetzA-Festlegung gilt nur für die Gasnetzbetreiber in BNetzA-Zuständigkeit (direkt und Organleihe). Die der Festlegung zugrundeliegenden Sachverhalte und Abwägungen gelten jedoch gleichermaßen für alle Gasnetzbetreiber. Auch Gasverteilernetzbetreiber in Zuständigkeit der Landesregulierungsbehörden sind derzeit enorm belastet durch die Verwerfungen an den Energiemärkten und Maßnahmen zur Sicherung der Versorgung.

- › **Zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen und Verzerrungen sollte die BNetzA den Landesregulierungsbehörden eine zeitnahe und inhaltsgleiche Festlegung empfehlen.**

3.3 Regelungsbedarf auch für Stromnetzbetreiber

Die im Festlegungsentwurf von der BNetzA adressierten Sachverhalte betreffen in ähnlicher Form auch den Strombereich. Stromnetzbetreiber sind derzeit auch von einer Vervielfachung der Beschaffungspreise für Energie betroffen, die im Verteilernetzbereich mit der Regelung für Verlustenergiekosten (BK8-18-0001 bis -0006) nicht ausreichend adressiert wird. Weiterhin können auch Stromnetzbetreiber bei Maßnahmen zur Sicherung der Versorgung nach § 13 Abs. 2 EnWG bzw. § 14 Abs. 1 EnWG (z. B. auch in Folge einer Gasmangellage) mit Schadenersatzansprüchen konfrontiert werden.

- › **Aus Sicht des BDEW besteht Regelungsbedarf auch für Stromnetzbetreiber.**

3.4 Maßnahmen der Gasnetzbetreiber zur Sicherung der Versorgung

Im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine und der Kürzung russischer Gaslieferungen ist die Sicherheit der Gasversorgung in Deutschland in Gefahr. Politik, Bundesregierung, BNetzA und Energiebranche haben eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt oder vorbereitet, um die Energieversorgung zu sichern. Dies ist bereits jetzt mit Mehrkosten verbunden, die derzeit regulatorisch nicht berücksichtigt werden.

Klar ist, dass bei Auftreten einer Gasmangellage (Notfallstufe) die Umsetzung von Reduzierungen/Unterbrechungen der Gasversorgung und die spätere Wiederinbetriebnahme zu erheblichen Mehrkosten und Erlösminderungen (z. B. Forderungsausfälle) bei den Netzbetreibern führen würden. Nach den bisherigen Erfahrungen können die Kosten für eine Wiederinbetriebnahme gerade bei Verteilernetzbetreibern mit ihrem Massengeschäft erheblich sein. Um eine Überforderung der Netzbetreiber zu vermeiden und eine gerechte Kostenverteilung sicherzustellen, sind hierzu regulatorische Sonderregelungen notwendig.

Aufgrund der bestehenden Unsicherheiten und der schwierigeren Abgrenzbarkeit scheint eine Abbildung im vorliegenden Festlegungsentwurf nicht ohne weiteres möglich.

- › **Die BNetzA sollte eine Zusage geben, dass erhebliche Mehrkosten der Gasnetzbetreiber zur Sicherung der Versorgung und Forderungsausfälle außerhalb des Basisjahres im Zuge einer Gasmangellage ebenfalls regulatorisch berücksichtigt werden.**

3.5 Preisdynamik nach Basisjahr

Kernelement der Anreizregulierung ist das Budgetprinzip: Die Erlösobergrenze der Netzbetreiber wird auf Grundlage der Kosten im Basisjahr ermittelt, Kostenänderungen sind Chance und Risiko des Netzbetreibers. Änderungen der Beschaffungspreise werden nur pauschal über den Verbraucherpreisindex (VPI) und unter Berücksichtigung von Produktivitätsvorgaben (Xgen) berücksichtigt. Dieses Modell ist gut geeignet für ein statisches Umfeld.

Insbesondere bei der Beschaffung von Energie führt die aktuelle Marktsituation zu außergewöhnlichen und erheblichen Mehrkosten bei Netzbetreibern. Die Beschaffungspreise für Erdgas, Strom und Wärme sind weit über das Niveau der Basisjahre (2015 für laufende Regulierungsperiode, 2020 für vierte Regulierungsperiode 2023-2027) gestiegen. Seit 2021 kommen noch jährlich steigende Mehrkosten aus der CO₂-Abgabe gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) hinzu.

4 Detaillierte Anmerkungen zum Festlegungsentwurf

4.1 Beschaffung von Energie

Gemäß BNetzA-Monitoringbericht 2021 (Seite 422) lag das Großhandelspreisniveau bei Erdgas im Basisjahr 2020 im Jahresdurchschnitt bei 9,58 €/MWh (Marktgebiet NCG) bzw. 9,71 €/MWh (Marktgebiet Gaspool). Der European Gas Spot Index (EGSI) schwankte dabei zwischen 3,34 €/MWh (Mai 2020) und 19,05 €/MWh (Dezember 2020).

Gas: EGS-Index (EGSI) im Jahr 2020
in Euro/MWh

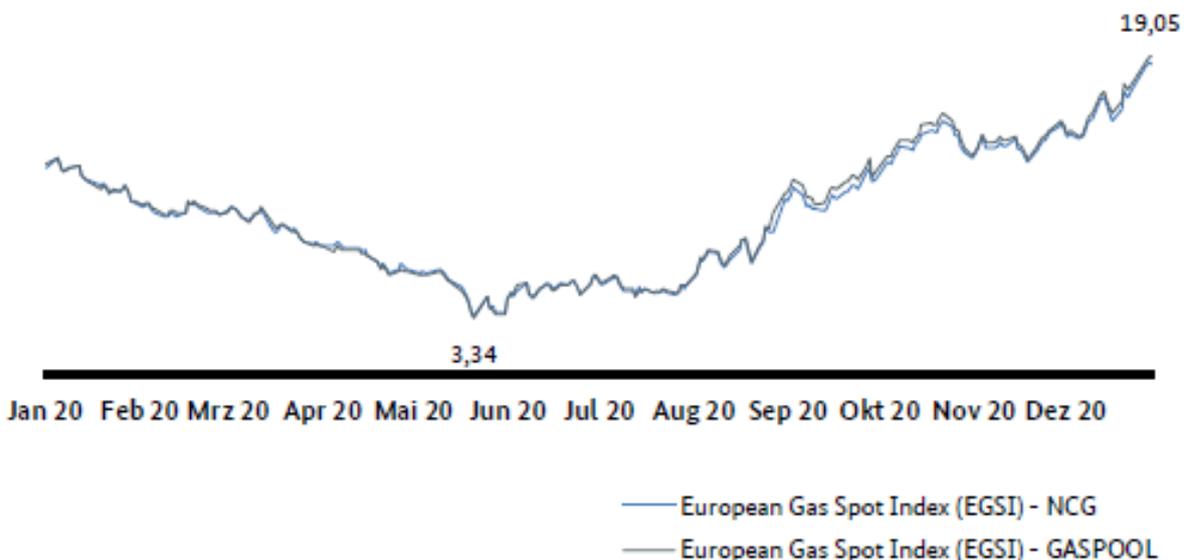


Abbildung 198: EEX-EGSI im Jahr 2020

Abbildung: Großhandelspreise Erdgas in 2020 (Quelle: Monitoringbericht 2021)

Ab Mitte 2020 ist der Großhandelspreis für Erdgas drastisch gestiegen und liegt seit Sommer 2022 sogar weit über 100 €/MWh. Diese von den Netzbetreibern nicht zu beeinflussende Preisentwicklung führt zu einer enormen wirtschaftlichen Belastung der Netzbetreiber.

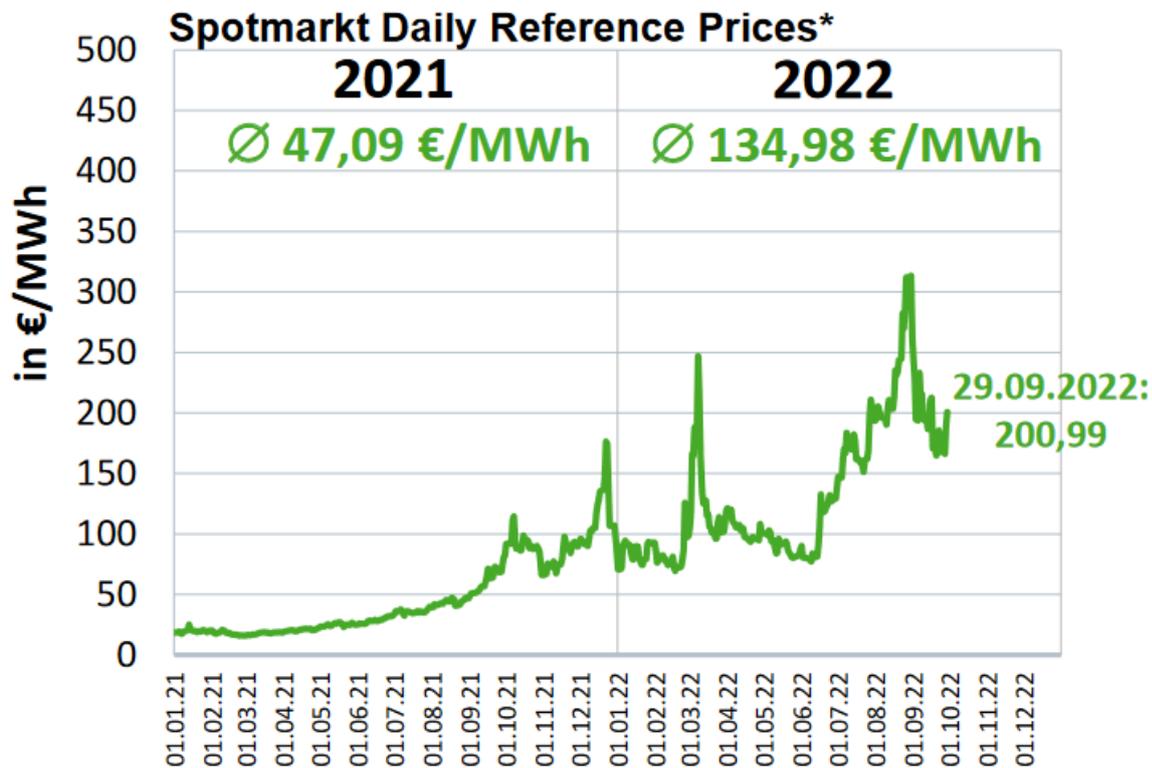


Abbildung: Preisentwicklung Erdgas Großhandel seit 01.01.2021 (Quelle: EEX, BDEW)

* Mittelwerte aus Preisen der Marktgebiete von Gaspool und NCG, ab Oktober 2021 THE

Vergleichbar zum Gasmarkt und auch in Folge dieser Entwicklungen sind die Strommarktpreise ebenfalls explodiert. Während die durchschnittlichen Börsenstrompreise Anfang 2021 noch um die 50 €/MWh pro Woche (Day Ahead) schwankten, kletterten diese in 2022 in der Spitze fast auf 600 €/MWh pro Woche. Diese außerordentlichen Preissteigerungen sind über die bestehenden Regelungen nicht sachgerecht für die Netzbetreiber abbildbar.

Deshalb ist es richtig, die Kosten für die Beschaffung von Energie zum Zwecke der Vorwärmung von Gas im Zusammenhang mit der Gasdruckregelung als volatile Kosten einzustufen. Die von der BNetzA beschriebenen Preis- und Mengenschwankungen würden ansonsten die Fernleitungsnetzbetreiber und auch die Verteilernetzbetreiber erheblich belasten.

Die Versorgung mit Gas erfordert darüber hinaus jedoch weiteren Einsatz von Energie. Ergänzend sollten **alle Energiekosten**, die der Sicherung der Gasversorgung dienen – so zum Beispiel Energiebedarf zur Odorierung und Belüftung sowie zur Messung und zum kathodischen Korrosionsschutz, etc. – umfasst sein. Deshalb sollte jeglicher technische „Betriebs- und Eigenverbrauch von Energie“ als volatile Kosten eingestuft werden, um die Effekte der außergewöhnlichen Preisdynamik zumindest bei der Energiebeschaffung zu neutralisieren. Durch die Anwendung auf den technischen Betriebs- und Eigenverbrauch kann auf die nicht ohne weiteres mögliche Abgrenzung der Energie für Vorwärmung von anderen Einsatzzwecken und die regulatorische Ungleichbehandlung von Energiekosten verzichtet werden.

- › **Kosten für die Beschaffung von Energie (Erdgas, Strom, Wärme) für technischen Betriebs- und Eigenverbrauch sollten als volatile Kostenanteile eingestuft werden.**
- › **Der Festlegungs-Tenor unter 1.a) und die Begründung im Abschnitt 3.2 „Vorwärmkosten“ ist dahingehend anzupassen, dass die Einschränkung auf Energie „zum Zwecke der Vorwärmung von Gas im Zusammenhang mit der Gasdruckregelung“ entfällt.**

4.2 Deodorierung von Gas

Zur Sicherung der Gasversorgung kann es erforderlich werden, dass bereits odoriertes Erdgas importiert und bei der Einspeisung in das deutsche Fernleitungsnetz deodoriert wird. Für die Beschaffung und die Wiederaufbereitung von Adsorptionsmittel zum Zwecke der Deodorierung von Gas entstehen den Netzbetreibern Mehrkosten.

- › **Die Einstufung der Deodorierungskosten als volatile Kostenanteile ist sachgerecht.**

4.3 Schadensersatz aufgrund von Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 S. 1 EnWG

Lässt sich eine Gefährdung oder Störung der Sicherheit oder Zuverlässigkeit des Gasversorgungssystems durch Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 EnWG nicht oder nicht rechtzeitig beseitigen, so sind Fernleitungsnetzbetreiber gemäß § 16 Absatz 2 EnWG berechtigt und verpflichtet, sämtliche Gaseinspeisungen, Gastransporte und Gasausspeisungen in ihren Netzen anzupassen oder diese Anpassung zu verlangen. Im Falle einer Anpassung ruhen alle hiervon jeweils betroffenen Leistungspflichten, die Haftung für Vermögensschäden ist ausgeschlossen. Die o. g. Bestimmungen gelten auch für Gasverteilernetzbetreiber gemäß § 16a Satz 1 EnWG.

Sofern aufgrund der Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 EnWG Schadensersatzansprüche gegen Netzbetreiber geltend gemacht und durchgesetzt werden, sollen Netzbetreiber die damit verbundenen Kosten über die Netzentgelte refinanzieren können, soweit diese nicht auf vorläufigen oder grob fahrlässigen Pflichtverletzungen beruhen.

- › **Die Einstufung der Schadensersatzkosten als volatile Kostenanteile ist sachgerecht.**

Präzisiert werden sollte in der Festlegung noch, dass zu den aus Schadensersatzansprüchen resultierenden Kosten auch die hierdurch bedingten Prozess- und Gerichtskosten zählen. In Fällen hoher Schadenssummen und eher niedriger Erlösobergrenzen – wenn der eingetretene Schaden in keinem relevanten Verhältnis zur absoluten Erlösobergrenze des betreffenden Netzbetreibers steht – sollte eine optionale gestaffelte Anpassung der Erlösobergrenze nach § 4 Abs. 3 ARegV als Ausnahmeregelung in die Festlegung aufgenommen werden könnte.

4.4 Schadensersatz aufgrund abweichender Gasbeschaffenheit

Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Gas und zur Diversifizierung der Gasquellen, wie z. B. die Übernahme bereits odorierten Erdgases aus dem Ausland in die deutschen Fernleitungsnetze, können zu Abweichungen der Gasbeschaffenheit von Vorgaben und vertraglichen Vereinbarungen führen.

Sofern Schadensersatzansprüche gegen Netzbetreiber infolge der Übernahme von Gas, welches außerhalb der Spezifikationen nach DVGW-Arbeitsblatt G 260 liegt, ins Fernleitungsnetz geltend gemacht werden, sollen Netzbetreiber die damit verbundenen Kosten über die Netzentgelte refinanzieren können.

Zu beachten ist weiterhin, dass Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Gas nicht nur hinsichtlich der Odorierung zu Abweichungen bei der Gasbeschaffenheit nach DVGW-Arbeitsblatt G 260 führen können. Um einer Gasmangellage vorzubeugen oder diese zu beheben kann es ggf. notwendig sein, auch in Bezug auf andere Parameter (z. B. Gasqualität L-/H-Gas, Bioerdgas, Wasserstoffbeimischung, Sauerstoffanteil) von den Vorgaben oder vertraglichen Vereinbarungen abzuweichen.

- › **Die Einstufung der Schadenersatzkosten als volatile Kostenanteile ist sachgerecht.**
- › **Die Regelung ist weiterzufassen, um sämtliche Abweichungen der Gasbeschaffenheit von den Spezifikationen des DVGW-Arbeitsblattes G 260 abzudecken.**
- › **Es wird vorgeschlagen, Tenorziffer 1 lit. d) wie folgt anzupassen: "*Kosten aus Schadensersatzansprüchen, welche infolge einer Übernahme von Gas aus dem Ausland, welches nicht den Bestimmungen des Arbeitsblatts G 260 des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V. (Stand 2021) entspricht, entstehen.*"**

4.5 Rückwirkende Umsetzung zum 01.01.2021

Die VOLKER-Festlegung soll rückwirkend ab dem 1. Januar 2021 angewendet werden. Dies ist sachgerecht und wird vom BDEW unterstützt. Gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 3 ARegV soll bei volatilen Kostenanteilen auf das Kalenderjahr abgestellt werden, auf das die Erlösobergrenze angewendet werden soll. Das bedeutet, dass Netzbetreiber i. d. R. einen Plankosten- bzw. Prognoseansatz verwenden sollen. Nur so kann die intendierte „unmittelbare Anpassung der ...

Erlösobergrenzen zur Berücksichtigung dieser höheren Kosten“ (vgl. BNetzA-Entwurf RNr. 41) erreicht und damit eine erhebliche Vorfinanzierung durch die Netzbetreiber vermieden werden.

Ist-Abweichungen von diesem Plan-Ansatz werden dann später gemäß § 5 Abs. 1. Satz 2 ARegV über das Regulierungskonto erfasst und ausgeglichen (vgl. BNetzA-Entwurf RNr. 43). Zur Klarstellung und Rechtssicherheit sollte mit Blick auf den Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 2 ARegV („soweit dies in einer Festlegung nach § 32 Absatz 1 Nummer 4a vorgesehen ist“) der Plan-Ist-Abgleich über das Regulierungskonto in den Beschlusstenor aufgenommen werden.

Im Zusammenhang mit der rückwirkenden Umsetzung konnten Änderungen der festzulegenden volatilen Kosten noch nicht in den Erlösobergrenzen 2021 und 2022 angesetzt werden. Eine Abwicklung über das Regulierungskonto macht eine Zwischenfinanzierung durch die Netzbetreiber bis 2027 erforderlich.

5 Weitere Punkte

Forderungsausfälle

Durch die Energiekrise wird es vermehrt zu Insolvenzen und Zahlungsausfällen kommen. Die hieraus entstehenden Forderungsausfälle stellen einen Sondersachverhalt dar, welche aktuell nicht regulatorisch abgedeckt sind. Auch hier ist ein Anerkennungs-Mechanismus innerhalb der Regulierungsperiode notwendig.

Sollte die Versorgung von Sondernetzentgeltkunden ausfallen, so sollte die Zahlungsverpflichtung des Petenten zur Zahlung des Sondernetzentgeltes aufgehoben werden und der Netzbetreiber sollte diese wiederum nicht als erzielbar ansetzen müssen.

Kostenallokation

Die Maßnahmen der Gasnetzbetreiber (vgl. Abschnitt 3.4 sowie § 16 Abs. 2 Satz 1 EnWG ggf. i. V. m. § 16a S. 1 EnWG sowie Deodorierung) dienen der Sicherung der Gasversorgung über das Netzgebiet eines einzelnen Netzbetreibers hinaus und damit dem Gemeinwohl. Die Kosten würden jedoch beim einzelnen Netzbetreiber verbleiben und damit allein die Netznutzer in dem jeweiligen Netzgebiet belasten (Ausnahme: Kostenwälzungsmechanismus bei FNB).

Vor diesem Hintergrund sollte perspektivisch zwischen Regulierungsbehörden und Branche erörtert werden, wie bei möglicherweise auftretenden enormen Belastungen und Sondereffekten eine faire und angemessene Lastenverteilung erfolgen kann.

Ansprechpartner

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

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