

NIEDRIGZINSPHASE MUSS AUCH IM STROM- UND GASNETZ AN- KOMMEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands zu den Beschlussentwürfen der Bundesnetzagentur zur Festlegung von Eigenkapitalzinssätzen für Betreiber von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen für die dritte Regulierungsperiode (BK4-16-160 und BK4-16-161)

10. August 2016

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Energie und Bauen

Markgrafenstraße 66
10969 Berlin

energie@vzbv.de

INHALT

I. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN	3
II. ZU DEN FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Bestimmung der Umlaufrendite	4
2. Bestimmung des Wagniszuschlages	5
3. Einbeziehung von Steuern.....	6

I. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit, zu den vorliegenden Beschlussentwürfen zur Festlegung von Eigenkapitalzinssätzen für Alt- und Neuanlagen für Betreiber von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen für die dritte Regulierungsperiode in der Anreizregulierung (BK4-16-160 und BK4-16-161) Stellung nehmen zu können.

Der Betrieb von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen stellt ein natürliches Monopol dar und wird als solches von der Bundesnetzagentur reguliert. Ziel der Regulierung ist es, Monopolrenditen aufseiten der Netzbetreiber zu verhindern und somit die Netznutzer und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher vor überhöhten Preisen zu schützen. Kernelement ist dabei die den Netzbetreibern zugestandene Verzinsung des von ihnen eingesetzten Eigenkapitals. Die entsprechenden Zinssätze für die kommende Regulierungsperiode sollen mit den vorliegenden Beschlussentwürfen festgelegt werden.

Leitprinzip der Regulierung muss aus Sicht des vzbv die Simulation möglichst wettbewerblicher Bedingungen sein. Die den Netzbetreibern zugestandene Eigenkapitalverzinsung sollte also keinesfalls oberhalb der marktüblichen Rendite liegen, die von vergleichbaren Unternehmen auf wettbewerblichen Märkten erwirtschaftet wird. Vor diesem Hintergrund begrüßt der vzbv, dass die vorliegenden Beschlussentwürfe eine Absenkung der Eigenkapitalzinssätze für die kommende dritte Regulierungsperiode vorsehen.

Allerdings geht die Absenkung aus Sicht des vzbv nicht weit genug. Die vorgeschlagenen Zinssätze in Höhe von 6,91 Prozent für Neu- und 5,12 Prozent für Altanlagen liegen immer noch deutlich oberhalb des marktüblichen Niveaus. Dies ist den Netznutzern angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase und des vergleichsweise geringen Marktrisikos der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze kaum zu vermitteln. Verantwortlich dafür ist vor allem die verwendete Berechnungsmethode für den risikolosen Zinssatz. Der aus dem Durchschnitt der Umlaufrenditen der vergangenen zehn Jahre gebildete Wert übersteigt das derzeitige und für die Zeit der dritten Regulierungsperiode zu erwartende Niveau bei Weitem.

Durch die Festlegung der zu hohen Eigenkapitalzinsen entsteht allein den Nutzern der Elektrizitätsversorgungsnetze ein zusätzliches Netzentgelt von mehreren Milliarden Euro über die kommende Regulierungsperiode¹, dem keinerlei energiewirtschaftlicher Nutzen gegenübersteht. Derart unnötige Kosten gilt es vor dem Hintergrund der durch die Energiewende und insbesondere den Ausbau der Versorgungsnetze ohnehin weiter ansteigenden finanziellen Belastung der Stromkunden unbedingt zu vermeiden.

Der vzbv ist der Ansicht,

- dass die Regulierung ihrem Ziel der Simulation möglichst wettbewerblicher Bedingungen in den Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen gerecht werden muss,

¹ Abschätzung des vzbv basierend auf der Annahme, dass die jährlichen Einnahmen der Elektrizitätsversorgungsnetzbetreiber 18 Milliarden Euro betragen und dass davon 10 Prozent, also 1,8 Milliarden Euro, auf die Eigenkapitalverzinsung entfallen. Ferner wurde unterstellt, dass sich bei Umsetzung der vzbv-Forderungen ein Eigenkapitalzinssatz in Höhe von 5,04 Prozent für Neu- bzw. 3,42 Prozent für Altanlagen ergäbe.

- ❖ dass sich die anhaltende Niedrigzinsphase und das vergleichsweise geringe Marktrisiko des Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzbetriebes in entsprechend niedrigen Eigenkapitalzinssätzen für die Netzbetreiber widerspiegeln sollten und
- ❖ dass unnötige Zusatzkosten über mehrere Milliarden Euro durch überhöhte Netzentgelte vor dem Hintergrund der Energiewende und der dadurch steigenden finanziellen Belastung der Stromkunden unbedingt vermieden werden müssen.

Konkret fordert der vzbv,

- ❖ dass der risikolose Zinssatz aus dem Durchschnitt über die Umlaufrenditen der Jahre 2009 bis 2016 (Gasversorgungsnetz) bzw. der Jahre 2009 bis 2017 (Elektrizitätsversorgungsnetz) gebildet wird,
- ❖ dass bei der Berechnung der Marktrisikoprämie das geometrische anstelle des arithmetischen Mittels verwendet wird und dass bei der Berechnung des Risikofaktors ausschließlich Vergleichsunternehmen herangezogen werden, die einer anreizorientierten Regulierung unterliegen und
- ❖ dass bei der Berechnung des Steuerfaktors anstelle der rechtlichen die tatsächliche Ertragssteuerbelastung der Netzbetreiber herangezogen wird.

II. ZU DEN FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. BESTIMMUNG DER UMLAUFRENDITE

Der den Betreibern der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze gewährte Eigenkapitalzinssatz setzt sich im Kern aus einem risikolosen Zinssatz und einem Wagniszuschlag zusammen. Bei der Bestimmung dieser Werte sind die Vorschriften der Stromnetzentgeltverordnung zu beachten. So darf der risikolose Zinssatz den auf die letzten zehn abgeschlossenen Kalenderjahre bezogenen Durchschnitt der von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Umlaufrenditen festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten nicht überschreiten. Dieser Zehnjahresdurchschnitt beträgt in diesem Jahr 2,49 Prozent. Wie folgende Tabelle² zeigt, reagiert der Wert jedoch äußerst sensitiv auf eine Änderung des Betrachtungszeitraums, da die Umlaufrenditen seit dem Jahr 2007 erheblich gefallen sind.

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UmlRe	3,8	4,3	4,2	3,2	2,5	2,6	1,4	1,4	1,0	0,5	0,2*	0,2*	
10a-Ø											2,49	2,13	1,72

Würde der Zehnjahreszeitraum um ein Jahr verschoben, d.h. auf die Jahre 2007 bis 2016 verlegt, ergäbe sich eine durchschnittliche Umlaufrendite von lediglich 2,13 Prozent. Bei einer Verschiebung um ein weiteres Jahr läge der Wert sogar nur bei

² Vgl. Kapitalmarktstatistik der Deutschen Bundesbank, Juni 2016, S. 36, Tabelle 7b), Spalte „Insgesamt“. Die mit einem Sternchen markierten Zahlen basieren auf Schätzungen des vzbv. Grundlage für die geschätzten Umlaufrenditen der Jahre 2016 und 2017 ist dabei der Durchschnitt über die ersten fünf Monatswerte des Jahres 2016.

1,72 Prozent. Verantwortlich dafür ist das extreme Absinken der Zinsen seit dem Jahr 2007, das seinen Ursprung wiederum in der globalen Finanzkrise hat. So lag die durchschnittliche Rendite festverzinslicher Wertpapiere in den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 nur bei 0,2 Prozent. Zum Vergleich: Vor Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 betrug die Umlaufrendite noch 4,3 Prozent.

Da davon auszugehen ist, dass die aktuelle Niedrigzinsphase noch über mehrere Jahre andauern wird, erscheint die von der Bundesnetzagentur verwendete Methode mit einer Einbeziehung der hohen, aus der Zeit vor der Finanzkrise stammenden Umlaufrenditen nicht mehr geeignet, einen realistischen risikolosen Zinssatz für die kommende Regulierungsperiode zu ermitteln. Angelehnt an ein Gutachten³ von Prof. Dr. Thomas Wein, das im Auftrag des Bundesverbands Neue Energiewirtschaft und des Energieanbieters Lichtblick erstellt wurde, schlägt der vzbv vor, für die Berechnung des risikolosen Zinssatzes nur die Umlaufrenditen der Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise, d.h. ab dem Jahr 2009, heranzuziehen. Da die kommende Regulierungsperiode erst im Jahr 2018 (Gasversorgungsnetz) bzw. 2019 (Elektrizitätsversorgungsnetz) beginnt, sind im Gegenzug die Umlaufrendite des Jahres 2016 bzw. die Umlaufrenditen der Jahre 2016 und 2017 in die Berechnung einzubeziehen. Sollte eine Berücksichtigung dieser Werte auf der Grundlage von Schätzungen rechtlich nicht möglich sein, muss die endgültige Festlegung der Eigenkapitalzinssätze durch die Bundesnetzagentur auf das Jahr 2017 (Gasversorgungsnetz) bzw. 2018 (Elektrizitätsversorgungsnetz) verschoben werden.

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UmlRe	3,2	2,5	2,6	1,4	1,4	1,0	0,5	0,2*	0,2*	
Ø									1,60	1,44

Wie aus der obigen Tabelle entnommen werden kann, ergäbe sich bei diesem Vorschlag ein risikoloser Zinssatz in Höhe von 1,60 (Gasversorgungsnetz) bzw. 1,44 Prozent (Elektrizitätsversorgungsnetz). Gegenüber dem von der Bundesnetzagentur ermittelten Wert läge die Differenz immerhin bei 0,89 bzw. 1,05 Prozentpunkten. Gleichzeitig lägen diese Werte immer noch deutlich über der Umlaufrendite des Jahres 2015.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass der risikolose Zinssatz aus dem Durchschnitt über die Umlaufrenditen der Jahre 2009 bis 2016 (Gasversorgungsnetz) bzw. der Jahre 2009 bis 2017 (Elektrizitätsversorgungsnetz) gebildet wird.

2. BESTIMMUNG DES WAGNISZUSCHLAGES

Die zweite wesentliche Komponente des Eigenkapitalzinssatzes ist der sogenannte Wagniszuschlag, der als Aufschlag auf den risikolosen Zinssatz gewährt wird. Dem oben beschriebenen Leitprinzip der Regulierung folgend sollte dieser Wert das tatsächliche und zu Marktpreisen bewertete Risiko der Netzbetreiber nicht übersteigen.

³ Vgl. Wein, Thomas: Gutachten zur Festlegung der Eigenkapitalzinssätze für Gas- und Stromnetzbetreiber, Leuphana Universität Lüneburg, 2016.

Formal lässt sich der Wagniszuschlag daher als Produkt einer Marktrisikoprämie und eines Risikofaktors berechnen. Bei der Bestimmung der beiden Werte beruft sich die Bundesnetzagentur auf ein Gutachten von Frontier Economics. Für die Marktrisikoprämie wird ein Wert von 3,80 Prozent, für den Risikofaktor ein Wert von 0,83 unterstellt. Im Ergebnis ergibt sich ein Wagniszuschlag in Höhe von 3,15 Prozent.

In dem Gutachten von Prof. Wein wird die methodische Vorgehensweise der Bundesnetzagentur jedoch in Teilen kritisiert und bemängelt, dass die spezifischen Rahmenbedingungen der deutschen Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze nicht hinreichend Berücksichtigung finden. Basierend auf einigen wenigen Anpassungen an der Berechnungsmethodik schlägt der Gutachter eine Marktrisikoprämie in Höhe von 4,18 Prozent und einen Risikofaktor in Höhe von 0,74 vor. Daraus resultiert ein Wagniszuschlag in Höhe von 3,09 Prozent.

Der vzbv fordert die Bundesnetzagentur auf, die in dem Gutachten von Prof. Wein dargestellte alternative Methodik zu prüfen und insbesondere die Verwendung des geometrischen anstelle des arithmetischen Mittels bei der Berechnung der Marktrisikoprämie sowie die Berücksichtigung ausschließlich einer anreizorientierten Regulierung unterliegenden Vergleichsunternehmen bei der Berechnung des Risikofaktors zu übernehmen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass bei der Berechnung der Marktrisikoprämie das geometrische anstelle des arithmetischen Mittels verwendet wird und dass bei der Berechnung des Risikofaktors ausschließlich Vergleichsunternehmen herangezogen werden, die einer anreizorientierten Regulierung unterliegen.

3. EINBEZIEHUNG VON STEUERN

Da es sich nach der Auffassung der Bundesnetzagentur sowohl beim risikolosen Zinssatz als auch beim Wagniszuschlag um Werte nach Steuern handelt, wird ein zusätzlicher Aufschlag gewährt, um einen Eigenkapitalzinssatz vor Steuern zu erhalten und somit den von den Netzbetreibern zu zahlenden Ertragssteuern Rechnung zu tragen. Für diesen sogenannten Steuerfaktor, der mit der Summe aus risikolosem Zinssatz und Wagniszuschlag multipliziert wird, setzt die Bundesnetzagentur einen Wert von 1,225 an.

Wie Prof. Wein in seinem Gutachten ausführt, besteht jedoch Grund zu der Annahme, dass einige Eigentümer der Netzbetreiber nicht ertragssteuerpflichtig sind und dass ein Teil der Ertragssteuerbelastung an die Endkunden weitergegeben werden kann. Der Gutachter unterstellt, dass die tatsächliche Ertragssteuerbelastung nur 55 Prozent der rechtlichen Ertragssteuerbelastung beträgt. Unter dieser Annahme ergäbe sich ein Steuerfaktor von lediglich 1,1125.

Da der Steuerfaktor einen relevanten Einfluss auf die Höhe der Eigenkapitalzinssätze hat, fordert der vzbv die Bundesnetzagentur dazu auf, die von Prof. Wein vorgebrachten Argumente zu prüfen sowie entsprechende Untersuchungen über die tatsächliche Ertragssteuerbelastung der Netzbetreiber anzustellen und diese als Grundlage für die Berechnung des Steuerfaktors zu verwenden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass bei der Berechnung des Steuerfaktors anstelle der rechtlichen die tatsächliche Ertragssteuerbelastung der Netzbetreiber herangezogen wird.