

STROMNETZAUSBAU MUSS EFFIZIENTER UND KOSTENGÜNSTIGER WERDEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Änderung der Anreizregulierungsverordnung und der Stromnetzentgeltverordnung

22. April 2021

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Team Energie und Bauen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

energie@vzbv.de

INHALT

I. EINLEITUNG	3
II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	5
1. Zusätzliches Anreizinstrument zur Verringerung von Engpassmanagementkosten für Netzbetreiber (Bonus-/Malussystem).....	5
2. Übergangsregelung für Kapitalkosten der Betreiber von Übertragungs- und Fernleitungsnetzen	6
3. Übergangssockel bei den Verteilnetzbetreibern.....	7
4. Widerspruch gegen EU-Recht	8

I. EINLEITUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zur Änderung der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) und der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV). Leider ist die kurze Frist von fünf Werktagen für eine ausführliche Stellungnahme deutlich zu kurz und wird der Dimension der Neuregelung der Investitionsbedingungen für Strom- und Fernleitungsnetzbetreiber für die vierte Regulierungsperiode (ab 2023 bzw. 2024) nicht gerecht.

Strom- und Gasnetze gelten als natürliche Monopole, die einer staatlichen Regulierung bedürfen. Grundlage dieser Regulierung bildet seit 2009 die ARegV, die eine sogenannte Erlösobergrenze vorgibt, im Rahmen dessen die Netzbetreiber Einnahmen durch Netzentgelte erzielen dürfen. Die ARegV regelt darüber hinaus Anreize für eine kostensparende Netzplanung. Die Netzentgelte zahlen auch die privaten Verbraucherinnen und Verbraucher¹ über ihre Stromrechnung.

In einem Branchendialog ARegV hat das BMWi in den Jahren 2019 und 2020 im Vorfeld der Novelle verschiedene Optionen für die Beschleunigung des Ausbaus der Stromnetze und deren Nutzungsoptimierung diskutiert. Dabei ging es um die Verbesserung von finanziellen Anreizen für die Netzbetreiber. Der vzbv unterstützt Maßnahmen mit dem Ziel der besseren Auslastung und eines kosteneffizienten Ausbaus der Stromnetze, sieht aber die Ergebnisse des Branchendialogs sehr kritisch, da sie zu Lasten der privaten Haushalte gehen und der Branchendialog nicht transparent war. Bereits in der Stellungnahme zum Ergebnis des Branchendialogs ARegV beanstandete der vzbv, dass private Verbraucher nicht substantiell am Netzentgelt entlastet würden.²

In dem vorliegenden Referentenentwurf soll nun insbesondere ein Anreizinstrument zur Verringerung der Engpassmanagementkosten bei Übertragungsbetreibern (ÜNB) eingeführt, die für Netzbetreiber bisher geltende Investitionsmaßnahme (Sonderregelung) abgeschafft und stattdessen der bereits seit Beginn der dritten Regulierungsperiode auf Verteilernetzebene geltende Kapitalkostenabgleich³ eingeführt werden. Damit einhergehende Milliardenbeträge für die ÜNBs werden einseitig auf die Netzentgelte anderer Verbrauchergruppen, einschließlich der privaten Verbraucher, geschoben. Zudem steht im Raum, dass die Rechtsänderung im Widerspruch zu europäischen Vorgaben steht.

Die geplante Verordnungsänderung eröffnet erhebliche Spielräume für nicht bedarfsgerechte Investitionstätigkeiten von Netzbetreibern, die die Netzentgelte für private Haushalte weiter in die Höhe treiben könnten.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Vgl. vzbv: Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands zum Ergebnis des Branchendialogs des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Weiterentwicklung der Anreizregulierungsverordnung, <https://www.vzbv.de/dokument/stromnetzausbau-muss-effizienter-und-kostenguenstiger-werden>, 10.07.2020.

³ Ziel des Kapitalkostenabgleichs ist es, den Zeitverzug bei der Amortisierung von Investitionen in die Netze abzuschaffen. Mit dem Kapitalkostenaufschlag können Investitionen noch im Jahr der Investition verzinst werden. Im Gegenzug können mit dem Kapitalkostenabzug entfallende Kapitalkosten abgezogen werden.

Der vzbv begrüßt,

- ❖ dass die Übergangsregelung zu den positiven Sockeleffekten mit Ablauf der dritten Regulierungsperiode beendet werden und die Verbraucher nicht erneut zusätzlich belastet werden sollen.

Der vzbv fordert,

- ❖ dass ökonomische Anreize nicht so ausgestaltet werden, dass sie zu Lasten der privaten Verbraucher gehen. So muss z.B. der Referenzwert für ein neues Anreizinstrument der Engpassmanagementkosten so definiert sein, dass dieser zu einer Senkung der Engpassmanagementkosten führt. Das Bonus-Malussystem soll sofort innerhalb der dritten Regulierungsperiode greifen und nicht zu Gunsten der Netzbetreiber auf die vierte Regulierungsperiode verschoben werden. Ein alleiniges Bonussystem für Netzbetreiber lehnt der vzbv ab.
- ❖ beim regulatorischen Wechsel von Investitionsmaßnahmen zum jährlichen Kapitalkostenabgleich, dass jede Stromnetzplanung dennoch behördlich geprüft und genehmigt und mit dem Netzentwicklungsplan Strom und Gas (NEP) abgestimmt sein muss.
- ❖ den Vorstoß einer schnellen Novelle bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu stoppen. Die geplante Rechtsänderung ist hinderlich, da sie gegen mögliches EU-Recht verstößt. Eine Entscheidung des EuGH steht unmittelbar bevor. Die geplante Rechtsänderung erhöht in wenig transparenter Weise die Netzentgelte der privaten Verbraucher erheblich und vor allem unnötig.

II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. ZUSÄTZLICHES ANREIZINSTRUMENT ZUR VERRINGERUNG VON ENGPASS-MANAGEMENTKOSTEN FÜR NETZBETREIBER (BONUS-/MALUSSYSTEM)

Der vorliegende Referentenentwurf plant in § 17 (neu) ARegV ein Anreizinstrument zur Verringerung von Engpassmanagementkosten der ÜNBs einzuführen. Alle Maßnahmen, die ein Netzbetreiber einsetzt, um Überlastungen seines Stromnetzes durch Netzengpässe in seinem Netzgebiet zu vermeiden oder zu beheben, werden als Engpassmanagement kategorisiert. Für die Behebung von Netzengpässen entstehen Engpassmanagementkosten, die auf die Netzentgelte der privaten Verbraucher umgelegt werden. Im Jahr 2019 machte das ca. 1,2 Milliarden Euro aus.⁴

Der vzbv begrüßt, dass ein neues Anreizinstrument für die ÜNBs eingeführt werden soll, um Engpassmanagementkosten zu senken. Zur Definition der Engpassmanagementkosten soll ein Referenzwert in Kombination mit einem Bonus-/Malus-System festgelegt werden. An der Differenz zwischen den Engpassmanagementkosten und dem Referenzwert sollen die ÜNBs gemeinsam in Höhe von sechs Prozent, jedoch maximal in Höhe von jährlich 30 Millionen Euro, beteiligt werden. Erst beim Überschreiten des Referenzwertes um 500 Mio. Euro für eine Investitionsmaßnahme des Stromnetzes ergibt sich ein Abschlag (Malus) und beim Unterschreiten des Referenzwertes ein Zuschlag (Bonus) auf die Erlösobergrenze im jeweiligen Kalenderjahr. Dies wirkt sich im Falle eines Bonus kostensteigernd auf die Netzentgelte aus. Zudem stellt die extreme Spanne des Referenzwertes von 500 Mio. Euro Abweichung einen extrem hohen Wert dar, der in die Erlösobergrenze einfließt und auf die Netzentgelte umgelegt wird. Weiterhin soll das neue Anreizinstrument übergangsweise für die laufende dritte Regulierungsperiode (2019 bis 2023) als reines Bonussystem ausschließlich zu Gunsten der ÜNBs gehen. Erst ab der vierten Regulierungsperiode (nach 2023) soll das Bonus-Malus-System umfassend angewendet werden.

Der vzbv sieht das einseitige Bonussystem zu Gunsten der ÜNBs mit großer Sorge. Bereits heute ist der Gesetzgeber den Netzbetreibern entgegengekommen, indem sie nicht auf die höchste zu erwartende Einspeiseleistung von erneuerbaren Energien ausbauen müssen. Das verursacht hohe Redispatchkosten (292 Mio. Euro im Jahr 2019)⁵, die auch die privaten Verbraucher zahlen. Zudem müssen Netzbetreiber die Anlagenbetreiber von erneuerbaren Energien nicht in voller Höhe entschädigen. Darüber hinaus konnten Netzbetreiber entstehende Kosten im Rahmen des Einspeisemanagements über die ARegV geltend machen. Die Erfahrungen zeigen, dass der private Verbraucher diese Kosten auch über das Netzentgelt trägt. Folglich haben ÜNBs bereits im jetzigen Anreizsystem der ARegV keinen ökonomischen Anreiz Redispatchkosten einzusparen und werden nicht sanktioniert, sodass der Anreiz nur mit einem Bonussystem in der laufenden Regulierungsperiode nicht groß genug scheint.

In der Diskussion um ökonomische Anreize auf das Engpassmanagement kommt für den vzbv nur eine Bonus-Malus-Regelung in Frage, die eine über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende Abregelung mit finanziellen Einbußen für die Netzbetreiber

⁴ Vgl. BNetzA: Quartalsbericht Netz- und Systemsicherheit. Gesamtes Jahr 2019.

⁵ Vgl. ebd.

sanktioniert. Dabei muss die Höhe der finanziellen Einbußen jedenfalls so hoch sein, dass sie für die Netzbetreiber spürbar ist. Nur so können die Einspeisung erneuerbarer Energien und die Klimaschutzziele erreicht werden.

VZBV-FORDERUNG

Der Referenzwert und die Spannbreite für die Engpassmanagementkosten müssen so definiert werden, dass sie zur Senkung dieser Kosten führen. Das Bonus-Malus-System soll sofort ab der dritten Regulierungsperiode greifen und nicht zu Gunsten der Netzbetreiber auf die vierte Regulierungsperiode verschoben werden. Ein reines Bonussystem wird abgelehnt, um erneute Kostenbelastungen für die privaten Verbraucher zu vermeiden.

2. ÜBERGANGSREGELUNG FÜR KAPITALKOSTEN DER BETREIBER VON ÜBERTRAGUNGS- UND FERNLEITUNGSNETZEN

Im vorliegenden Referentenentwurf wird mit § 35 ARegV ein neuer Artikel eingeführt, der die Abschaffung der Investitionsmaßnahme hin zum jährlichen Kapitalkostenabgleich regelt. Der vzbv begrüßt grundsätzlich die Neuregelung, da bisherige Erfahrungen zeigen, dass mit der Methodik der Investitionsmaßnahme die Gefahr von noch höheren Redispatchkosten besteht, die der Senkung des Netzentgeltes entgegenstehen.

Tatsächlich ist es jedoch so, dass trotz Auslaufen der Investitionsmaßnahme nach § 35 (neu) ARegV zum Ende der dritten Regulierungsperiode (31.12.2023), das Investitionsmaßnahmenregime zu Lasten der Endverbraucher bis nach 2026 verlängert werden soll. Dabei wäre ein Wechsel in den Kapitalkostenabgleich gleich zu Beginn der vierten Regulierungsperiode (ab 2023) unproblematisch und möglich. So dürfen die ÜNBs ab Beginn der vierten Regulierungsperiode für den Zeitraum bis zur vollständigen Inbetriebnahme ihrer Maßnahmen (z.B. Ersatz oder Umbau oder Neubau) jährliche Betriebskosten über die Erlösobergrenze geltend machen, was auf die Endkunden umgelegt und das Netzentgelt auch für private Verbraucher am Strompreis erhöht.

Bisher war es so, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA) Investitionsmaßnahmen der Strom- und Gasnetzbetreiber in den Bestand und den Ausbau der Netze für die jeweilige Regulierungsperiode prüft und genehmigt (§ 23 Abs. 2 ARegV). Der Referentenentwurf sieht nun vor, diesen Artikel komplett zu streichen. Mit Streichung des § 23 ARegV entfällt allerdings auch die Möglichkeit der regulatorischen Prüfung und Genehmigung durch die BNetzA.

Darüber hinaus wird mit der oben genannten Verlängerung von Investitionsmaßnahmen in die vierte Regulierungsperiode hinein und dem Wegfall von § 23 ARegV die Verzahnung mit der NEP anscheinend insgesamt aufgegeben. Die Netzbetreiber können ohne wirksame Bedarfsprüfung z.B. unnötige Investitionen, die im NEP abgelehnt oder gar nicht erst eingebracht wurden, wieder durch den Kapitalkostenabgleich in die Netzentgelte einbringen. Es finden sich jedenfalls keine Ausführungen im Gesetzestext (nur in der Begründung), wie das verhindert oder zumindest genauer geprüft werden kann. Aus Sicht des vzbv muss auch weiterhin ein Abgleich mit dem NEP und den dort genehmigten Investitionen erfolgen, um zu verhindern, dass Kosten für Netzprojekte angesetzt werden, die nicht als bedarfsgerecht bzw. notwendig identifiziert worden sind, um die Netzausbaukosten zu minimieren.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv ist besorgt, dass mit dem Wegfall des Art. 23 ARegV sowohl die behördliche Prüfung von Investitionskosten als auch die Verlängerung von Investitionsmaßnahmen bis zum Ende der vierten Regulierungsperiode zu einer unnötigen Steigerung der Netzentgelte führen. Aus Sicht des vzbv sollte weiterhin ein Abgleich mit dem Netzentwicklungsplan und den dort genehmigten Investitionen erfolgen, um zu verhindern, dass Kosten für Projekte angesetzt werden, die nicht als bedarfsgerecht bzw. notwendig identifiziert worden sind und die die privaten Verbraucher über steigende Netzentgelte zahlen müssen.

3. ÜBERGANGSSOCKEL BEI DEN VERTEILNETZBETREIBERN

Nach Angaben des BMWi wurde eine Übergangsregelung für die dritte Regulierungsperiode geschaffen, um Nachteile für Verteilnetzbetreiber (VNB) mit der Einführung des Kapitalkostenabgleichs zu vermeiden. Im Rahmen dieser Übergangsregelung können VNB sogenannte positive Sockeleffekte vereinnahmen, wenngleich Ersatzinvestitionen aus dem Kapitalkostenaufschlag unmittelbar finanziert werden. Im Falle eines Kapitalkostenabzugs wird dieser um die Höhe des Sockeleffektes vermindert.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung um Prüfung gebeten, ob diese Übergangsregelung auch auf die vierte Regulierungsperiode Anwendung finden soll.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Branchendialogs ARegV lagen dem vzbv kaum Informationen vor, da dieses Thema im Branchendialog nicht mehr behandelt wurde und der vzbv an weiteren Gesprächen nicht beteiligt war. Im aktuellen Referentenentwurf findet sich der Übergangssockel bei den VNBs nicht wieder.

Allerdings ist die Höhe des Sockeleffektes erheblich. Er beträgt allein für das Jahr 2019 etwa 200 Millionen Euro und für die gesamte dritte Regulierungsperiode etwa 1,2 Milliarden Euro⁶. Dieser Betrag mindert den Kapitalkostenabzug erheblich und wird entsprechend den Netzentgelten aufgeschlagen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum eine Übergangslösung mit einem Sockeleffekt auch für eine weitere Regulierungsperiode (erwartetes Volumen von etwa 800 Millionen Euro⁷ für die vierte Regulierungsperiode) zulasten der privaten Verbraucher fortgeschrieben werden soll.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert die Übergangsregelung zu den positiven Sockeleffekten, die in der dritten Regulierungsperiode etwa 1,2 Milliarden Euro betragen, mit Ablauf dieser Regulierungsperiode zu beenden und die privaten Verbraucher nicht erneut zusätzlich zu belasten.

⁶ Persönliche Mitteilung BNetzA, Beschlusskammer 8, 2020.

⁷ Persönliche Mitteilung BNetzA, Beschlusskammer 8, 2020.

4. WIDERSPRUCH GEGEN EU-RECHT

Die Neufassung der ARegV liegt in der Zuständigkeit des BMWi. Grundlage dafür bildet § 24 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), welches viele grundlegende energiewirtschaftliche Verordnungen im Strom- und Gasbereich in Deutschland regelt.

Nach den Vorgaben der EU-Richtlinien für den gemeinsamen Elektrizitätsbinnenmarkt (2009/72 und 2009/73) obliegt es jedoch der Regulierungsbehörde den Strom- und Gasmarkt zu regulieren und Änderungen an Methoden zur Berechnung oder Festlegung der Bedingungen für den Stromnetzausbau festzulegen oder zu genehmigen.

Aus diesem Grund ist die EU-Kommission der Auffassung, dass die aktuelle Zuständigkeit des BMWi und deren Änderungen an den energiepolitischen Verordnungen, wie aktuell der ARegV, dem EU-Recht widerspricht. Sie hat dazu im Jahr 2018 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet.⁸ Der Generalanwalt des EuGH kam in seinem Schlussantrag vom Januar 2021 zum Ergebnis, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Verordnungsermächtigungen in § 24 Abs. 1 EnWG gegen europäisches Recht verstoße. Gegen diesen Rechtsverstoß auf EU-Ebene wird in den nächsten zwei Monaten das Urteil des EuGH erwartet, inwieweit die Politik noch Vorgaben machen darf zur Regulierung der Strom- und Gasnetze in Deutschland. Da die Entscheidung unmittelbar bevorsteht, kommt die hier geplante Ordnungsänderung sehr ungünstig und ist im Gesamtbild hinderlich. Es erscheint der Eindruck, dass das BMWi Tatsachen schaffen will, die zum finanziellen Vorteil der ÜNBs führen und die auch die privaten Verbraucher über die Netzentgelte bezahlen müssen. Hierfür spricht auch der fehlende Dialog mit der Verbraucherseite sowie die intransparente Arbeitsgruppe zum Branchendialog ARegV, in denen die Zivilgesellschaft, bis auf der vzbv, nicht vertreten war und von betroffenen ÜNBs und VNBs dominiert wurde.

Im Falle, dass der EuGH sich für einen Rechtsverstoß gegen EU-Recht entscheidet, stünden den ÜNBs Entschädigungsforderungen zu, die womöglich von den anderen Verbrauchergruppen über das Netzentgelt zu bezahlen wären. Diesen Vorstoß lehnt der vzbv entschieden ab.

VZBV-FORDERUNG

Nach den europäischen Vorgaben ist es Aufgabe der BNetzA, den Strom- und Gasmarkt zu regulieren und Änderungen an den Bedingungen für den Stromnetzausbau zu genehmigen. Eine positive Entscheidung des EuGH steht unmittelbar bevor. Den Vorstoß einer schnellen Novelle vor der Entscheidung des EuGH lehnt der vzbv ab. Mögliche Entschädigungszahlungen an ÜNBs dürfen nicht von der Gruppe der privaten Verbraucher mitfinanziert werden.

⁸ Vgl. Roedel: EuGH: Mehr Kompetenzen für die BNetzA?, <https://www.roedel.de/themen/eugh-mehr-kompetenzen-bundesnetzagentur>, 18.01.2021.