

NETZENTGELTREGULIERUNG VERBRAUCHERFREUNDLICH WEITERENTWICKELN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Eckpunktepapier „Netze.Effizient.Sicher.Transformiert.“ der Bundesnetzagentur (BNetzA)

29. Februar 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Energie und Bauen

Energie@vzbv.de

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
I. ZUSAMMENFASSUNG	4
II. EINLEITUNG	5
III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	6
1. Grundkonzeption weiterentwickeln	6
2. Verkürzung der Regulierungsperiode tiefgehend prüfen	7
3. Katalog dauerhaft nicht beeinflussbarer Kostenanteile kürzen	8
4. Sektoralen Produktivitätsfaktor beibehalten	8
5. Erweiterung der Qualitätsregulierung sinnvoll	9
6. Degressive Abschreibung ein erster Schritt	10
7. Erhaltungskonzeption vereinheitlichen	11
8. Pauschalisierte Kapitalkostenbestimmung sinnvoll	12
9. Konstanz bei der Festlegung des EK-Zinssatzes	12
10. Tatsächlich gezahlte Steuern beachten	13
11. Rückstellungen teilweise staatlich gegenfinanzieren	14

VERBRAUCHERRELEVANZ

Der Betrieb von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen stellt ein natürliches Monopol dar und wird daher von der BNetzA reguliert. Ziel der Regulierung ist es, Monopolrenditen aufseiten der Netzbetreiber zu verhindern und somit die Netznutzer:innen und damit auch die privaten Haushalte vor überhöhten Preisen beziehungsweise Netzentgelten zu schützen. Konkret soll effizientes Verhalten der Netzbetreiber durch Wettbewerbsanreize gefordert und gefördert werden. Die künftige Entwicklung der Netzentgelte im Strom- und Gasmarkt ist für die privaten Haushalte von hoher Relevanz, da ihr Anteil am Strom- und Gaspreis tendenziell ansteigen wird. Die BNetzA plant, die Netzregulierung vor dem Hintergrund der zunehmenden Elektrifizierung der Bereiche Mobilität und Wärme zu überarbeiten. Neben der Versorgungssicherheit und der Kosteneffizienz sollen in Zukunft auch der Aufbau von Energiewendekompetenz und die Transparenz eine stärkere Rolle in der Regulierung einnehmen. Damit sollen Netzbetreiber beispielsweise angereizt werden, einen schnellen und reibungslosen Anschluss von Photovoltaikanlagen vorzunehmen. Zweitens soll im Zuge der Regulierung die abnehmende Bedeutung von Erdgas und damit einhergehend die Stilllegung von großen Teilen der Gasnetze in den Blick genommen werden. Dafür schlägt die BNetzA erste Maßnahmen vor, um die Kosten der Gasnetzinfrasturktur optimal auf die abnehmende Zahl der Netznutzer:innen zu verteilen.

I. ZUSAMMENFASSUNG

Bisher baute die Netzentgeltregulierung in Deutschland maßgeblich auf staatlichen Rechtsverordnungen auf. Die dadurch vorhandene Abhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde wurde in einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) beanstandet.¹ In Reaktion auf das Urteil wurde das Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften verabschiedet. Es trat Ende Dezember 2023 in Kraft. Das Gesetz legt bei der Netzzugangs- und Netzentgeltregulierung eine ausschließliche Zuständigkeit und Unabhängigkeit der BNetzA fest.²

Die BNetzA hat daher am 18. Januar 2024 ein Eckpunktepapier veröffentlicht, welches Vorschläge zu einer künftigen Netzentgeltregulierung enthält.³ Das Eckpunktepapier soll die Grundlage für eine Reihe von Festlegungsverfahren der BNetzA in den Jahren 2024 und 2025 bilden.⁴

Laut Eckpunktepapier liegt der wesentliche Auftrag der Regulierung darin, im natürlichen Monopol des Netzbetreibers effizientes Verhalten durch Wettbewerbsanreize zu fordern und zu fördern. Dieser Auftrag erhalte durch die Anforderungen der Energiewende und die erkennbaren Kostenentwicklungen des Energiesystems in der Transformation eine gestärkte Bedeutung.

Der vzbv begrüßt den von der BNetzA initiierten Prozess zur Neufestlegung der Netzzugangs- und Netzentgeltregulierung. Aus Sicht des vzbv braucht es für die Stromnetzbetreiber insbesondere Anreize zur Herstellung einer erhöhten Energiewendekompetenz. Die Regulierung der Gasnetzbetreiber sollte hingegen die absehbare Stilllegung zumindest eines Teils der Gasnetze möglichst verbraucherfreundlich regulieren.

Der vzbv fordert unter anderem

- die Zugangsgrenze des vereinfachten Verfahrens im Bereich Strom auf 10.000 Kund:innen je Verteilnetzbetreiber herabzusetzen.
- den Katalog der nicht beeinflussbaren Kostenanteile deutlich zu reduzieren.
- die Energiewendekompetenz im Bereich Strom anhand eines Bonus-Malus-Systems im Qualitätselement abzubilden.
- den Ordnungsrahmen zur Finanzierung der Gasnetze dahingehend anzupassen, dass ein sprunghafter Anstieg der Netzentgelte und eine finanzielle Überlastung der Verbraucher:innen verhindert wird.
- die Rückstellungen der Gasnetzbetreiber zumindest teilweise über staatliche Zuschüsse und damit durch Steuergelder zu finanzieren.

¹ vgl. EuGH, 2021: Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 2. September 2021, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-718/18>, aufgerufen am 29.02.2024.

² vgl. Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/405/VO>, aufgerufen am 29.02.2024.

³ vgl. BNetzA, 2024: Eckpunktepapier, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Aktuelles_enwg/GBK/Eckpktpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=3, aufgerufen am 29.02.2024.

⁴ vgl. BNetzA, 2024: Organisation der Großen Beschlusskammer, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Aktuelles_enwg/GBK/Vortraege/OrganisationGBK.pdf?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 29.02.2024.

II. EINLEITUNG

Die BNetzA nimmt in ihrem Eckpunktepapier eine Zwischenbilanz der Netzregulierung vor. Die Regulierung habe für alle Netzbetreibergruppen⁵ vielfach erfolgreich gewirkt. So hätten sämtliche Netzbetreiber auf konstant hohem beziehungsweise ansteigendem Niveau in ihre Netze investiert. Der Anstieg der Netzentgelte sei kein Ausweis für das Scheitern regulatorischer Bemühungen oder Ineffizienzen seitens der Netzbetreiber. Vielmehr seien die Anstiege eine Folge der erheblichen Investitionen der Netzbetreiber. Weiterhin sei das Effizienzniveau dauerhaft bei über 90 Prozent und die Versorgungsqualität auf sehr hohem Niveau verblieben.

Gleichzeitig habe sich das energiewirtschaftliche Umfeld der Netzbetreiber innerhalb der letzten Jahre massiv geändert. Der im Rahmen der Energiewende steigende Stromverbrauch erfordere einen beschleunigten Netzausbau. Zudem seien Erneuerbare-Energieanlagen und steuerbare Verbrauchseinrichtungen schneller an das Stromnetz anzuschließen. Parallel dazu werde die Bedeutung von Erdgas immer stärker abnehmen. Die mit den veränderten Rahmenbedingungen einhergehenden Herausforderungen müssten von der Regulierung beachtet werden.

Aufbauend auf diesem energiewirtschaftlichen Umfeld gibt die BNetzA bestimmte Ziele für eine Anpassung der Regulierung vor: den Aufbau von Energiewendekompetenz, die Sicherstellung des wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs, die Versorgungssicherheit, günstige Preise, Transparenz und Verständlichkeit sowie Flexibilität in der Abbildung der Kostenentwicklung. Laut Eckpunktepapier seien insbesondere die Versorgungssicherheit und zum Teil die Kosteneffizienz bereits durch das bisherige Anreizregulierungssystem angesteuert worden. Im Zuge einer erhöhten Dynamik der Energiewende seien die schnellere Anerkennung effizienter Kosten und das Setzen von Anreizen für eine gesteigerte Energiewendekompetenz von größerer Bedeutung. Weiterhin möchte die BNetzA überprüfen, wie das Regulierungssystem transparenter, einfacher und weniger bürokratisch ausgestaltet werden kann.

Im Rahmen des Eckpunktepapiers stellt die BNetzA 15 Thesen auf, nach denen sie beabsichtigt, die Regulierung für Verteilnetzbetreiber im Strom- und Gasbereich sowie für Gasfernleitungsnetzbetreiber anzupassen. Die Änderungen für Strom-Übertragungsnetzbetreiber sollen in einem separaten Prozess erörtert werden.

⁵ Dies umfasst die Strom- und Gasverteilernetzbetreiber, die Stromübertragungsnetzbetreiber und Gasfernleitungsnetzbetreiber.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. GRUNDKONZEPTION WEITERENTWICKELN

Der Betrieb von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen stellt ein natürliches Monopol dar und wird daher von der BNetzA reguliert. Ziel der Regulierung ist es, Monopolrenditen aufseiten der Netzbetreiber zu verhindern und somit die Netznutzer:innen und damit auch die privaten Haushalte vor überhöhten Preisen zu schützen. Ein Kernelement der Regulierung ist die Anreizregulierung mit einer Kostenprüfung und der darauf aufsetzenden Festlegung von Erlösobergrenzen für eine Regulierungsperiode.

Dabei legen die BNetzA und die zuständigen Landesregulierungsbehörden jeweils vor einer Regulierungsperiode fest, welche Erlöse den jeweiligen Netzbetreibern Jahr für Jahr zur Verfügung stehen. Die Erlöse sind somit vor der Regulierungsperiode fixiert. Dadurch entsteht für den Netzbetreiber der Anreiz, seine Produktivität zu steigern und die Kosten zu senken. Das Ziel des Netzbetreibers liegt somit darin, die Kosten möglichst weit unter die zugestandenen Erlöse zu bringen. Die Differenz aus zugestandenen Erlösen und den anfallenden Kosten kann von den Netzbetreibern als Gewinn erwirtschaftet werden.⁶

Im Anschluss an die Kostenprüfung werden die im Regelverfahren befindlichen Netzbetreiber einem bundesweiten Effizienzvergleich unterzogen. Dabei wird die Effizienz anhand eines Kostenvergleichs zwischen den verschiedenen Netzbetreibern ermittelt.⁷ Auch dieses Verfahren setzt laut BNetzA einen Anreiz für Netzbetreiber, nach Optimierungspotential zu suchen. Allerdings nehmen in etwa drei Viertel der Netzbetreiber am sogenannten vereinfachten Verfahren teil, welches zwar eine Kostenprüfung, jedoch keine Teilnahme am Effizienzvergleichsverfahren vorsieht. Das vereinfachte Verfahren kann nach § 24 Absatz 1 Anreizregulierungsverordnung (ARegV) von Gasverteilnetzbetreibern mit weniger als 15.000 Kund:innen und Stromverteilnetzbetreibern mit weniger als 30.000 Kund:innen genutzt werden.

Die bisherige Anreizregulierung besteht demnach im Kern aus einer Kostenprüfung und einem ergänzenden Effizienzvergleich. Denkbare Alternativen zu diesem Modell wären laut BNetzA ein System mit einer noch stärkeren Kostenorientierung (Cost-plus-Ansatz) oder im Gegenteil eine stärkere Entkopplung von den tatsächlichen Kosten des Netzbetreibers (Yardstick-Ansatz).

Die BNetzA spricht sich dafür aus, die Grundkonzeption der Anreizregulierung beizubehalten. Sie soll auch unter geänderten Rahmenbedingungen für die fünfte Regulierungsperiode sowohl für Stromverteilnetzbetreiber als auch für Gasverteilnetzbetreiber und Fernleitungsbetreiber gelten. Weiterhin schlägt die BNetzA vor, dass es das vereinfachte Verfahren für kleine Netzbetreiber weiterhin geben sollte. Allerdings seien Anpassungen, um Effizienzsteigerungen zu erreichen, im Detail zu prüfen.

Der angestoßene Prozess zur Aktualisierung der Anreizregulierung bietet aus Sicht des vzbv eine gute Möglichkeit, alternative Grundkonzepte der Regulierung zu prüfen und in Erwägung zu ziehen. Der vzbv fordert die BNetzA daher auf, die Vor- und Nachteile

⁶ vgl. BNetzA, o.J.: Anreizregulierung von Strom- und Gasnetzbetreibern, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Anreizregulierung/start.html>, aufgerufen am 29.02.2024.

⁷ vgl. BNetzA, o.J.: Ermittlung des Effizienzwerts, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Anreizregulierung/WesentlicheElemente/Effizienzwert/start.html>, aufgerufen am 29.02.2024.

einer Anreizregulierung zu prüfen, welche eine stärkere Entkopplung von den tatsächlichen Kosten des Netzbetreibers vorsieht. Als Beispiel kann hier die seit dem Jahr 2007 bestehende Yardstick-Regulierung in Norwegen gelten. Ein solches System kann dazu führen, dass sowohl Effizienzgewinne als auch Kostensteigerungen schneller von Netzbetreibern an die Netzkund:innen weitergegeben werden. Damit kann es langfristig zu Kostensenkungen kommen, da Verzerrungen zwischen Kapitalkosten und operativen Kosten abgebaut werden. Weiterhin würden insbesondere Netzbetreiber belohnt werden, die dauerhaft effizienter als der Branchendurchschnitt wirtschaften, wohingegen Netzbetreiber, die dauerhaft weniger effizient als der Durchschnitt sind, Abschläge auf ihre Renditen erhalten würden.⁸

Der vzbv fordert zudem, das vereinfachte Verfahren für weniger Netzbetreiber zugänglich zu machen. Bisher nimmt nur in etwa ein Viertel der Strom-Verteilnetzbetreiber am Effizienzvergleich teil. Die Zugangsgrenze sollte daher von bisher 30.000 Stromkund:innen auf 10.000 Stromkund:innen herabgesetzt werden. Somit sollten zumindest knapp über die Hälfte der Strom-Verteilnetzbetreiber am Effizienzvergleich teilnehmen.⁹

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, einen Yardstick-Ansatz in der Anreizregulierung auf seine Vor- und Nachteile zu prüfen.

Der vzbv fordert, die Zugangsgrenze des vereinfachten Verfahrens im Bereich Strom auf 10.000 Kund:innen herabzusetzen.

2. VERKÜRZUNG DER REGULIERUNGSPERIODE TIEFGEHEND PRÜFEN

Im bisherigen System werden die beeinflussbaren Kosten eines Netzbetreibers grundsätzlich einmal alle fünf Jahre erfasst und dienen als Grundlage der Erlösobergrenzenfestlegung. Veränderungen in den Kapitalkosten eines Netzbetreibers (CAPEX) können über den Kapitalkostenausgleich geltend gemacht werden. Somit werden sie auch innerhalb der Regulierungsperiode abgebildet. Veränderung bei den individuellen operativen Kosten eines Netzbetreibers (OPEX) können jedoch erst mit Zeitverzug in die Erlösobergrenze einbezogen werden. Auf der einen Seite besteht somit die Möglichkeit, aus Effizienzsteigerungen Gewinne zu generieren. Auf der anderen Seite finden zwischenzeitliche Kostenzuwächse oder -absenkungen möglicherweise nur eine verzögerte Berücksichtigung in den Erlösobergrenzen. Durch diesen Umstand könnte es dazu kommen, dass die Netzbetreiber kein zusätzliches Personal einstellen und neue Software nicht anschaffen, obwohl damit Effizienzsteigerungen einhergehen würden.

Die BNetzA erwägt daher, die Regulierungsperiode auf drei Jahre zu verkürzen. Somit könnten starke Kostenänderungen im Bereich der OPEX kurzfristiger in die Bestimmung der Erlösobergrenze eingebracht werden. Laut BNetzA würde somit ein geeigneter Kompromiss aus einer regelmäßigen Anpassung der Kosten an die Ausbaudynamik einerseits und aus Anreizen zur Effizienzsteigerung andererseits entstehen. Gleichzeitig würde bei einer Verkürzung der Regulierungsperiode zusätzlicher Aufwand anfallen. Deswegen seien deutliche Vereinfachungen bei der Kostenbestimmung vorzunehmen.

⁸ vgl. consentec und frontier economics, 2019: Gutachten zur regulatorischen Behandlung unterschiedlicher Kostenarten vor dem Hintergrund der ARegV-Novelle für Verteilnetzbetreiber, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Anreizregulierung/Gutachten/Kostenarten.pdf?__blob=publicationFile&v=1, aufgerufen am 29.02.2024.

⁹ Vgl. Abbildung 28 in BNetzA 2023, Monitoringbericht 2023, <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Monitoringberichte/MonitoringberichtEnergie2023.pdf>, aufgerufen am 29.02.2024.

Nach Ansicht des vzbv kann eine Verkürzung der Regulierungsperiode dazu beitragen, starke Kostenänderungen im Bereich der OPEX kurzfristiger in der Erlösbergrenze abzubilden. Allerdings muss eine mögliche Verkürzung mit Vereinfachungen im Verfahren einhergehen. Diese wiederum dürfen nicht zu einer Einschränkung der Effizienzsteigerung führen. Vor einer Verkürzung der Regulierungsperiode sollten daher die Vor- und Nachteile einer solchen Maßnahme umfassend geprüft werden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, eine Verkürzung der Festlegungsperiode tiefgehend auf seine Vor- und Nachteile zu prüfen.

3. KATALOG DAUERHAFT NICHT BEEINFLUSSBARER KOSTENANTEILE KÜRZEN

Bei der Ermittlung der Erlösbergrenze wird zwischen dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten und grundsätzlich beeinflussbaren Kosten unterschieden. Die in der ARegV aufgeführten dauerhaft nicht beeinflussbaren Kostenanteile (dnbK) unterliegen dabei nicht den Effizienzvorgaben und können jährlich angepasst werden.¹⁰

Die BNetzA geht davon aus, dass auch in einer zukünftigen Regulierung weiterhin Kostenpositionen geben wird, die jährlich anpassbar sind und möglicherweise nicht dem Effizienzvergleich unterliegen. Gleichzeitig sei der in § 11 Abs. 2 ARegV aufgeführte Katalog der dnbK historisch gewachsen. Er führe zu bürokratischen Datenmeldungs- und Anpassungsverfahren und setze Fehlanreize. Die BNetzA beabsichtigt daher im Rahmen der Festlegung die dnbK eindeutiger zu definieren, um sie von anderen beeinflussbaren Kosten abzugrenzen.

Nach Ansicht des vzbv sollten grundsätzlich alle Kosten als beeinflussbar gelten. Falls bestimmte Kosten weiterhin als nicht beeinflussbar eingestuft werden, bedarf dies jeweils einer klaren Begründung. Auf jeden Fall sollte der Katalog der dnbK deutlich reduziert werden, damit ein größerer Anteil der Netzbetreiberkosten dem Effizienzvergleich unterliegt. Damit würden die Netzbetreiber angereizt werden, kosteneffizienter zu wirtschaften.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, den Katalog der nicht beeinflussbaren Kostenanteile deutlich zu reduzieren.

4. SEKTORALEN PRODUKTIVITÄTSFAKTOR BEIBEHALTEN

Ein Teil der Anreizregulierung ist der sektorale Produktivitätsfaktor (PF). Er wird laut § 9 ARegV aus der Abweichung des netzwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts vom gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und der gesamtwirtschaftlichen Einstandspreisentwicklung von der netzwirtschaftlichen Einstandspreisentwicklung ermittelt. Mithilfe des sektoralen Produktivitätsfaktors könne laut BNetzA ein über den allgemeinen Produktivitätsfortschritt hinausgehender technischer Fortschritt der Netzwirtschaft empirisch nachvollzogen werden. Somit könne der PF zugunsten der Netznutzer abgeschöpft und im Rahmen der Regulierung an die Netznutzer weitergereicht werden.

Laut BNetzA fordern Teile der Netzbetreiber die Abschaffung des generellen PFs in seiner ursprünglichen Form. Dies werde damit begründet, dass die Ermittlung des PFs

¹⁰ vgl. BNetzA, o.J., Ermittlung der Netzkosten: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Elektrizitaetund-Gas/Netzentgelte/Anreizregulierung/WesentlicheElemente/Netzkosten/Netzkostenermittlung_node.html, aufgerufen am 29.02.2024.

methodisch anspruchsvoll und mit einem erheblichen Aufwand verbunden sei. Zudem werde bezweifelt, ob ein über den allgemeinen Produktivitätsfortschritt hinausgehender sektoraler Produktivitätsfortschritt in der Netzwirtschaft zu verzeichnen sei.

Die BNetzA wiederum geht davon aus, dass es weiterhin eine sektorspezifische Produktivitätsentwicklung gibt und möchte diese abbilden. Gleichzeitig erwägt die BNetzA methodische Anpassungen bei der Ermittlung und Anwendung des PFs vorzunehmen.

Der vzbv fordert, dass der PF weiterhin in der Formel der Erlösobergrenze abgebildet wird, um einen möglichen sektoralen Produktivitätsfortschritt in der Netzwirtschaft abzuschöpfen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert den sektoralen Produktivitätsfaktor weiterhin in der Formel der Erlösobergrenze abzubilden.

5. ERWEITERUNG DER QUALITÄTSREGULIERUNG SINNVOLL

Die Qualitätsregulierung stellt laut BNetzA den notwendigen Gegenpart zu einer auf Kosteneffizienz ausgerichteten Regulierung der Netze dar. Durch die Qualitätsregulierung werde sichergestellt, dass für Netzbetreiber, trotz ihres Bestrebens kosteneffizient zu sein, Anreize zur Optimierung ihrer Versorgungsqualität bestehen. Dafür ist in der Formel der Erlösobergrenze das Qualitätselement enthalten. Dieses kann sich je nach Netzzuverlässigkeit oder Netzleistungsfähigkeit eines Netzbetreibers positiv oder negativ auf die Erlösobergrenze auswirken.¹¹

Bisher konzentriert sich die Qualitätsregulierung auf den Strombereich. Dort werden Versorgungsqualität und Versorgungssicherheit durch den „System Average Interruption Duration Index“ (SAIDI)¹² abgebildet. Laut BNetzA ergeben sich Anreize zur Qualitätsverbesserung durch die Veröffentlichung der Werte. Weiterhin werden Verbesserungen der Qualität finanziell durch ein Bonus-Malus-System angereizt.

Im Bereich Strom nehmen immer mehr Verbraucher:innen aktiv an der Energiewende teil. Beispielsweise installieren und nutzen sie Photovoltaikanlagen, Wärmepumpen und Elektrofahrzeuge. Dabei sind sie auf einen schnellen und reibungslosen Anschluss der Anlagen und Geräte durch den örtlichen Verteilnetzbetreiber angewiesen. Dieser wiederum ist mit stark ansteigenden Anschlussanfragen und einem zunehmend stark ausgelasteten Stromnetz konfrontiert. In diesem Umfeld stellt die Versorgungsqualität für viele Verbraucher:innen nur einen Aspekt von Qualität eines Verteilnetzbetreibers dar.

Der vzbv begrüßt daher, dass die BNetzA beabsichtigt, in Zukunft auch die „Energiewendekompetenz“ der Netzbetreiber im Qualitätselement abzubilden. Dafür sollen nach Ansicht der BNetzA in einem ersten Schritt Indikatoren erhoben werden, welche beispielsweise die Servicequalität und Energiewendeorientierung eines Netzbetreibers abbilden. In einem zweiten Schritt könnten die Indikatoren über alle Netzbetreiber veröffentlicht werden. Dies würde ein höheres Maß an Vergleichbarkeit und Transparenz herstellen. In einem dritten Schritt könnten die Indikatoren mit finanziellen Anreizen belegt werden.

¹¹ vgl. BNetzA, o.J.: Qualitätselement, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Gas/Qualitaetsselement/start.html>, aufgerufen am 29.02.2024.

¹² Der Index bildet die durchschnittliche Dauer der Unterbrechung eines Energienetzes je versorgtem Verbraucher ab.

Der vzbv fordert, zeitnah die Indikatoren zu entwickeln und zu veröffentlichen. Damit die Indikatoren eine Lenkungswirkung entfalten, sollten sie analog zum bisherigen Qualitätselement unbedingt mit einem Bonus-Malus-System angereizt werden. Somit würden die Netzbetreiber angereizt werden, ein hohes Maß an Servicequalität und Energiewendeorientierung bereitzustellen. Neben der Realisierungsgeschwindigkeit eines Netzanschlusses und der Abregelungshäufigkeit von Erzeugungsanlagen beziehungsweise steuerbaren Verbrauchseinrichtungen, welche von der BNetzA als Indikatoren vorgeschlagen werden, sollten beispielweise die Realisierungsgeschwindigkeit eines Stromzählerwechsels oder die Reaktionszeit auf Verbraucheranfragen als Indikatoren verwendet werden.

Im Gegensatz zum Bereich Strom können private Verbraucher:innen im Bereich Gas absehbar nicht aktiv am Marktgeschehen teilnehmen. Dementsprechend werden sie nicht auf den Anschluss von gasproduzierenden Anlagen oder von steuerbaren Verbrauchseinrichtungen an das Gasverteilnetz angewiesen sein. Aus diesem Grund erscheint die Abbildung von „Energiewendekompetenz“ im Qualitätselement der Gasnetzbetreiber bis auf weiteres nicht notwendig.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Energiewendekompetenz im Bereich Strom anhand eines Bonus-Malus-Systems im Qualitätselement abzubilden.

6. DEGRESSIVE ABSCHREIBUNG EIN ERSTER SCHRITT

Durch die zunehmende Nutzung von Wärmepumpen sowie Nah- und Fernwärme wird die Anzahl der privaten Haushalte, die an das Erdgasverteilnetz angeschlossen ist, mittelfristig deutlich zurückgehen. Gleichzeitig wird voraussichtlich nur ein deutlich kleineres Netz für Wasserstoff und Biomethan benötigt. Daher ist laut einer im Auftrag von Agora Energiewende durchgeführten Studie von einem Rückgang der Länge von Gasverteilnetzen zwischen 71 und 94 Prozent auszugehen.¹³ Da jedoch die Kosten für den Betrieb und die Wartung des Netzes in großen Teilen unabhängig von der Anzahl der angeschlossenen Endverbraucher:innen ist, werden sich diese Kosten auf immer weniger Nutzer:innen verteilen. Aus Sicht der Netzbetreiber ergibt sich wiederum das Problem, dass die Gasnetze nicht mehr so lange genutzt werden, wie zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung geplant.

Ohne Anpassung des Ordnungsrahmens müssten theoretisch die letzten verbleibenden Kund:innen die Kosten des gesamten Netzes über die Netzentgelte tragen. Im Extremfall sind demnach laut Agora Energiewende im Jahr 2045 neun- bis sechzehnfach höhere Netzentgelte möglich.¹⁴ Eine finanzielle Überlastung der privaten Haushalte ist aber zu verhindern. Und um den Netzbetreibern die Amortisation ihrer Investitionen in Sachanlagevermögen zu ermöglichen, müssen die Abschreibungszeiträume verkürzt werden, so dass die Restwerte der dann stillgelegten Netze zum Ende der Nutzungsdauer nahe null liegen. Auch eine weitere Studie im Auftrag des Energieversorgungsunternehmens MVV Energie AG sieht in der Finanzierung der Gasnetze eine zentrale Herausforderung für die Transformation.¹⁵

¹³ vgl. Agora Energiewende, 2023: Ein neuer Ordnungsrahmen für Erdgasverteilnetze. Analysen und Handlungsoptionen für eine bezahlbare und klimazielfunktionale Transformation, S. 10; https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Pro-jekte/2022/2022-06_DE_Gasverteilnetze/A-EW_291_Gasverteilnetze_WEB.pdf aufgerufen am 29.02.2024.

¹⁴ Vgl. ebd. S. 46f.

¹⁵ Vgl. MVV Energie AG, 2023: Zukunft der Gasnetze: Empfehlungen für eine koordinierte Wärmewende; <https://www.mvv.de/gasnetzstudie>, aufgerufen am 29.02.2024

Um diese beiden Probleme zu lösen, schlägt die BNetzA vor, dass bei denjenigen Netzteilen, für die keine zukünftige Nutzung für den Transport von Wasserstoff oder Biomethan angenommen werden kann, eine Verkürzung der Nutzungsdauern und die Umstellung auf einen degressiven Abschreibungsverlauf geprüft werden sollte. Hierdurch würden die Kosten für die Netznutzung teilweise vorgezogen. Gleichzeitig würden diese Kosten auf eine größere Zahl von Nutzer:innen verteilt als bei einer gleichbleibenden linearen Abschreibung. Dies hätte den Vorteil, dass über die gesamte Zeit gerechnet die individuelle Kostenbelastung pro Verbraucher:in geringer ausfallen würde als bei einem linearen Abschreibungspfad.

Auch Agora Energiewende und die MVV Energie AG sprechen sich für eine verkürzte degressive Abschreibung als eine Maßnahme zur Begrenzung des Anstiegs der Netzentgelte aus.¹⁶ Zusammen mit weiteren Änderungen des Ordnungsrahmens¹⁷ ließe sich der Anstieg der Netzentgelte halbieren. Im Durchschnitt würden sich die Netzentgelte dadurch altersabhängig um den Faktor zwei bis zweieinhalb erhöhen. Da die Entwicklung der Netzentgelte jedoch regional sehr unterschiedlich verlaufen werde, müsse davon ausgegangen werden, dass sich die Netzentgelte im Extremfall – selbst bei Umsetzung aller empfohlenen Maßnahmen – um den Faktor acht erhöhten.¹⁸ Diese Kostenbelastung kann nach Ansicht des vzbv von den betroffenen Haushalten nicht geschultert werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der vzbv den Vorschlag der BNetzA für einen degressiven Abschreibungsverlauf als einen wahrscheinlich notwendigen aber nicht hinreichenden Schritt, um die Höhe der Netzentgelte für die einzelnen Erdgasnutzer:innen auf ein Niveau zu begrenzen, das diese auch leisten können. Insbesondere für den Zeitraum ab 2035¹⁹ müssen darüber hinaus weitere Maßnahmen ergriffen werden.²⁰

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, den Ordnungsrahmen zur Finanzierung der Gasnetze dahingehend anzupassen, dass ein sprunghafter Anstieg der Netzentgelte und eine finanzielle Überlastung der Verbraucher:innen verhindert werden kann.

7. ERHALTUNGSKONZEPTION VEREINHEITLICHEN

Bisher wird das Sachanlagevermögen der Netzbetreiber mit einem Mischsystem aus Realkapitalerhaltung und Nettosubstanzerhaltung bewertet. Für Neuanlagen wird seit dem Jahr 2006 grundsätzlich die Realkapitalerhaltung angewendet. Für Altanlagen, die vor dem Jahr 2006 aktiviert wurden, gilt bis zu ihrer vollständigen Abschreibung die Nettosubstanzerhaltung. Die BNetzA plant, das System zu vereinheitlichen und ausschließlich auf eine Bewertung gemäß Realkapitalerhaltung umzustellen. Zuvorderst begründet sie dies mit einem erhöhten Maß an Transparenz, der damit einhergehenden Bürokratieentlastung und Komplexitätsreduktion. Weiterhin sei der Anteil an Neuanlagen im Strombereich bereits so hoch, dass die Nettosubstanzerhaltung nur noch

¹⁶ Vgl. Agora Energiewende, 2023: S. 51; MVV Energie AG, 2023: S. 10

¹⁷ Einjährige Regulierung und funktionierende Wärmeplanung, Minimierung des Rückbaubedarfs anhand klarer Kriterien

¹⁸ Vgl. Agora Energiewende, 2023: S. 104

¹⁹ Laut der Modellierung von Agora Energiewende steigen die Netzentgelte bis 2035 vergleichsweise moderat auf rund das Doppelte des heutigen Wertes. Erst in den Jahren danach ist insbesondere im alten Netz (höchste Ersatzinvestitionen in den frühen 1970er-Jahren) muss mit einem exponentiellen Anstieg der Netzentgelte gerechnet werden. Durch eine frühzeitige Anpassung des Ordnungsrahmens und eine Umsetzung aller Empfehlungen der Studie lässt sich dieser Zeitpunkt um rund fünf Jahre nach hinten verschieben.

²⁰ Siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 11

eine geringe Rolle spielen. Im Gasbereich sei die inhaltliche Rechtfertigung der Netto-substanzerhaltung mit der absehbaren Stilllegung weiterer Teile der Infrastruktur nicht mehr gegeben. Bei der Umstellung des Systems möchte die BNetzA sicherstellen, dass Vermögensnachteile der Netzbetreiber angemessen ausgeglichen werden.

Der vzbv begrüßt die geplante Vereinheitlichung der Erhaltungskonzeption. Bei der Umstellung muss darauf geachtet werden, dass die Kompensation von betroffenen Netzbetreibern auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt wird.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass die im Rahmen der Umstellung der Erhaltungskonzeption gezahlten Kompensationen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden.

8. PAUSCHALISIERTE KAPITALKOSTENBESTIMMUNG SINNVOLL

Bisher ist die Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens der Netzbetreiber laut BNetzA prüfungsintensiv. Damit werden Eigen- und Fremdkapitalpositionen sowie die individuellen und tatsächlichen Fremdkapitalkosten regulatorisch individuell bestimmt. International sei ein stärker standardisierter WACC-Ansatz (weighted average cost of capital) gängiger. Die BNetzA möchte daher dieses Verfahren prüfen.

Der vzbv begrüßt die Umstellung auf einen WACC-Ansatz, wenn die dadurch erzielten Einsparungen zu Kostensenkungen für die Netznutzer:innen führen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass im Falle einer Einführung des WACC-Ansatzes Kostensenkungen für die Netznutzer:innen erzielt werden können.

9. KONSTANZ BEI DER FESTLEGUNG DES EK-ZINSSATZES

Ein Kernelement der Regulierung ist die den Netzbetreibern zugestandene Verzinsung des von ihnen eingesetzten Eigenkapitals. Der Eigenkapitalzinssatz hat einen direkten Einfluss auf die Höhe des Kapitalkostenaufschlags. Die Netzbetreiber können mithilfe des Kapitalkostenaufschlags beantragen, dass neue Investitionen innerhalb einer Regulierungsperiode in ihre Erlösobergrenze aufgenommen werden. Somit hat eine Änderung des Eigenkapitalzinssatzes direkten Einfluss auf die Höhe der von den Netznutzer:innen zu zahlenden Netzentgelte.

Bisher entscheidet die BNetzA gemäß § 7 Abs. 6 Stromnetzentgeltverordnung (Strom-NEV) vor Beginn einer Regulierungsperiode über die Eigenkapitalzinssätze. Die Festlegung erfolgt jeweils für die Dauer der Regulierungsperiode. Der Eigenkapitalzinssatz für Neuanlagen wurde in der dritten und vierten Regulierungsperiode jeweils höher als der Eigenkapitalzinssatz für Altanlagen festgelegt.²¹

Die Berechnung des Eigenkapitalzinssatzes beruht dabei hauptsächlich auf dem zehnjährigen Zinsdurchschnitt der von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten und einem Wagniszuschlag.²² Aufgrund des seit dem Jahr 2022 unerwartet stark steigendem Zinsniveaus

²¹ Der Eigenkapitalzinssatz lag für Neuanlagen in der dritten Regulierungsperiode, das heißt für Gasnetzbetreiber in den Jahren 2018 bis 2022 und für Stromnetzbetreiber in den Jahren 2019 und 2023, bei 6,91 Prozent. Für Altanlagen betrug der Eigenkapitalzinssatz im gleichen Zeitraum 5,12 Prozent. Vgl. hierzu BNetzA, 2016: Bundesnetzagentur legt Eigenkapitalrenditen für Strom- und Gasnetze fest, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Presse/Pressemitteilungen/2016/161012_EKZ.pdf?__blob=publicationFile&v=3, aufgerufen am 29.02.2024.

²² Für eine detaillierte Beschreibung vgl. vzbv, 2023: Eigenkapitalzinssätze nicht erhöhen, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-08/23-08-31_Stellungnahme_EKZS.pdf, aufgerufen am 29.02.2024

sah sich die BNetzA veranlasst, abweichend von diesem Verfahren für die vierte Regulierungsperiode höhere Eigenkapitalzinssätze für Neuanlagen einzuführen. Die am 17. Januar 2024 beschlossene Festlegung sieht vor, dass anstatt des zehnjährigen Durchschnitts der jährliche Durchschnitt der Umlaufrenditen festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten als Grundlage dienen soll.²³ Der vzbv lehnte die außerplanmäßig vorgenommene Erhöhung der Eigenkapitalzinssätze ab, da die Netzbetreiber in der Vergangenheit von der ursprünglichen Berechnung profitiert hatten und hohe Renditen einfahren konnten.

Die BNetzA hält laut Eckpunktepapier die Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes für mindestens eine Regulierungsperiode allerdings für vorzugswürdig. Dabei sollte der Zinssatz einheitlich für Neu- und Bestandsanlagen sein.

Der vzbv begrüßt die Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes für die Dauer einer Regulierungsperiode. Dies sorgt für ein geregeltes Verfahren, welches keinen übermäßigen Aufwand hervorruft. Dabei sollten die Festlegungen nicht innerhalb einer Regulierungsperiode auf Drängen einzelner Marktakteure durch weitere Festlegungen geändert werden. Die Ableitung des Basiszinssatzes könnte beispielsweise auf sechs Jahre abgesenkt werden, um Veränderungen im Zinsumfeld frühzeitiger abzubilden. Im Übergangszeitraum darf der Eigenkapitalzinssatz nicht zu Nachteilen der privaten Haushalte ausgelegt werden.

Die von der BNetzA vorgeschlagene Vereinheitlichung des Zinssatzes für Neu- und Bestandsanlagen erschließt sich dem vzbv nicht direkt. Bisher wurden die Eigenkapitalzinssätze für Neuanlagen höher angesetzt als die für Altanlagen. Falls andere Teile der geplanten Regulierung eine Vereinheitlichung notwendig machen, sollte dies offengelegt werden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes für eine Regulierungsperiode vorzunehmen.

10. TATSÄCHLICH GEZAHLTE STEUERN BEACHTEN

Bisher werden die Gewerbe- und Körperschaftssteuern im Rahmen der Regulierung auf kalkulatorischer Basis anerkannt und den Kund:innen in Rechnung gestellt. Zahlreiche Netzbetreiber erhalten damit einen Ausgleich für Gewerbe- und Körperschaftsteuerzahlungen in ihrer Erlösobergrenze, auch wenn sie diese gar nicht in der berechneten Höhe geleistet haben.

Der vzbv fordert, die Anerkennung der Gewerbsteuer auf den dem Netzbetreiber zugeordneten Anteil der tatsächlich gezahlten Gewerbsteuer zu begrenzen. Dabei sollte ein Verfahren gewählt werden, in dem die Einsparungen der Netznutzer:innen größer sind als der zusätzliche Aufwand der Ermittlung.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert die Anerkennung der Gewerbsteuer auf den dem Netzbetreiber zugeordneten Anteil der tatsächlich gezahlten Gewerbsteuer zu begrenzen.

²³ vgl. BNetzA, 2024: Beschluss BK4-23-002, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK4-GZ/2023/BK4-23-0002/BK4-23-0002_Festlegung_Beschluss_bf_Download.pdf?blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 29.02.2024.

11. RÜCKSTELLUNGEN TEILWEISE STAATLICH GEGENFINANZIEREN

Die BNetzA geht davon aus, dass bis zum Abschluss der Transformation in größerem Umfang Gasnetzanschlüsse stillgelegt werden. Diese Stilllegungen und insbesondere die aufgrund bestehender rechtlicher Verpflichtungen unumgänglichen Rückbauten von Teilen der Gasnetze werden erhebliche Kosten verursachen, die während dieser Phase der Transformation von einer immer kleiner werdenden Zahl an Kund:innen getragen werden müssen. Die BNetzA schlägt deshalb vor, dass Netzbetreiber für die nicht vermeidbaren Kosten für Stilllegungen und Rückbaumaßnahmen von Gasleitungen Rückstellungen bilden. Die hierfür erforderlichen Zuführungen sollten auf Grund der erhöhten Ungewissheit der Inanspruchnahme auch regulatorisch als jährlich anpassbare Kostenposition anerkannt werden. Damit würden die zu erwartenden Kosten frühzeitig antizipiert und „zeitlich vorgezogen“. Sie würden damit auch von der aktuell noch größeren Zahl an Netzkunden getragen werden. Zugleich müssten die Rückstellungen so abgesichert werden, dass mögliche Erträge aus der Auflösung einer Rückstellung zu Gunsten der Netznutzer ausgeschüttet werden und nicht dem Netzbetreiber zufallen.

Die Frage nach Rückstellungen schließt damit an die bereits in Abschnitt 6 diskutierte Frage nach einer Verkürzung des Abschreibungszeitraums von Gasnetzen, die mittelfristig stillgelegt werden, an. Hierbei muss nach Auffassung des vzbv bedacht werden, dass ein teilweises Vorziehen der Transformationskosten letztendlich diejenigen Verbraucher:innen, die bereits frühzeitig aus der Erdgasnutzung aussteigen – und entsprechend in alternative Heizsysteme investieren – zusätzlich belasten und die Gruppe der länger in der Gasnetz-Infrastruktur verbleibenden Nutzer:innen entlasten. Gleichzeitig wird letztere Gruppe durch den zu erwarteten massiven Anstieg der Netzkosten wahrscheinlich eher stärker belastet als die erste Gruppe. Daher erscheint es nach Auffassung des vzbv akzeptabel, wenn die zur Finanzierung der Transformationskosten nötigen Rückstellungen von der Gruppe der aktuellen Nutzer:innen mitfinanziert werden. Diese Mitfinanzierung darf aber eine bestimmte Höhe, die noch festzulegen ist, nicht überschreiten.

In der Studie von Agora Energiewende werden unterschiedliche Vorschläge diskutiert, wie die Höhe der Netzentgelte begrenzt werden könnte, zum Beispiel bundeseinheitliche Gasnetzentgelte zur gleichmäßigeren Verteilung der Transformationskosten auf alle Nutzer:innen der Gasnetze oder differenzierte Netztarife für unterschiedliche Teilnetze oder unterschiedliche Kund:innengruppen.²⁴

Nach Auffassung des vzbv muss aber auch darüber diskutiert werden, ob nicht zumindest ein Teil dieser Kosten durch staatliche Transfers und somit durch Steuergelder mitfinanziert werden sollten. Dies hätte den Vorteil, dass hierdurch eine gewisse soziale Staffelung bei der finanziellen Belastung der einzelnen Verbraucher:in sichergestellt wäre. Darüber hinaus sollte die BNetzA weitere Optionen prüfen, wie zum Beispiel eine Sonderabgabe der Nutzer:innen des für den Transport von Wasserstoff umgewidmeten Gasnetzes, da diese Netze zu einem großen Teil bereits von der Gruppe der Erdgasnutzenden finanziert wurde. Die Gruppe der Wasserstoffnutzenden erhielte folglich Zugriff auf ein Netz, für dessen Nutzung sie deutlich weniger zahlen müssen, als wenn dieses Netz originär für den Wasserstofftransport gebaut worden wäre. Schließlich sollten auch die Netzbetreiber nicht aus der finanziellen Verantwortung entlassen werden und gegebenenfalls dazu verpflichtet werden, einen Teil der Rückstellungen aus ihren laufenden Gewinnen zu bilden.

²⁴ Vgl. Agora Energiewende 2023, S. 95f.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Rückstellungen der Gasnetzbetreiber zumindest teilweise über staatliche Zuschüsse und damit durch Steuergelder zu finanzieren.

Der vzbv fordert, weitere Optionen zur Finanzierung der Rückstellungen zu prüfen.