

Editorial

Prof. Dr. *Ulrich Büdenbender* und Prof. Dr. *Burkhard Pedell*

Ökonomisches und rechtliches Erfordernis einer Verlängerung der Geltung des positiven Sockeleffekts im Rahmen der Netzentgeltregulierung über § 34 Abs. 5 ARegV hinaus

Das Recht der Netzentgeltregulierung war seit dem Inkrafttreten der ARegV am 6. November 2007 einer Reihe von Detailänderungen unterworfen. Immer erhalten blieb in den ersten beiden Regulierungsperioden aber die Basisjahrlogik, d. h. die konsequente Stichtagsbetrachtung hinsichtlich der Datenbasis für die regulierungsbehördliche Erfassung, Prüfung und Akzeptanz von Kosten. Nach § 6 Abs. 1 S. 3 ARegV erfolgte die Kostenprüfung im vorletzten Kalenderjahr vor Beginn der Regulierungsperiode auf der Grundlage der Daten des letzten abgeschlossenen Jahres. Das der Kostenprüfung zugrundeliegende Geschäftsjahr gilt als Basisjahr i. S. d. ARegV (§ 6 Abs. 1 S. 4 ARegV). Für die erste Regulierungsperiode wurde als Basisjahr normativ das Jahr 2006 festgelegt (§ 6 Abs. 1 S. 5 ARegV), so dass das Basisjahr der ersten Regulierungsperiode einmalig durch die Daten des vorvorletzten Geschäftsjahres vor Beginn der Anreizregulierung geprägt war.

Unabhängig davon, welches Jahr das Basisjahr bildete, wurden hinsichtlich der gesamten anschließenden Regulierungsperiode alle Änderungen der Kosten des Netzbetreibers nach Ablauf des Basisjahres mit Ausnahme der dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten gemäß § 11 Abs. 2 ARegV bei der regulierungsrechtlichen Betrachtung und Festlegung der Erlösobergrenzen nach § 4 ARegV nicht berücksichtigt. In der Regel wurden solche Änderungen der Kosten dann erst in der folgenden Regulierungsperiode wirksam, sofern sie erst nach dem relevanten Basisjahr und bis zum folgenden Basisjahr erfolgten. Für diesen Versatz zwischen dem Zeitpunkt der Entstehung der Kosten und deren erstmaliger Erlöswirksamkeit ist in der Literatur im Allgemeinen der Begriff des „Zeitverzugs“ der Anreizregulierung üblich. Dieser Zeitverzug variierte mit dem Jahr der Kostenentstehung und betrug im Jahr direkt



nach dem Basisjahr sieben Jahre (t-7) und für Kosten, die im Basisjahr selbst entstanden, wenigstens zwei Jahre (t-2). Diese Vorgabe, Kosten in Abhängigkeit vom Eintrittsjahr in Relation zum Basisjahr anzuerkennen, hatte für die Netzbetreiber negative und positive Effekte. Vereinfacht gesprochen, wirkten sich steigende Kosten nach dem Basisjahr negativ aus, während kostenentlastende Effekte nach dem Basisjahr zugunsten des Netzbetreibers wirkten. Entlastungen ergaben sich insbesondere bei den Kapitalkosten (kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen und Gewerbesteuer), wenn diese nach dem Basisjahr, insbesondere durch weitere Abschreibungen nach § 6 StromNEV/GasNEV sanken.

Mit der 2. Novelle der ARegV im Jahr 2017 wurde dieser Zeitverzug mit Blick auf die Kapitalkosten der Verteilnetzbetreiber im Sinne einer zeitnäheren Erfassung von Kostenänderungen grundlegend geändert. Dagegen wurde für die betrieblichen Aufwendungen das bisherige Verfahren beibehalten. Der Zeitverzug mit Blick auf die Kapitalkosten wurde aufgehoben, indem für nach dem Basisjahr erstmals entstehende Kosten ein Kapitalkostenaufschlag nach § 10a ARegV und für fortgeführte Kapitalkosten aus dem Basisjahr ein Kapitalkostenabzug nach § 6 Abs. 3 ARegV eingeführt wurde. Mit dem Instrument des Kapitalkostenaufschlags werden die Netzbetreiber in die Lage versetzt, Kapitalkosten, die mit Investitionen nach dem Basisjahr einhergehen, auf Basis von Plankosten im Wege eines Antragsverfahrens in der Erlösobergrenze berücksichtigen zu lassen. Im Gegenzug ermittelt die zuständige Regulierungsbehörde im Rahmen der Kostenprüfung den in den Jahren der folgenden Regulierungsperiode mit den fortschreitenden Abschreibungen auf das bisherige Sachanlagevermögen einhergehenden Rückgang der Kapitalkosten und berücksichtigt

diese Kapitalkostenabschläge direkt in den jährlich zugestanden Erlösen. Während diese Rechtsänderung für alle Investitionen nach Inkrafttreten der 2. ARegV-Novelle von 2017 rechtsgrundsätzlich problemlos umzusetzen ist, ergibt sich für Altfälle, d. h. insbesondere die Investitionen der Jahre 2007 bis 2016, ein Sonderproblem:

Eine uneingeschränkte Geltung des Kapitalkostenabzugs nach § 6 Abs. 3 ARegV für diese Investitionen würde eine Kompensation der Nachteile, die der Netzbetreiber durch die damals deutlich verzögerte Erfassung der entstehenden Kosten bereits hinnehmen musste, ausschließen. Daher hat der Verordnungsgeber mit § 34 Abs. 5 ARegV eine besondere Übergangsregelung eingeführt, wonach § 6 Abs. 3 ARegV für die Dauer der dritten Regulierungsperiode nicht anzuwenden ist, soweit es sich um Investitionen von Verteilnetzbetreibern mit erstmaliger Aktivierung im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2016 handelt. Auf diese Weise wird der positive Sockeleffekt für die dritte Regulierungsperiode prolongiert bzw. der Kapitalkostenabzug ausgesetzt. Ökonomisch und rechtlich stellt sich die – negativ zu beantwortende – Frage, ob damit ein ausreichender Kompensationseffekt erreicht wird.

Die im Folgenden vorgelegten Analysen zeigen, dass dies in wesentlichen Konstellationen nicht der Fall ist, d. h., die Netzbetreiber erfahren durch die Regelungen des § 34 Abs. 5 ARegV zwar einen wirtschaftlichen Vorteil, jedoch reicht dieser nicht aus, um die zuvor bereits endgültig und unzweifelhaft eingetretenen Nachteile aus dem Zeitverzug zu kompensieren. Dieses Ergebnis wird sowohl modellbasiert als auch auf Grundlage der Daten eines konkreten Verteilnetzbetreibers abgeleitet und ist auch bei Parametervariationen wie veränderten Preisänderungsraten, reduzierten Investitionen usw. weitgehend stabil. Insofern muss eine Verlängerung des Übergangssockels des § 34 Abs. 5 ARegV aus wirtschaftlicher Sicht und insbesondere auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive stattfinden, ein Auslaufenlassen des Übergangssockels wäre inakzeptabel. Im Rahmen der vom Bundesrat anlässlich der Verabschiedung der 2. ARegV-Novelle ohnehin geforderten Notwendigkeit einer Überprüfung der Sachgerechtigkeit des § 34 Abs. 5 ARegV rechtzeitig vor Beginn der vierten Regulierungsperiode ist daher eine Änderung des § 34 Abs. 5 ARegV im Sinne einer deutlichen Prolongation des Ausschlusses des Kapitalkostenabzugs für die hier geregelten Kosten erforderlich.

Aufsätze

Prof. Dr. Burkhard Pedell*

Ökonomisches Erfordernis einer Verlängerung der Geltung des positiven Sockeleffekts im Rahmen der Netzentgeltregulierung über § 34 Abs. 5 ARegV hinaus

Mit § 34 Abs. 5 ARegV hat der Verordnungsgeber im Rahmen der 2. ARegV-Novelle eine besondere Übergangsregelung eingeführt, der zufolge ein Kapitalkostenabzug nach § 6 Abs. 3 ARegV für die Dauer der dritten Regulierungsperiode nicht anzuwenden ist, soweit es sich um Investitionen von Verteilnetzbetreibern mit erstmaliger Aktivierung im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2016 handelt. Hierdurch wird der positive Sockeleffekt für die dritte Regulierungsperiode prolongiert. Der Beitrag befasst sich mit der Frage, ob damit aus ökonomischer Sicht ein ausreichender Kompensationseffekt mit Blick auf die Umstellung auf das System des Kapitalkostenabgleichs erreicht wird.

I. Zielsetzung und zweistufiges Vorgehen bei der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse der Angemessenheit einer Übergangsregelung

Im Folgenden soll untersucht werden, ob und in welcher Länge eine Übergangsfrist angemessen ist, innerhalb derer die positiven Sockeleffekte für Investitionen, die erstmalig zwischen

dem 1. Januar 2007 und dem 31. Dezember 2016 aktiviert wurden, weiter gewährt werden, um die nachteiligen Effekte aus der Umstellung des Systems der Kapitalkostenermittlung durch die 2. ARegV-Novelle zu kompensieren. Hierfür wird im ersten Schritt analysiert, wie sich unterschiedlich lange Übergangsfristen auf den Barwert der Investitionsrückflüsse im Vergleich mit der bisherigen ARegV und dem Barwert der Investitionen auswirken.

Die Ergebnisse zeigen, dass es durch den Konzeptwechsel auf den Kapitalkostenabgleich (KKA) gegenüber einer Fortführung der bisherigen ARegV je nach Länge der Übergangsfrist zu einer erheblichen Verschlechterung, in keinem Fall jedoch zu einer Verbesserung für den Netzbetreiber kommt. Der Barwertverlust für den Netzbetreiber ist umso größer, je kürzer die Übergangsfrist ist. Nur wenn die Übergangsfrist die Nutzungsdauern sämtlicher Investitionen der Jahre 2007 bis 2016 abdeckt, wird ein Verlust gegenüber der bisherigen ARegV vollständig vermieden.

* Der Beitrag beruht auf einem im Auftrag eines Energieversorgungsunternehmens erstellten Gutachten.