

März 2024

Kurz-Stellungnahme des FNB Gas zur Konsultation der Bundesnetzagentur zur Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens für Strom- und Gasnetzbetreiber für die 5. Regulierungsperiode (NEST)

Grundsätzliches

Für die Transformation der Gasinfrastruktur brauchen wir eine zukunftsgerichtete Regulierung. Die Grundkonzeption der Regulierung hat sich zwar in der Vergangenheit durchaus bewährt, allerdings stehen die Netzbetreiber aufgrund der Transformation der Energiewirtschaft vor erheblichen Herausforderungen.

So ist zukünftig eine Abbildung der Veränderung statt der Fokussierung auf einen eingeschwungenen Zustand notwendig. Das Ziel der Preisgünstigkeit muss an den Zielen des Klimaschutzes und der Versorgungsaufgabe gemessen werden. Gerade die Versorgungsaufgabe wird sich in der Transformation des Gassektors schnell ändern. Das Ziel der Preisgünstigkeit kann also nicht durch einen kurzfristigen Kostendruck erreicht werden, vielmehr muss vom Ziel her gedacht werden.

Für die Fernleitungsnetzbetreiber hat die Transformation der Infrastruktur mit der Planung des Wasserstoff-Kernnetzes bereits begonnen. Regulatorisch wird deren Umsetzung schon in der Mitte der 4. Regulierungsperiode und dem nächsten Basisjahr (2025) in vollem Gange sein. Grundvoraussetzung für die Finanzierbarkeit der Transformation und der damit verbundenen enormen Investitionsbedarfe ist es, dass es bei der Regulierung grundsätzlich auch weiterhin zu einem level playing field kommt und keine Infrastruktur durch schlechtere Investitionsbedingungen bei der Beschaffung von Kapital benachteiligt wird. Vielmehr müssen die jeweiligen Besonderheiten angemessen berücksichtigt werden.

Dauer der Regulierungsperiode

Eine Verkürzung der Regulierungsperioden kann nicht losgelöst von den weiteren Grundpfeilern der Regulierung bewertet werden, da die Wirkung einer solchen Maßnahme von einer Vielzahl anderer Aspekte abhängt. Eine Verkürzung der Regulierungsperioden bei ansonsten ähnlichem Instrumentarium widerspräche dem Ziel der Komplexitäts- und Aufwandsreduzierung, sondern würde voraussichtlich eher mehr Bürokratie, weil enger getaktete Verfahren bedeuten.

Eine Verkürzung wäre nur mit erheblichen Vereinfachungen vorstellbar, die die Gefahr mit sich bringen, dass man den tatsächlichen Kostenentwicklungen vor dem Hintergrund der Transformation des Energiesystems nur unzureichend Rechnung trägt. Es ist zweifelhaft, dass derartige Vereinfachungen, die vor dem Hintergrund der Transformation sehr unterschiedlichen Kostenentwicklungen der Netzbetreiber angemessen reflektieren können. Effizianzanreize werden zudem reduziert, da tatsächlich realisierte Kosteneinsparungen nur sehr kurz eine positive Ergebniswirkung für den Netzbetreiber entfalten.

Überdies löst die Verkürzung der Regulierungsperioden nicht das Problem, dass Kostenänderungen kurzfristig in der Erlösobergrenze abgebildet werden müssen. Für eine tatsächlich zeitnahe Berücksichtigung sich ändernder Kosten wäre die verkürzte Regulierungsperiode immer noch viel zu lang.

März 2024

Effizienzvergleich

Nach vier Regulierungsperioden ist davon auszugehen, dass mögliche Effizienzsteigerungen weitgehend gehoben wurden. Zudem ist der Effizienzvergleich sehr ressourcenintensiv und langwierig. Es ist heute schon sehr deutlich, dass der Effizienzvergleich insbesondere für Fernleitungsnetzbetreiber in der Transformationsphase nicht mehr sinnvoll durchführbar ist.

Die Fernleitungsnetzbetreiber haben schon immer eine hohe Heterogenität aufgewiesen, was einen sachgerechten Effizienzvergleich stets erschwert hat. Diese Heterogenität wird durch die Transformation noch erheblich steigen. So werden die Fernleitungsnetzbetreiber zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten und in einem deutlich unterschiedlichen Umfang Umstellungen ihrer Infrastruktur auf Wasserstoff vornehmen oder ggf. von Stilllegungen oder gar Rückbau betroffen sein. Anforderungen an die künftige Gas- und Wasserstoffinfrastruktur hängen zudem wesentlich von politischen Entscheidungen auf allen Ebenen (Grundsatzentscheidungen der EU sowie der Bundesregierung, aber z. B. auch kommunale Wärmeplanung) sowie von der Entwicklung der nachgelagerten Netze und der Nachfrageentwicklung bei den Letztverbrauchern ab.

Die Fernleitungsnetzbetreiber sprechen sich daher für eine ersatzlose Abschaffung des Effizienzvergleichs ab der kommenden 5. Regulierungsperiode aus.

Dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenanteile und volatile Kosten

Die Kategorisierung von Kosten als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten (dnbK) sowie als volatile Kosten ist ein wichtiger und integraler Baustein der Anreizregulierung. Eine entsprechende Einstufung stellt sicher, dass alle Kosten, die einem exogenen Einfluss unterliegen und durch die Fernleitungsnetzbetreiber nicht beeinflusst oder eingespart werden können, über die Methodik der Kostenanerkennung zeitnah und vollständig vereinnahmbar sind. Durch die Kategorisierung als dnbK können zudem Verzerrungen bei Effizienzvergleichen abgemildert werden.

Grundsätzlich bezweifeln die Fernleitungsnetzbetreiber, dass Sachverhalte von nicht beeinflussbaren Kostenanteilen, wie von der Bundesnetzagentur vorgeschlagen, über wenige Kriterien allein sachgerecht erfasst werden können. Im Allgemeinen muss sichergestellt werden, dass die von der Bundesnetzagentur angestrebte Reduzierung von Komplexität nicht mit einer pauschalen Reduzierung der dnbK einhergeht. Daher sollte weniger über eine Streichung von Kostenkategorien nachgedacht werden, sondern vielmehr darüber, welche Positionen durch die Fernleitungsnetzbetreiber nicht beeinflusst oder eingespart werden können und daher zeitnah und vollständig vereinnahmbar sein müssen und im Falle einer Fortführung des Effizienzbenchmarks von diesem auszuschließen sind.

Nutzungsdauern

Mit dem durch Regierung und Parlament im Bundes-Klimaschutzgesetz beschlossenen Umstieg auf die Nutzung klimaneutraler Energieträger ab 2045 besteht für die bestehenden Gasnetze das Risiko, dass es bei einzelnen Anlagen zum sog. „asset stranding“ kommen könnte. Für Gasnetzbetreiber und ihre Anteilseigner ist es elementar, dass der unbestritten erforderliche Umbau hin zu einer klimaneutralen Energiewirtschaft nicht zu einer Entwertung der im Vertrauen auf den Rechts- und Regulierungsrahmen getätigten Investitionen führt. Die vollständige Refinanzierung der bisher getätigten und noch zu tätigen Investitionen muss regulatorisch ermöglicht werden. Verzerrungen im Effizienzvergleich sind zwingend zu vermeiden.

Die reine Verkürzung der Nutzungsdauern führt angesichts eines in den 2040er Jahren voraussichtlich stark sinkenden Bedarfs für Gastransportkapazitäten zu einer exponentiellen Entwicklung der Netzentgelte, bei der die Nutzung des Gasnetzes auch für verbleibende Kunden vorzeitig wirtschaftlich

März 2024

unmöglich wird. Daher sind die Überlegungen der Bundesnetzagentur, Kosten in frühere Jahre mit einer noch breiteren Kundenbasis vorzuziehen, zu begrüßen. Dabei sollten Netzbetreiber entsprechend dem jeweils vorliegenden Informationsstand die Nutzungsdauern auch mehrfach anpassen können.

Bei der Vorziehung von Kosten durch degressive Abschreibungen etc. besteht auch das Risiko, dass bereits in früheren Jahren prohibitiv hohe Netzentgelte entstehen, und so verfrüht zu Absetzbewegungen von Gaskunden führen. Dies ist angemessen zu berücksichtigen; ggf. sind alternative Finanzierungsquellen heranzuziehen. Durch die stark sinkenden Anlagenwerte ist zudem zu prüfen, inwieweit zukünftig eine Ergänzung der Eigenkapitalverzinsung, zum Beispiel durch eine Umsatz- oder Betriebskostenrendite, notwendig und angemessen wäre, um den funktionsfähigen und sicheren Netzbetrieb auch langfristig bis zur endgültigen Einstellung aufrecht zu erhalten.

Genereller sektoraler Produktivitätsfaktor

Die Gasnetzbetreiber sind konfrontiert mit großen Transformationsprozessen. Eine Fortführung der bisherigen Vorgehensweise zur Herleitung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors sowie dessen Anwendung auf die Zukunft ist nicht sachgerecht.

Gerade im Bereich der Gasnetze befinden wir uns in der Situation einer z. T. individuellen Umstellung der Netze, wobei technologische Weiterentwicklungen nur in begrenztem Umfang Auswirkungen entfalten. Die Netze werden zu einem nicht unbeträchtlichen Teil entweder stillgelegt, für den Transport erneuerbarer Gase fortgeführt oder aber durch weitere Investitionen auf den Transport von Wasserstoff umgestellt. Signifikante Erweiterungsinvestitionen in das Erdgastransportnetz sind nicht mehr zu erwarten. Damit werden Produktivitätssteigerungen eher unwahrscheinlich bzw. werden sich nur noch eingeschränkt auf das Erdgasnetz auswirken. Auch negative Entwicklungen in der Produktivität sind nicht auszuschließen. Somit ist in jedem Fall ein historisch ermittelter Produktivitätsfortschritt für die Transformationsphase in der Zukunft nicht sachgerecht anwendbar.

Aus diesen Gründen sollte der generelle sektorale Produktivitätsfaktor abgeschafft werden.

Eigenkapitalzins

Die These der Bundesnetzagentur, wonach ein Eigenkapitalzinssatz für die Dauer einer Regulierungsperiode fixiert werden sollte, teilen wir. Dies schafft grundsätzlich Planungssicherheit. Darüber hinaus wäre es konsequent, eine sachgerechte und im Zeitablauf einheitliche Methodik zu verwenden, die eine fundierte Prognose zukünftiger Zinshöhen ebenfalls ermöglicht. Dabei ergibt sich für die Bundesnetzagentur zukünftig die Möglichkeit, eine zukunftsgerichtete und kapitalmarktorientierte Methodik anzuwenden, die dem Stand der Wissenschaft entspricht. Die erheblichen methodischen Mängel der vergangenen Festlegungen könnten ausgeräumt und – auch im internationalen Vergleich – marktgerechte Konditionen geschaffen werden.

Die bisherige Nutzung rein vergangenheitsbezogener Daten über einen Zeitraum von 10 Jahren steht im Widerspruch zu dem Ziel, eine zukunftsorientierte Zinsfestlegung zu treffen. Insofern sollte der Basiszins aus Daten eines deutlich kurzfristigeren Zeitraums abgeleitet werden. Zu prüfen ist außerdem, ob und inwieweit Prognosen zukünftiger Zinsentwicklungen berücksichtigt werden können. Eine Differenzierung der Eigenkapitalzinsen von Neuanlagen und Bestandsassets halten wir weder für notwendig noch für sachgerecht. Aus Investorensicht ist eine solche Differenzierung ohnehin kaum nachvollziehbar, da die Risikosituation des regulierten Netzbetriebs gesamthaft betrachtet werden muss.

März 2024

Stilllegung und Rückbau

Die Assets der Netzbetreiber stellen ein sehr hohes und wichtiges Gut im Gesamtsystem der Versorgungssicherheit sowie der technischen Sicherheit dar.

Ziel eines Netzbetreibers ist es, eine einmal getätigte Investition auch tatsächlich wirtschaftlich nutzen zu können. Ziel der Systematik und Regulierung kann es daher nicht sein, pauschal die vorzeitige Abwertung von Assets zu verursachen sowie volkswirtschaftliche Kosten durch parallele Neuschaffung von Assets und Infrastruktur zu erhöhen. Daher ist es stets geboten, vorhandene Assets sehr kritisch auf deren zukünftige Nutzungspotentiale hin zu untersuchen und Entscheidungen über eine Weiternutzung nicht nur von ggf. kurzfristig nicht erkennbaren Potenzialen abhängig zu machen. Vielfach ist noch nicht sinnvoll absehbar, von welchem Nutzungsszenario ab 2045 auszugehen ist.

Stilllegungen sollten sowohl aus der Sicht der Energiesystemplanung als auch aus der Bauplanung gebietsbezogen stets abgestimmt, koordiniert und gut begründet erfolgen. Nur so können unvermeidbare Kosten zumindest reduziert werden. Sofern es zu Stilllegungen kommt bzw. kommen muss, werden in Wechselwirkung auch Kosten auf den korrespondierenden vor- und nachgelagerten Netzebenen entstehen sowie im Bereich anderer Energieinfrastrukturen. Dies ist durch den Regulierungsrahmen adäquat zu reflektieren. Unbedingt zu beachten ist darüber hinaus die systemische Verantwortung der Netzbetreiber und der stete Vorrang von betrieblicher und technischer Sicherheit sowie der Versorgungssicherheit. Insofern sind Rückbau bzw. Stilllegungen unabdingbar mit diesen Anforderungen und auch hier möglicherweise erhöhten Kosten in Einklang zu bringen.