

NEST-Prozess zur Weiterentwicklung der Anreizregulierung – Regelungen gefährden Transformation hin zu einem klimaneutralen und wirtschaftlichen Energiesystem

Die deutsche Bundesregierung hat sich mit dem Klimaschutzgesetz verpflichtet, bis spätestens 2045 Klimaneutralität zu erreichen. Dieses Ziel stellt die Energieversorgung vor erhebliche Herausforderungen, insbesondere angesichts internationaler Entwicklungen und geopolitischer Unsicherheiten. Zudem gilt es weiterhin, alle Elemente des im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) verankerten energiepolitischen Zieldreiecks (Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit) gleichermaßen zu verfolgen, um die notwendige Transformation des Energiesystems und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erfolgreich zu gestalten. Gasförmige Energieträger sind hierfür unerlässlich: Aufgrund ihrer Flexibilität, Speicherbarkeit und infrastrukturellen Verfügbarkeit bilden sie den Eckpfeiler eines stabilen, zukunftsorientierten und transformationsfähigen Energiesystems.

Die deutschen Fernleitungsnetzbetreiber (FNB) leisten in diesem Kontext einen entscheidenden Beitrag zur Dekarbonisierung und zur Energieversorgung. Sie verantworten den sicheren Transport von Erdgas aber auch von Wasserstoff und von weiteren klimaneutralen Gasen, wie Biomethan, und unterstützen durch umfassende Investitionen in bestehende und neue Infrastruktur die sektorübergreifende Vernetzung von Strom, Wärme, Industrie und Verkehr.

Um ihrer Versorgungsaufgabe auch weiterhin gerecht zu werden und ihren Beitrag zur Transformation zu leisten, benötigen die FNB ausreichend Kapital. Das setzt das Vertrauen ihrer Investoren in ein zukunftsfähiges Regulierungssystem und kapitalmarktfähige Finanzierungsbedingungen voraus, da die FNB im Wettbewerb mit den Kapitalbedarfen anderer Infrastrukturbereiche stehen.

Mit den aktuellen Vorschlägen der Bundesnetzagentur (BNetzA) zur Ausgestaltung des zukünftigen Regulierungsrahmens für Strom- und Gasnetzbetreiber (sog. NEST-Prozess) verliert die BNetzA die Regulierungsziele und die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der FNB aus dem Blick und bringt das Zieldreieck aus dem Gleichgewicht. Damit gefährdet sie das Gelingen der Transformation, wie auch die langfristige Stabilität des Energiesystems, anstatt den Regulierungsrahmen ausgewogen und zukunftsorientiert weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund weist der Zusammenschluss der deutschen Gasfernleitungsnetzbetreiber (FNB Gas) eindringlich auf die Risiken des vorgesehenen zukünftigen Regulierungsrahmens hin, die im Zusammenspiel das Investitionsklima stark verschlechtern und den FNB notwendige unternehmerische Freiheiten entziehen. Daher sind folgende Anpassungen notwendig:

Besonderheiten der FNB angemessen berücksichtigen

- Während für Stromübertragungsnetzbetreiber (Strom-ÜNB) ein eigenes zukunftsähiges Regulierungssystem erarbeitet wird, plant die BNetzA, den Regulierungsrahmen für FNB und Strom- und Gasverteilernetzbetreiber (VNB) weitgehend einheitlich zu gestalten.
- Mit Blick auf die Versorgungsaufgabe, Transformationsverantwortung (Umsetzung Kernnetz) und Systemverantwortung (vergleichbar der Strom-ÜNB) bestehen jedoch auch zukünftig klare Unterschiede zwischen den Netzebenen, z. B. hinsichtlich der deutlich höheren durchschnittlichen Ausbau- und Investitionsbedarfe im

Fernleitungsnetz im Vergleich zum Gasverteilnetz. Zwischen 2013 und 2022 lagen die durchschnittlichen Investitionen pro km Leitung bei den FNB neunmal höher als bei den Gas-VNB. Einen einheitlichen Regulierungsrahmen undifferenziert auf derart unterschiedliche Akteure anzuwenden, wird der Struktur der Netzbetreiberlandschaft in Deutschland nicht gerecht.

- Die von der BNetzA im Rahmen des NEST-Prozesses getätigten Aussage, mit den vorgeschlagenen Neuregelungen gingen auch Verbesserungen für die Netzbetreiber einher, können die FNB nicht nachvollziehen. Positiv auswirken könnte sich ausschließlich der für die Strom-Verteilernetzbetreiber vorgesehene OPEX-Faktor, der für die FNB keine Anwendung findet.
- Wenn die FNB in Zukunft ihrer Sonderrolle für das Energiesystem weiter gerecht werden sollen, muss das Regulierungssystem diese Sonderrolle der FNB auch wieder stärker berücksichtigen. Beispielsweise könnten die im Vergleich zu den Gas-VNB deutlich höheren Investitionsvolumina der FNB mit einer OPEX-Pauschale für die aus Neuinvestitionen resultierenden Betriebskosten angemessen berücksichtigt werden.

Adäquate Kapitalverzinsung sicherstellen

- Deutschland belegt im internationalen Vergleich einen der letzten Plätze bei der Höhe der regulatorischen Eigenkapitalverzinsung für Strom- und Gasnetze.
- Bei allen Bestrebungen, Netzentgelte im Sinne von Unternehmen und Privatverbrauchern zu senken, wird der notwendige Erhalt und Ausbau der Netze nur funktionieren, wenn eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals möglich ist. Nur so kann das Ziel der Wirtschaftlichkeit dauerhaft erreicht und gleichzeitig Versorgungssicherheit garantiert sowie die Transformation hin zu Klimaneutralität realisiert werden.
- Die vorgesehene strukturelle Verschlechterung der Kapitalverzinsung schwächt die Investitionsbereitschaft potenzieller Kapitalgeber und damit die Investitionsmöglichkeiten der FNB. Finanzinvestoren zeigen sich mithin zunehmend zurückhaltend bzw. ziehen sich aus dem deutschen Markt zurück.
- Die aktuellen Vorschläge der BNetzA bei der Ausgestaltung der pauschalen Gesamtkapitalverzinsung (WACC) bergen überdies bei der Fremdfinanzierung ein neues regulatorisches Risiko. Eine risikoarme und zeitnahe Erstattung der Fremdkapitalkosten muss auch im WACC-Ansatz gewährleistet sein.

Vergangenheitsbezogenen Produktivitätsfaktor Xgen als transformationsfeindliches Element abschaffen

- Mit dem allgemeinen sektoralen Produktivitätsfaktor Xgen sollen Produktivitätssteigerungen in der Branche abgebildet werden.
- Dabei bedeutet ein positiver Xgen, dass für die FNB Potenziale zur Steigerung der Effizienz unterstellt werden, die über ihre individuellen Effizienzwerte und über die Produktivität der Gesamtwirtschaft hinausgehen. Aufgrund der Transformationsphase,

- die die FNB durchlaufen und für deren Ausmaß keine Vergleiche existieren, ist diese Annahme widersinnig und gefährdet letztlich eben jene Transformation.
- Dieses Regulierungsinstrument sollte also gerade nicht weiter verschärft, sondern abgeschafft werden.

Methodische Schwächen der Effizienzvergleiche in Zeiten wachsender Heterogenität durch angemessene Sicherheitsnetze ausgleichen

- Über individuelle Effizienzvorgaben für die Netzbetreiber stellt das Regulierungssystem den Abbau potenzieller Ineffizienzen bei den Netzbetreibern sicher. Diese werden durch einen Effizienzvergleich zwischen den FNB ermittelt.
- Bisher wurde dieser Vergleich auf nationaler Ebene zwischen deutschen FNB durchgeführt. Voraussetzung für valide Ergebnisse ist die Vergleichbarkeit der Unternehmen. Aufgrund der historischen Entwicklung auf dem Gasmarkt und der beginnenden Transformation steigt die Heterogenität der deutschen FNB immer weiter an und erschwert diese Vergleichbarkeit. Nun wird erstmalig bis 2027 ein Effizienzvergleich zwischen allen europäischen FNB durchgeführt, der auf nationaler Ebene von der BNetzA berücksichtigt werden muss.
- Durch die noch größere Heterogenität unter den europäischen FNB, die in keiner Weise mit Blick auf die zugrundeliegenden Regulierungsregime, die Versorgungsaufgabe oder ihre Größe vergleichbar sind, wird diese Problematik künftig noch weiter verschärft. Zudem weisen die im deutschen und europäischen Effizienzvergleich angewandten Methoden erhebliche Schwächen auf. So wird mit rudimentären Modellen und Vereinfachungen gearbeitet, welche die netzwirtschaftliche Realität nicht abbilden können. Damit entsteht ein sehr hohes, kaum kalkulierbares Risiko, dass FNB zu umfassenden Kostensenkungen gezwungen werden, die entgegen den Vorgaben des EnWG weder sachgerecht noch erreichbar bzw. übertreffbar sind.
- Deshalb müssen unbedingt sogenannte Sicherheitsmechanismen eingeführt werden, die zum Ziel haben, methodenimmanente Ergebnisverzerrungen in den Effizienzvergleichen auszugleichen. Stattdessen plant die BNetzA jedoch, sogar bisher schon existierende Sicherungsmechanismen weiter abzubauen.

Inflationsausgleich für Betriebskosten vorsehen

- Die BNetzA möchte bestehende Unschärfen in der Regulierungsformel korrigieren. Allerdings korrigiert sie lediglich jene Unschärfen, deren Anpassung im Ergebnis zu einer Absenkung der Erlösobergrenze im Vergleich zur heute bestehenden Regulierung führt. Bekannte Unschärfen, die sich bisher zum Nachteil der Netzbetreiber ausgewirkt haben, werden hingegen nicht korrigiert. Um eine sachgerechte Lösung zu finden, sind jedoch alle systematischen Unschärfen zu korrigieren.
- So greift die BNetzA bei der Festlegung der Erlösobergrenze eines FNB für die kommende Regulierungsperiode auf die Kosten des Basisjahres zurück. Im bisherigen Regulierungssystem gibt es zwei Jahre Zeitverzug zwischen der Entstehung der Kosten im Basisjahr und dem Start der darauffolgenden Regulierungsperiode. Trotz dieses

Zeitverzugs bekommen die Netzbetreiber aber nur für ein Jahr einen Inflationsausgleich zugesprochen. Die BNetzA will dies so beibehalten, obwohl die Regelung betriebswirtschaftlich falsch ist.

- Richtig wäre, dass im ersten Jahr einer neuen Regulierungsperiode die Basisjahrkosten nicht nur einmalig, sondern für den gesamten Zeitverzug inflationiert werden. Ansonsten werden die tatsächlichen Betriebskosten der FNB systematisch unterschätzt.

Bürokratischen Aufwand senken, der durch verkürzten Regulierungszeitraum entsteht

- Die BNetzA plant die Umsetzung einer Verkürzung der Regulierungsperioden von fünf auf drei Jahre. Ergebnis sind stark ansteigende bürokratische Anforderungen und erhöhter Kostendruck, ohne erwiesene positive Effekte zu erwarten. Daher sollte die fünfjährige Regulierungsperiode beibehalten werden.

Unzureichende Folgenabschätzungen dürfen nicht zulasten der Netzbetreiber gehen

- Im Zuge der Konsultation ihrer Rahmen- und Methodenfestlegungen hat die BNetzA Expertenaustausche organisiert. Diese haben erhebliche Defizite in der Folgenabschätzung der Behörde offengelegt. So wurden Interaktionseffekte zwischen einzelnen geplanten Maßnahmen unzureichend beleuchtet. Eine Begutachtung des Zeitverzugs beim Inflationsausgleich wurde zunächst zusammen mit der Begutachtung des Xgen beauftragt, im Nachhinein jedoch aus dem Lastenheft des Gutachters gestrichen. Auf eine Evaluierung der Prognosegüte verschiedener Methoden zur Xgen-Bestimmung gemäß gängigen wissenschaftlichen Standards wurde verzichtet.
- Angesichts der immensen wirtschaftlichen Bedeutung der Neugestaltung der Anreizregulierung erscheint dieses Vorgehen fragwürdig, wenn nicht gar fahrlässig und geht klar zulasten der FNB.

Investitionshemmende Regulierung bremst die Transformation. Der beschriebene Anpassungsbedarf erfordert politische Aufmerksamkeit sowie gezielte Initiativen, um sich abzeichnende Missstände im zukünftigen regulatorischen Rahmen zu beseitigen und das Vertrauen der Investoren in die Regulierungsprozesse wieder zu stärken. FNB Gas appelliert an die Mitglieder des Beirates der BNetzA, gegenüber der Behörde kritische Fragen zu stellen und die im EnWG verankerten Regulierungsziele durchzusetzen. Das regulatorische Handeln muss gleichgewichtig alle drei Elemente des energiewirtschaftlichen Zieldreiecks (Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit) verfolgen.