

Transparenzdefizite der Netzregulierung

Bestandsaufnahme und Handlungsoptionen

Vorstellung einer Studie im Auftrag von Agora Energiewende

Berlin, 22.6.2015

Inhalt und Ziele der Studie

- **Bedeutung einer Transparenz der Regulierungspraxis und Datenverfügbarkeit herausarbeiten** (Kapitel 2.1 u. 2.2)
- **Theorie und Praxis der Transparenz bzgl. Stromnetze darstellen** (Kapitel 2.3 u. 3.1)
- **Transparenzdefizite benennen** (Kapitel 3)
- **Maßnahmen zur Behebung der Defizite aufzeigen** (Kapital 4)
- **Abgrenzung des Transparenzbegriffs**
 - Innenperspektive: Transparenz für die Behörde
 - Außenperspektive: Öffentliche Transparenz = Gegenstand der Studie

Worum geht es?

- **10 Jahre Netzregulierung (seit Novellierung EnWG in 2005)**

Phase 1: Genehmigungspflicht Strom- und Gasnetzentgelte

- Zwei Genehmigungsrounden: 2006/07 und 2008

Phase 2: Anreizregulierung ab 1.1.2009

- 1. Regulierungsperiode 2009/13
- 2. Regulierungsperiode 2014/18

- ca. 900 Netzbetreiber (Strom), Regulierung: sowohl Bundes- und Länderzuständigkeit

- **Energiewende**

- **Evaluierung / Novellierung der Anreizregulierung**

Wozu Daten? Wozu Transparenz?

(1)

Transparenz ist Voraussetzung

- für eine informierte Öffentlichkeit als Fundament eines demokratischen Rechtsstaates
- als Grundlage für politische Diskussion komplexer Umbrüche, z.B. Energiewende

Aktuell jedoch:

- Regulierungsdiskussionen bislang rein qualitativ, ohne quantitative Fundierung
- Ohne Daten ist vollständige Problemanalyse nicht möglich
- Ebenso keine Nutzen-Kosten-Abschätzung möglich
- Ohne verfügbare Daten keine Evaluierung der Anreizregulierung im Hinblick auf den wirtschaftlichen Erfolg (oder Misserfolg) der Netzbetreiber

Wozu Daten? Wozu Transparenz?

(2)

Im energiepolitischen Kontext:

1. Planung, Umsetzung und Kontrolle politischer Entscheidungen

- Bewertung von Handlungsalternativen
- Umsetzung / Steuerung
- Evaluierung

2. Verbraucherschutz

- „Rechnung“ zahlt stets der Kunde
- Bislang unzureichende Beteiligung der Verbraucher

3. Effizienter Netz- und Marktzugang

- Garant für Level-Playing-Field

Zentrale offene Fragen

- **Was kostet das Netz?**
- **Wie haben sich die Kosten seit Beginn der Regulierung entwickelt?**
- **Wie investitionsfähig sind die Netzbetreiber?**
- **Verdienen Netzbetreiber genug? Zu wenig? Zu viel?**
- **„Zahlen wir zu viel? Oder zu wenig?“ (BNetzA-Zitat)**
- **Wie erfolgreich ist die Regulierung der Stromnetze?**

Offene Fragen trotz zahlreicher Berichte und Publikationen der BNetzA

Aktueller gesetzlicher Rahmen

- **EnWG**

- § 74 EnWG, Wortlaut:

Veröffentlichung von Verfahrenseinleitungen und Entscheidungen

Die Einleitung von Verfahren nach § 29 Abs. 1 und 2 und Entscheidungen der Regulierungsbehörde auf der Grundlage des Teiles 3 sind auf der Internetseite und im Amtsblatt der Regulierungsbehörde zu veröffentlichen.

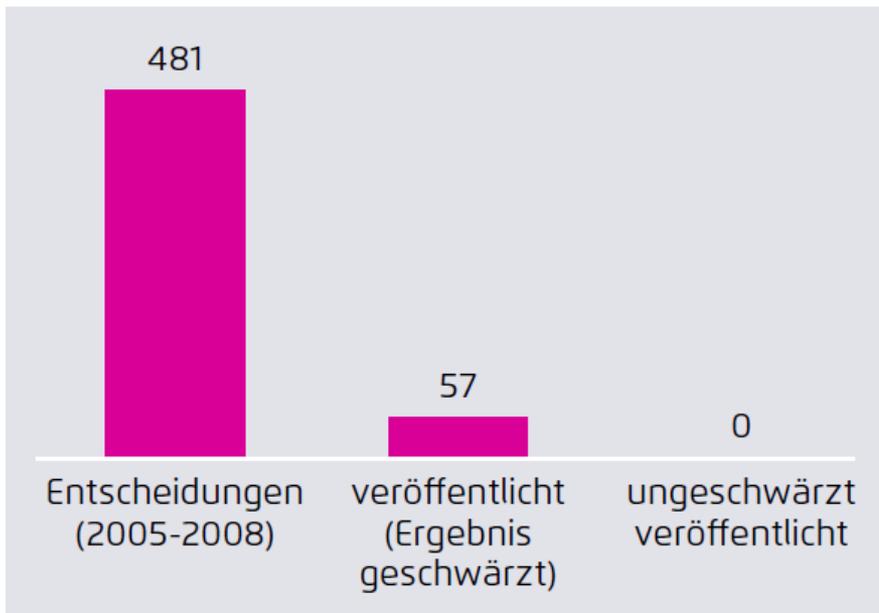
- § 6b EnWG (Veröffentlichungspflicht für Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen des Netzbetriebs)
- **StromNEV, StromNZV, ARegV, EEG**
- **Informationsfreiheitsgesetz (IFG)**, teilw. auf Landesebene
- **Europäisches Recht**

§ 74 EnWG in der Praxis

(1)

(Veröffentlichung behördlicher Entscheidungen)

BNetzA-Genehmigungsentscheidungen Stromnetzentgelte 2005 bis 2008: Veröffentlichungen gemäß § 74 EnWG (Anzahl)* Abbildung 1



*inklusive Organleihe; Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Bundesnetzagentur

§ 74 EnWG in der Praxis

(2)

(Veröffentlichung behördlicher Entscheidungen)

Entscheidungen zu Stromnetzentgelten und Erlösobergrenzen (EOG) seit 2005 (geschätzt)

Tabelle 2

Regulierungs- behörde	Anzahl der Strom- netzbetreiber* (teilweise geschätzt)	Anzahl der Stromnetzentgelt- Entscheidungen (geschätzt)**	Gemäß § 74 EnWG auf Internetseite veröffentlicht?	Ergebnisse (EOG) veröffentlicht?
Baden-Württemberg	115	460	nein	ja (100 %)
Bayern	213	852	nein	nein
Hessen	40	160	nein	nein
Niedersachsen	57	228	nein	nein
Nordrhein-Westfalen	120	480	nein	nein
Rheinland-Pfalz	52	208	nein	nein
Saarland	20	80	nein	nein
Sachsen	34	136	nein	nein
Sachsen-Anhalt	28	112	nein	nein
	772	3.088		
BNetzA				
<i>originäre Zuständigkeit</i>	100	400	<15% (alle geschwärzt)	nein
<i>Organleihe**</i>	93	372		
	872	3.488		

§ 74 EnWG in der Praxis

(3)

(Veröffentlichung behördlicher Entscheidungen)

BNetzA-Beschluss mit Schwärzung des Datums, des Aktenzeichens und des Namens des Netzbetreibers

Abbildung 2

The image shows two pages of a document from the Bundesnetzagentur (BNetzA). The left page is the cover of a decision, and the right page is the first page of the decision's content. Both pages have several areas of information redacted with black bars.

Left Page (Cover):

- Logo of Bundesnetzagentur
- Beschlusskammer 9
- Aktenzeichen: [redacted]
- Beschluss**
- Auf Antrag der [redacted]
- Antragstellerin -
- durch den Vorsitzenden Halmut Fuß,
den Beisitzer Dr. Jörg Mallosok
und den Beisitzer Roland Naas,
- In dem Verwaltungsverfahren nach § 26 Abs. 2 ARagV i.V.m. § 29 Abs. 1 EnWG,
§ 32 Abs. 1 Nr. 1 und § 4 ARagV sowie § 29 Abs. 1 EnWG i.V.m. § 32 Abs. 1 Nr. 11 ARagV,
u.a.
- wegen Neufestlegung der kalenderjährlichen Erlösbergrenzen

Right Page (Content):

- enthält Betriebs- und Geschäftskleinreise
- am [redacted] beschlossen:
- 1. Die kalenderjährlichen Erlösbergrenzen der Antragstellerin werden für den Zeitraum der ersten Regulierungsperiode gemäß Anlage 1 dieses Beschlusses neu festgelegt.
- 2. Die darüber hinausgehenden Pflichten und Nebenpflichten aus dem Beschluss vom [redacted] bleiben unberührt und beziehen sich für den unter Ziffer 1 genannten Zeitraum auf den übernommenen Netzteil.
- Gründe**
- I.
- Die Beschlusskammer hat gemäß § 26 Abs. 2 der Anreizregulierungsverordnung vom 29.10.2007 - ARagV - (BGBl. I S. 2529) zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20.12.2012 (BGBl. I S. 2730) auf Antrag der beteiligten Netzbetreiber ein Verfahren zur Neufestlegung der Erlösbergrenzen nach § 26 Abs. 2 ARagV i.V.m. § 32 Abs. 1 Nr. 1, § 4 ARagV und § 29 Abs. 1 EnWG eingeleitet.
- Die Landesregulierungsbehörde, in deren Gebiet die Antragstellerin ihren Sitz hat, wurde gemäß § 55 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 07.07.2005 - EnWG - (BGBl. I S. 1970) zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 20.12.2012 (BGBl. I S. 2730) über die Einleitung des Verfahrens informiert.
- Die kalenderjährlichen Erlösbergrenzen der Antragstellerin wurden erstmals mit Beschluss vom [redacted] unter dem Aktenzeichen [redacted] festgelegt. Diese Entscheidung wurde abgeändert [redacted]. Die darin festgelegten kalenderjährlichen Erlösbergrenzen werden mit diesem Beschluss wiederum abgeändert.
- Die Anpassung des Verbraucherpreisindex wurde für alle Kalenderjahre der Regulierungsperiode berücksichtigt. Weitere Anpassungen der Erlösbergrenze bleiben unberührt.

2

§ 74 EnWG in der Praxis

(4)

(Veröffentlichung behördlicher Entscheidungen)

BNetzA-Beschluss mit vollständiger Schwärzung der Prüfungsergebnisse

Abbildung 3

The image shows a two-page document from the Bundesnetzagentur (BNetzA). The left page is the decision itself, and the right page shows redacted content. The left page contains the following text:

Bundesnetzagentur
– Beschlusskammer 8 –
BK 8-07/203

Beschluss
in dem Verwaltungsverfahren
auf Grund des Antrags

der E.ON edis Netz GmbH, Langewahler Str. 60, 15517 Fürstenwalde/Spree, vertreten durch die Geschäftsführer,

Antragstellerin,

wegen: Genehmigung von Netzentgelten gem. § 23a EnWG

hat die Beschlusskammer 8 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

durch
den Vorsitzenden Dr. Alfred Feuerborn,
den Beisitzer Rainer Bender und
den Beisitzer Daniel Metz

am 08.08.2008

The right page is titled "b) Prüfungsfeststellungen" and contains several paragraphs of text that have been completely redacted with black bars. The page number "36" is visible at the top of this page.

Warum Schwärzungen?

- **Schutz von „Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“**
- **Definition:** Informationen, die (a) nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und (b) an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.
- **Berechtigtes Interesse** dann gegeben, wenn zu befürchten steht, dass durch die Offenbarung einer bestimmten Information die Wettbewerbsposition des Informationsinhabers beschädigt werden könnte (BVerfG, 1 BvR 2087/03, Rz. 85)
- **Stromnetz = natürliches Monopol**
→ Es herrscht weder tatsächlicher noch potentieller Wettbewerb
- **Selbst wenn berechtigtes Interesse bestünde:**
§ 74 EnWG (Veröffentlichungspflicht) = „Offenbarungsbefugnis“;
öffentliches Interesse überwiegt Geheimhaltungsinteresse
(BGH, EnZR 11/14 vom 14.4.2015, Rz. 25f.)

BNetzA: Eigene Zweifel an bisheriger Praxis

„An der Veröffentlichung unternehmensindividueller Daten, insb. der Erlösobergrenzen, sieht sich die Bundesnetzagentur durch die Behauptung von Netzbetreibern gehindert, es handele sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 71 EnWG. **Die BNetzA teilt diese Auffassung nicht.** Die Durchsetzung ihrer Auffassung würde aber erfordern, eine Vielzahl von Grundsatzrechtsstreitigkeiten zu führen. Insofern ist eine gesetzliche Klarstellung für alle Beteiligten der sinnvollere Weg.“

(Bundesnetzagentur: Bericht der Bundesnetzagentur für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur Evaluierung der Anreizregulierung, 21.01.2015, S. 333 f.)

Kosten der Intransparenz?

(1)

- **Behördliche Praxis der verhandelten Genehmigung**
 - Phase 1 (2006/07): Genehmigungsverfahren mit Verhandlungselement → Ziel: Rechtsmittelverzicht des Netzbetreibers; weitverbreitete Praxis
 - Keine Veröffentlichung solcher Vereinbarungen
 - Auch keine Veröffentlichung außergerichtlicher Vergleiche
 - Wirtschaftliche Dimension (Studie, S.21):
 - Bei ca. 18 Mrd Euro Netzkostenvolumen würde eine um 2 %-Punkte geringere Kürzung jährlichen Mehrkosten für Netznutzer i.H.v. 360 Mio. Euro entsprechen

Gäbe es diese Praxis, wenn Transparenz herrschte...?

Kosten der Intransparenz?

(2)

- **Festlegung der Eigenkapitalverzinsung für die zweite Regulierungsperiode (2014 bis 2018)**
 - Datenlücke bzgl. der wirtschaftlichen Dimension der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung: Bislang keine konkreten Zahlen, auch nicht aggregiert
 - Erste Schätzungen anhand des Evaluierungsberichts zur Anreizregulierung: EK-Verzinsung = ca. 10% der Netzkosten
→ EK-Verzinsung ca. 1,8 Mrd. pro Jahr
 - BNetzA-Festlegung 2011 für Zinssatz 2014 bis 2018: 9,05%
 - Seite 21/22 der Studie: EK-Zinssatz könnte bei 7,53% liegen (Grund: Zeitpunkt der Festlegung & Höhe des Wagniszuschlages)
 - Differenz = 360 Mio. Euro/Jahr bzw. 1,8 Mrd./Regulierungsperiode

Wäre die Entscheidung der BNetzA bei Transparenz dieser Dimensionen auch so ausgefallen?

Praxis im Ausland (Niederlande)

Veröffentlichte Daten der niederländischen Netzbetreiber

Tabelle 4

Einnahmen	Kosten	Effizienzwerte	Technische Daten
<ul style="list-style-type: none"> → Umsatzerlöse → Erträge aus Anbindungsentgelten → Sonstige Einnahmen → Einnahmen aus nicht preisregulierten Aktivitäten 	<ul style="list-style-type: none"> → Anlagevermögen, Gesamtkosten der Kostenbasis → Realisierte Erweiterungsinvestitionen, Buchwerte, Abschreibungen, Anlagezeiträume → Gesamtbeschaffungskosten → Kosten für Systemdienstleistungen → Abschreibungen → Betriebskosten (vergangene und effiziente); sonstige Kosten für Leistungserbringungen, Dienstleistungskosten, Kosten für vorgelagerte Netze, Personalkosten → Gesetzliche Rücklagen, Kosten für F&E und Kunst → Rückstellungen für zweifelhafte Forderungen → Lokale Steuern 	<ul style="list-style-type: none"> → Individuelle Effizienzwerte der Netzbetreiber → X-Faktoren, Q-Faktoren → Effiziente Kosten der folgenden Regulierungsperiode → Zulässige Erlöse → Erreichte Einsparungen der letzten Regulierungsperiode → Durchschnittliche Gesamtkosten 	<ul style="list-style-type: none"> → Pro Kundengruppe: <ul style="list-style-type: none"> → vertragliche Leistung → maximale Leistung pro Monat/Jahr → Standardtarif → Blindleistung → Eingespeiste Menge pro Spannungsebene <ul style="list-style-type: none"> → Menge gesamt → maximale Menge (absolut und Zeit)

E-Bridge (2014), S. 49

Praxis im Ausland (Großbritannien)

Figure 3.1 Capital expenditure in 2010-11 (£2010-11)

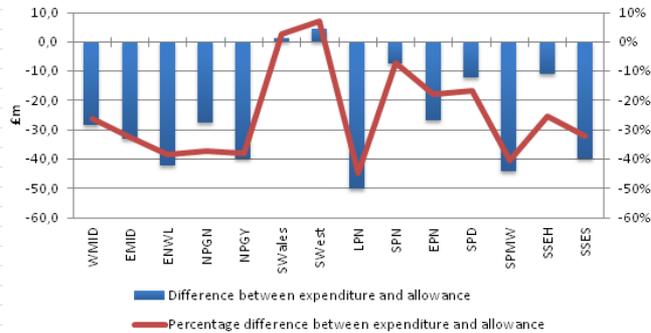
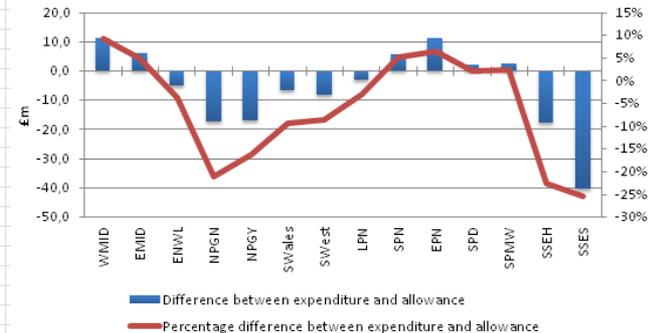


Figure 3.2 Operational expenditure in 2010-11 (£2010-11)



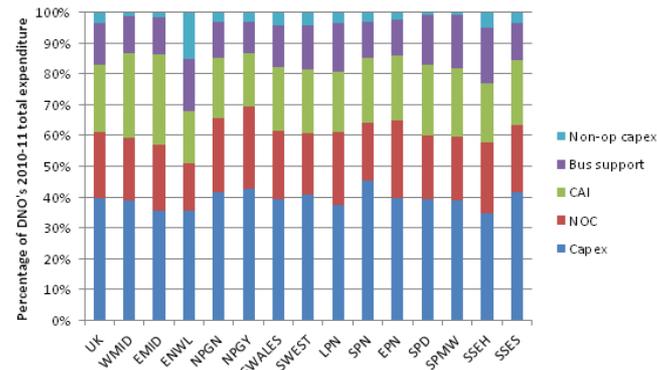
Breakdown of capital and operating expenditure

Table not in report

Breakdown of Expenditure by DNO

£m 2010-11 price basis	Capex	NOC	CAI	Bus support	Non-op capex
UK	960,6	529,8	524,5	331,0	87,7
WMID	81,4	43,4	57,3	25,6	2,4
EMID	69,1	41,8	56,8	23,5	2,8
ENWL	68,6	30,0	33,1	32,7	29,7
NPGN	46,6	26,9	21,8	13,0	3,4
NPGY	65,2	40,8	27,0	15,3	4,7
SWALES	42,7	24,1	22,2	14,6	4,7
SWEST	62,0	30,4	31,3	21,7	6,2
LPN	62,5	40,2	32,3	26,8	5,7
SPN	95,5	40,4	44,1	25,2	6,4
EPN	123,4	78,6	65,0	36,9	6,9
SPD	61,5	32,8	35,9	25,2	1,6
SPMW	65,2	34,9	37,2	29,6	1,1
SSEH	32,5	21,3	17,8	16,8	4,8
SSES	84,7	44,2	42,6	24,3	7,3

Figure 3.3 Breakdown of each DNO's expenditure in 2010-11



Überwindung des Transparenzdefizits

(1)

- **Verfügbarkeit behördlicher Entscheidungen sicherstellen**
durch Umsetzung/Anwendung § 74 EnWG
- **Transparenz behördlicher Verfahren verbessern (Nebenabreden, öffentlich-rechtliche Verträge etc.)**
durch Umsetzung/Anwendung § 74 EnWG und durch Einführung eines Verfahrensregisters
- **Verfügbarkeit elektrizitätswirtschaftlicher- und betriebswirtschaftlicher Netzbetreiberdaten sicherstellen**
durch Schaffung eines Datenregisters für veröffentlichungspflichtige Daten bei der BNetzA unter Einbindung der Landesregulierungsbehörden

Überwindung des Transparenzdefizits

(2)

- **Zuverlässigkeit veröffentlichungspflichtiger Daten sicherstellen**
durch verbindliche Festlegung der definitorischen Basis und aktive Überwachung durch BNetzA
- **Verfügbarkeit von Statistiken für Forschungszwecke gewährleisten (Akteneinsicht)**
durch Regelung analog § 12f EnWG
- **Ausgewogenheit des Regulierungsprozesses herbeiführen (Verfahrensbeteiligung Dritter)**
durch Ergänzung des § 66 EnWG (Beteiligungsrecht für Verbrauchervertreter auf Antrag), Ergänzung des § 79 EnWG (Beschwerderecht für beigeladene Verbrauchervertreter), Ergänzung des § 84 EnWG (Akteneinsichtsrecht für beigeladene Verbrauchervertreter), Antragsrecht und gerichtliche Beschwerdebefugnis für Verbände bei Nichterfüllung gesetzlicher Pflichten durch Netzbetreiber oder Regulierungsbehörden

Energie
Infrastruktur
Wettbewerb

infra
: COMP

Strategische Beratung
Sachverständigen-Büro

Kevin Canty

Dircksenstr. 41

10178 Berlin

T: +49-30-2345.8961

F: +49-30-2345.9754

kevin.canty@infracomp.de

www.infraCOMP.de