



Energie. Weiter denken

STELLUNGNAHME

Zur Konsultation eines Beschlusses hinsichtlich der Festlegung von Vorgaben zur Durchführung der Kostenprüfung zur Bestimmung des Ausgangsniveaus der Betreiber von Gasversorgungsnetzen i.S.d. § 3 Nr. 6 EnWG für die vierte Regulierungsperiode nach § 6 Abs. 1 ARegV

Aachen, 13.01.2021

Bearbeiter/in:

Oliver Radtke
Micha Ries
Michael Seidel
Britta Spindler

Sehr geehrter Herr Dr. Schütte,

Die Beschlusskammer 9 der Bundesnetzagentur hat am 09. Dezember 2020 die Einleitung eines Verfahrens der Festlegung BK9-20/605 (Vorgaben zur Durchführung der Kostenprüfung zur Bestimmung des Ausgangsniveaus der Betreiber von Gasversorgungsnetzen i. S. d. § 3 Nr. 6 EnWG für die vierte Regulierungsperiode nach § 6 Abs. 1 ARegV) veröffentlicht und zur Konsultation gestellt.

Die Adressaten sowie die betroffenen Wirtschaftskreise und Verbraucher erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 18.01.2021. Auch B E T Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH hat die Unterlagen sowie den angedachten Prozess der Datenerhebung analysiert, bewertet und nimmt gerne nachfolgend die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

B E T Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH hat nicht nur die Marktöffnung im Gas aktiv mitgestaltet, auch wurden eine Vielzahl der deutschen Verteilnetzbetreiber im Gas bei den Kostenprüfungen vor und insbesondere auch nach Einführung des EnWG begleitet. Ergänzend zu unserer Tätigkeit für Netzbetreiber haben wir uns intensiv aus gesamtgesellschaftlicher Sicht vor dem Hintergrund der Umgestaltung des Energiesystems zu Erneuerbaren Energien und flexiblen Verbrauchern mit regulatorischen Fragen wie der Berücksichtigung von steigenden Investitionen im Verteilnetz oder aber mit einer innovativen künftigen Netzentgeltssystematik beschäftigt und in die öffentliche Diskussion eingebracht.

Allgemeines

Der Aufwand einer Datenabfrage über die 5 vergangenen Jahre erscheint uns als nicht angemessen und nicht durch die Verordnung gedeckt. Fraglich ist, welche Motivation die BNetzA hiermit verfolgt. § 4, Abs. 2 GasNEV regelt klar, dass „ausgehend von den Gewinn- und Verlustrechnungen für die Gasversorgung des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres [...] eine kalkulatorische Rechnung zu erstellen“ ist. Die Absicht eines Mehrjahreskostenvergleichs zur Identifikation von Besonderheiten im Basisjahr geht unseres Erachtens nach fehl. Die Unstetigkeit von Kostenentwicklungen kann in keiner Weise als Indiz für Besonderheiten im Basisjahr herangezogen werden, denn „es liegt in der Natur der Sache, dass einzelne Kosten des Netzbetreibers von Jahr zu Jahr in gewissem Umfang schwanken“. Diesen Sachverhalt müsse sowohl die regulierende Behörde als auch der Netzbetreiber akzeptieren. (OLG Schleswig, Beschluss 53 Kart 4/18). Unter der Nennung von konkreten Anhaltspunkten über das Vorliegen von Ausreißern kann eine Nachweisführung zur Betriebsnotwendigkeit durchaus geführt werden. Die pauschale Abfrage über 5 Jahre ist jedoch als unverhältnismäßig zu werten. Systembedingt werden für die Ermittlung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung die Daten des Basisjahres und des Vorjahres benötigt, da sich die u. a. aus dem Mittelwert von Jahresanfangs- und Endbestand errechnet. Sämtliche vorherigen Jahre jedoch sind ohne Belang für die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung. Es dürfen keine Mittelwerte über die genannte Betrachtungsweise hinaus gebildet werden. Die Abfrage über zusätzliche drei vergangene Jahre führt zu keinem Erkenntnisgewinn. Sie nutzt weder den Adressaten noch der BNetzA. Die Abfrage im Erhebungsbogen ist daher in jedem Fall entbehrlich und wir regen an, auf diese Abfrage zu verzichten.

Das Befüllen der Erhebungsbögen, die Datenbeschaffung und die Kommentierung und Erläuterung in der von der BNetzA gewünschten Granularität bedeuten für die Adressaten neben den vielfältigen anderweitigen (auch regulatorischen) Anforderungen im Netz einen hohen, zusätzlichen Aufwand. Dieser kann zwar zumindest teilweise durch Dienstleistung und Beratung kompensiert werden, dennoch müssen betriebsfremde Dritte durch die Adressaten zunächst einmal thematisch eingeführt und mit der Datenlage vertraut gemacht werden. Die Kosten dieser Dienstleistung und Beratung werden noch nicht einmal anteilig im Rahmen der Kostenprüfung berücksichtigt. Dies bedeutet, dass der Aufwand der Kostenprüfung vollumfänglich zu Lasten der Adressaten geht. Vor diesem Hintergrund ist der Umfang der Datenabfrage auf das Nötigste zu reduzieren. Unnötiger Aufwand ist zu vermeiden und jedwede unnötige oder überflüssige sowie rechtlich fragwürdige Datenabfrage, sei sie noch so klein, ergibt in der Summe der möglichen Reduzierung eine sinnvolle und angemessene Größe, welche einem effizienten und fristgerechten Verfahren zugutekommt.

Wir regen zudem an, denjenigen Netzbetreibern, welche das vereinfachte Verfahren beantragt haben, eine reduzierte Datenabfrage anzubieten.

B E T

Schlüsselung

Das Register der Schlüsselabfrage sehen wir generell sehr problematisch. Einerseits sind die abgefragten Informationen überwiegend Gegenstand der eigentlichen Tätigkeitsabschlüsse und dort beschrieben, andererseits sollen geschlüsselte Werte beispielsweise im Register „B_Bilanz“ genannt und vermutlich plausibilisiert werden. Vielfach schlägt diese Prüfung aber fehl, wenn beispielsweise kombinierte Schlüssel Anwendung finden und die Buchungen über die interne Kostenstellenrechnung ebenfalls geschlüsselt erfolgt. Das Eintragen und Erläutern dieser Vorgänge führt zu keinerlei Erkenntnisgewinn, der sich auf die tatsächliche Kostelage der Adressaten auswirkt. Das Ausfüllen dieses Registers für mehrere Rollen wäre mit sehr hohem Aufwand verbunden. Zudem hätte die Abfrage der Schlüssel 2020 (Basisjahr) vollkommen gereicht. Gerade hier stehen aber Aufwand und Nutzen in keinem Verhältnis zueinander.

Die Abfrage nach den verwendeten Schlüsseln und die sich daraus resultierenden Werte ist sehr aufwendig und wird an diversen Stellen abgefragt: A2_, B_Bilanz, G_GuV, C3_SaLi und B4_Darl_Spiegel. Grundsätzlich sollte gelten:

1. Die Sachgerechtigkeit der Schlüsselung wird im Rahmen der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer detailliert geprüft und durch die Testierung bestätigt.
2. Eine Prüfung der korrekten und sachgerechten Schlüsselung ist somit erfolgt und ist in diesem Zusammenhang durch die BNetzA nach unserer Auffassung nicht zusätzlich erforderlich.
3. Es werden die geschlüsselten Werte als davon Position je GuV- und Bilanzposition abgefragt, nach unserer Einschätzung ist dies analog der vergangenen Kostenprüfungen ausreichend.

Wir regen an, den geprüften und testierten Tätigkeitsabschluss als sichere und vollständige Datengrundlage anzuerkennen und den zusätzlichen Aufwand im Rahmen der Datenerhebung zu reduzieren. Auf die Abfrage der verwendeten Schlüssel und deren jeweiligen Werte kann dem entsprechend verzichtet werden.

Unnötige Datenabfragen im Erhebungsbogen

Bei der Sichtung des Erhebungsbogens fällt auf, dass diverse Daten nicht für die Prüfung der basisjahrrelevanten Kosten erforderlich sind oder der Behörde bereits vorliegen. So werden beispielsweise im Rahmen der Festlegung von zusätzlichen Bestimmungen für die Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen und Tätigkeitsabschlüssen gemäß § 29 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) i. V. m. § 6b Abs. 6 Sätze 1 und 2, Abs. 1 Satz 1 EnWG detaillierte Zusatzangaben zu Bilanz- und GuV Positionen verlangt. Die Doppelabfrage ist weder effizient noch nötig.

Wie auch bei der Bilanz werden in der GuV die Positionen für den Strombereich abgefragt. Auch in der GuV ist diese Abfrage entbehrlich, da dies nicht Bestandteil der vorliegenden Verfahren ist.

An verschiedenen Stellen im Erhebungsbogen werden separate Daten zu Kosten im Zusammenhang mit Wasserstofftransport abgefragt. Die Abfragen zum Wasserstofftransport sind intransparent und unverständlich. Was wird hiermit beabsichtigt? Aktuell gibt es weder eine rechtssichere Regelung noch eine Verständigung zur möglichen Abgrenzung von Kosten und Erlösen, welche aus dem Transport und der Verteilung von Wasserstoff entstehen. Die Rechtmäßigkeit der Abfrage im Erhebungsbogen muss in Zweifel gezogen werden. Die Abfrage im Erhebungsbogen ist daher entbehrlich und wir regen an, auf diese Abfrage zu verzichten.

Des Weiteren werden die Kosten und Erlöse je Kostenart „davon für Messung und Messstellenbetrieb“ abgefragt. Im Gasnetzbereich ist eine Ausgliederung Messstellenbetriebes, analog zum Strombereich, nicht angebracht. Insofern ist diese Abfrage überflüssig und sollte unter Berücksichtigung des erheblichen zusätzlichen Datenerfassungsaufwands entfallen.

Die separate Abfrage eines Anlagenspiegels mit handelsrechtlichen Wertansätzen ist nicht zwingend zusätzlich erforderlich, da der Anlagenspiegel Gegenstand der Abfrage zum Regulierungskonto ist. Eine erneute Abfrage stellt eine Mehrbelastung für die Adressaten dar. Auf die erneute Abfrage des Anlagenspiegels kann daher verzichtet werden.

B E T

Im Reiter C3_SaLi wird die Summen- und Saldenliste des Unternehmens detailliert abgefragt. Auf die Abfrage der Daten für das Gesamtunternehmen kann verzichtet werden. Dies ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und muss nicht durch die BNetzA geprüft werden. Insbesondere bei vertikal integrierten Stadtwerken stellt dies einen erheblichen zusätzlichen Aufwand dar.

Das Tabellenblatt A1 Fragen beinhaltet viele Fragen, die sich aus den Datenabfragen der anderen Tabellenblätter erschließen. Darüber hinaus sind teilweise unnötige Fragen enthalten, die nicht für das Verfahren relevant sind. Wir würden anregen, diese zu prüfen und den Umfang zu mindern.

Bericht

Die Anforderungen an den Bericht sind auch für die vierte Regulierungsperiode wieder zunehmend kleinteilig und teils sehr diffizil. Der Aufwand bei den betroffenen Adressaten wächst damit weiter an. Aufwand und Nutzen stehen vielfach in keinem Verhältnis zu einander, dies haben die vergangenen Prüfungen gezeigt. Die BNetzA beabsichtigt, die 20 wertmäßig größten Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen (> 5.000 €) detailliert abzufragen. Die Aufbereitung der einzelnen Maßnahmen bedeutet für die Unternehmen in der Erfassung einen erheblichen Mehraufwand. In der Regel werden einzelne Maßnahmen wertmäßig nicht vollständig in den Systemen erfasst. Beispielsweise werden Gemeinkosten oder andere Querschnittsfunktionen im technischen Bereich nicht einzelnen Maßnahmen zugeordnet.

Im Rahmen des Berichts werden sehr detaillierte Erläuterungen in Bezug auf Dienstleistungsbeziehungen gefordert. Für die Erläuterung der Dienstleistungsbeziehungen sollte die Behörde eine Definition zur Verfügung stellen, wie diese abzugrenzen sind. Die Darlegung der Kosten für Dienstleistungen verlangt einen Nachweis der Angemessenheit der Preise. Hierzu möchten wir ausführen, dass bereits im Rahmen der Kostenprüfung zur 3. Regulierungsperiode unter hohen Aufwendungen Ableitungen über die Marktgerechtigkeit von Preisen erstellt wurden, welche mehrheitlich von der BNetzA nicht akzeptiert wurden. Es entzieht sich der Kenntnis der Netzbetreiber wie hoch ein der BNetzA angemessen erscheinender wettbewerblicher Preis sein darf. Wir bitten daher um Klarstellung, wie der Nachweis erfolgen soll oder um komplette Eliminierung dieser Angaben im Bericht. Wir verweisen hierzu auch auf das OLG Schleswig (Beschluss 53 Kart 4/18), wonach die BNetzA konkrete Anhaltspunkte über erhöhte Kosten vortragen sollte.

Darüber hinaus ist der Hinweis „die Detailtiefe der Erläuterung muss mit der Bedeutung der Bilanz/GuV Position für das Ausgangsniveau korrespondieren“ intransparent und lässt offen, ab welcher Grenze detaillierte Erläuterungen erforderlich sind.

Es ist außerdem nicht ersichtlich, warum die EK Quote des Netzes gesondert thematisiert werden muss. Gem. § 6 Abs. 2 GasNEV „ergibt sich [die Eigenkapitalquote] rechnerisch als Quotient aus dem betriebsnotwendigen Eigenkapital und den kalkulatorisch ermittelten Restwerten des betriebsnotwendigen Vermögens zu historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die Eigenkapitalverzinsung (Eigenkapitalquote EK I) wird kalkulatorisch für die Berechnung der Netzentgelte auf höchstens 40 Prozent begrenzt. Die Fremdkapitalquote ist die Differenz zwischen 100 Prozent und der Eigenkapitalquote.“ Das Vorgehen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung ist mit der Begrenzung des Eigenkapitals auf 40 % abschließend geregelt und bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Bezugnehmend auf die Erläuterungen zur Gewinn- und Verlustrechnung halten wir es für entbehrlich, nochmals die fünf größten aufwandgleichen Kostenarten separat aufzuführen und zu erläutern. Ein Nachweis und die Erläuterung der Entwicklung zwischen 2016 und 2020 ist darüber hinaus extrem aufwendig und nach unserer Auffassung unzumutbar. Der Nachweis kann nur durch Vorlage der Belege umgesetzt werden. Im Sinne einer effizienten, nachvollziehbaren und fristgerechten Prüfung der Kostenmeldung stellen wir anheim, diese Anforderung noch einmal zu überdenken. Die Prüfungsvorgänge sollten einfacher und schneller werden. Ein unnötiges Aufblähen der Dokumentation nebst Belegen, Berichten und Erläuterungen birgt auch die ungewollte Möglichkeit, die Übersichtlichkeit eines Prüfungsvorgangs zu gefährden und den Vorgang dadurch fehleranfällig und unnötig zeitintensiv werden zu lassen.

B E T

Die Aufstellung eines Mehrjahresvergleichs der Kosten 2020 gegenüber dem arithmetischen Mittelwert 2016 bis 2019 halten wir für unzumutbar. Berechnungen dieser Art können problemlos im Prüfertool der Bundesnetzagentur durchgeführt werden.

Wir regen zudem an, die Inhalte, Informationen und Erläuterungen des Tätigkeitsabschlusses explizit als alternative Informationsquelle (ggf. mit Benennung der Fundstelle) zuzulassen.

Der Gliederungspunkt „2.6. Erläuterung zu den Saldenlisten“ ist entbehrlich, da, wie die BNetzA auf Seite 18 der konsultierten Stellungnahme selbst schreibt, alle Informationen aus dem Kontenplan und der Saldenliste im Erhebungsbogen hervorgehen. Welcher gesonderten Erläuterung es hierzu bedarf und warum diese nötig ist, erschließt sich nicht. Ebendies gilt für Punkt 2.10. Erläuterungen zum Anlagenspiegel.

Details zu Netzübergängen, insbesondere zu den angewandten und fortgeführten Nutzungsdauern, sowie zur Ermittlung der historischen AHK wurden der Bundesnetzagentur bereits vollumfänglich im Rahmen des eigentlichen Netzübergangs u. a. mit Hilfe des Erhebungsbogens nach § 26 ARegV übermittelt und beschrieben. Eine erneute Erläuterung erübrigt sich daher für den Kostenprüfungsprozess. Einzig für die wenigen Fälle, in denen sich die Datenübermittlung des Netzübergangs mit der Kostenprüfung zeitlich schneidet, kann diese Abfrage noch einen Erkenntnisgewinn bedeuten. Wir regen an, dies in dieser Form klarzustellen.

Wie auch in früheren Verfahren zur Kostenerhebung werden in dem Bericht wieder ein Organigramm, Tätigkeitsbeschreibung der Organisationseinheiten und eine Gasnetzkarte gefordert. Die dort abgefragten Daten erscheinen eher geeignet zu sein, um ein sachgerechtes Unbundling zu überprüfen. Es ist nicht ersichtlich, in welchem Zusammenhang diese Abfragen mit der Kostenprüfung stehen. Wir regen an, diese Gliederungspunkte zu streichen.

Fazit

Die von der Bundesnetzagentur gewünschten Daten und Unterlagen in Form der Erhebungsbögen, der Berichte sowie der unzähligen Nachweise und Belege lassen den Kostenprüfungsaufwand- und Umfang erkennbar überhandnehmen. Im vollständigen Verfahren sind über den Erhebungsbogen allein 20 Excel-Register mit zum Teil einer Vielzahl von Daten zu befüllen. Nach der Vorstellung der Bundesnetzagentur sollen alle diese Daten nochmals über den separaten Bericht erläutert und teilweise gegenübergestellt und nachgewiesen werden.

Nach Prüfung der an die Netzbetreiber gestellten Anforderungen sind wir der Überzeugung, dass es sich hierbei in Summe um einen kaum leistbaren, sicher aber um einen extremen hohen Aufwand für die Adressaten der Kostenprüfung handelt. In den Fällen von Pacht- und Dienstleistungsmodellen sollen mindestens 2 Erhebungsbögen, 3 Berichte und 3x die jeweiligen Belege, Beweise und Begleitdokumente aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Im vollständigen Verfahren ist dieser Umfang im Zeitraum zwischen der Fertigstellung der Tätigkeitsabschlüsse und dem 30. Juni 2021 vielfach kaum realisierbar.

Aus Kostengründen sowie aus Zeit- und Ressourcengründen regen wir dringend eine Reduzierung des Daten-, Erläuterungs- und Unterlagenumfangs an. Nicht zuletzt stellt die aktuelle Pandemiesituation die Netzbetreiber vor erhebliche zusätzliche Herausforderungen, die prioritär zu behandeln sind. Auch sind durch die aktuelle Situation Mitarbeiterressourcen eingeschränkt verfügbar. Dies sollten bei einer Minderung des Datenumfangs und auch der Festlegung der Fristen Berücksichtigung finden.

Eine Unterscheidung der Detailtiefe- und Menge der Datenforderung zwischen vollständigen Verfahren und vereinfachtem Verfahren nach § 24 ARegV ist außerdem dringend zu empfehlen. Den Vorstellungen der Bundesnetzagentur vollständig zu folgen ist insbesondere den vielen kleinen und mittleren Unternehmen in der gebotenen Zeit kaum möglich, was die Erfahrung der letzten Kostenprüfungsrunde bereits gezeigt hat.

B E T

Wir regen eine generelle Reduzierung, wie in dieser Stellungnahme vorgeschlagen, wie auch eine Unterscheidung der Detailtiefe- und Menge für die Unternehmen im vereinfachten Verfahren an und stehen zur Diskussion der Bundesnetzagentur jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

B E T Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH



ppa. Michael Seidel
Partner



i. V. Oliver Radtke
Leiter Kompetenzteam



i. V. Micha Ries
Senior-Manager



i. A. Britta Spindler
Projekt-Managerin