

Themenpapier 3: Regulierungsmodell

3. Dezember 2014

Position der Branche

Für die Regulierung der Übertragungs- und Verteilnetze ist ein einfacher, transparenter und langfristig verlässlicher Regulierungsrahmen unabdingbar. Das im Stromversorgungsgesetz (StromVG), insb. in Art. 15 StromVG verankerte Regulierungsmodell wurde seit seiner Einführung im Jahr 2009 durch zahlreiche Verfahren der Regulierungsbehörde (ElCom) konkretisiert und ist mittlerweile etabliert. Dadurch bietet es weitgehende Rechtssicherheit und trägt massgeblich zur Gewährleistung einer hohen Versorgungssicherheit in der Schweiz bei.

Ein Regulierungsmodell muss auch dem energiewirtschaftlichen und politischen Umfeld Rechnung tragen. So bringen die Umwälzungen im europäischen Strommarkt und die Energiestrategie 2050 des Bundes einen hohen Investitionsbedarf im Netzbereich mit sich. Dieser kann mit dem aktuellen Regulierungsmodell am besten berücksichtigt werden, während ein Systemwechsel auf ein anreizbasiertes Regulierungsmodell Rechtsunsicherheit und Investitionshemmnisse mit sich bringen würde.

Es bestehen klare Hinweise, dass unter dem bestehenden Regulierungsmodell die durch die Verteilnetzbetreiber (VNB) beeinflussbaren Kosten gesunken sind (vgl. Polynomics (2014)). Dies weist darauf hin, dass die bestehenden Regeln im StromVG ihren Zweck erfüllen. Zudem wird die ElCom künftig unter dem Begriff Sunshine-Regulierung ergänzend zum bestehenden Regulierungsmodell die VNB anhand verschiedener Indikatoren vergleichen und die Ergebnisse veröffentlichen.

Der VSE steht dem mit der Sunshine-Regulierung adressierten Anliegen nach höherer Transparenz zur Gewährleistung einer hohen unternehmerischen Effizienz positiv offen gegenüber, sofern kein unverhältnismässiger Aufwand für die VNB entsteht, die Veröffentlichungen durch die Berücksichtigung der spezifischen strukturellen Verhältnisse einen echten und fairen Informationsgewinn darstellen und die Gefahr für ungerechtfertigte Anschuldigungen minimiert wird.

Investitionen mit langer Amortisationsdauer setzen die Kontinuität des Regulierungsrahmens und eine hohe Rechtssicherheit voraus. Sollte ein Wechsel des Regulierungsrahmens hin zu einer Anreizregulierung vorgenommen werden, wäre eine erneute Anpassung des Rechtsrahmens innerhalb weniger Jahre notwendig. Das seit 2009 in diversen Regulierungsverfahren geschaffene Mass an Rechtssicherheit müsste sich erst wieder bilden. Die Erfahrungen in verschiedenen Ländern der EU zeigen, dass Anreizregulierungsmodelle Probleme in der Umsetzung verursachen und langwierige Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen können. Besonders schädlich wäre ein Wechsel hin zu einer Anreizregulierung kurz nach der Schaffung einer Sunshine-Regulierung.

Aus den oben genannten Gründen und beschriebenen Entwicklungen befürwortet der VSE die Beibehaltung und Weiterentwicklung des bestehenden Regulierungsmodells. Er lehnt einen Wechsel hin zu einer Anreizregulierung ab, da dadurch Rechts- und Versorgungssicherheit sowie die Investitionsbereitschaft der Unternehmen erheblich gefährdet würden.

Botschaft

- Das bestehende Regulierungsmodell ist beizubehalten: Es hat sich bewährt, bietet Rechtssicherheit, zeigt mit einiger Sicherheit kostensenkende Wirkung, gewährleistet eine hohe Versorgungssicherheit und trägt dem künftig erhöhten Investitionsbedarf Rechnung.
- Die Ergänzung des bestehenden Regulierungsmodells durch die Sunshine-Regulierung zur Erhöhung der Transparenz ist grundsätzlich positiv zu werten, sofern der Aufwand für die VNB verhältnismässig ist, die spezifischen strukturellen Verhältnisse der Unternehmen berücksichtigt werden, die Veröffentlichungen einen echten und fairen Informationsgewinn darstellen und die Gefahr für ungerechtfertigten Anschuldigungen minimiert wird.
- Ein Wechsel des Rechtsrahmens hin zu einer Anreizregulierung wird abgelehnt, da dies einen tendenziell instabilen Regulierungsrahmen und Rechtsunsicherheit sowie Investitionshemmnisse zur Folge hätte.

Chancen und Risiken

Die Chancen und Risiken beziehen sich auf das bestehende Regulierungsmodell ergänzt mit dem Element einer Sunshine-Regulierung.

Chancen

- Die Voraussetzungen zur Deckung des künftig erhöhten Investitionsbedarfs (bspw. für die Integration dezentraler Produktion) sind geschaffen. Die hohe Versorgungssicherheit bleibt so längerfristig gewährleistet.
- Die im Laufe der Zeit durch diverse Regulierungsverfahren gebildete Rechtssicherheit bleibt erhalten.
- Die etablierten und effizienten Prozesse zwischen den VNB und den Behörden können fortgeführt werden.
- Dem erhöhten Transparenzbedürfnis der Öffentlichkeit wird Rechnung getragen.

Risiken

- Bereits angefallene Kosten könnten bei durch die ElCom festgestellter Ineffizienz rückwirkend und damit ohne Reaktionsmöglichkeit gekürzt werden.
- Durch die Veröffentlichung unsachgemässer Unternehmensvergleiche (bspw. ungenügende Berücksichtigung unterschiedlicher Netztopologien oder Kundenstrukturen) kann ungerechtfertigter Druck durch die Öffentlichkeit entstehen.
- Bei einer Fokussierung der Sunshine-Regulierung auf Einzelparameter können Anreize für eine volkswirtschaftlich ineffiziente Optimierung einzelner Indikatoren entstehen.

Herleitung/Begründung

Mit der Einführung des Stromversorgungsgesetzes im Jahr 2009 wurden die gesetzlichen Grundlagen für weite Bereiche der Stromversorgung grundsätzlich reformiert. Mit der damit einhergehenden Einführung des heute bestehenden Regulierungsmodells wurde auch der Regulierungsrahmen für die Übertragungs- und Verteilnetze neu definiert. Die Rechtssicherheit musste sich, unter anderem durch eine kontinuierlich entstehende Praxis der Rechtsprechung, erst bilden. Diese Rechtssicherheit ist heute weitgehend gegeben.

Der europäische Strommarkt ist gegenwärtig auf allen Ebenen in starkem Umbruch. Dies betrifft auch die VNB in der Schweiz. So wird die Energiestrategie 2050 stark erhöhte Investitionen beispielsweise zur Integration dezentraler Produktion notwendig machen. Die Öffentlichkeit erwartet zudem eine forcierte Verkabelung auf Netzebene 3, was weiteren Investitionsbedarf zur Folge haben wird. Das bestehende Regulierungsmodell ist für diese Herausforderungen geeignet. Es bietet Investitionssicherheit und trägt somit massgeblich zur Gewährleistung einer hohen Versorgungssicherheit in der Schweiz bei.

Es bestehen klare Hinweise, dass unter dem bestehendem Regulierungsmodell die Effizienz der Verteilnetzbetreiber gestiegen ist (vgl. Polynomics, 2014). Dies weist darauf hin, dass die bestehenden Regeln im StromVG zur Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes ihren Zweck erfüllen.

Mit dem Instrument der Sunshine-Regulierung würden die bestehenden Regeln durch die zusätzliche Information an die VNB, den öffentlichen Druck sowie die Verwendung von Indikatoren als Aufgreifkriterium für eine detaillierte Kostenprüfung ergänzt. Der VSE erachtet die Sunshine-Regulierung als sinnvolle Ergänzung des bestehenden Regulierungsrahmens im Sinne einer höheren Transparenz, sofern die nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der administrative Aufwand für die VNB ist verhältnismässig;
- die strukturellen Unterschiede der VNB werden angemessen berücksichtigt;
- die Veröffentlichung der Indikatoren stellt einen echten und fairen Informationsgewinn dar;
- die Gefahr von ungerechtfertigte Anschuldigungen wird minimiert;
- es werden keine falschen Anreize gesetzt.

Abzulehnen sind aufgrund dieser Voraussetzungen Einzelkostenparameter in der Sunshine-Regulierung. Diese können im Widerspruch zu effizienten Gesamtprozessen stehen und falsche Anreize setzen. Das Bundesverwaltungsgericht (2013) hat zudem festgehalten, dass ein Betriebskostenvergleich ohne Berücksichtigung von Störfaktoren (bspw. nicht beeinflussbare Unterschiede in den strukturellen Verhältnissen) nicht aussagekräftig sei. Auch entspreche ein solch vereinfachtes Vorgehen nicht den gesetzlichen Vorgaben gemäss Art. 19 Abs. 1 StromVV. Wenn die oben genannten Voraussetzungen jedoch erfüllt sind, kann das bestehende Regulierungsmodell, ergänzt mit einer Sunshine-Regulierung, die Rahmenbedingungen für die zur Erhaltung der hohen Versorgungssicherheit notwendigen Investitionen bieten.

Vor diesem Hintergrund wäre aus heutiger Sicht die Einführung eines Anreizregulierungsmodells ein Systemwechsel, der eine erneute Anpassung des Rechtsrahmens innerhalb weniger Jahre notwendig machen würde. Das seit der Einführung des heute bestehenden Regulierungsmodells in diversen Verfahren geschaffene Mass an Rechtssicherheit müsste sich erst wieder (durch erneute langwierige und teure Verfahren) bilden. Die Erfahrungen in verschiedenen Ländern der EU zeigen, dass Anreizregulierungsmodelle Probleme in der Umsetzung verursachen und jahrelange Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen können.

Im Rahmen von Anreizregulierungsmodellen wird die Erlös- oder Tarifentwicklung der VNB ex-ante für eine Regulierungsperiode durch die Regulierungsbehörde in Abhängigkeit der allgemeinen und / oder der individuellen Kosteneffizienz vorgegeben. Dies bringt sowohl kurz- als auch langfristig Investitionshemmnisse mit sich, die zu geringerem Ausbau und somit längerfristig zu tieferer Versorgungsqualität führen. Kurzfristig erhöhen Investitionen die Kosten und wirken darum bei vorgegebenem Erlös gewinnmindernd bis zur nächsten Regulierungsperiode. Dies führt zu unstem Ausbau und somit längerfristig zu tieferer Versorgungsqualität. Langfristig führen Investitionen über ihre gesamte Lebensdauer zu einem höheren Kostenniveau eines VNB. Wenn diese höheren Kosten nicht direkt in den im Effizienzmodell verwendeten Variablen abgebildet

werden, verschlechtert sich sein Effizienzwert und somit auch seine Erlösentwicklung gegenüber dem anderen VNB. Dieser Effekt dürfte sich bei vielen Investitionen einstellen, da in Anreizregulierungsmodellen eine nur sehr limitierte Anzahl Kostentreiber verwendet und somit die Investitionen nicht angemessen abgebildet werden können. Zusätzliche Elemente in der Erlösformel (bspw. Investitionsbudgets und Erweiterungsfaktoren) von Anreizregulierungsmodellen könnten den investitionshemmenden Effekt der Anreizregulierung zwar teilweise reduzieren, würden aber die unternehmerische Freiheit stark einschränken und zusätzlichen regulatorischen und administrativen Aufwand nach sich ziehen.

Im Weiteren bestehen bezüglich der Bestimmung eines individuellen Effizienzwertes im Rahmen des Anreizregulierungsmodells starke methodische Einschränkungen, die kaum eine faire Umsetzung ermöglichen, sondern angesichts der grossen Heterogenität unter den VNB zu ungenauen bzw. falschen Effizienzwerten führen. Es ist nicht realistisch, dass in der Praxis ein Benchmarking-Vorgehen definiert werden kann, welches eine adäquate Einschätzung der Effizienz aller Schweizer VNB liefert. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Effizienzsteigerungspotentiale aber aufgrund der hohen Anlageintensität insbesondere in der kurzen Frist nicht überschätzt werden dürfen. Effizienzvorgaben müssen zudem realistisch – d.h. für den Netzbetreiber erreichbar und übertreffbar – sein. Nicht erreichbare Effizienzvorgaben würden gravierende Konsequenzen bezüglich der Wirtschaftlichkeit der betroffenen VNB und damit langfristig bezüglich der Versorgungssicherheit mit sich ziehen.

Aus diesen Gründen befürwortet der VSE zum heutigen Zeitpunkt die Beibehaltung des aktuellen Regulierungsmodells ergänzt mit dem Element der Sunshine-Regulierung. Sollte der Rechtsrahmen ungeachtet der genannten Nachteile (instabiler Regulierungsrahmen, regulatorische Unsicherheit, Investitionshemmnisse, methodische Einschränkungen und Unsicherheiten, Regulierungsaufwand, etc.) hin zu einer Anreizregulierung angepasst werden, müsste dem künftig erhöhten Investitionsbedarf und der Gewährleistung der heute hohen Versorgungssicherheit Rechnung getragen werden, ohne dabei die unternehmerische Freiheit einzuschränken. Zudem müsste die Regulierung für alle Schweizer VNB fair, objektiv transparent und dennoch möglichst einfach ausgestaltet werden. Die Effizienzvorgaben müssten für die Netzbetreiber erreichbar und übertreffbar sein. Im Weiteren wäre darauf zu achten, dass sich der administrative Aufwand sowohl für die VNB als auch für die Behörden auf ein Minimum beschränken würde.

Ausgangslage

- Gesetzestexte: Art. 15 StromVG, Art. 22 Abs. 6 StromVG, Art. 19 Abs. 1 StromVV
 - Bundesverwaltungsgericht: Urteil in Sachen Kosten und Tarife 2010 für die Netznutzung Netzebene 1 und Systemdienstleistungen (BVG: A-2876/2010) vom 20. Juni 2013
 - BFE: Wichtige Entwicklungen in der Schweizer Energiepolitik, ElCom-Informationsveranstaltung 2014, Folien 18-20, abrufbar unter www.elcom.admin.ch > Dokumentation > Veranstaltungen > ElCom-Workshops
 - ElCom zur Sunshine-Regulierung, ElCom-Informationsveranstaltung 2014, Folien 3-22, abrufbar unter www.elcom.admin.ch > Dokumentation > Veranstaltungen > ElCom-Workshops
 - Niklaus Mäder: Wie erhellend ist die Sunshine-Regulierung – Haltung des VSE zur Idee eines neuen Regulierungsinstruments, Bulletin SEV/VSE 5/2014, S. 46f.
 - Polynomics: Mehrjahresvergleich 2014 – VSE/AES Datenpool, 2014.
-

Auskünfte

Fachsekretariat der Regulierungskommission

Telefon: 062 825 25 25

E-Mail: info@strom.ch

Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen

Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau, www.strom.ch