



Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren nach §§ 21 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 g), 29 Abs. 1 EnWG zur Festlegung von Regelungen für die Bestimmung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für Neuanlagen von Offshore-Anbindungsleitungen

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

durch

ihren Vorsitzenden

ihren Beisitzer

und ihre Beisitzerin

am tt.mm.2024

beschlossen:

1. Der kalkulatorische Eigenkapitalzinssatz für nach dem 31.12.2023 erstmals als Anlagen im Bau oder Fertiganlagen im Anlagevermögen aktivierte Anschaffungs- und Herstellungskosten von Offshore-Anbindungsleitungen wird abweichend von der Festlegung BK4-21-055 nach der Tenorziffer 1 der Festlegung BK4-23-002 bestimmt.
2. Bis zum 31.12.2023 aktivierte Anlagen im Bau, die nach dem 31.12.2023 in Fertiganlagen umbucht werden, werden ab dem Zeitpunkt der Umbuchung als Fertiganlagen mit dem nach Tenorziffer 1 zu bestimmenden Zinssatz verzinst.
3. Der Netzbetreiber hat die Entwicklung der nach dem 31.12.2023 aktivierten Anlagen im Bau und deren spätere Zuordnung zu einzelnen Anlagegruppen separat zu erfassen und zu dokumentieren.
4. Die Regelung ist bis zum 31.12.2028 befristet.

Gründe

I.

Bedingt durch die hohe Inflationsrate und die entsprechenden Reaktionen der europäischen Zentralbank hat der unerwartet starke Anstieg des Zinsniveaus seit Mitte 2022 eine rund zehn Jahre andauernde Phase niedriger Zinsen beendet. Zudem bedingen die nochmals erhöhten und beschleunigten Ausbauziele der Energiewende – hier insbesondere auch im Offshore-Bereich – einen besonderen Investitionsbedarf in die notwendige Infrastruktur. Dies hat die Investitionsplanungen der Netzbetreiber maßgeblich erhöhend beeinflusst.

Die auch nach der Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 02.09.2021 in dem Vertragsverletzungsverfahren C-718/18 bis zum Ende der vierten Regulierungsperiode fortgeltenden Regelungen in der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) und Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) zur Bestimmung der Eigenkapitalzinssätze können insbesondere für den Investitionsneubedarf den deutlichen Zinsanstieg erst mit wesentlichem Zeitverzug abbilden. Es ist der für die jeweilige Regulierungsperiode geltende kalkulatorische Eigenkapitalzinssatz anzusetzen, der auf einem Zinsdurchschnitt der letzten zehn Jahre basiert. Dieser wurde am 12.10.2021 für Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen für die vierte Regulierungsperiode im Verfahren BK4-21-055 für Neuanlagen sowie Altanlagen festgelegt.

Um den Vorgaben des Unionsrechts nachzukommen, hat die Bundesnetzagentur unmittelbar mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben umfassende Festlegungskompetenzen erhalten, die sie befugten, die bisherigen Vorgaben der betroffenen Rechtsverordnungen (darunter ARegV und StromNEV) zu ändern, sofern sie dies bereits vor deren Außerkrafttreten zum Ende der vierten Regulierungsperiode für sachgerecht erachtet. Vor diesem Hintergrund hat die Beschlusskammer am 17.01.2024 im Verfahren BK4-23-002 den kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatz im Kapitalkostenaufschlag (KKAuf) für Neuinvestitionen ab dem 01.01.2024 bis zum 31.12.2028 festgelegt.

Um die Finanzierung der für die hohen Offshore-Ausbauziele erforderlichen Offshore-Anbindungsleitungen weiterhin zu gewährleisten und die Investitionsfähigkeit der hierfür zuständigen Übertragungsnetzbetreiber auch im aktuellen Zinsumfeld generell sicherzustellen, hat die Beschlusskammer ein Verfahren zur Festlegung von Regelungen für die Bestimmung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für Neuanlagen von Offshore-Anbindungsleitungen nach §§ 21 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 g), 29 Abs. 1 EnWG eingeleitet.

Die Einleitung des Verfahrens wurde am 22.11.2023 durch Mitteilung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur sowie im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 22/2023, S. 1375, veröffentlicht. Zugleich hat die Beschlusskammer ein Eckpunktepapier mit den wesentlichen Inhalten der Neuregelung zur Konsultation gestellt. Danach sind die für Onshore-Anlagegüter festgelegten Eigenkapitalzinssätze gleichbehandelnd auch auf die Anlagen der Offshore-Anbindungsleitungen anzuwenden.

Bis zum Ablauf der Konsultationsfrist am 06.12.2023 ging eine gemeinsame Stellungnahme der 4 Übertragungsnetzbetreiber ein. Offshore-spezifisch wurde kritisiert, dass keine Zinsanpassungen für die Übergangsregelung gemäß § 32b StromNEV – Investitionen für bis zum 31.12.2019 fertiggestellte und in Betrieb genommene Offshore-Anbindungsleitungen – vorgesehen seien. Dies würde in besonderem Maße die sogenannten TSO Lights treffen, die hauptsächlich über Offshore-Anbindungsleitungen im Rahmen der Übergangsregelung verfügen. Damit wäre ein Großteil der Investitionen dieser Gesellschaften von den Zinsanpassungen ausgeschlossen. Ziel dieser Gesellschaften sei es, externe Investoren einzubeziehen. Die nun geplanten Regelungen bedeuteten ein negatives Signal auf den Kapitalmarkt für zukünftige Beteiligungen.

Zudem sei die Übertragung und der Verweis auf das eindeutig abgrenzbare Refinanzierungsinstrument des KKAuf samt der darin vorgesehenen Aufteilung in Bestands- und Neuinvestitionen auf das Offshore-Regulierungssystem nicht sachlogisch. Für das Offshore-Geschäftsfeld sei mit dem Cost-Plus-System ein losgelöstes Regulierungssystem etabliert worden, bei dem ein Verweis auf Regulierungsperioden in Verbindung mit der Auftrennung von Investitionen im KKAuf nicht sachgerecht umsetzbar sei.

[...]

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte Bezug genommen.

ENTWURF

II.

Die Festlegung von Regelungen für die Bestimmung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für Neuanlagen von Offshore-Anbindungsleitungen beruht auf §§ 21 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 g), 29 Abs. 1 EnWG. Nach § 21 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 g) EnWG kann die Regulierungsbehörde in einem Verfahren nach § 29 Abs. 1 EnWG insbesondere Regelungen zur Ermittlung der umlagefähigen Kosten von Offshore-Anbindungsleitungen treffen. Dies umfasst auch die Festlegung der bei der Ermittlung der umlagefähigen Netzkosten von Offshore-Anbindungsleitungen zugrunde zu legenden Eigenkapitalverzinsung.

Um den Vorgaben des Unionsrechts nachzukommen, hat die Bundesnetzagentur unmittelbar mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22.12.2023 (BGBl. I 2023, Nr. 405 vom 28.12.2023) umfassende Festlegungskompetenzen erhalten, die sie befugen, die bisherigen Vorgaben der betroffenen Rechtsverordnungen (darunter ARegV und StromNEV) zu ändern, sofern sie dies bereits vor deren Außerkrafttreten zum Ende der jeweiligen vierten Regulierungsperiode für sachgerecht erachtet; vgl. § 21 Abs. 3 S. 5 EnWG.

A) Formelle Rechtmäßigkeit

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 54 Abs. 3 S. 2 und 3 EnWG die für diese Festlegung zuständige Regulierungsbehörde.

Gemäß § 59 Abs. 3 S. 3 EnWG ist die Große Beschlusskammer für bundesweit einheitliche Festlegungen zu den Bedingungen und Methoden für den Netzzugang und zu den Bedingungen und Methoden zur Ermittlung der dafür erhobenen Entgelte nach den §§ 20 bis 23a, 24 bis 24b sowie 28o Abs. 3 EnWG zuständig. Die Große Beschlusskammer hat die vorliegende Festlegung von Regelungen für die Bestimmung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für Neuanlagen von Offshore-Anbindungsleitungen für die vierte Regulierungsperiode auf die Beschlusskammer 4 gemäß § 59 Abs. 3 S. 4 EnWG übertragen.

[...]

B) Maßgeblicher Eigenkapitalzinssatz

Nach § 17i Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2 EnWG ist bei der Ermittlung der umlagefähigen Netzkosten von Offshore-Anbindungsleitungen im jeweiligen Kalenderjahr der Eigenkapitalzinssatz zugrunde zu legen, der von der Regulierungsbehörde gemäß den §§ 21 und 21a EnWG für die jeweilige Regulierungsperiode für alle Netzbetreiber festgelegt worden ist, solange und sofern die Regulierungsbehörde nicht eine Festlegung nach § 21 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 g) EnWG erlassen hat.

Die in der Konsultation der Eckpunkte geäußerte Ansicht, dass im Offshore-Regulierungssystem ein Verweis auf Regulierungsperioden in Verbindung mit der Aufteilung in Bestands- und Neuinvestitionen nicht sachgerecht sei, wird in den Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes nicht geteilt; vgl. §§ 17i, 21 und 21a EnWG.

Am 12.10.2021 wurde für Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen der kalkulatorische Eigenkapitalzinssatz für die vierte Regulierungsperiode im Verfahren BK4-21-055 für Neu- und Altanlagen festgelegt. Mit Beschluss vom 17.01.2024 wurden im Verfahren BK4-23-002 abweichende Regelungen für Neuanlagen im KKAuf getroffen.

Mit dem vorliegenden Beschluss wird im Hinblick auf zukünftige Investitionen bestimmt, dass die Ermittlung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung für nach dem 31.12.2023 erstmals als Anlagen im Bau oder Fertiganlagen im Anlagevermögen aktivierte Anschaffungs- und Herstellungskosten von Offshore-Anbindungsleitungen nach den Regelungen der Festlegung

BK4-23-002 erfolgt. Für sämtliche anderen Investitionen bleibt es bei der im Verfahren BK4-21-055 festgelegten Eigenkapitalverzinsung.

C) Angemessenheit des Eigenkapitalzinssatzes im Offshore-Bereich

Um die Finanzierung der Offshore-Netzanbindungen weiterhin zu gewährleisten und die Investitionsfähigkeit der zuständigen Übertragungsnetzbetreiber auch im aktuellen Zinsumfeld generell sicherzustellen, erachtet die Beschlusskammer es als geboten, die mit dem Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22.12.2023 (BGBl. I 2023, Nr. 405 vom 28.12.2023) geschaffene Festlegungskompetenz bereits mit Beginn der vierten Regulierungsperiode umzusetzen.

Aufgrund der seit Anfang 2022 deutlich geänderten Investitionsvolumina bedingt durch den nochmals erhöhten und beschleunigten Ausbau der Offshore-Infrastruktur – die Ausbauziele der Offshore-Windkraft wurden von einer Nennleistung von insgesamt 20 GW bis 2030 auf 30 GW erhöht – verbunden mit den einhergehenden Veränderungen des Zinsumfelds – die hohe Inflationsrate und entsprechende Reaktionen der europäischen Zentralbank haben die Basisverzinsung deutlich ansteigen lassen – wird eine kurzfristige Neuskalierung der Investitionsbedingungen im Bereich Offshore für die Dauer der vierten Regulierungsperiode erforderlich.

Diese geänderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – die nochmals erhöhten Ausbaubedarfe sowie das geänderte Zinsumfeld – betreffen Netzbetreiber Onshore wie Offshore. Die für Onshore-Anlagegüter mit BK4-23-002 festgelegten Eigenkapitalzinssätze für Neuanlagen im KKAuf sind daher gleichbehandelnd auch auf die Neuanlagen der Offshore-Anbindungsleitungen anzuwenden.

Eine Ausweitung der Regelung auf Bestandsanlagen ist nicht geboten. Die erhöhte Planbarkeit, die Absicherungsmöglichkeiten gegen Zinsänderungen und die Langlebigkeit der Investitionen sprechen gegen eine Erhöhung des Eigenkapitalzinssatzes auch für diese Anlagen.

Erhöhte Planbarkeit: Die Festlegung der Eigenkapitalverzinsung erfolgte in der Vergangenheit weit vor Beginn der nächsten Regulierungsperiode. So konnten die Netzbetreiber schon vor Beginn einer Regulierungsperiode Investitionen hinsichtlich ihrer monetären Rückflüsse bewerten und das bekannte Neuinvestitionsvolumen besser planen. Einer solchen Verzinsungsbekanntgabe hätte es nicht bedurft, wenn nicht für die nächsten fünf Jahre eine damit einhergehende Kostenabschätzung verbunden gewesen wäre. Es besteht eine belastbare Planungsgrundlage, die stabile Rahmenbedingungen gewährleistet und bspw. eine Absenkung des Zinssatzes gegenüber dem festgelegten Wert (wie er in den Vorperioden ggf. angezeigt gewesen wäre) ausschließt.

Absicherungsmöglichkeiten gegen Zinsänderungen: Eine Erhöhung des Eigenkapitalzinses für Bestandsanlagen ist auch deshalb nicht geboten, da Netzbetreiber sich gegen das Risiko einer Zinsänderung absichern konnten und auch abgesichert haben. Netzbetreiber konnten zusätzlich den sogenannten Leverage-Effekt nutzen, um in Zukunft erforderliches Eigenkapital zu bilden: Die vergangenen Jahre waren durch ein niedriges Zinsniveau geprägt. Netzbetreiber bzw. ihre Muttergesellschaften konnten dieses Umfeld nutzen, um relativ günstig Fremdkapital aufzunehmen. Solange die Gesamtkapitalrentabilität den Fremdkapitalzins überstieg, erhöhte sich auch die Eigenkapitalrentabilität. Einbehaltene Gewinne konnten so genutzt werden, um den Eigenkapitalstock für zukünftige Perioden auszubauen. Öffentlich verfügbare Bilanzdaten großer Netzbetreiber deuten darauf hin, dass diese Möglichkeiten aktiv genutzt werden konnten. Beispielsweise weisen die Muttergesellschaften von Netzbetreibern überwiegend niedrige Eigenkapitalquoten und entsprechend hohe Eigenkapitalrenditen aus. Auf Ebene der Netzgesellschaft sind die Verhältnisse jedoch umgekehrt. Dies legt nahe, dass Netzbetreiber das historische Zinsumfeld dahingehend nutzten, ihre langfristige Eigenkapital-

ausstattung durch die Aufnahme von Fremdkapital zu erweitern. Dieses Eigenkapital wird nunmehr mit dem festgelegten und von der Bundesnetzagentur weiterhin als sachgerecht bewerteten Eigenkapitalzinssatz verzinst.

Im Gegensatz dazu war in der Vergangenheit nicht absehbar, dass der Investitionsbedarf in Offshore-Anbindungsleitungen sprunghaft steigen würde. Deshalb zielt die vorliegende Festlegung primär darauf ab, die Bildung von Eigenkapital für jetzt zusätzlich notwendig gewordene Investitionen zu erleichtern. Insofern erachtet es die Beschlusskammer als sachgerecht, den Eigenkapitalzinssatz für Neu- aber nicht für Bestandsanlagen zu erhöhen.

Langlebigkeit von Investitionen in Offshore-Anbindungsleitungen: Investitionen in Offshore-Anbindungsleitungen sind Investitionen in relativ langlebige Wirtschaftsgüter, deren betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer 20 Jahre beträgt. Bezüglich der (Eigenkapital-)Rentabilität solcher Wirtschaftsgüter ist nicht auf Momentaufnahmen, sondern primär auf die gesamte Nutzungsdauer abzustellen. Über die gesamte Nutzungsdauer ist weiterhin anzunehmen, dass auch für bestehende Investitionen eine angemessene Eigenkapitalrendite erreicht wird, denn die in den vergangenen Regulierungsperioden festgelegten Eigenkapitalzinssätze lagen über den tatsächlich eingetretenen Werten. Darüber hinaus ist die vorliegende Festlegung auf die Zeit bis zum Ende der vierten Regulierungsperiode beschränkt. Diese Zeitspanne ist im Vergleich zur Gesamtlebensdauer von Investitionen in Offshore-Anbindungsleitungen eher gering. Insofern ist nicht zu erwarten, dass über die gesamte Lebensdauer eines Wirtschaftsgutes keine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu erwarten wäre. Eine zwingende Notwendigkeit zur Einbeziehung von Bestandsanlagen in die Neuregelung ist daher nicht erkennbar.

Im Übrigen wird auf die umfassendere Begründung im Beschluss BK4-23-002 verwiesen.

In der Konsultation der Eckpunkte wurde kritisiert, dass für die unter die Übergangsregelung gemäß § 32b StromNEV fallenden Offshore-Anbindungsleitungen – Investitionen für bis zum 31.12.2019 fertiggestellte und in Betrieb genommenen Offshore-Anbindungsleitungen – keine Zinsanpassungen vorgesehen seien. Für die bisher unter die Übergangsregelung fallenden Investitionen gilt ab dem 01.01.2024 grundsätzlich die im Verfahren BK4-21-055 festgelegte Eigenkapitalverzinsung. Eine Ausweitung der Regelung auf Bestandsanlagen ist aus den genannten Gründen nicht geboten. Für ggf. vorhandene Neuanlagen gelten die Regelungen dieses Beschlusses.

D) Inkrafttreten der Regelung

Die Regelung gilt aus Gründen der Gleichbehandlung entsprechend den Regelungen der Festlegung BK4-23-002 für neue Investitionen in Offshore-Anbindungsleitungen nach dem 31.12.2023.

Umfasst sind damit sämtliche Anlagen bzw. Anlagenteile, die nach dem 31.12.2023 als fertiggestellte Anlagen (Fertiganlagen) oder im Bau befindliche Anlagen (Anlagen im Bau) erstmals aktiviert werden.

E) Mitteilungspflichten

Die Ermittlung und Mitteilung der umlagefähigen Offshore-Anbindungskosten muss entsprechend den Regelungen der Festlegung BK4-23-002 sämtliche zur Berechnung notwendigen Unterlagen enthalten. Dies sind insbesondere die Anschaffungs- und Herstellungskosten für die nach dem Basisjahr in Betrieb genommenen und geplanten betriebsnotwendigen Anlagegüter sowie die jeweils in Anwendung gebrachte betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer nach Anlage 1 der StromNEV. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Darüber hinaus sind sämtliche weitere, für die Prüfung erforderlichen oder zweckmäßigen Unterlagen und Informationen beizufügen oder auf Verlangen der Regulierungsbehörde nachzureichen.

Zur Ermittlung des Eigenkapitalzinssatzes für nach dem 31.12.2023 aktivierte Anlagen im Bau nach dieser Festlegung sind weitere Angaben erforderlich: Zunächst ist jede Zuführung zu Anlagen im Bau, die nach dem 31.12.2023 aktiviert wird, separat und jahresscharf anzugeben. Der Netzbetreiber ist damit verpflichtet, die Zugänge zu den Anlagen im Bau des Jahres 2024 (und den jeweiligen Jahren 2025 bis 2028) buchhalterisch zu separieren, um deren Behandlung in den Folgejahren nachvollziehen zu können, also insbesondere jederzeit feststellen zu können, wann diese Anlagen im Bau-Zugänge des Jahres 2024 (und den nachfolgenden Jahren) in abschreibungsfähige Anlagegüter (Fertiganlagen) umgewandelt wurden. Ab 2025 ist daher bspw. auch die Entwicklung der nach dem 31.12.2023 aktivierten Anlagen im Bau separat und jahresscharf anzugeben, d.h. die Anlagen im Bau müssen nach den jeweiligen Zugangsjahren differenziert werden können, falls Anlagen im Bau in mehr als einem Jahr als solche aktiviert werden und nicht als Bestandsanlagen, die fertiggestellt sind, umgebucht werden. Durch diese zusätzlichen Angaben wird zum einen gewährleistet, dass die nach dem 31.12.2023 aktivierten Anlagen im Bau mit den korrekten Zinssätzen des jeweiligen Jahres verzinst werden. Zum anderen wird damit sichergestellt, dass die bis zum 31.12.2023 aktivierten Anlagen im Bau nicht nach dieser Festlegung verzinst werden.

F) Geltungsdauer der Festlegung

Diese Festlegung ist befristet auf die vierte Regulierungsperiode, d.h. bis zum 31.12.2028. Eine Vorfestlegung für das danach geltende Regulierungsregime ist damit nicht verbunden.

G) Öffentliche Bekanntmachung

Da die Festlegung gegenüber einer Gruppe betroffener Netzbetreiber erfolgt, ersetzt die Beschlusskammer, in Ausübung des ihr nach § 73 Abs. 1a S. 1 EnWG zustehenden Ermessens, die Zustellung der Festlegung durch eine öffentliche Bekanntmachung. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil der Festlegung, die Rechtsbehelfsbelehrung und ein Hinweis auf die Veröffentlichung der vollständigen Entscheidung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur und im Amtsblatt der Bundesnetzagentur bekannt gemacht werden (vgl. § 73 Abs. 1a S. 2 EnWG). Die Festlegung gilt gemäß § 73 Abs. 1a S. 3 EnWG mit dem Tage als zugestellt, an dem seit dem Tag der Bekanntmachung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur zwei Wochen verstrichen sind.