

BEWERTUNGSSITUATION DES SCHWEIZER STROMVERTEILNETZES

Eine Erhebung bei schweizerischen Verteilnetzbetreibern

Adrian Widmer

lic. rer. pol., Leitender Berater Finanzen & Regulierung,
EVU Partners AG, Aarau, adrian.widmer@evupartners.ch

Markus Flatt

Dr. oec. HSG, Partner, Leiter Finanzen & Regulierung
EVU Partners AG, Aarau, markus.flatt@evupartners.ch

16. November 2015

Lead

Die Studie von EVU Partners AG zeigt: Mehr als 60% der befragten Schweizer Verteilnetzbetreiber (VNB) haben seit Einführung des StromVG im Jahr 2008 ihre Netzanlagen aufgrund der regulatorischen Vorschriften sowie der damit verbundenen Rechtsprechung in ihrer Bewertung korrigiert. Mehrheitlich resultierte aus den Bewertungsanpassungen der anrechenbaren Anlagenwerte bzw. der darauf basierenden Kapitalkosten eine Erhöhung. Obwohl weiterhin fast die Hälfte der befragten VNB einen relevanten Anteil an synthetischen Anlagewerten geltend machen, betrachten weniger als 10% eine Korrektur der Anlagewerte durch den Regulator ElCom als wahrscheinlich.

1 EINLEITUNG

Das Stromversorgungsgesetz (StromVG) ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Seither haben die Stromversorger grosse Anstrengungen unternommen, um die geltenden regulatorischen Anforderungen zu erfüllen und die bisher teilweise erfolgte Marktöffnung zu ermöglichen. Viele 2008 noch offene Fragen sind inzwischen durch Weisungen und Verfügungen der ElCom und letztlich auch durch Gerichtsentscheide beantwortet worden. Insbesondere zur Bewertung der Stromnetze gab es zahlreiche Fragen zu klären. Auf diesen Erfahrungen gilt es nun für die Weiterentwicklung der Regulierung aufzubauen.

Vor diesem Hintergrund hat EVU Partners AG als unabhängiges Beratungsunternehmen für Schweizer Energieversorgungsunternehmen eine breit angelegte Studie zur Entwicklung der Bewertung der Schweizer Stromnetze im Rahmen der seit 2008 geltenden Regulierung verfasst. Wir fragten über 500 Verteilnetzbetreiber (VNB) an, Fragen zur Entwicklung ihrer regulatorischen Netzbewertung gemäss den geltenden Vorgaben von StromVG und Stromversorgungsverordnung (StromVV) zu beantworten. 89 VNB haben an der Umfrage teilgenommen, wobei nicht immer alle

Fragen beantwortet wurden. Die Auswertungen zu den Fragen beziehen sich jeweils auf diejenigen Umfrageteilnehmer, welche die Frage beantwortet haben.

Bezüglich Rechtsformen lassen sich die Studienteilnehmer in Aktiengesellschaften (29), selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (25), Genossenschaften (12), Gemeindeunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (21) und übrige (2) unterteilen. Die Grösse der Umfrageteilnehmer (Netzausspeisung in GWh) ist in Abbildung 1 dargestellt.

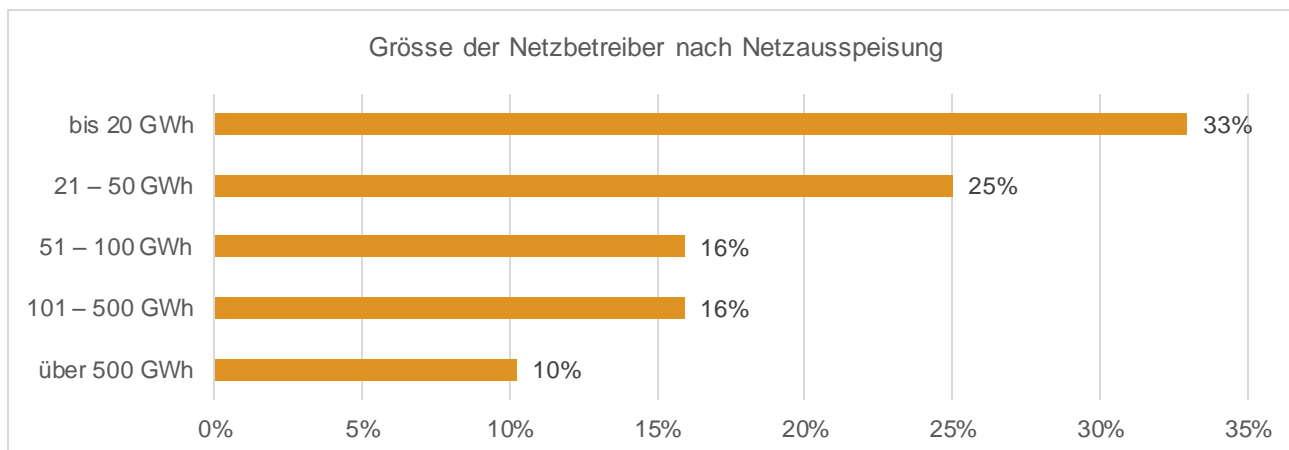


Abbildung 1 – Grössenstruktur der befragten VNB (n=89)

Die Reichweite sowie die Grössen- und Rechtsformverteilung der Stichprobe zeigt eine gewisse Repräsentativität für die total 639 Schweizer VNB¹ an.

2 NOTWENDIGKEIT VON BEWERTUNGSANPASSUNGEN

Im Zentrum des Studieninteresses stand die Frage nach durchgeführten Bewertungsanpassungen infolge der Entwicklung der Regulierung und der entsprechenden Rechtsprechung seit Einführung des StromVG per 1. Januar 2008.

In Art. 15 Abs. 3 StromVG ist festgeschrieben, dass die anrechenbaren Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen) auf der Basis der ursprünglichen Anschaffungs-, bzw. Herstellkosten der bestehenden Anlagen zu ermitteln sind. Art. 13 Abs. 4 der StromVV lässt in begründeten Ausnahmefällen die sogenannte synthetische Bewertungsmethode auf der Basis von Wiederbeschaffungswerten zu, wenn die ursprünglichen Anschaffungs-, bzw. Herstellkosten für die bestehenden Anlagen nicht mehr festgestellt werden können.

Im Zeitpunkt der Einführung des StromVG und der damit verbundenen Regulierung wurde die synthetische Bewertungsmethode durch viele Verteilnetzbetreiber relativ grosszügig angewendet, da historische Daten nur lückenhaft verfügbar waren bzw. deren Aufarbeitung mit einem erheblichen Aufwand verbunden war. Auch wurde vom Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) die synthetische Methode mittels einfacher Erhebungs- und Berechnungstools (z.B. NeVal) als valable Alternative zu einer historischen Netzbewertung unterstützt bzw. empfohlen. NeVal und die entsprechende Methodik der synthetischen Bewertung standen in der Branche schon vor Einführung des StromVG im Vordergrund. Spätestens seit der bundesrätlichen Intervention gegen zu hohe Kapitalkosten, unter anderem durch die Ergänzung von Art. 13 Abs. 4 StromVV mit einem 20% Abschlag (Malus) auf synthetisch bewertete Anlagewerte, wurde die Angemessenheit von synthetischen Bewertungen bzw. deren Zulässigkeit intensiv diskutiert. Die Eidgenössische

¹ Anzahl VNB gemäss eigener Auswertung der ElCom Rohdaten; Stand 10. November 2015.

Elektrizitätskommission (ElCom) führte zahlreiche Verfahren gegen entsprechend zu hohe bzw. unzulässig vorgenommene synthetische Netzbewertungen durch.

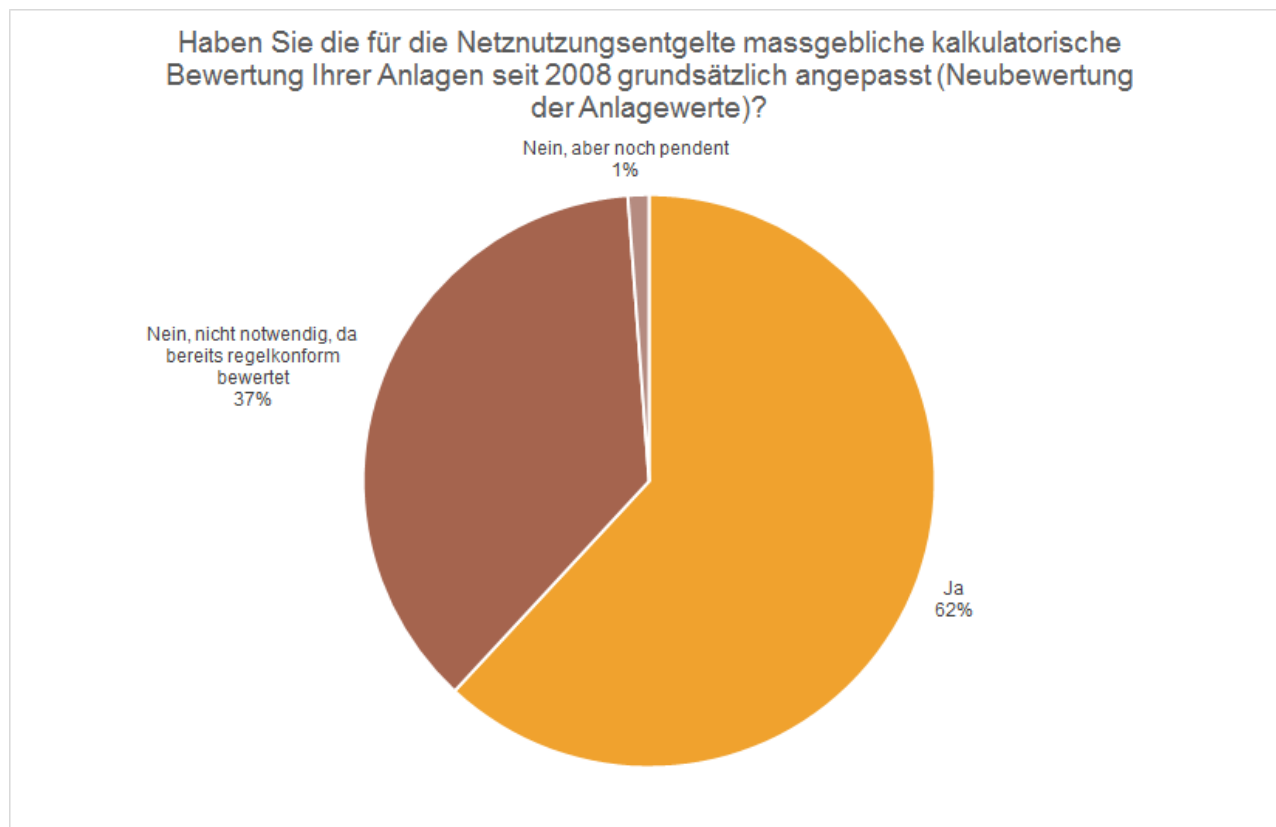


Abbildung 2 – Erfolgte Bewertungsanpassungen seit 2008 (n=84)

Vor diesem Hintergrund haben zahlreiche Netzbetreiber ihr Anlagevermögen auf historischen Grundlagen neu bewertet, um einem entsprechenden Verfahren entgegenzuwirken und eine rechtssichere Bewertung zu erhalten. Dies lässt sich mit der vorliegenden Umfrage entsprechend bestätigen (vgl. Abbildung 2). Nur gerade 37% der antwortenden VNB hatten bereits 2008 eine gesetzeskonforme Bewertung, welche bis heute nicht mehr angepasst wurde. 62% der antwortenden VNB haben seit 2008 mindestens eine Neubewertung der betroffenen Verteilnetzanlagen umgesetzt. Diese gut 60% aller VNB sind sowohl grosse (über 100 GWh: 12), mittlere (51-100 GWh: 6), kleine (21-50 GWh: 16) und sehr kleine (bis 20 GWh: 18) VNB. Einen Zusammenhang zwischen der initialen Bewertungsqualität und der Grösse der VNB lässt sich anhand der Daten nicht ableiten. 26% der befragten VNB gaben an, dass die Bewertungsanpassungen auf der Basis historischer Daten aus Investitionsrechnung und teilweise der Erfolgsrechnung abgestellt wurden. Ziel der Bewertungsanpassung war somit mehrheitlich die Reduktion bestehender synthetischer Bewertungen. Dennoch wendeten noch 10% der VNB auch bei der Bewertungsanpassung erneut eine überwiegend synthetische Bewertungsmethode an. 26% der VNB nutzten eine Kombination aus historischer und synthetischer Bewertung.

Infolge des Umfangs der Bewertungsanpassungen sowie aufgrund der damit verbundenen Zielsetzungen der VNB scheinen folgende zwei Hypothesen zulässig:

1. Die Bewertungsanpassungen dürften infolge der Aufarbeitung historischer Daten erstens zu einem verstärkt sinkenden Anteil an synthetischen Anlagerestwerten geführt haben.
2. Die Bewertungsanpassungen können wertmässig abhängig von der konkreten Bewertungssituation sowohl zu sinkenden wie auch zu steigenden Netzbewertungen führen. Während

möglicherweise zu hohe synthetische Netzbewertungen bereits mit Art. 13 Abs. 4 StromVV um pauschal 20% gekürzt werden mussten, konnten infolge der Rechtsprechung, insbesondere seit dem Piloturteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2012 (Verfahren 2C_25/2011)², die historischen Anschaffungswerte vollständig, das heisst unabhängig von der historischen Aktivierungs- und Verbuchungspraxis, aufgearbeitet werden. Dies führt dazu, dass historische Netzbewertungen vorhergehende synthetische Netzbewertungen vielfach in ihrer Höhe bestätigen dürften. Wir gingen somit im Vorfeld der Erhebung nicht per se von Netzabwertungen aus.

3 RELEVANZ DER SYNTHETISCHEN NETZBEWERTUNG

Von den befragten VNB deklarierten 2015 (Basis Ende 2014) noch knapp die Hälfte (47%) überhaupt synthetische Anlagenrestwerte (vgl. Abbildung 3). Die andere Hälfte der VNB gibt an, gar nicht mehr von der Ausnahmeregelung von Art. 13 Abs. 4 StromVV Gebrauch zu machen. Lediglich 7% aller VNB verfügen noch über einen Anteil der synthetischen Anlagenrestwerte von über 50%. Im Jahr 2008 war deren Anteil noch 25%. Bei 23% aller VNB ist der Anteil der synthetischen Restwerte mittlerweile unterhalb 25% des gesamten Restwertes gesunken (2008 13%).

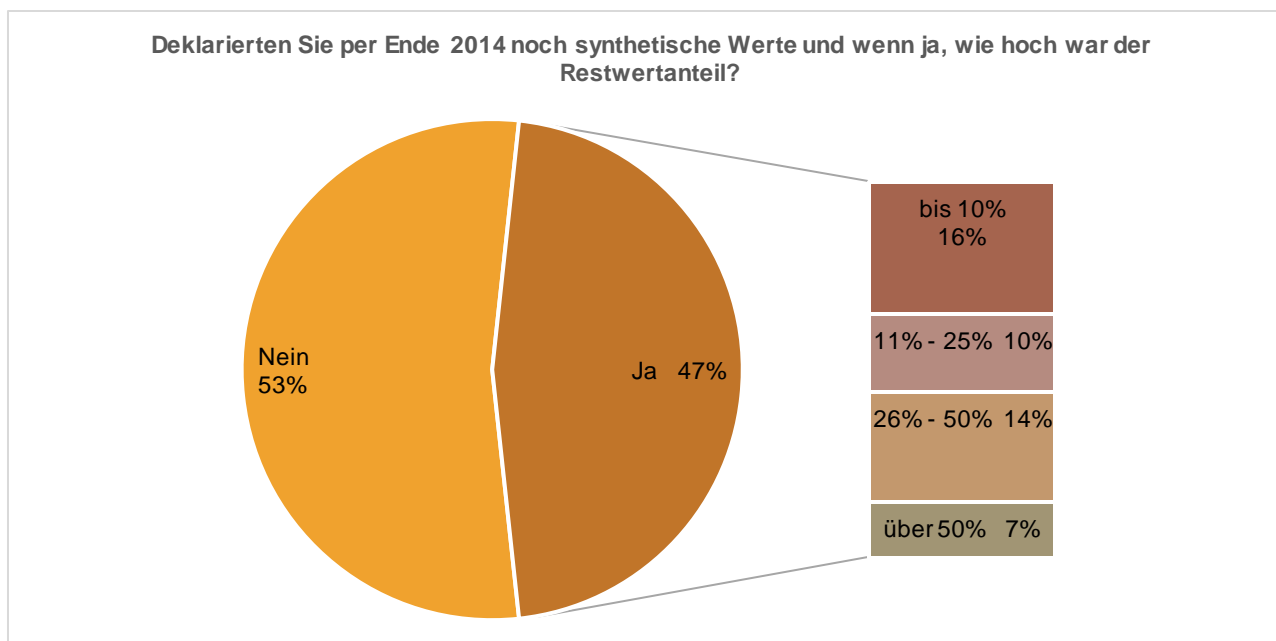


Abbildung 3 – Existenz und Relevanz der synthetischen Anlagenrestwerte per Ende 2014 (n=73)

Die Erhebung bestätigt somit die erste Hypothese zwar im Grundsatz, zeigt aber auch auf, dass die synthetische Netzbewertung nach wie vor von Relevanz für die Bewertung des Schweizer Stromverteilnetzes ist. In diesem Kontext stellt sich die Frage nach der Umsetzung der synthetischen Netzbewertung. Seit dem Bundesverwaltungsgerichtsentscheid vom 29. Januar 2013 (Verfahren BVGE A-5141/2011)³ ist klar, dass an die Anwendung der Ausnahmebestimmung im Sinne von Art. 13 Abs. 4 StromVV spezifische Voraussetzungen geknüpft sind. Insbesondere ist es unzulässig die

² Vgl. auch Flatt, M. und Widmer A. (2012) Wegweisendes Piloturteil des Bundesgerichts zur Bewertung der Netze. Aarau: EVU Partners AG; erhältlich unter www.evupartners.ch.

³ Vgl. auch Boog, P. und Flatt, M. (2013) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur synthetischen Bewertung der Netze. Aarau: EVU Partners AG; erhältlich unter www.evupartners.ch.

Netzanlagen mittels nicht für den Einzelfall nachweisbar angemessenen Einheitspreise zu bewerten. Im Kontext eines entsprechenden Verfahrens hat die ElCom im Jahr 2014 insbesondere die vom VSE empfohlenen Einheitspreise auf deren Angemessenheit überprüfen wollen.⁴ Die ElCom kam zum Schluss, dass die Einheitspreise weder mittels Originalbelegen noch mittels sachgerechten Herleitungen begründet werden konnten. Ein VNB kann damit gestützt auf diese Einheitswerte nicht darlegen, dass er mit seiner synthetischen Bewertung höchstens den Wert einer vergleichbaren Anlage anrechnet. Somit wird die Netzbewertung auf der Grundlage von VSE Einheitspreisen, welche auch im Bewertungstool NeVal hinterlegt sind, von der ElCom nicht akzeptiert.

Umso mehr erstaunt es vor diesem Hintergrund doch, dass nach wie vor die meisten VNB (61%), welche noch synthetisch bewerten, dies offenbar unverändert gemäss den (alten) Empfehlungen des VSE bzw. des NeVal tun (vgl. Abbildung 4). Dabei lässt sich kein Zusammenhang zur Grösse der VNB beobachten. Bisher haben erst 28% der VNB ihre synthetische Bewertung mittels eigenen, historisch ermittelten Einheitspreisen vorgenommen bzw. überarbeitet. 9% der VNB basieren bei ihrer Bewertung auf Schätzungen, deren Grundlage bzw. Angemessenheit im Einzelfall zu beurteilen wäre.

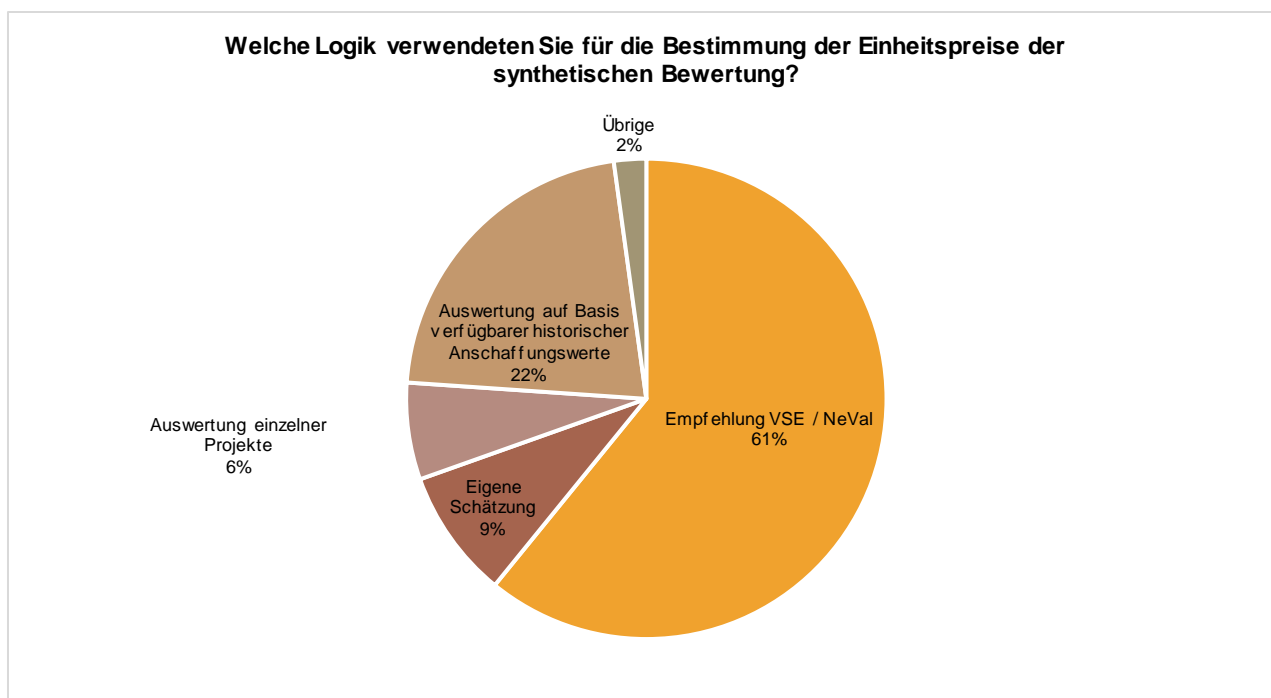


Abbildung 4 – Grundlagen für die synthetische Netzbewertung (n=46)

Es besteht somit ein nicht unerhebliches Risiko, dass im Falle einer regulatorischen Überprüfung dieser bisher überwiegend nicht durch die ElCom verfügbaren Netzbewertungen ein weiterer, nochmaliger Bewertungsanpassungsbedarf resultiert (vgl. Kapitel 6 nachstehend). Die Erkenntnis, dass der gemäss Art. 13 Abs. 4 StromVV anzusetzende Malus von 20% infolge angemessener, sachgerechter und historisch nachweisbarer Einheitspreise reduziert bzw. ganz eliminiert werden kann⁵, hat demzufolge erst bei einem Teil der VNB zu einer vollständigen Bewertungsanpassung geführt.

⁴ ElCom (2014) Einheitswerte gemäss VSE Dokument Einheitskosten Ausgabe 2007; Schreiben vom 30. Juni 2014.

⁵ Vgl. auch Flatt, M. (2013) Mehr Klarheit in der Bewertung von Stromnetzen. Aarau: EVU Partners AG; erhältlich unter www.evupartners.ch. Nach der ElCom müssen die synthetischen Anschaffungswerte sachgerecht und unternehmensindividuell bestimmt werden (beispielsweise auf der Basis der Anlagen, welche historisch belegte Anschaffungskosten haben).

4 AUSWIRKUNGEN AUF DIE BEWERTUNGSHÖHE

Unabhängig von der Angemessenheit und Richtigkeit der vorgenommenen Bewertungsanpassungen stellt sich die konkrete Frage nach deren Effekt (zweite Hypothese). Gemäss unserer Erhebung zeigt sich, dass bei 39% der antwortenden VNB die Neubewertung eine wesentliche Zunahme der Anlagenwerte zur Folge hatte und sich bei rund der Hälfte (55%) der antwortenden VNB die Werte im Wesentlichen (+/- 5%) bestätigen liessen (vgl. Abbildung 5). Bei lediglich 6% der befragten VNB führte die Neubewertung zu einer wesentlichen Verringerung der Anlagenwerte (19 VNB machten keine Angaben zur Auswirkung der Neubewertung). Dies bestätigt im Grundsatz unsere zweite Hypothese, wonach nicht generell von Netzabwertungen auszugehen war. Die weitgehende Bestätigung bzw. die teilweise Verbesserung der Anlagenwerte dürfte ganz zentral auch mit der seit der bundesgerichtlichen Klärung verbundenen Möglichkeit zur vollständigen Aufarbeitung der historischen Anlagenwerte, unabhängig von der historischen Aktivierungs- und Abschreibungspraxis, zusammenhängen. Inwiefern mit diesen Bewertungsanpassungen nach wie vor Bewertungsrisiken verbunden sind, ist damit noch nicht geklärt, da die Mehrheit der Anlagenbewertungen auf Stufe VNB nicht von der ElCom geprüft bzw. verfügt sind. Es besteht somit auch das Risiko, dass künftige Bewertungsanpassungen zulasten vorgenommener Aufwertungen wieder korrigiert werden müssen.

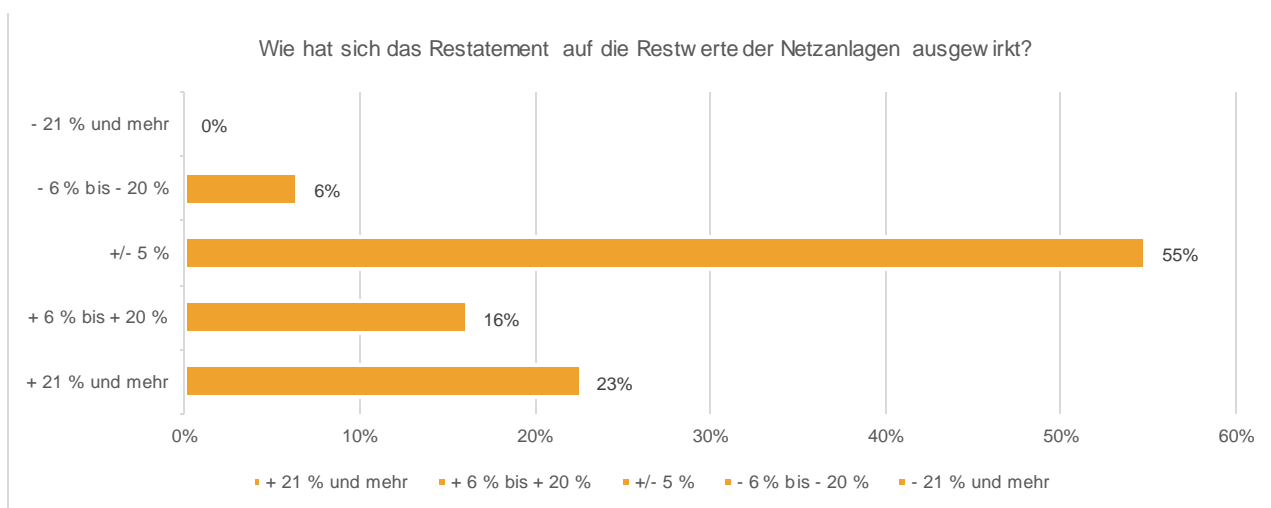


Abbildung 5 – Auswirkungen der erfolgten Bewertungsanpassungen (n=31)

5 FORTFÜHRUNG DER ANLAGENWERTE

Im Kontext von erfolgten initialen Bewertungen bzw. Bewertungsanpassungen stellt sich in der Regel die Frage nach der Form und nach den Anforderungen an die Fortführung der regulatorischen Anlagenwerte (Folgebewertung). Dabei sind sowohl die Aktivierungen neuer Investitionen in der gleichen Struktur der Anlagenbewertung vollständig und nachweisbar sicherzustellen, die entsprechenden Abschreibungen und Zinsen (Kapitalkosten) zu berechnen sowie allfällige Anlagenabgänge mit deren wertmässigen Konsequenzen konsistent zu verbuchen. Diese Anforderungen kombiniert mit der grossen Menge an Anlagenobjekten führen tendenziell sowohl aus Sicht der Regulierung, aber insbesondere auch aus Sicht der Rechnungslegung sowie des Asset Managements dazu, integrierte Anlagenbuchhaltungen mit mehreren Bewertungskreisen (z.B. OR, Swiss GAAP FER und StromVG) zu führen und diese auf einer sinnvollen Aggregationsebene mit den technischen Systemen, z.B. dem GIS, abzustimmen.

Die Erhebung bei den befragten VNB zeigt die gestiegenen Anforderungen und die damit verbundene Integrationstendenz (vgl. Abbildung 6). Gesamthaft führen im 2015 50% der VNB eine integrierte Anlagenbuchhaltung. Von den grossen VNB (Netzabsatz über 100 GWh) sind es sogar 73%. Demgegenüber zeigt sich, dass die Führung reiner Excel-Tabellen zwar noch möglich ist, aber seit 2008 weiter stark an Bedeutung verloren hat. Als Alternative zu integrierten Anlagebuchhaltungen werden ebenfalls vermehrt separate Softwarelösungen von VNB eingesetzt, um eine sachgerechte und fehlerfreie Folgebewertung der regulatorischen Werte unabhängig von der Praxis in der Rechnungslegung sicherstellen zu können. Herausfordernd bei diesen separaten Lösungen ist in der Regel die Abstimmung mit den Basissystemen, insbesondere der Buchhaltung, und damit verbunden die Nachweisbarkeit der entsprechenden Anlagenwerte.

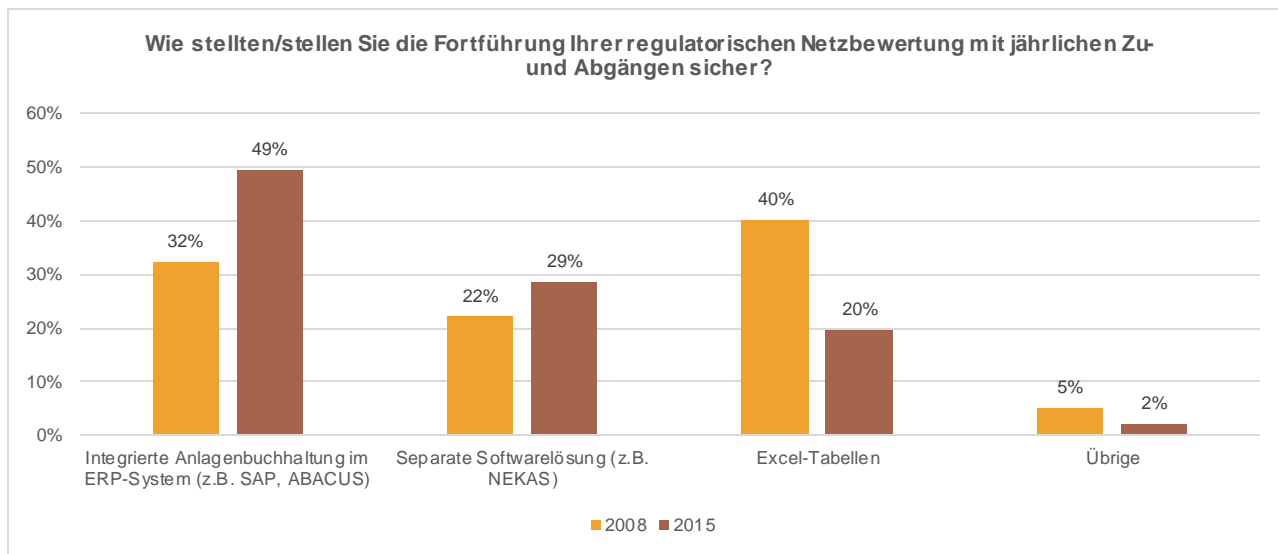


Abbildung 6 – Fortführung der regulatorischen Netzbewertung (n=88)

6 REGULATORISCHES RISIKO

Von den befragten VNB wurden lediglich 9%, überwiegend grosse Netzbetreiber, bereits einer Prüfung der Anlagenwerte durch die ElCom unterzogen. 70% der VNB wurden bislang noch nicht geprüft. 21% haben dazu keine Angaben gemacht.

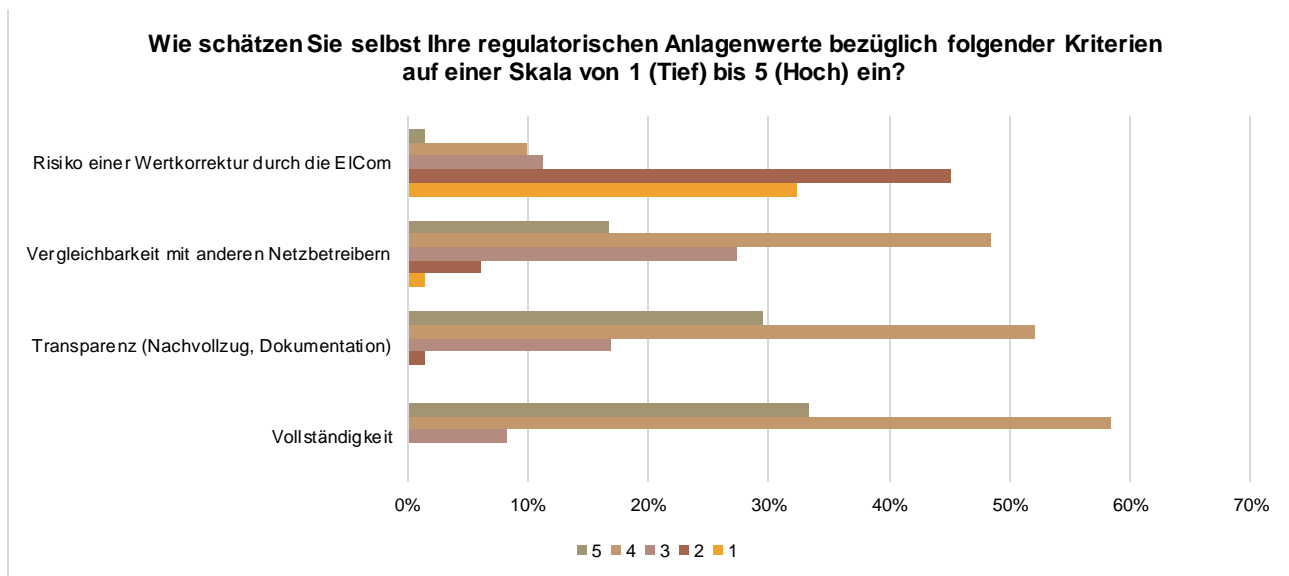


Abbildung 7 – Einschätzung der eigenen regulatorischen Anlagenwerte (n=75)

Die Umfrageteilnehmer schätzen ihre Anlagewerte bezüglich Transparenz (92%) und Vollständigkeit (82%) überwiegend als gut bis sehr gut ein (4 oder 5 auf der Skala). Die Vergleichbarkeit mit anderen Netzbetreibern wird ebenfalls überwiegend als gut eingestuft. Das Risiko einer Wertkorrektur durch die ElCom schätzen 77% der Antwortenden als tief (1 oder 2 auf der Skala bis 5) ein. Die VNB selbst beurteilen folglich ihre Situation bezüglich Anlagebewertung sehr positiv.

7 SCHLUSSFOLGERUNG

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen die positive Entwicklung der regulatorischen Anlagebewertungen seit Einführung des StromVG. 62% der Anlagenbewertungen wurden angepasst (Kap. 2), die synthetisch berechneten Anlagenrestwerte haben abgenommen (Kap. 3) und die Anlagenwerte werden vermehrt in integrierten Anlagenbuchhaltungen oder eigens konzipierten Softwarelösungen verwaltet (Kap. 5). Die Qualität der Anlagebewertungen im Sinne von Vollständigkeit, Nachweisbarkeit und Angemessenheit dürfte damit tendenziell gestiegen sein. Ob damit auch eine Verbesserung der Vergleichbarkeit einhergeht, müsste vertieft überprüft werden.

Die gut 60% VNB, welche ihre synthetischen Werte weiterhin anhand der Einheitspreise des VSE resp. des NeVal berechnen (Kap. 4), stellen allerdings die sehr positive Selbsteinschätzung der Umfrageteilnehmer zumindest teilweise in Frage (Kap. 6). So scheint eine im regulatorischen Kontext nicht untypische Differenz zwischen Selbst- und Fremdbild zu bestehen. Inwiefern diese Differenz zu konkretem, weiteren Bewertungsanpassungsbedarf führt oder nicht, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Konkret hängt es davon ab, ob der einzelne VNB motiviert ist, offene Bewertungsfragen abschliessend und endgültig zu erledigen und ob die ElCom nach dem Abschluss von hängigen Bewertungsverfahren auf der Ebene des Übertragungsnetzes zunehmend auch die Bewertung der bisher nicht geprüften VNB überprüft oder nicht. Die bisherigen, primär freiwillig erfolgten und mehrheitlich nicht überprüften Bewertungsanpassungen zeigen zumindest, dass auch bei künftigen Bewertungsanpassungen im Schnitt nicht per se von Abwertungen, sondern eher von Umbewertungen auszugehen ist.