



- Beschlusskammer 4 -

Az.: BK4-17-056A01

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren nach § 23 ARegV aufgrund des Antrags auf Genehmigung der Investitionsmaßnahme

der TenneT TSO GmbH, Bernecker Str. 70, 95448 Bayreuth, vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerin,

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

durch ihren Vorsitzenden Alexander Lüdtke-Handjery,

ihre Beisitzerin Stefanie Scheuch

und ihren Beisitzer Rainer Busch

am 19.12.2022

beschlossen:

1. Die Investitionsmaßnahme für das Projekt
„Maßnahmenpaket 203_1: Umsetzung Sicherungskonzept“
wird genehmigt.
2. Die Genehmigung und die Anpassung der Erlösobergrenze sind befristet bis
31.12.2023.
3. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
4. Der Antragstellerin wird auferlegt, den sich aus den Gründen ergebenden Mitteilungspflichten nachzukommen.
5. Die Genehmigung steht unter dem Vorbehalt des Widerrufs.
6. Eine Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin begehrt die Genehmigung einer Investitionsmaßnahme für das Projekt „Maßnahmenpaket 203_1: Umsetzung Sicherungskonzept“ (ursprünglich [REDACTED]) gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 ARegV.

Die Antragstellerin ist Betreiberin eines Elektrizitätsübertragungsnetzes mit Sitz in Bayern.

Sie trägt vor, das technische Ziel der Investition sei der Schutz des Übertragungsnetzes [REDACTED].

Im Auftrag des [REDACTED] sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) hätten die Übertragungsnetzbetreiber Analysen [REDACTED] durchgeführt. Aus den Analysen seien im weiteren Prozess Sicherheitsmaßnahmen abgeleitet worden. In der Sache handele es sich dabei um Investitionen in Sicherheitsmaßnahmen bestehender Infrastrukturelemente oder in die Vorhaltung von Ersatzgeräten.

Die Festlegung des Maßnahmenumfangs ergebe sich aus den [REDACTED] konzepten [REDACTED], welche dem BMWi am 30.06.2020 vorgelegt worden seien. Im Rahmen des hier vorliegenden Maßnahmenpakets würden folgende Maßnahmen [REDACTED] umgesetzt:

Maßnahme	Betroffene Standorte	Schätzung Anschaffungs- und Herstellungskosten
[REDACTED]	[REDACTED]	ca. [REDACTED] EUR
[REDACTED]	[REDACTED]	ca. [REDACTED] EUR
[REDACTED]	[REDACTED]	ca. [REDACTED] EUR
[REDACTED]	[REDACTED]	ca. [REDACTED] EUR für [REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	ca. [REDACTED] EUR
Gesamt		ca. [REDACTED] EUR

Bestehende Objektschutzinfrastruktur in den [REDACTED] würde im Rahmen der Investitionsmaßnahme teilweise ersetzt.

Der Tagesneuwert der nach aktuellem Planungsstand zu ersetzenden Anlagen betrage ca. 0,9 Mio. Euro. Im Verhältnis zur Summe der geplanten Anschaffungs- und Herstellungskosten der gesamten Anlagen der Investitionsmaßnahme entspreche dies zum Zeitpunkt der Antragstellung einem projektspezifischen Ersatzanteil nach § 23 Abs. 2b ARegV von 0,77 Prozent.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit und Angemessenheit der beantragten Maßnahmen verweist die Antragstellerin auf das dem BMWi am 30.06.2020 übersandte [REDACTED] Konzept der Antragstellerin, das dem BMWi am 30.06.2020 übersandte [REDACTED] Konzept, die diesen Konzepten zugrundeliegende [REDACTED] sowie die Bestätigung der Sicherungskonzepte durch das BMWi.

Die erstmalige Aktivierung war für das Jahr 2020 geplant. Die vollständige Inbetriebnahme soll im Jahr 2030 stattfinden.

Die Antragstellerin hat ca. 119 Mio. Euro als geplante Anschaffungs- und Herstellungskosten für die Investitionsmaßnahme angegeben.

Die Antragstellerin hat am 31.03.2017 die Genehmigung der Investitionsmaßnahme für das Projekt „[REDACTED]“ beantragt und in der Folge weitere Informationen zu dem Projekt nachgereicht. Insbesondere mit Schreiben vom 30.06.2020 wurde der Antragsgegenstand konkretisiert und die Umbenennung des Maßnahmenpakets von [REDACTED] in „Maßnahmenpaket 203_1: Umsetzung Sicherungskonzept“ beantragt.

Mit Beschluss vom 01.07.2021 hat die Beschlusskammer die Investitionsmaßnahme bezüglich der Teilprojekte [REDACTED] „[REDACTED]“ und „[REDACTED]“ genehmigt. Hinsichtlich der Teilmaßnahme [REDACTED] hat sie die Investitionsmaßnahme mit der Begründung abgelehnt, dass es sich weder um eine Erweiterungs- noch um eine Umstrukturierungsinvestition handele.

Gegen die teilweise Ablehnung des Antrags hat die Antragstellerin Beschwerde eingelegt. Mit Beschluss vom 10.08.2022 (Az. VI-3 Kart 105/21 [V]) hat das Oberlandesgericht Düsseldorf den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 01.07.2021 insoweit aufgehoben, als hinsichtlich der Teilmaßnahme „[REDACTED]“ die Genehmigung als Investitionsmaßnahme abgelehnt worden ist und die Bundesnetzagentur verpflichtet, den Antrag vom 31.03.2017 in Gestalt des Änderungsantrags vom 30.06.2020 hinsichtlich dieser Teilmaßnahme unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Senats neu zu bescheiden.

Mit Schreiben vom 23.11.2022 wurde die Antragstellerin angehört. Sie hat mit Schreiben vom 07.12.2022 mitgeteilt, dass sie auf eine Stellungnahme verzichte.

Die Bundesnetzagentur hat die Regulierungsbehörde des Landes Bayern gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 EnWG unter dem 04.05.2017 über die Einleitung des Verfahrens informiert. Unter dem 12.12.2022 wurde der Beschlussentwurf gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 EnWG dem Bundeskartellamt und der Regulierungsbehörde des Landes Bayern zur Stellungnahme übersandt. Das Bundeskartellamt und die Landesregulierungsbehörde haben von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte verwiesen.

II.

Der Beschluss ist rechtmäßig. Er beruht auf einer rechtmäßigen Anwendung des nationalen Rechts auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 02.09.2021, C-718/18 (siehe unten A.). Eine Rechtsgrundlage für den Beschluss liegt vor (siehe unten B.). Der Beschluss ist formell und materiell rechtmäßig (siehe unten C. und D.).

A. Vollständige Anwendung des nationalen Rechts auch vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 02.09.2021, C-718/18

Die Beschlusskammer hat in rechtmäßiger Weise die Vorgaben des nationalen Rechts in Form der normativen Regulierung, soweit diese im vorliegenden Verfahren Anwendung finden und von der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 02.09.2021, C-718/18) erfasst werden, für ihre Entscheidung herangezogen. Als „normative Regulierung“ werden im Allgemeinen solche Regeln des nationalen Gesetz- und Verordnungsgebers (z.B. in StromNEV, GasNEV und ARegV) bezeichnet, die konkrete methodische und materielle Vorgaben für die Regulierung durch die Bundesnetzagentur enthalten. Die Pflicht zur Anwendung dieser nationalen Vorgaben folgt aus Art. 20 Abs. 3 GG und gilt auch angesichts der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs fort, bis sie vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber außer Kraft gesetzt oder neu geregelt werden. Dies hat der Bundesgerichtshof bereits entschieden (BGH, Beschluss vom 08.10.2019, EnVR 58/18, Rn. 60 ff., siehe auch OLG Düsseldorf vom 11.02.2021, VI-5 Kart 10/19 [V], S. 10 ff., OLG Düsseldorf vom 28.04.2021, VI-3 Kart 798/19 [V], S. 72 ff., OLG Schleswig vom 11.01.2021, 53 Kart 1/18, S. 27 ff.).

I. Der Europäische Gerichtshof hat zwar in seiner Entscheidung festgestellt, dass die normative Regulierung in Deutschland insgesamt mit der in Art. 37 Richtlinie 2009/72/EG (heute Art. 59 Richtlinie (EU) 2019/944) sowie in Art. 41 Richtlinie 2009/73/EG geregelten ausschließlichen Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde unvereinbar ist und die Richtlinien insoweit durch die Bundesrepublik Deutschland nicht bzw. fehlerhaft umgesetzt wurden. Insoweit hat der Europäische Gerichtshof der vierten Rüge stattgegeben, mit der die Kommission Deutschland vorgeworfen hatte, es habe die in den Richtlinien vorgesehenen ausschließlichen Zuständigkeiten der NRB verletzt, indem es im deutschen Recht die Bestimmung der Methoden zur Berechnung oder Festlegung der Bedingungen für den Anschluss an und den Zugang zu den nationalen Netzen, einschließlich der anwendbaren Tarife, der Bundesregierung und nicht der nationalen Regulierungsbehörde zugewiesen habe.

II. Der Europäische Gerichtshof hat aber weder über die Zuständigkeitsfragen hinausgehend einen materiell-rechtlichen Verstoß einzelner Vorgaben der normativen Regulierung gegen EU-Recht gerügt, noch hat er sich ausdrücklich zu der Frage geäußert, ob die normative Regulierung bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der nationale Gesetz- und Verordnungsgeber den festgestellten Verstoß beseitigt, weiter anwendbar ist. Der EuGH hat sich insbesondere auch nicht explizit zu der Frage geäußert, ob die Richtlinienbestimmungen über die ausschließliche Zuständigkeit unmittelbar anwendbar sind.

III. Die Regelungen der normativen Regulierung sind nicht nichtig. Weder nach den Grundsätzen des europäischen Rechts noch nach nationalem Recht führt der Verstoß einer nationalen Regelung gegen Unionsrecht zu deren Nichtigkeit (BGH, Beschluss vom 08.10.2019, EnVR 58/18, Rn. 61 ff.). Vielmehr sind die Grundsätze des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vor nationalem Recht zu beachten.

Zudem scheidet eine richtlinienkonforme Auslegung der Vorschriften der normativen Regulierung aus. Der Europäische Gerichtshof sieht zwar sowohl in der an die Bundesregierung gem. § 24 EnWG erfolgten Zuweisung von Zuständigkeiten, als auch in den bindenden Vorgaben der normativen Regulierung eine mit den oben genannten Richtlinien unvereinbare Beschränkung der ausschließlichen Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde (EuGH a.a.O., Rz. 101 f., 115 f.). Eine Umdeutung der nationalen Vorgaben in nicht bindende Programmsätze, die die ausschließliche Zuständigkeit der Regulierungsbehörde nicht beeinträchtigen, kommt angesichts des eindeutigen Wortlauts, der Systematik und des Regelungszwecks der Vorschriften der normativen Regulierung jedoch nicht in Betracht (Verbot der contra legem-Auslegung, BGH, Beschluss vom 08.10.2019, EnVR 58/18, Rn. 66 ff.).

Der Grundsatz vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts führt indes nicht dazu, die Vorschriften der normativen Regulierung unangewendet zu lassen. Der Anwendungsvorrang besagt, dass eine nationale Regelung, die mit einer unmittelbar geltenden Regelung des Unionsrechts unvereinbar ist, von nationalen Behörden und Gerichten nicht angewendet werden darf (vgl. Streinz, EUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 Rn. 40; Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 AEUV, Rn. 69 f.). Dieser Grundsatz gilt jedoch nur, soweit unmittelbar anwendbares Unionsrecht betroffen ist (EuGH, Urteil vom 24.06.2019, C-573/17, Rn. 62). Die normative Regulierung verstößt nicht gegen unmittelbar anwendbares Unionsrecht. Die hier maßgeblichen Richtlinienbestimmungen über die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde, mit denen die Vorgaben der normativen Regulierung unvereinbar sind, sind nicht unmittelbar anwendbar.

IV. Damit eine Richtlinienbestimmung unmittelbar angewendet werden kann, müssen spezifische Voraussetzungen vorliegen (Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, 71. EL August 2020, Art. 288 Rn. 149). Der Europäische Gerichtshof geht von der unmittelbaren Anwendbarkeit einer nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzten Richtlinienbestimmung nach Ablauf der Umsetzungsfrist aus, wenn die Bestimmung hinreichend genau und inhaltlich unbedingt ist. Zudem können die Bestimmungen einer Richtlinie grundsätzlich nur Rechte, aber keine Pflichten eines Einzelnen begründen (sog. Belastungsverbot). Insofern kommt auch eine objektive unmittelbare Wirkung vorliegend nicht in Betracht. Im Einzelnen:

1. Die Richtlinienvorgaben sind nicht unbedingt. Eine Unionsvorschrift ist inhaltlich unbedingt, wenn sie eine Verpflichtung normiert, die an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf. Die Richtlinienbestimmungen über die ausschließliche Zuständigkeit sind nicht als inhaltlich unbedingt anzusehen.

Gegenwärtig fehlt es an den erforderlichen und zureichenden Umsetzungsnormen im nationalen Recht. Das betrifft sowohl die konkrete umfassende Aufgabenzuweisung als auch die für einen Eingriff erforderliche Ermächtigungsgrundlage. Die Bundesnetzagentur hat nach nationalem Recht gegenwärtig (nur) die Befugnis, die Vorgaben der normativen Regulierung anzuwenden und ggf. unter Rückgriff auf § 29 EnWG je nach Festlegungsermächtigung weiter auszugestalten und zu konkretisieren. Sie hat aber mangels entsprechender Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber nicht die übergeordnete, allgemeine und uneingeschränkte Befugnis, die ihr nach den Richtlinien vorbehaltenen Aufgaben vollumfänglich und selbständig auszuüben (vgl. EuGH a.a.O., Rz. 105) beispielsweise also die Methoden oder Bedingungen für den Netzanschluss und den Netzzugang frei festzulegen oder zu genehmigen (vgl. nur § 24 S. 1 Nr. 1 EnWG). Dass es hierzu einer umfassenden mitgliedstaatlichen Aufgabenzuweisung bedarf, entspricht im Übrigen auch dem europäischen Leitbild, wonach die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Regulierungsbehörden mit spezifischen Zuständigkeiten verpflichtet sind (vgl. Erwägungsgrund 33 der Richtlinie 2009/72/EG bzw. Erwägungsgrund 29 der Richtlinie 2009/73/EG). Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Organisation und Strukturierung der Regulierungsbehörde zwar über eine Autonomie, haben diese aber unter vollständiger Beachtung der in den Richtlinien festgelegten Ziele und Pflichten auszuüben und insoweit sicherzustellen, dass die Regulierungsbehörde bei der Ausübung der ihr vorbe-

haltenen Zuständigkeiten ihre Entscheidungen autonom treffen kann (vgl. EuGH, a.a.O., Rz. 119). Dieser Befund wird auch durch das in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs mündende Vertragsverletzungsverfahren bestätigt: Gegenstand der Rüge durch die Europäische Kommission war nicht die fehlerhafte Ausübung einer nach nationalem Recht bereits ordnungsgemäß zugewiesenen ausschließlichen Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde, sondern der Umstand, dass eine den Richtlinien entsprechende umfassende Aufgabenzuweisung an die nationale Regulierungsbehörde im nationalen Recht bislang nicht erfolgt ist (vgl. EuGH a.a.O., Rz. 88). Vielmehr liegt hier eine fehlerhafte Aufgabenzuweisung vor (EuGH, a.a.O., Rz. 130); diese kann und muss durch den Mitgliedstaat korrigiert werden, der dann die noch möglichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten vorsehen kann (EuGH a.a.O., Rz. 126, 127).

2. Mit der unmittelbaren Anwendung der Richtlinien wären Belastungen Einzelner verbunden, sodass eine solche ausscheidet. Zwar ist die Einräumung subjektiver Rechte keine Voraussetzung für eine unmittelbare Anwendbarkeit (woran es vorliegend wegen des Verstoßes gegen objektiv geprägte Zuständigkeitsnormen auch fehlen würde), allerdings gilt das Belastungsverbot. Wenn der Bundesnetzagentur aus einer unmittelbaren Anwendung der Richtlinie weitergehende oder jedenfalls anders ausgestaltete Kompetenzen zukämen, könnte sich dies je nach Einzelfall zugunsten, aber auch zu Lasten bestimmter Beteiligter auswirken. Daraus wiederum könnten sich Belastungen ergeben, die nach Auffassung des Bundesgerichtshofs nur durch das europäische Primärrecht oder durch EU-Verordnungen begründet werden können, nicht aber durch Richtlinien (vgl. BGH, Beschluss vom 08.10.2019, EnVR 58/18, Rn. 73).

Eine Belastung würde sich zudem bereits aus dem Heranziehen der Richtlinien als Ermächtigungsgrundlage ergeben. Dies wäre europarechtlich unzulässig. Sofern die Richtlinienbestimmungen über die ausschließliche Zuständigkeit als inhaltlich unbedingt anzusehen wären, müssten sie von der Bundesnetzagentur unmittelbar als Ermächtigungsgrundlage auch für belastende Regulierungsentscheidungen herangezogen werden. Anders als in den vom Europäischen Gerichtshof entschiedenen Fällen, in denen er eine unmittelbare Belastung durch Richtlinienrecht verneinte, weil die Belastung erst durch ein Verwaltungsverfahren auf Basis nationalen Rechts eintrat, würden vorliegend die Richtlinienbestimmungen als solche unmittelbar gegenüber den Betroffenen herangezogen werden und als materiell-rechtliche Befugnisnormen für belastende Verwaltungsverfahren und Regulierungsentscheidungen fungieren. Soweit ersichtlich existiert bislang keine hier einschlägige Judikatur, in der der EuGH es für europarechtskonform eingestuft hätte, dass eine Richtlinienbestimmung als eigenständige Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in Rechte des Einzelnen herangezogen werden darf.

3. Eine ausnahmsweise objektive unmittelbare Wirkung der Richtlinienbestimmungen bezogen auf die ausschließliche Zuständigkeit scheidet ebenfalls aus. Der Europäische Gerichtshof hat eine objektive unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen anerkannt, aus denen sich für staatliche Stellen eindeutige Pflichten ergeben. Konkret ging es beispielsweise um die nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzte Pflicht der zuständigen Behörde zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für die Errichtung eines Wärmekraftwerks (EuGH, Urteil vom 11.08.1995, C-431/92 – Wärmekraftwerk Großkrotzenburg).

Zwar mag sich vorliegend aus den Richtlinienbestimmungen über die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde die Verpflichtung ergeben, von dieser Zuständigkeit auch Gebrauch zu machen, um den Zielsetzungen der Richtlinien hinreichend Rechnung tragen zu können. Anders als im Fall des Wärmekraftwerks Großkrotzenburg ist diese Verpflichtung vorliegend jedoch nicht inhaltlich unbedingt. Im vom Europäischen Gerichtshof entschiedenen Fall konnte die zuständige Behörde der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ohne Weiteres nachkommen, weil diese als unselbstständiger Bestandteil des nach nationalem Recht vorgesehenen und ihr bereits zugewiese-

nen Genehmigungsverfahren durchzuführen war. Demgegenüber kann die Bundesnetzagentur die ihr nach den Richtlinienbestimmungen zugewiesene ausschließliche Zuständigkeit erst ausüben, wenn ihr entsprechende Befugnisse nach nationalem Recht eingeräumt werden (siehe oben).

V. Ungeachtet der Tatsache, dass die Richtlinienbestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sind, sprechen aus Sicht der Beschlusskammer weitere erhebliche Gründe dafür, die Vorgaben der normativen Regulierung in der Übergangszeit zur Anwendung zu bringen. Die Nichtanwendung der normativen Regulierung in der Übergangszeit würde zu einem Zustand führen, der mit den Zielsetzungen der genannten Richtlinien erst recht unvereinbar wäre (so auch BGH, Beschluss vom 08.10.2019, EnVR 58/18, Rn. 76).

Die Richtlinien verlangen, dass zumindest die Methoden zur Berechnung oder Festlegung der Bedingungen u.a. für den Netzanschluss und den Netzzugang „mit ausreichendem Vorlauf vor deren Inkrafttreten“ festgelegt oder genehmigt werden, vgl. Art. 41 Abs. 6 der Richtlinie 2009/73/EG und Art. 59 Abs. 7 der Richtlinie (EU) 2019/944. Diesem Gebot der ex ante-Regulierung wird in Deutschland gegenwärtig zu einem großen Teil über die Vorgaben der normativen Regulierung Rechnung getragen. Die normative Regulierung strukturiert die Methoden für die Berechnung der Tarife vor und legt ex ante die wesentlichen Bedingungen für den Netzanschluss und den Netzzugang fest. Sie regelt unmittelbar Rechte und Pflichten für Netzbetreiber und andere Marktakteure und schafft auf diese Weise den von den Richtlinien geforderten transparenten und vorhersehbaren, verlässlichen Regulierungsrahmen. Bestehende Festlegungen und Genehmigungen der Bundesnetzagentur, die sie im Rahmen ihrer bisherigen Zuständigkeiten erlassen hat, tragen zwar ebenfalls zu der erforderlichen ex ante-Regulierung bei, dies jedoch nur in Teilbereichen und in Ergänzung der normativen Regulierung und damit nicht in dem von der Richtlinie geforderten Umfang.

Ein faktisches Außerkrafttreten der Vorgaben der normativen Regulierung würde daher zu beträchtlichen Regelungslücken und damit einhergehend erheblichen Rechtsunsicherheiten für alle Marktbeteiligten führen. Auch dies wäre mit den genannten Richtlinienvorgaben und den Zielsetzungen des Energiebinnenmarkts schwerlich vereinbar. Beispielsweise dürfte eine derart unklare Rechtslage im Übergangszeitraum kaum Investitionsanreize setzen und Unsicherheiten für die unternehmerische Tätigkeit der regulierten Unternehmen und auch der sonstigen Marktteilnehmer auslösen. Für den Übergangszeitraum ist es daher sinnvoll und angebracht, stabile und berechenbare Verhältnisse zu gewährleisten.

B. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für den Beschluss ist § 23 ARegV.

C. Formelle Rechtmäßigkeit

I. Zuständigkeit

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 54 Abs. 1 EnWG die zuständige Regulierungsbehörde. Die Zuständigkeit der Beschlusskammer ergibt sich aus § 59 Abs. 1 S. 1 EnWG.

II. Antrag und Frist

Der Antrag auf Genehmigung einer Investitionsmaßnahme wurde fristgerecht am 31.03.2017 bei der Bundesnetzagentur gestellt. Anträge auf Genehmigung von Investitionsmaßnahmen

- Diese Entscheidung enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse -

sind gemäß § 23 Abs. 3 S. 1 ARegV spätestens neun Monate vor Beginn des Kalenderjahres, in dem die Investition erstmals ganz oder teilweise kostenwirksam werden soll, bei der Bundesnetzagentur zu stellen. Kostenwirksam wird die Investitionsmaßnahme mit der erstmaligen Aktivierung. Die Aktivierung kann entweder als Anlage in Bau oder als Zugang zum Sachanlagevermögen erfolgen. Für die dem vorliegenden Antrag zugrundeliegende Investitionsmaßnahme ist auf die erstmalige Aktivierung im Jahr 2020 abzustellen.

III. Anhörung

Der Antragstellerin wurde gemäß § 67 Abs. 1 EnWG die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

IV. Beteiligung von Bundeskartellamt und Landesregulierungsbehörden

Die Regulierungsbehörde des Landes Bayern wurde gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 EnWG von der Einleitung des Verfahrens benachrichtigt.

Dem Bundeskartellamt sowie der zuständigen Regulierungsbehörde des Landes Bayern wurde gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 EnWG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

D. Genehmigungsfähigkeit

Für das Projekt „Maßnahmenpaket 203_1: Umsetzung Sicherungskonzept“ ist eine Investitionsmaßnahme gemäß § 23 ARegV zu genehmigen.

I. Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestition

Die Genehmigung einer Investitionsmaßnahme kann nach § 23 Abs. 1 S. 1 ARegV für Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen erfolgen.

Unter Erweiterungsinvestitionen sind Maßnahmen zu verstehen, die das bestehende Netz nicht nur unbedeutend vergrößern.¹ Dabei beschränkt sich die Vergrößerung nicht allein auf die physikalische Netzlänge, sondern umfasst auch die Maßnahmen zur Schaffung von größerem Kapazitätswolumen bzw. Transportmengenwolumen. Ob eine Erhöhung der Leitungslänge bzw. der Zubau neuer technischer Komponenten zu einer nicht nur unbedeutenden Vergrößerung des Netzes führt, bemisst sich nicht nur anhand des Verhältnisses zwischen Leitungszubau bzw. Zubau von Anlagen und dem Altbestand, sondern muss unter Berücksichtigung der Bedeutung des Zubaus für die Transportfunktion des Netzes beantwortet werden. Die Erhöhung der Leitungslänge bzw. der Zubau technischer Komponenten stellt danach nur dann eine Erweiterungsinvestition i.S.d. § 23 Abs. 1 S. 1 ARegV dar, wenn damit ein Zubau an der dem Transport dienenden und dafür wesentlichen Netzinfrastruktur verbunden ist, der sich auf die Transportfunktion des Netzes auswirkt und diese erhöht oder verbessert.²

Unter Umstrukturierungsinvestitionen sind Maßnahmen zu verstehen, mit denen technische Parameter geändert werden, die für den Netzbetrieb erheblich sind. Es bedarf somit einer nicht nur unbedeutenden Veränderung von technischen Parametern. Dafür reicht jedoch der

¹ BGH, Beschluss v. 17.12.2013, EnVR 18/12, Rz. 32; BGH, Beschluss v. 12.07.2016, EnVR 10/15, Rz. 15 – juris.

² OLG Düsseldorf, Beschluss v. 30.09.2020, VI-3 Kart 706/19 [V].

Austausch bereits vorhandener Komponenten und die damit zwangsläufig einhergehenden Verbesserungen nicht aus. Die mit der Maßnahme verbundenen zusätzlichen Funktionen müssen deutlich über die Wirkungen einer bloßen Ersatzinvestition hinausgehen, so dass ihnen eine gewisse eigenständige Bedeutung zukommt. Der Ersatz von Komponenten ist nicht schon deshalb als Umstrukturierung zu qualifizieren, weil für die neuen Komponenten andere technische Standards gelten. Eine Anpassung von Komponenten an den aktuellen Stand der Technik, ohne dass damit eine erhebliche Funktionserweiterung einhergeht, reicht somit nicht für eine Qualifizierung als Umstrukturierungsmaßnahme.

Die Antragstellerin hat hinreichend nachgewiesen, dass es sich bei dem dem Antrag zu Grunde liegenden Teilprojekt „[REDACTED]“ um eine Erweiterungsinvestition handelt, da die Übertragungsfähigkeit zwischen dem Übertragungsnetz der Antragstellerin und nachgelagerten Verteilnetzen erhöht wird.

Für die Teilprojekte „[REDACTED]“, „[REDACTED]“ und „[REDACTED]“ hat die Antragstellerin hinreichend nachgewiesen, dass es sich um eine Umstrukturierungsinvestition handelt, da technische Parameter geändert werden, die für den Netzbetrieb erheblich sind. Durch die Beschaffung und Vorhaltung eines [REDACTED]

[REDACTED] Hingegen handelt es sich nicht um eine vorgezogene Ersatzinvestition, da das [REDACTED] nur temporär zum Einsatz kommen soll und nach Wiederherstellung des regulären Umspannwerks wieder abgebaut und für mögliche weitere Einsatzfälle vorgehalten wird. Die Wiederherstellung eines regulären Umspannwerkes kann je nach Schadensereignis [REDACTED] dauern, in denen die Versorgung [REDACTED] nicht möglich wäre. Das [REDACTED] verkürzt die Wiederversorgung auf einen Zeitraum von [REDACTED] und ist für den Netzbetrieb [REDACTED] essentiell. Das [REDACTED] ist ein zusätzliches Betriebsmittel mit der eigenständigen Funktion der [REDACTED].

Entsprechend dem rechtskräftigen Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 10.08.2022 (Az. VI-3 Kart 105/21 [V]) handelt es sich bei der Teilmaßnahme „[REDACTED]“ um eine Umstrukturierungsinvestition. Danach führten die beantragten Maßnahmen zu einer [REDACTED] der Umspannwerke nach Maßgabe der von den [REDACTED] behörden identifizierten [REDACTED], indem Komponenten mit neuen Funktionalitäten (z.B. [REDACTED]) hinzugefügt bzw. bislang vorhandene [REDACTED] gegen solche mit einer [REDACTED] ausgetauscht würden. Durch die beantragten Maßnahmen würden die für den Netzbetrieb notwendigen Umspannwerke besser [REDACTED] geschützt. Hierdurch werde die [REDACTED] dieser essentiellen Netzkomponenten gestärkt, was sich wiederum positiv auf die Versorgungssicherheit auswirke.

II. Genehmigungsfähigkeit nach § 23 Abs. 1 S. 1 ARegV

Gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 ARegV genehmigt die Bundesnetzagentur Investitionsmaßnahmen für Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen in die Übertragungs- und Fernleitungsnetze, soweit diese Investitionen zur Stabilität des Gesamtsystems, für die Einbindung in das nationale oder internationale Verbundnetz oder für einen bedarfsgerechten Ausbau des Energieversorgungsnetzes nach § 11 EnWG notwendig sind. Eines der in § 23 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 9 ARegV genannten Regelbeispiele ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

Die Antragstellerin hat für die Teilprojekte „[REDACTED]“

„[REDACTED]“ und „[REDACTED]“

hinreichend nachgewiesen, dass die Investitionsmaßnahme bei [REDACTED] notwendig für die Stabilität des Gesamtsystems ist. Investitionen für die Stabilität des Gesamtsystems umfassen Erweiterungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, die zu einer Erhöhung oder Aufrechterhaltung der Zuverlässigkeit bzw. Sicherheit im Gesamtsystem notwendig sind. Unter Gesamtsystem im Sinne des § 23 Abs. 1 ARegV ist ein zusammenhängendes Gebilde von verschiedenen miteinander interagierenden Netzen zu verstehen. Ursächlich für die Notwendigkeit der Maßnahme sind in erster Linie Rückwirkungen von anderen Netzen auf die eigene Netzsituation, aber auch Änderungen bei technischen Standards. Innerhalb des Gesamtsystems haben Entscheidungen über bestimmte Maßnahmen eines Netzbetreibers Auswirkungen auf die Stabilität in anderen Netzen. Daraus erfolgt eventuell wiederum die Notwendigkeit, netzbezogene Maßnahmen in den vor- und nachgelagerten Netzen zu ergreifen. Die Antragstellerin hat hinreichend dargelegt, dass die Teilprojekte [REDACTED]

[REDACTED] „geeignet sind, die Resilienz des Gesamtsystems gegenüber [REDACTED] wie in [REDACTED] und dem [REDACTED] konzept der Antragstellerin unterstellt, zu erhöhen. Die Anschaffung von [REDACTED] und die Erweiterung von bestehenden regulären Umspannwerken kann die erheblichen Auswirkungen von Ereignissen, wie sie [REDACTED] beschrieben werden, entscheidend abschwächen. Es handelt sich damit um eine zur besseren Beherrschung des im [REDACTED] konzept unterstellten [REDACTED] erforderliche Maßnahme. Diese Einschätzung wurde mit Schreiben des BMWi vom 22.10.2020 an die Antragstellerin bestätigt. Das von der Antragstellerin [REDACTED] [REDACTED] ist nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums und des BMWi aktuell und eine Vorbereitung auf sein Eintreten angemessen. Dieser Maßstab kann vorliegend auch auf die Beurteilung der Notwendigkeit für die Stabilität des Gesamtsystems im Rahmen des § 23 ARegV angewendet werden.

Nach den Ausführungen des Oberlandesgerichts Düsseldorf handelt es sich bei der Teilmaßnahme „[REDACTED]“ ebenfalls um eine notwendige Investition für die Stabilität des Gesamtsystems. Die Maßnahme sei notwendig, um die Resilienz der Umspannwerke und damit des Gesamtsystems gegenüber [REDACTED] nach Maßgabe der den [REDACTED] konzepten zugrunde liegenden [REDACTED] zu erhöhen. Die in Rede stehenden Schutzvorkehrungen verringerten das Risiko einer dadurch bedingten Beeinträchtigung der Stromversorgung und hätten damit zugleich unmittelbare Auswirkungen für die benachbarten Netze und das Gesamtsystem.

III. Ersatzanteil

Die vorliegende Investitionsmaßnahme enthält nach derzeitigem Planungsstand einen Ersatzanteil in Höhe von 0,77 Prozent. Da sich bis zur Inbetriebnahme der einzelnen Anlagengüter der Investitionsmaßnahme noch Änderungen ergeben können, die zu Anpassungen dieses Ersatzanteils führen, ist der Wert derzeit noch anpassbar und wird erst in der sog. ex-post-Abrechnung fixiert.

Für die vorliegende Investitionsmaßnahme ist der Anwendungsbereich von § 23 Abs. 2b ARegV eröffnet. Die gegenständliche Genehmigung wurde mit Schreiben vom 31.03.2017 und somit nach dem 17.09.2016 beantragt.

Dementsprechend wird der projektspezifische Ersatzanteil aus dem Verhältnis der Tagesneuwerte der ersetzten Anlagen bzw. Anlagenbestandteilen zur Summe der Anschaffungs- und Herstellungskosten der gesamten Anlagen der Investitionsmaßnahme ermittelt. Hierbei ist auf die erstmalige Aktivierung der zu ersetzenden Anlagengüter und auf den Zeitpunkt der erstmaligen Aktivierung der neuen Anlagengüter als Fertiganlagen abzustellen. Der Tages-

neuwert der ersetzten Anlagen bzw. Anlagenbestandteile wird dabei entsprechend § 6 Abs. 3 StromNEV ermittelt. Mithin erfolgt die Umrechnung der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten auf Tagesneuwerte unter Verwendung von Indexreihen des Statistischen Bundesamtes nach Maßgabe des § 6a StromNEV. Bei der Ermittlung der Tagesneuwerte der zu ersetzenden vorhandenen Komponenten sind die ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten auf den Zeitpunkt der erstmaligen Aktivierung der neuen Anlagengüter als Fertiganlagen zu indizieren.

Vorliegend hat die Antragstellerin der Beschlusskammer gemäß § 23 Abs. 2b Satz 4 ARegV Informationen, die für die Ermittlung des projektspezifischen Ersatzanteils notwendig sind, vorgelegt.

Insbesondere hat sie Anlagen bzw. Anlagenbestandteile, welche bestehende Anlagen bzw. Anlagenbestandteile ersetzen sollen, in Form eines Mengengerüsts dargestellt.

Auch hat sie Angaben sowohl zu den betreffenden historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten als auch zu den entsprechenden Tagesneuwerten gemacht.

Die Beschlusskammer hat die Angaben der Antragstellerin – ungeprüft – entgegengenommen. Unter Berücksichtigung des aktuellen Planungsstandes für die vorliegende Investitionsmaßnahme wäre ein projektspezifischer Plan-Ersatzanteil in Höhe von 0,77 Prozent anzunehmen.

Dieser Wert und die von der Antragstellerin zugrunde gelegten Eingangsdaten werden jedoch erst im Rahmen der sog. ex post-Abrechnung von der Beschlusskammer im Detail geprüft und abschließend fixiert.

Eine Entscheidung über die Höhe des Ersatzanteils erfolgt im Rahmen dieses Beschlusses nicht, da die vorliegende Entscheidung gemäß § 23 ARegV in der ab dem 22.03.2012 geltenden Fassung nur die Genehmigung der Investitionsmaßnahme dem Grunde nach umfasst und nicht mehr – wie noch gemäß § 23 ARegV in der bis zum 22.03.2012 geltenden Fassung – auch die Höhe der Kapital- und Betriebskosten.

Im Rahmen der Genehmigung der Investitionsmaßnahme erfolgt deshalb keine abschließende Festlegung des projektspezifischen Ersatzanteils. Dieser wird erst im Rahmen der nachträglich stattfindenden Überprüfung der Kapital- und Betriebskosten der Investitionsmaßnahme festgelegt. In der vorliegenden Genehmigung wird der projektspezifische Ersatzanteil, welcher der ex post-Prüfung als Ausgangspunkt dient, daher nur informativ mitgeteilt. Er entfaltet rechtlich keine Bindungswirkung.

E. Genehmigungsdauer

Die Genehmigung der vorliegenden Investitionsmaßnahme gilt ausschließlich für den genannten Einzelfall und ist auf den Zeitraum bis zum 31.12.2023 beschränkt. Soweit die Antragstellerin einen über den 31.12.2023 hinausgehenden Genehmigungszeitraum beantragt hat, ist der Antrag abzulehnen.

Die Genehmigungsdauer wird nach pflichtgemäßem Ermessen auf eine Regulierungsperiode beschränkt.

Gemäß § 23 Abs. 3 S. 7 ARegV in der bis zum 21.03.2019 geltenden Fassung konnte der Antrag zwar für mehrere Regulierungsperioden gestellt werden. Daraus ergibt sich aber im

Wege des Umkehrschlusses, dass der Verordnungsgeber die Erteilung der Genehmigung für die Zeitdauer einer Regulierungsperiode als Regelfall angesehen hat.³

In der geltenden Anreizregulierung verhält es sich grundsätzlich so, dass Investitionen frühestens zum nächsten Basisjahr im Ausgangsniveau als Basis für die Festlegung der Erlösobergrenze der darauf folgenden Regulierungsperiode Berücksichtigung finden können. Je nachdem, zu welchem Zeitpunkt eine Investition getätigt wird, kommt es zu Verzögerungen im Hinblick auf die Berücksichtigung der zugehörigen Investitionskosten im nächsten Ausgangsniveau.

Vor diesem Hintergrund dient das Instrument der Investitionsmaßnahme – im Interesse des Netzbetreibers – dazu, dass die Kosten für bestimmte Investitionen ausnahmsweise ohne Zeitverzug in der Erlösobergrenze angesetzt werden können. Auf Grundlage der Investitionsmaßnahmengenehmigung wird daher – nach Maßgabe der jeweiligen Genehmigung – die Anpassung der Erlösobergrenze während der laufenden Regulierungsperiode gestattet.

Da es sich bei dem Instrument der Investitionsmaßnahme um eine Ausnahmeregelung vom generellen Budgetprinzip der Anreizregulierung handelt, ist über die Dauer der Investitionsmaßnahmengenehmigungen im Interesse der Allgemeinheit restriktiv zu entscheiden.

Die zeitliche Begrenzung von Investitionsmaßnahmen dient dem gesetzlichen Ziel aus § 1 Abs. 1 EnWG, die Kosten für die Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas möglichst preisgünstig zu halten. Der Geltungszeitraum einer Investitionsmaßnahmengenehmigung bestimmt maßgeblich die Gesamtkosten mit, die der Antragsteller als Zwischenfinanzierung erhält. Diese Gesamtkosten sind bei genehmigten Investitionsmaßnahmen höher als in der regulären Refinanzierung über die Erlösobergrenze. Da Kosten aus genehmigten Investitionsmaßnahmen gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 ARegV als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten gelten, sind sie während der Genehmigungsdauer dem Effizienzvergleich entzogen. Zum Schutz der Interessen der Netznutzer ist es daher geboten, die Genehmigungsdauer sachgerecht zu begrenzen und die Investitionskosten bereits im Anlagevermögen aktivierter Anlagengüter zügig einer Effizienzkontrolle zuzuführen. Der Verordnungsgeber ist bei der Einführung der Investitionsmaßnahmen davon ausgegangen, dass Investitionsmaßnahmen zunächst nur für eine Regulierungsperiode genehmigt werden und die entsprechenden Kosten spätestens in der zweiten Regulierungsperiode dem Effizienzvergleich unterliegen, damit es zum Schutz der Interessen der Verbraucher bei einer zügigen Effizienzkontrolle bleibt.⁴

Ein berechtigtes Interesse oder gar ein schützenswertes Vertrauen der Antragstellerin auf die Gewährung eines über den 31.12.2023 hinausgehenden Genehmigungszeitraums ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennbar. Anlagengüter der genehmigten Investitionsmaßnahme, die bis zum 31. Dezember des nächsten Basisjahres im Anlagevermögen aktiviert wurden, können anschließend im Ausgangsniveau der Erlösobergrenze der darauf folgenden Regulierungsperiode Berücksichtigung finden, so dass es insofern keiner Sonderbehandlung im Rahmen einer Investitionsmaßnahme mehr bedarf. Für Anlagengüter, die bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Anlagevermögen aktiviert wurden, ist ein Folgeantrag möglich. Die Entscheidung, ob es sich dabei um einen Neuantrag oder Änderungsantrag in Form eines Verlängerungsantrags handeln müsste, ergibt sich nach der zum Zeitpunkt der Antragstellung des Folgeantrags gültigen Rechtslage.

Dieses Vorgehen ermöglicht eine zügigere Überführung bereits im Anlagevermögen aktivierter Anlagengüter in das Budgetprinzip der Anreizregulierung und setzt so im Sinne eines beschleunigten Netzausbaus einen Anreiz zum zügigen Abschluss der beantragten Investi-

³ OLG Düsseldorf, Beschluss v. 02.03.2011, Az. VI-3 Kart 253/09 (V).

⁴ BR-Drs. 860/11 S. 10f.

onsmaßnahme. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass durch die bisherige Genehmigungspraxis hingegen keine Beschleunigungsanreize gesetzt wurden. Nach der bisherigen Regulierungspraxis führte eine geplante Finalisierung des Projektes (teilweise kurz) nach Ende des Basisjahres dazu, dass die Genehmigung der gesamten Investitionsmaßnahme insgesamt, d.h. inklusive bereits im Anlagevermögen aktivierter Anlagengüter, für eine weitere Regulierungsperiode erteilt wurde. Hierdurch könnten Anreize entstanden sein oder noch entstehen, die Projektplanung dementsprechend auszurichten. Diese nunmehr identifizierten möglichen Fehlanreize sind im Interesse eines zügigen und möglichst kostengünstigen Netzausbaus zu vermeiden. Der Sinn der Investitionsmaßnahmengenehmigung, den Netzbetreiber für ein möglichst frühzeitiges Realisieren eines Projekts nicht in der Erlösobergrenze schlechter zu stellen, darf nicht ins Gegenteil umschlagen, insoweit nämlich eine Investition nicht zu gegebener Zeit in die reguläre Erlösobergrenze außerhalb der Investitionsmaßnahmen überführt würde. Die Investitionsmaßnahmengenehmigung stellt den Netzbetreiber besser als in der Erlösobergrenze und ist insofern nur gerechtfertigt, als die Kosten noch nicht regulär in der Erlösobergrenze Berücksichtigung finden können. Die dargestellte Fortentwicklung der bisherigen Verwaltungspraxis ist verhältnismäßig und geboten. Werden Entwicklungen erkannt, die dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung zuwiderlaufen, ist darauf zu reagieren, um die gesetzlichen Vorgaben weiterhin umzusetzen und insbesondere dem Ziel der preisgünstigen Versorgung Geltung zu verschaffen. Das Interesse der Allgemeinheit an einer preisgünstigen Energieversorgung überwiegt insofern die Interessen der Antragsteller an einer großzügigen Ausschöpfung des durch § 23 Abs. 3 S. 7 ARegV in der bis zum 21.03.2019 geltenden Fassung gezogenen Rahmens für die Befristung der Genehmigungsdauer, zumal die Antragsteller dadurch auch nicht schlechter gestellt werden als in der regulären Refinanzierung über die Erlösobergrenze vorgesehen.

Auch wenn die Verwaltungspraxis der Beschlusskammer zur Befristung der Genehmigungen nach § 23 ARegV im Antragszeitpunkt eine andere war, ist die Verwaltungspraxis zwischenzeitlich – auch der Antragstellerin gegenüber – wirksam geändert worden.

Eine Änderung der Verwaltungspraxis aus vertretbarem Grund und mit Wirkung ex nunc ist zulässig.⁵

Das Bundesverwaltungsgericht führt in seiner Entscheidung vom 20.03.1973 hierzu Folgendes aus:

„Eine spätere abweichende Ermessensausübung ist generell zulässig, wenn sie sachgerecht ist und nicht nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift. In Fällen, in denen neue Ermessenserwägungen auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirken, sind sie nur dann rechtlich bedenklich, wenn der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes im einzelnen Fall der abweichenden Ausübung des Ermessens Schranken setzt (...). Das ist nicht bereits dann der Fall, wenn der Betroffene lediglich in seinen Erwartungen enttäuscht wird. Hinzukommen muss, dass er im Hinblick auf den Bestand der Ermessensbindung Dispositionen getroffen hat und billigerweise darauf vertrauen durfte, die Ermessensbindung werde auf Dauer Bestand haben (...). Diese Grundsätze werden dem Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Anpassung der Verwaltung an veränderte Umstände einerseits und dem

⁵ vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage 2019, § 40, Rn. 43; BVerwG, Beschluss vom 20.03.1973, I WB 217/72, Rn. 18.

Interesse des einzelnen an der Beibehaltung ihm günstiger Verwaltungsübung andererseits gerecht.“⁶

Der vorliegende Fall stellt eine solche zulässige Änderung der Regulierungspraxis dar, zumal sie sich lediglich auf den Umgang mit einer Nebenbestimmung und nicht auf die materielle Entscheidung selbst bezieht. Die Beschlusskammer hat Ende 2018 beschlossen, ihre bisherige Genehmigungspraxis aufzugeben und die Dauer aller zukünftig zu erteilenden Genehmigungen von Investitionsmaßnahmen auf eine Regulierungsperiode zu beschränken, mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Möglichkeit, für Anlagegüter, die bis zum 31.12. des nächsten Basisjahres noch nicht im Anlagevermögen aktiviert wurden, einen Folgeantrag für die nächste Regulierungsperiode zu stellen. Hintergrund dieser Praxisänderung war, dass die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt hatten, dass durch die bisherige Genehmigungspraxis keine Beschleunigungsanreize gesetzt wurden. Da nach der bisherigen Genehmigungspraxis eine geplante Finalisierung eines Projekts nach Ende des Basisjahrs dazu führte, dass die Genehmigung der Investitionsmaßnahme insgesamt, d.h. inklusive bereits im Anlagevermögen aktivierter Anlagengüter, für eine weitere Regulierungsperiode erteilt wurde, konnten Anreize entstehen, die Projektplanung dementsprechend auszurichten, was gerade in Bezug auf möglichst kurzfristig umzusetzende Ad-hoc-Maßnahmen kontraproduktiv gewesen wäre.

Insbesondere vor dem Hintergrund des Endes der zweiten Regulierungsperiode zum 31.12.2018 im Strombereich (bzw. der schon zum 31.12.2017 abgeschlossenen zweiten Regulierungsperiode im Gasbereich) haben die Beschlusskammer in den Jahren 2016, 2017 und 2018 eine Vielzahl von Anträgen auf Verlängerung von Investitionsmaßnahmen erreicht, die damit begründet wurden, dass die Inbetriebnahme entgegen der ursprünglichen Planungen nicht bis zum Ende des Basisjahres erfolgen könne. Dies hat die Beschlusskammer zum Anlass genommen, die Praxis der Befristung der Investitionsmaßnahmen zu überprüfen. Bei der daraufhin vorgenommenen systematischen Auswertung sowohl der Neuanträge als auch der Verlängerungsanträge der vergangenen Jahre konnte empirisch festgestellt werden, dass die geplante technische Inbetriebnahme nicht selten für das Jahr nach dem Basisjahr angegeben wurde, was nach der bisherigen Regulierungspraxis zu einer Genehmigung für eine weitere Regulierungsperiode mit der oben beschriebenen Kostenbelastung für den Netznutzer geführt hätte. Ein sachlicher Grund für die Änderung der Verwaltungspraxis liegt daher – wie auch der 3. Kartellsenat des OLG Düsseldorf in seiner Entscheidung vom 23.04.2020 (Aktenzeichen VI-3 Kart 785/19 [V]) festgestellt hat – vor.

Diese Änderung greift weder nachträglich in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Sachverhalte noch in eine bestehende Rechtsposition der Antragstellerin ein. Aus der bloßen Antragstellung resultieren keine Rechtsposition und kein Vertrauensschutz. Hierin liegt ein entscheidender Unterschied zu dem vom OLG Düsseldorf im Beschluss VI-3 Kart 704/19 vom 01.04.2020 durch Verweis auf HessVG, Urteil v. 07.12.2010, 11 A 2758/09, Rn. 52 ff. in Bezug genommenen Fall, in dem eine bereits gewährte Zuwendungsbewilligung nachträglich zulasten der Klägerin geändert worden war. Der vorherigen Verwaltungspraxis die Wirkung eines bereits erteilten begünstigenden Verwaltungsaktes zuzumessen, ohne dass dieser Verwaltungsakt selbst ergangen ist, wäre sowohl inhaltlich als auch systematisch verfehlt. Allein dadurch, dass ein Antrag gestellt wird, wird die zuständige Behörde nicht an ihre für die Vorjahre vor Antragstellung geübte Verwaltungspraxis gebunden. Bei der Befristung einer Investitionsmaßnahme i.S.d. § 23 ARegV handelt es sich zudem lediglich um eine Nebenbestimmung der mit der Investitionsmaßnahmengenehmigung gewährten Vergünstigung, nicht um die Vergünstigung selbst. Darauf, dass diese Nebenbestimmung unter Umständen zu zusätzlichen, vom Ordnungsgeber mit dem Instrument der Investitionsmaßnahme gar nicht bezweckten materiellen Vorteilen für die Antragsteller geführt hat und weiter führen

⁶ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.03.1973, I WB 217/72, Rn. 18.

würde, durften sich die Antragsteller in einem rechtlich relevanten Sinne nicht verlassen. Ein Vertrauen, dass die Beschlusskammer an einer die Antragsteller überkompensierenden Befristung auch in Zukunft bei neu zu entscheidenden Fällen festhalten werde, ist rechtlich nicht schützenswert. In einer solchen Konstellation stellt es ferner keine willkürliche Ungleichbehandlung dar, wenn ab einem bestimmten (Entscheidungs-)Zeitpunkt bis dahin noch offene Anträge allein hinsichtlich einer Nebenbestimmung anders behandelt werden als bereits beschiedene Anträge aus demselben Antragsjahr.

Auch im Übrigen ist die Änderung der Verwaltungspraxis gleichmäßig und willkürfrei gegenüber allen Netzbetreibern erfolgt. Denn für keinen der nach Änderung der Verwaltungspraxis gegen Ende des Jahres 2018 entschiedenen Anträge auf Genehmigung von Investitionsmaßnahmen aus dem Jahr 2016 oder später wurde – mit Ausnahme eines singulären Sonderfalls – noch eine über den 31.12.2022 bzw. 31.12.2023 hinausgehende Genehmigungsdauer ausgesprochen. Bereits Anfang des Jahres 2018 deuteten die Auswertungen der Neu- und Verlängerungsanträge der vergangenen Jahre auf die oben beschriebenen Fehlanreize der alten Regulierungspraxis hin. Seit Anfang Februar 2018 wurden deshalb im Ergebnis weder für Übertragungsnetzbetreiber noch für Fernleitungsnetzbetreiber über den 31.12.2022 bzw. 31.12.2023 hinausgehende Genehmigungen erteilt. Die vorstehend beschriebene Auswertung der Anträge sowie die Prüfung und Umsetzung einer sachgerechten Verwaltungspraxisänderung waren gegen Ende des Jahres 2018 abgeschlossen. Im Dezember 2018 wurden die ersten Anhörungen versendet, die die neue Genehmigungspraxis zur Befristung zum Gegenstand hatten. Im Rahmen der Anhörungen hat die Beschlusskammer die Beweggründe, die zu der Änderung der Verwaltungspraxis geführt haben, ausführlich dargestellt und den Netzbetreibern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Sämtliche ab diesem Zeitpunkt entschiedene Anträge auf Genehmigung von Investitionsmaßnahmen aus dem Jahr 2016 oder später wurden – mit Ausnahme eines einzelnen Sonderfalls – nach der neuen Verwaltungspraxis auf eine Regulierungsperiode befristet.

Bei der Beurteilung, ob die Änderung der Verwaltungspraxis willkürfrei erfolgt ist, ist aus Sicht der Beschlusskammer in Bezug auf die Befristung als bloßer Nebenbestimmung nicht auf den ursprünglichen Antragszeitpunkt abzustellen, sondern darauf, dass sämtliche ab der beschlossenen Verwaltungspraxisänderung gefassten Beschlüsse (einschließlich solcher über ggf. noch offene Anträge) nach einem einheitlichen Maßstab entschieden werden. Dies war vorliegend der Fall. Aus Sicht der Beschlusskammer war sie angesichts der schon bis zum 21.03.2019 geltenden Rechtslage sowie des Umstands, dass sie lediglich ihren Umgang mit einer Nebenbestimmung zu einer unverändert gewährten Investitionsmaßnahmen-genehmigung umgestellt hat, weder verpflichtet, die Änderung der Verwaltungspraxis vorab anzukündigen und mit einer Stichtags- bzw. Übergangsregelung zu flankieren, noch kann sich die Antragstellerin auf eine Ungleichbehandlung oder auf Vertrauensschutz berufen. Denn wie bereits ausgeführt bestünde eine Ungleichbehandlung – wenn überhaupt – lediglich in zeitlicher Hinsicht darin, dass Anträge aus dem selben Jahr mit unterschiedlicher Befristung genehmigt wurden. Sofern einige Anträge über mehrere, andere hingegen nur für eine Regulierungsperiode genehmigt wurden, handelte es sich aber um einen überobligatorischen, vom Ordnungsgeber gar nicht bezweckten Vorteil (längere Genehmigungsdauer und regulatorische Übererlöse), woraus für die Investitionsmaßnahmen mit „kurzer“ Genehmigungsdauer kein im rechtlichen Sinne relevanter Nachteil erwächst. Im Ergebnis entstehen bei „kurzen“ Genehmigungsdauern nur weniger Übererlöse, während die betroffene Investitionsmaßnahme selbst stets voll refinanzierbar bleibt.

Aus dem Erkennen dieser Übererlöse und der daraus resultierenden Fehlanreize ergibt sich, wie auch der 3. Kartellsenat festgestellt hat, eine neue Sachlage, die nicht nur eine Änderung der Verwaltungspraxis erfordert, sondern es gleichfalls rechtfertigt, noch offene Anträge neu zu bewerten und anders zu behandeln als bereits beschiedene Anträge. Darin liegt bei näherer Betrachtung gerade keine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte, geschweige denn (im Hinblick auf die ab Ende 2018 einheitlich umgestellte Verwaltungspraxis) ein willkürliches Vorgehen.

Hinzu kommt, dass der vorliegend zu bescheidende Antrag aus dem Jahr 2017 stammt. Für Anträge aus diesen Jahren hat die Beschlusskammer im Ergebnis ohnehin zu keinem Zeitpunkt Genehmigungsdauern von über einer Regulierungsperiode ausgesprochen, so dass schon deswegen keine Ungleichbehandlung vorliegt.

Abschließend ist aus Sicht der Beschlusskammer auch auf § 34 Abs. 11 Satz 3 ARegV hinzuweisen, wonach die vorliegende Investitionsmaßnahme der Antragstellerin als Übertragungsnetzbetreiberin ohnehin mit Ablauf der dritten Regulierungsperiode enden würde, da sie vor dem 22. März 2019 über die dritte Regulierungsperiode hinaus beantragt wurde. Die Beschlusskammer wäre durch die Vorgaben in § 34 Abs. 11 S. 3 ARegV gehindert, in einem neuen Bescheid die Genehmigung über den 31.12.2023 hinaus bis zum Ende der 4. Regulierungsperiode zu befristen (vgl. OLG Düsseldorf, VI-3 Kart 730/19 [V], Beschluss vom 08.04.2020, B. II. 2.2.).

Aus § 34 Abs. 11 Satz 3 ARegV folgt, dass seit seinem Inkrafttreten das Ermessen der Beschlusskammer im Hinblick auf die Ausschöpfung des durch § 23 Abs. 3 S. 7 ARegV in der bis zum 21.03.2019 gültigen Fassung gezogenen Rahmens für die Befristung der Genehmigungsdauer bezogen auf Anträge von Übertragungsnetzbetreibern auf null reduziert ist.

Falls der Antragstellerin zu einem früheren Zeitpunkt nach früherer Rechtslage eine Genehmigungsdauer über den 31.12.2023 hinaus zu gewähren gewesen oder tatsächlich beschieden worden wäre, würde eine solche Genehmigungsdauer aufgrund § 34 Abs. 11 Satz 3 ARegV kraft gesetzlicher Anordnung enden, so dass es in solchen Fällen auch keines gesonderten Widerrufs mehr bedarf. Denn § 34 Abs. 11 Satz 3 ARegV nimmt nicht nur beantragte, sondern ausdrücklich auch bereits genehmigte Investitionsmaßnahmen in den Blick. Ob eine Investitionsmaßnahme bis zum 21. März 2019 für einen längeren Zeitraum tatsächlich genehmigt wurde oder aber hätte genehmigt werden müssen, macht nach Sinn und Zweck der Norm insofern keinen Unterschied (vgl. OLG Düsseldorf a.a.O., B. II. 2.2.1.).

Aus Sicht der Beschlusskammer ist die Antragstellerin als Übertragungsnetzbetreiberin vor diesem Hintergrund durch die vorliegende Beschränkung der Genehmigungsdauer bis zum 31.12.2023 jedenfalls nicht beschwert.

F. Anpassung der Erlösobergrenze

Aufgrund der vorliegenden Investitionsmaßnahme können gemäß § 23 Abs. 1 S. 3 ARegV Kapital- und Betriebskosten geltend gemacht werden. Die entsprechende Anpassung der Erlösobergrenze nimmt die Antragstellerin gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 6, 6a ARegV vor.

I. Umfang der Anpassung der Erlösobergrenze

Die Antragstellerin kann ihre Erlösobergrenze um die sich aus genehmigten Investitionsmaßnahmen ergebenden Kosten und Erlöse anpassen. Insgesamt dürfen sich die Kosten, um die die Erlösobergrenze angepasst wird, lediglich auf die Teile der vorliegenden Investitionsmaßnahme beziehen, die von der Genehmigung dem Grunde nach umfasst sind.

Für die Berechnung der Kapital- und Betriebskosten hat die Antragstellerin gemäß § 23 Abs. 1a S. 1 ARegV die Vorgaben der Festlegung der Bundesnetzagentur zu den Kapital- und Betriebskosten gemäß § 29 Abs. 1 EnWG i.V.m. § 32 Abs. 1 Nr. 8a ARegV zu berücksichtigen.

Da die gegenständliche Investitionsmaßnahme vor dem 31.12.2018 beantragt wurde, können als Betriebskosten gemäß § 34 Abs. 11 S. 2 ARegV i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 4 ARegV in

der bis zum 21.03.2019 geltenden Fassung jährlich pauschal 0,8 Prozent der für die Investitionsmaßnahme tatsächlich angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten geltend gemacht werden, soweit die Bundesnetzagentur nicht gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 8a ARegV in der bis zum 21.02.2019 geltenden Fassung für bestimmte Anlagegüter etwas Abweichendes festgelegt hat.

Bei der Anpassung der Erlösobergrenze hat die Antragstellerin die zum Zeitpunkt der Anpassung der Erlösobergrenze aktuellen Festlegungen zu berücksichtigen, soweit diese in zeitlicher Hinsicht anwendbar sind.

II. Zeitpunkt der Anpassung der Erlösobergrenze

Der Zeitpunkt der Anpassung der Erlösobergrenze richtet sich für die vorliegende Investitionsmaßnahme nach § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 i.V.m. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ARegV. Danach kann eine Anpassung der Erlösobergrenze unmittelbar im Jahr der Kostenentstehung stattfinden, so dass zunächst auf Plankosten abzustellen ist.

Da für die vorliegende Investitionsmaßnahme aufgrund der Angaben der Antragstellerin von einer erstmaligen Kostenwirksamkeit im Jahr 2020 auszugehen ist, hätte bei einer entsprechenden Genehmigung der Investitionsmaßnahme bereits zum 01.01.2020 eine Anpassung der Erlösobergrenze stattfinden können. Eine solche Anpassung hat in der Regel nicht stattgefunden, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Genehmigung der Investitionsmaßnahme vorlag. Der Ausgleich zwischen dem Betrag, um den die Erlösobergrenze zum 01.01.2020 oder später für das vorliegende Projekt tatsächlich angepasst wurde und nach der vorliegenden Genehmigung hätte angepasst werden dürfen, erfolgt gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 ARegV über das Regulierungskonto. Die Differenz wird auf dem Regulierungskonto verbucht und mit dem dort geltenden Zinssatz verzinst.

Soweit eine Anpassung der Erlösobergrenze nicht bereits zum 01.01.2020 oder später stattgefunden hat, kommt es zu einer tatsächlichen Anpassung der Erlösobergrenze erstmalig zum 01.01.2023.

Eine Anpassung der Erlösobergrenze erfolgt jährlich für die Dauer der Genehmigung.

III. Nachträgliche Korrektur der Anpassung der Erlösobergrenze

Da es sich bei den für die Anpassung der Erlösobergrenze heranzuziehenden Kapital- und Betriebskosten um Planwerte handelt, ergibt sich die Notwendigkeit eines so genannten Plan-Ist-Abgleichs zwischen den angesetzten Plankosten und den tatsächlich in dem betrachteten Jahr entstandenen Ist-Kosten für die Investitionsmaßnahme. Der Ausgleich der sich aus der Gegenüberstellung von Plan- und Ist-Kosten eventuell ergebenden Differenz erfolgt gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 ARegV über das Regulierungskonto. Die Differenz wird auf dem Regulierungskonto verbucht und mit dem dort geltenden Zinssatz verzinst. Für die Durchführung des Plan-Ist-Abgleichs sind von der Antragstellerin die Mitteilungspflichten nach Abschnitt G.I. einzuhalten.

G. Nebenbestimmungen, § 23 Abs. 5 ARegV

Die Genehmigung enthält Nebenbestimmungen nach § 23 Abs. 5 S. 2 ARegV.

I. Mitteilungspflichten, §§ 23 Abs. 5 S. 2, 28 ARegV

Die Antragstellerin hat den ihr im Folgenden auferlegten Mitteilungspflichten nachzukommen. Diese konkretisieren die bereits nach § 28 Nr. 6 ARegV existierenden Mitteilungspflichten.

- Diese Entscheidung enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse -

Die Erfüllung dieser Mitteilungspflichten ersetzt nicht die gegebenenfalls notwendige Beantragung einer Änderung der genehmigten Investitionsmaßnahme.

1. Anpassung der Erlösobergrenze

Der Antragstellerin wird auferlegt, die folgenden Angaben anhand der tatsächlichen Werte in einer für einen sachkundigen Dritten in nachvollziehbarer Weise mitzuteilen und zu belegen:

- Die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten
 - Aktivierungen als Anlagen in Bau
 - Aktivierungen als Fertiganlagen
- Die Abzugspositionen
 - Rückstellungen
 - Öffentliche Förderungen
 - Sonstige kostenmindernde Erlöse
- Die Parameter
 - Aufgenommenes Fremdkapital
 - Erhaltene Baukostenzuschüsse
 - Tatsächliche Fremdkapitalzinsen
 - Gewerbesteuerhebesatz
- Angaben zur Ermittlung des projektspezifischen Ersatzanteils

Bei der Übermittlung dieser Angaben hat die Antragstellerin sich an dem jeweils aktuellen Leitfaden der Bundesnetzagentur zu § 23 ARegV zu orientieren und den jeweils aktuell auf der Internetseite der Bundesnetzagentur dafür bereitgestellten Erhebungsbogen zu verwenden. Ohne entsprechenden Nachweis wäre es der Regulierungsbehörde nicht möglich, zu überprüfen, ob die bislang lediglich als Planwerte vorliegenden Angaben der Antragstellerin insoweit auch tatsächlich so eingetreten sind. Die Beschlusskammer behält sich vor, weitere Anforderungen an Inhalt und Struktur der geforderten Daten vorzugeben.

2. Änderung des Projektes

Der Antragstellerin wird auferlegt, unmittelbar nach Kenntniserlangung eine Änderung des Projektes, insbesondere Änderungen, die sich auf den Inbetriebnahmezeitpunkt, die wesentliche technische Gestaltung oder auf den Ersatzanteil auswirken, bei der Regulierungsbehörde anzuzeigen.

Die Befugnis, die Antragstellerin zu verpflichten, unverzüglich nach Kenntniserlangung eine Änderung des Projektes anzuzeigen, ergibt sich aus § 23 Abs. 5 S. 2 ARegV. Die Informationsverpflichtung ist notwendig, um der Regulierungsbehörde eine sachgerechte Kontrolle der von der Antragstellerin vorzunehmenden Anpassung der Erlösobergrenze zu ermöglichen. Ohne entsprechenden Nachweis wäre es der Regulierungsbehörde nicht möglich, zu überprüfen, ob die geplante Projektausführung der Antragstellerin insoweit auch tatsächlich so eingetreten ist.

II. Widerrufsvorbehalt

Die Genehmigung steht gemäß § 23 Abs. 5 S. 1 ARegV unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass die Investition nicht der Genehmigung entsprechend durchgeführt wird. Davon umfasst sind nicht nur die Nichtdurchführung der Investition als solcher, sondern auch von der Genehmigung abweichende Ausführungen.

H. Kosten

Hinsichtlich der Kosten ergeht ein gesonderter Bescheid nach § 91 EnWG.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei der Bundesnetzagentur (Hausanschrift: Tulpenfeld 4, 53113 Bonn) einzureichen. Es genügt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cecilienallee 3, 40474 Düsseldorf) eingeht.

Die Beschwerde ist zu begründen. Die Frist für die Beschwerdebegründung beträgt einen Monat. Sie beginnt mit der Einlegung der Beschwerde und kann auf Antrag von dem oder der Vorsitzenden des Beschwerdegerichts verlängert werden. Die Beschwerdebegründung muss die Erklärung, inwieweit der Beschluss angefochten und seine Abänderung oder Aufhebung beantragt wird, und die Angabe der Tatsachen und Beweismittel, auf die sich die Beschwerde stützt, enthalten. Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 76 Abs. 1 EnWG).



Alexander Lüdtke-Handjery

Vorsitzender



Stefanie Scheuch

Beisitzerin



Rainer Busch

Beisitzer