



# **DP/2014/2**

## ***Reporting the Financial Effects of Rate Regulation***

Dr. Sven Morich

**Öffentliche Diskussion**

Frankfurt am Main, 12. Januar 2015



# Inhalt

## 1. Hintergrund und Zielsetzung des Projekts

## 2. Inhalte des Diskussionspapiers

- Kapitel 2: Bereitstellung entscheidungsnützlicher Informationen über Preisregulierung
- Kapitel 3: Begriffsbestimmung und Preisregulierung im weiteren Sinne
- Kapitel 4: Definition der Preisregulierung im engeren Sinne
- Kapitel 5: Alternative Ansätze der Bilanzierung und Berichterstattung
- Kapitel 6: Darstellungs- und Angabepflichten in IFRS 14
- Kapitel 7: Sonstiges



# 1. Hintergrund und Zielsetzung des Projekts

## Projekthistorie

- Erstmalige Befassung mit Preisregulierten Geschäftsvorfällen (PRG) bereits beim **IFRIC/IFRS IC** im Rahmen des Projekts zu Dienstleistungskonzessionen
- Juli 2009: Veröffentlichung von **ED/2009/8 Rate-regulated Activities** zur Bilanzierung von PRG
- September 2010: Beschluss des IASB zur **Projektverschiebung**
- September 2012: **Reaktivierung** des Projekts als Ergebnis der Agenda-Konsultation 2011
- Dezember 2012: Beschluss des IASB zum **Vorantreiben in zwei Schritten**:
  1. Entwicklung eines Zwischenstandards, insbesondere für IFRS Erstanwender (zwischenzeitlich verabschiedet in Form des IFRS 14 *Regulatory Deferral Accounts*)
  2. Entwicklung eines finalen Standards im Rahmen eines umfassenden Projekts



# 1. Hintergrund und Zielsetzung des Projekts

## Entwicklung des Diskussionspapiers

- 28. März 2013: [Request for Information \(Rfi\)](#)
  - Fokus: Identifizierung von Preisregulierungssystemen, um so den Gegenstand des Projektes zu bestimmen
- 26. Juli 2013: Erste Sitzung der [Rate-regulated Activities Consultative Group](#)
- Oktober 2013 bis Juli 2014: Konkrete [Erörterungen beim IASB](#) in Richtung eines Diskussionspapiers
- 17. September 2014: [Veröffentlichung von DP/2014/2 Reporting the Financial Effects of Rate Regulation](#) (im Folgenden „DP“)





# 1. Hintergrund und Zielsetzung des Projekts

## Aktivitäten des DRSC

- Behandlung im [IFRS-Fachausschuss](#)
  - ... im Rahmen der Entwicklung von IFRS 14
  - ... verstärkt seit Juli 2014 im Rahmen des umfassenden Projekts
- Etablierung einer [DRSC Arbeitsgruppe](#)
  - Fünf Sitzungen und Telefonkonferenzen seit Veröffentlichung des DP
  - Entwicklung eines „Gesprächsleitfaden“ (Zusammenfassung des DP) zum Interview von betroffenen Unternehmen
- Aktive Teilnahme in der Diskussion bei [EFRAG TEG](#)
- Teilnahme am [Joint User Outreach Event](#) von EFFAS/IASB/EFRAG am 18. Dezember 2014



# 1. Hintergrund und Zielsetzung des Projekts

## Zielsetzung

- Als wesentliche Zielsetzung des DP und des Forschungsprojekts insgesamt sind zu identifizieren: [\[DP 1.11\]](#)
  - welche Informationen über ökonomische Effekte von Preisregulierung für Nutzer von Abschlüssen relevant sind;
  - welche Merkmale von Preisregulierung den größten Einfluss auf die Höhe, Zeitpunkt und Sicherheit von Erlösen, Ergebnis und Zahlungsströmen haben; und
  - ob und inwieweit die IFRS geändert werden sollten, um relevante(re) Informationen zur preisregulierten Geschäftsvorfällen bereitzustellen.



## 2. Inhalte des DP

### Kapitel 2

#### Bereitstellung entscheidungsnützlicher Informationen über Preisregulierung

- Beeinflussung von Zahlungsströmen durch Preisregulierung
  - Informationen zur Preisregulierung sind grundsätzlich entscheidungsrelevant, da sie Informationen zu Umfang, Zeitpunkt und Gewissheit der Zahlungsströme unterstützen. [\[DP 2.10-2.20\]](#)
- Relevanz der Informationen zur Preisregulierung
  - Regulierungsmechanismen sind vielfach geprägt von einem zeitversetzten adjustierten Entgeltanspruch. [\[DP 2.23\]](#)
    - Periodengerechte finanzielle Leistung des Unternehmens kann z.T. nur mit Hilfe von Überleitungen aus dem Abschluss hergeleitet werden, wenn aus der externen Rechnungslegung nicht ersichtlich ist welche Teilaspekte durch zukünftige Preisanpassungen ausgeglichen werden. [\[DP 2.25\]](#)
    - Erhöhen diesbezügliche Abgrenzungsposten die Relevanz der Finanzinform. ? [\[DP 2.24\]](#)



## 2. Inhalte des DP

### Fragen zu Kapitel 2

**Welche Informationen über PRG sollten Ihrer Ansicht nach für die Adressaten der Finanzberichterstattung bereitgestellt werden ...**

- in den Primärbestandteilen des Abschlusses?
  - Bilanz, Gesamtergebnisrechnung, Kapitalflussrechnung
- als Angaben im Anhang?
- im Lagebericht?

**Haben Sie bereits in der Vergangenheit Erfahrungen mit einer besonderen Bilanzierung von preisregulierten Geschäftsvorfällen, insbesondere in Form von regulatorischen Abgrenzungsposten gemacht ...**

- nach HGB? nach IFRS? nach anderen Regelungsnormen (z.B. Steuerrecht)?

**Wenn ja, halten Sie diese Informationen für sinnvoll(er) verglichen mit ...**

- nichtregulierten Geschäften?
- regulierten Geschäften ohne derartige Abgrenzungsposten?





## 2. Inhalte des DP

### Erkenntnisse des DRSC zu Kapitel 2

- Regulatorische Bilanzierung und Betroffenheitsanalyse

- Wesentliche Prägung durch Regulator (Bundesnetzagentur) für Netzbetreiber



- Effekte aus Wälzungsmechanismen jedoch nicht in allen Industrien gleichermaßen ausgeprägt; Schwerpunkt: Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber Strom
- Andere Bereiche ggf. Ver-/Entsorger, Public Private Partnership, Flugverkehr

- Handelsrechtliche Behandlung von Regulierungskonten

- Ansatz einer Rückstellung nach § 249 Abs. 1 HGB bei passivischem Überhang
- Aktivisch Ansatzverbot, ggf. aber Aufrechnung von Aktivüberhängen

- Steuerliche Behandlung

- Gespräche zwischen Verbandsvertretern und BMF in Sachen „Rückstellungen für Verrechnungsverpflichtungen in der Versorgungswirtschaft“



## 2. Inhalte des DP

### Kapitel 3

#### Begriffsbestimmung und Preisregulierung im weiteren Sinne

- Ursachen und Zielsetzungen von Preisregulierungen
  - Auftreten insbesondere bei natürlichen oder wirtschaftlichen Monopolen [\[DP 3.8\]](#) und/oder Produkten und Dienstleistungen zur Grundversorgung [\[DP 3.9-3.10\]](#)
  - Sicherung nachhaltiger Qualität des Produkts, z.B. durch Investitionen [\[DP 3.15-3.16\]](#)
  - Beifügen von Anreizelementen zur Effizienzsteigerung [\[DP 3.17\]](#)
- Kategorisierung von Preisregulierung iwS bereits im RfI:
  - Kostenbasierte Preisregulierung („*cost-of-service*“ oder „*return-on-base-rate*“)
  - Anreizbasierte Preisregulierung (z.B. „*price-cap*“ oder „*revenue-cap*“)
- Jetzt: Explizite Einbindung von Mischformen [\[DP 3.38\]](#)
- Next Steps: 1. Bestimmung der Rechte und Pflichten → 2. Begründung von Vermögenswerten und Schulden? [\[DP 3.5\]](#)



## 2. Inhalte des DP

### Fragen zu Kapitel 3

#### Begrenzung des weiteren Betrachtungsrahmens

- Nicht einbezogen werden „reine“ anreizbasierte Regulierungen (insbesondere die sog. „Marktregulierung“) [DP 3.30-3.33]
  - D.h. Regulierungen in denen Preise für bestimmte Produkte und Dienstleistungen vorgegeben werden.
  - Angabegemäß keine rechnungslegungsbezogene Forderung seitens der Stakeholder, da kein konkretisierter Erstattungsanspruch individueller Kosten besteht.
  - Beispiele im DP: Bankgebühren und Telekommunikationskosten

**Stimmen Sie zu, dass „reine“ Anreizregulierungen iSd DP keiner besonderen Bilanzierungsregeln bedürfen (und damit das DP im Folgenden zu Recht auf die übrigen Preisregulierungen ieS fokussiert)?**

**Halten Sie dennoch auch für Anreizregulierungen iSd DP Angaben im Anhang für sinnvoll?  
Wenn ja welche?**



## 2. Inhalte des DP

### Meinungsbildung beim DRSC zu Kapitel 3

#### Behandlung der reinen Marktregulierung

- Nicht-Bilanzierung von reiner Marktregulierung
  - Klares Votum zur Nichtbehandlung von PRG mit reinen Preissetzungen im DP, da dies konzeptionell nicht zu einer besonderen bilanziellen Behandlung führt.
- Angabepflichten bei reiner Marktregulierung
  - Ggf. könnten Angaben zu Transaktionen, die nicht *at arms length* sind, relevant sein (vgl. deutsche und internationale Diskussion zu nahestehenden Personen).



## 2. Inhalte des DP

### Kapitel 4

#### Definition der Preisregulierung im engeren Sinne [DP 4.4]

Defined rate regulation balances the needs of the customers for a good quality of essential good or service at a fair price with the needs of the entity to attract capital and remain financially viable. Defined rate regulation involves a regulatory pricing (ie rate-setting) framework that includes all of the following:

- it applies in situations in which **customers have little or no choice** but to purchase the goods or services from the rate-regulated entity because:
  - there is no effective competition to supply; and
  - the rate-regulated goods or services are essential to customers (such as clean water or electricity).
- it establishes parameters to **maintain the quality and availability** of the supply of the rate-regulated goods or services and other rate-regulated activities of the entity.
- it **establishes parameters for rates** (sometimes referred to as prices or tariffs) that provide regulatory protections that:
  - support greater stability of prices for customers; and
  - support the financial viability of the rate-regulated entity.
- it **creates rights and obligations** that are binding on the rate-regulated entity and on the rate regulator.



## 2. Inhalte des DP

### Kapitel 4

#### Begründung von Rechten und Pflichten

- Das DP identifiziert hierzu die folgenden drei Arten:
  - ✗ Exklusives Recht die Güter und Dienstleistungen zu liefern [\[DP 4.64-4.68\]](#)
    - Analoge Regelungen für Lizenzen unter IAS 38 existieren bereits
  - ✗ Pflicht zur Sicherung eines bestimmten Service Levels [\[DP 4.69-4.71\]](#)
    - Keine Besonderheiten im Kontext von Preisregulierung
  - ✓ Recht auf Erhalt der Erlösgrenze [\[DP 4.72\]](#)
    - Wesentlichstes Abgrenzungskriterium

#### Durchsetzbarkeit der Rechte und Pflichten

- Diskussion zur Bindungswirkung bzw. der Notwendigkeit eines Durchsetzungsmechanismus (*enforcement*) bezüglich der regulatorischen Rechte und Pflichten



## 2. Inhalte des DP

### Fragen zu Kapitel 4

**Halten Sie die Definition des Anwendungsbereichs als Preisregulierung ieS gemäß DP 4.4 grundsätzlich für angemessen, um diejenigen Fälle zu ermitteln, bei denen die bilanzielle Behandlung bestimmter Rechte und Pflichten nicht durch bisherige Standards abgedeckt wird?**

- Sollten die einzelnen Abgrenzungsmerkmale der Preisregulierung ieS verändert bzw. Merkmale hinzugefügt oder entfernt werden?
- Ist die Evaluierung der drei Kategorien von Rechten und Pflichten aus der Preisregulierung ieS vollständig? Für welche der Kategorien sind besondere Bilanzierungsvorschriften notwendig?



## 2. Inhalte des DP

### Erkenntnisse zu Kapitel 4

#### Würdigung des Definitionsvorschlags aus DP 4.4 ff.

- Derzeitige additive Kriterien sind nicht gleichrangig und ggf. nicht alle notwendig für die Beschreibung des Bilanzierungsthemas
- Vielmehr haben einzelne Merkmale eher Motivationscharakter bzw. sollen die sehr hohe Wahrscheinlichkeit des zukünftigen Nutzenzuflusses untermauern, z.B.:
  - „Essential good or service“: Möglichkeit der Substitution nicht immer eindeutig zu bewerten (z.B. Wasser und Energie wohl eindeutig, Kommunikation/Mobilität auch?)
  - „Customers have little or no choice“: Quasi-Monopolstellung des Lieferanten wird gefordert, weitere Ausführungen zu „essential suppliers“ enthält DP 4.37
  - „Maintain the quality and availability“: Ebenfalls kein eigenständiges Kriterium, beschreibt vielmehr die Motivation des Vorhandenseins einer Preisregulierung





## 2. Inhalte des DP

### Meinungsbildung beim DRSC zu Kapitel 4

#### Alternativvorschlag einer konkretisierten Definition:

- Beschränkung auf die bilanzierungsrelevanten **Tatbestandsmerkmale**:
  1. Bestehen eines gesetzlichen Rahmenwerks zur Preisregulierung
  2. Entstehen von diesbezüglichen durchsetzbaren Rechten und Pflichten
- Zur **Durchsetzbarkeit** der Rechte und Pflichten
  - Herausforderung: Konkreter Einzelanspruch auf Mehr-/Mindererlös gegenüber einem Kunden oftmals nicht existent und/oder nicht separiert durchsetzbar
  - DRSC Vorschlag: Ausreichend, wenn das übergeordnete (ggf. langfristige über die Regulierungsperiode laufende) Recht auf zukünftige Preisanpassung durchsetzbar ist
- Andere typische Merkmale von PRG:
  - Indikatoren zur Höchstwahrscheinlichkeit des Nutzenzu-/abfluss sollten hingegen eher bei den Ansatz- und/oder Bewertungskriterien berücksichtigt werden.



## 2. Inhalte des DP

### Kapitel 5

#### Diskutierte Bilanzierungsvorschriften

- Sind Änderungen an den aktuellen IFRS notwendig, um die Besonderheiten regulatorischer Rechte und Pflichten abzubilden? Fünf Vorschläge:
  1. Diskussion über Vermögenswerte und Schulden aus Regulierungskonten [\[DP 5.10-5.31\]](#)
  2. Ansatz des Bündels aus Rechten und Pflichten als imm. Vermögenswert [\[DP 5.35-5.46\]](#)
    - Modifizierung von Komponentenansatz oder Neubewertungsmethode
  3. Übernahme der Vorschriften der regulatorischen Bilanzierung
  4. Entwicklung spezifischer Bilanzierungsvorschriften um Kosten und Erlöse abzugrenzen [\[DP 5.52-90\]](#)
    - Aufschiebung oder Beschleunigung einer (ggf. kombinierten) Erfassung der Kosten und Erlöse
  5. Verbot vom Ansatz regulatorischer Abgrenzungsposten [\[DP 5.108-5.109\]](#)
    - Wenn keine „Sonderbehandlung“ gerechtfertigt ist, dann ggf. „*disclosure-only requirements*“



## 2. Inhalte des DP

### Fragen zu Kapitel 5

**Welche weiteren Vor- und Nachteile haben die einzelnen im DP angeführten Ansätze zur Bilanzierung preisregulierter Geschäftsvorfälle? (D.h. ist die Evaluierung der einzelnen Ansätze in sich vollständig?)**

**Welche der vorgestellten Bilanzierungsalternativen favorisieren Sie? Gibt es weitere Alternativen, die in der Diskussion berücksichtigt werden sollten? Begründen Sie Ihre Antwort anhand der Entscheidungsrelevanz der Informationen für die Adressaten.**

**Falls sich der IASB entscheidet, keine Änderungen an den Bilanzierungsvorschriften vorzunehmen, welche Informationen im Anhang halten Sie dennoch für sinnvoll?**



## 2. Inhalte des DP

### Meinungsbildung beim DRSC zu Kapitel 5

#### Diskussion der vorhandenen Bilanzierungsvorschläge

- Zu 1.: Ableitung von Vermögenswerten und Schulden aus dem Rahmenkonzept
  - Bloßer Verweis auf das Rahmenkonzept offenbar nicht praxistauglich.
  - Gleichwohl sollte jede Bilanzierungsvorschrift auch die Bedingungen des Rahmenkonzepts erfüllen.
- Zu 2. und 3.: Ansatz des Bündels aus Rechten und Pflichten als imm. Vermögenswert oder Übernahme der regulatorischen Bilanzierung
  - Ansätze werden mehrheitlich abgelehnt, Argumente hierzu liefert das DP selbst.
- Zu 4.: **Entwicklung spezifischer Bilanzierungsvorschriften**
  - Spezifische Bilanzierungsvorschriften zur Behandlung der Abgrenzung und Wälzung erscheinen vertretbar. Abwägung zwischen Kostenabgrenzung, Erlösabgrenzung oder Mischform noch nicht getroffen.
  - Siehe aber auch alternativer Vorschlag zu IFRS 15



## 2. Inhalte des DP

### Meinungsbildung beim DRSC zu Kapitel 5

#### Ergänzende Ansätze für Bilanzierungsvorschriften

- Zu 5.: **Kein Verbot zum Ansatz** von regulatorischen Abgrenzungsposten
  - Absolutes Verbot eines Ansatzes wird mehrheitlich abgelehnt. Diskussion über spezifische Bilanzierungsvorschriften und die Form der Berücksichtigung in den Primärbestandteilen sollte fortgesetzt werden.
- Alternative: Überarbeitung, Ergänzung oder Analogieschluss zu IFRS 15?
  - IASB sollte würdigen, inwiefern IFRS 15 auf PRG auch hinsichtlich der Wälzungsmechanismen anwendbar sein könnte.
  - Klärung der Anwendbarkeit folgender Kernbegriffe aus IFRS 15 im Kontext von PRG:
    - Wer ist der Kunde? (Kundenbasis)
    - Welche PRG-Vertragsverhältnisse bestehen?
    - Was genau definiert die Leistungsverpflichtung?
    - Wie bestimmt sich der Transaktionspreis?



## 2. Inhalte des DP

### Meinungsbildung beim DRSC zu Kapitel 5

#### Folgefragen aus der Berücksichtigung in den Primärbestandteilen

- **Zwischenberichterstattung** und auch Mehrperiodenkontext
  - Unterjährige Abgrenzung nicht trivial; müsste ggf. auf Schätzungen basieren
  - Gleiche Herausforderung aber auch im Jahresabschluss bei mehrjährigen Wälzungseffekten
- **Vertikal integrierte Geschäftsmodelle**
  - Beispiel Strom: Erzeugung → Netz → Vertrieb (ggf. noch → Speicher → Handel)
  - Bestätigung der Einheitstheorie des Konzern auch für diese Fälle notwendig
    - Aus dem gesamten Geschäftsmodell der Preisregulierung werden aus Sicht des Konzerns nur konzernexterne PRG sichtbar: Vertikale Integration der PRG führt zur Konsolidierung gruppeninterner Effekte.
    - Es besteht häufig aber auch ein Anteil von PRG mit Dritten.



## 2. Inhalte des DP

### Fragen zu Kapitel 6

**Inwiefern erfüllen die Angabepflichten aus IFRS 14 bereits die Informationsbedürfnisse der Adressaten? Welche zusätzlichen Informationen halten Sie für sinnvoll? Welche Angabepflichten aus IFRS 14 sollten hingegen (z.B. unter Kosten-/Nutzen-Aspekten) geändert oder gestrichen werden?**

**Inwiefern erfüllen die (separaten) Darstellungspflichten aus IFRS 14 für regulatorische Abgrenzungen bereits die Informationsbedürfnisse der Adressaten?**



## 2. Inhalte des DP

### Meinungsbildung beim DRSC zu Kapitel 6

#### Darstellungs- und Angabepflichten

- Keine Empirie zu IFRS 14 mangels Anwendbarkeit in der EU
- Keine separate Darstellung in Bilanz und GuV wie bei IFRS 14 notwendig, wenn Bilanzierungsmethoden auf den IFRS beruhen
- Grundsätzliche Zielsetzung zu Angaben im Anhang
  - Sinnvolle Darstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit (periodengerecht)
  - Beschreibung von Regulierungssystemen soweit dies für die (zukünftige) Bilanzierung relevant ist
- Relevante Angaben könnten beispielsweise sein:
  - Bestand und Zusammensetzung der regulatorischen Abgrenzungen
  - Beeinflussung der Primärbestandteile des aktuellen Jahres
  - Darstellung von Fristigkeiten und zukünftigen Umkehreffekten, soweit effizient durchführbar





## 2. Inhalte des DP

### Fragen zu Kapitel 7

**Halten Sie die Existenz eines Regulators als Teil der Definition von Preisregulierung für notwendig? Könnten auch ohne Regulator durchsetzbare Ansprüche oder Verpflichtungen mit entsprechenden Bilanzierungskonsequenzen bestehen? Sollten auch preislich selbstregulierte Gesellschaftskonstrukte (wie etwa Genossenschaften) Teil der Diskussion sein?**

**DP 7.11-7.22 enthält einige Hinweise auf mögliche Interaktionen einer neuen Bilanzierungsvorschrift zu Preisregulierung mit bereits bestehenden IFRS. Haben Sie weitere Anmerkungen dazu oder möchten Sie sonstige nicht adressierte Themen und Herausforderungen ergänzen?**



## **Dr. Sven Morich**

DRSC e.V.  
Zimmerstr. 30  
D - 10969 Berlin

Telefon 030 / 20 64 12 20

Fax 030 / 20 64 12 15

[www.drsc.de](http://www.drsc.de)  
[morich@drsc.de](mailto:morich@drsc.de)