



© DRSC e.V. || Zimmerstr. 30 || 10969 Berlin || Tel.: (030) 20 64 12 - 0 || Fax.: (030) 20 64 12 - 15
www.drsc.de - info@drsc.de

Diese Sitzungsunterlage wird der Öffentlichkeit für die FA-Sitzung zur Verfügung gestellt, so dass dem Verlauf der Sitzung gefolgt werden kann. Die Unterlage gibt keine offiziellen Standpunkte der FA wieder. Die Standpunkte der FA werden in den Deutschen Rechnungslegungs Standards sowie in seinen Stellungnahmen (Comment Letters) ausgeführt.
Diese Unterlage wurde von einem Mitarbeiter des DRSC für die FA-Sitzung erstellt.

IFRS-FA – öffentliche SITZUNGSUNTERLAGE

Sitzung:	29. IFRS-FA / 31.07.2014 / 10:30 – 11:15 Uhr
TOP:	2 – Preisregulierte Geschäftsvorfälle
Thema:	Aktueller Stand des umfassenden Projekts
Papier:	29_02_IFRS-FA_RRA_CoverNote

Sitzungsunterlagen für diesen TOP

- 1 Für diesen Tagesordnungspunkt (TOP) der Sitzung liegen folgende Unterlagen vor:

Nummer	Titel	Gegenstand
29_02	29_02_IFRS-FA_RRA_CoverNote	Cover Note

Stand der Informationen: 18.07.2014.

Ziel der Sitzung

- 2 In der IFRS-FA-Sitzung soll der aktuelle Stand des umfassenden Forschungsprojekts des IASB zu preisregulierten Geschäftsvorfällen (im Folgenden „Projekt“) besprochen werden.
- 3 Dies geschieht insbesondere vor dem Hintergrund, dass der IASB Mitarbeiterstab bereits mit Pre-Ballot Aktivitäten zu einem Diskussionspapiers unter dem Arbeitstitel „*Reporting the effects of rate regulation*“ (im Folgenden „DP“) begonnen hat und somit vorbehaltlich einer Zustimmung durch den IASB mit einer Veröffentlichung zeitnah zu rechnen ist. Ausweislich des aktualisierten Arbeitsplans des IASB vom 24. Juni 2014 ist die Veröffentlichung des DP entsprechend (noch) für das 3. Quartal 2014 geplant.
- 4 Ferner hat zwischenzeitlich die 1. Sitzung der DRSC Arbeitsgruppe „Preisregulierte Geschäftsvorfälle“ (im Folgenden „DRSC AG“) stattgefunden.
- 5 Im Einzelnen sollen folgende Themen in dieser Sitzung erörtert werden:
- a) Überblick über den aktuellen Stand des Projekts



- b) Bericht über die 1. Sitzung der DRSC AG und Abstimmung des Arbeitsauftrags
- c) Einführung in die Preisregulierung am Beispiel deutscher Netzbetreiber für Strom und Gas

Stand des Projekts

a) Hintergrund

- 6 Der IASB veröffentlichte im Juli 2009 den *Exposure Draft ED/2009/8 Rate-regulated Activities* zur Bilanzierung preisregulierter Geschäftsvorfälle. Bereits zuvor hatte sich das IFRIC/IFRSIC im Rahmen des Projekts zu Dienstleistungskonzessionen mit der Thematik beschäftigt, jedoch dann an den IASB weitergereicht, da es nicht seine Agendakriterien erfüllte. Diskutiert wurde in diesem Kontext die Frage, ob und inwieweit regulatorische Vermögenswerte und Schulden die Definitionen im Rahmenkonzept erfüllen.
- 7 Diese Diskussion setzte sich auch in den Kommentierungen zum ED/2009/8 fort. Strittig blieb insbesondere die konzeptionelle Begründung mit Blick auf die abweichende Behandlung nach US-GAAP. Auch befasste sich der Entwurf nur mit einer bestimmten Art von Preisregulierung (*cost-of-service scheme*). Dies schien verschiedenen Kommentatoren des Entwurfs zu eng.
- 8 In seiner Sitzung im September 2010 beschloss der IASB letztlich, das Projekt zu verschieben, da eine zeitnahe Lösung sich als nicht erreichbar erschien.
- 9 Als Ergebnis der Agenda-Konsultation 2011 reaktivierte der IASB in seiner Sitzung im September 2012 das Projekt und beschloss dann im Dezember 2012, das Projekt in zwei Schritten weiter voranzutreiben:
 - a) Entwicklung eines Zwischenstandards, insbesondere für IFRS Erstanwender; und
 - b) Entwicklung eines finalen Standards im Rahmen eines umfassenden Projekts.

b) Request for Information

- 10 Die Entwicklung eines finalen Standards sollte fortan im Prozess eines Forschungsprojekts vollzogen werden. Als ersten Schritt veröffentlichte der IASB hierzu am 28. März 2013 einen Aufruf, Preisregulierungssysteme zu identifizieren, um so den Gegenstand des Projektes zu bestimmen (*Rfi – Request for Information Rate Regulation*).



- 11 Mit Blick auf die Erfahrungen aus der Kommentierung zu ED/2009/8 sollte über diesen Aufruf ein besseres Verständnis entwickelt werden, welche Zielsetzungen unterschiedliche Preisregulierungssysteme verfolgen, um dann in einem Diskussionspapier darzulegen, welche Informationen in die Finanzberichterstattung aufgenommen werden sollten.
- 12 Die eingegangenen Rückmeldungen zum Rfl wurden in der IASB-Sitzung im Juli 2013 vorgestellt. Als vorläufiges Ergebnis war festzuhalten, dass die Vielfalt von Regulierungen für die Festlegung des Geltungsbereichs eines Standards eine Herausforderung darstellt. Daher wurde entschieden, zunächst mit Unterstützung der *Rate-regulated Activities Consultative Group* Abgrenzungsmerkmale zu identifizieren, welche preisregulierte Geschäftsvorfälle von anderen Geschäftsvorfällen unterscheiden und die den größten Einfluss auf die Höhe, den Zeitpunkt und die Sicherheit der regulatorischen Zahlungsströme haben.

c) Entwicklung des Diskussionspapiers

- 13 Im weiteren Verlauf diskutierte der IASB in seiner Sitzung im Oktober 2013 einzelne Abgrenzungsmerkmale und etwaige damit verbundene Rechte und Pflichten für das preisregulierte Unternehmen. Im Ergebnis einigte sich der IASB dabei auf ein sog. Leitmerkmal („*primary feature*“), um der Frage nachzugehen inwieweit diese Rechte und Pflichten aus den Merkmalen zum Entstehen von Vermögenswerten und Schulden führen könnten.
- 14 Als ein solches Leitmerkmal wurde vom IASB Mitarbeiterstab das sog. „*true-up adjustment*“ identifiziert. Ihm liegt die Annahme zu Grunde, dass Preisregulierungsmechanismen aus zwei Komponenten bestehen, nämlich der periodenbezogenen Preisregulierung auf der Basis angenommener Kosten und Mengen und der periodenfremden Preisregulierung auf der Basis vergangener Leistungen oder Ereignisse.
- 15 Der IASB Mitarbeiterstab ging daraufhin der Frage nach, inwieweit derartige Nachadjustierungen, die ursächlich der Regulierungsperiode vor dem Berichtsstichtag zuzuordnen sind, bereits zu diesem Stichtag Vermögenswerte und Schulden begründen könnten. Hierbei wurde auch wesentlich auf das Diskussionspapier DP/2013/1 *A Review of the Conceptual Framework for Financial Reporting* Bezug genommen.
- 16 Folgende drei Einzelaspekte werden analysiert:
 - a) Durchsetzbarkeit und Beherrschung der wirtschaftlichen Ressource



- b) Gegenwärtiges Recht/Verpflichtung und vergangenes Ereignis
- c) Geminderter Zufluss vs. Abfluss
- 17 Im Ergebnis kommt der IASB Mitarbeiterstab zu der Auffassung, dass positive regulatorische Anpassungen einen Vermögenswert, negative eine Schuld begründen. Dieser Stand der Mitarbeiteranalyse wurde in der Sitzung des IASB im November 2013 ausführlich und kontrovers diskutiert. Insbesondere wurde kritisiert, dass der vorgenommene Fokus auf bestimmte Preisregulierungsmechanismen ggf. zu eng sei.
- 18 In seiner Sitzung im Februar 2014 setzte der IASB daraufhin die Diskussion über mögliche einzelne Abgrenzungsmerkmale („*distinguishing features*“) entsprechend fort. Hierzu wurde vom IASB Mitarbeiterstab der o.g. Ansatz eines Wälzungsmechanismus derart fortentwickelt, dass als Basis für die weitere Diskussion auf sog. erhebbare Entgelte („*allowable revenues*“) zurückgegriffen werden könnte, denen verrechenbare Kosten („*allowable costs*“) gegenüberstehen. Zudem wurde analysiert, wie regulatorische Geschäftsvorfälle unter der Maßgabe, dass sie im Anwendungsbereich von IFRS 15 *Revenue from Contracts with Customers* stünden, zu behandeln seien.
- 19 Der IASB sprach sich dafür aus, dass die vorgenannten Aspekte im Diskussionspapier Berücksichtigung finden sollten, ohne sich jedoch inhaltlich festzulegen.
- 20 Für die Sitzung im April 2014 schlug der IASB Mitarbeiterstab vor, mit dem Balotting Prozess des DP zu beginnen. In der Sitzung äußerten jedoch verschiedene IASB Mitglieder noch Bedenken gegen Stand und Zielsetzung des Projekts, so dass die Entscheidung nunmehr auf die Sitzung im Juli 2014 vertagt wurde. Zwischenzeitlich fanden am Rande der IASB Sitzung vom Mai 2014 sog. *Small Group Meetings* statt, in denen mit einzelnen Board Mitgliedern nochmal ihre Bedenken gegen die Veröffentlichung eines DP diskutiert wurden.
- 21 Für die IASB Sitzung im Juli 2014 sind keine weiteren fachlichen Diskussionen zum Projekt geplant. Der IASB Mitarbeiterstab schlägt jedoch abermals vor, den Balotting Prozess des DP zu starten. Wird dies befürwortet, ist mit einer Veröffentlichung des DP im September 2014 zu rechnen. Die Kommentierungsfrist soll (mindestens) 120 Tage betragen.



d) Projektbegleitung im ASAF

22 Ebenfalls behandelt wurde das Projekt auf den Sitzungen von ASAF im Dezember 2013 und März 2014. Hieraus sind folgende Kernbotschaften festzuhalten:

- a) Die ASAF Mitglieder begrüßten die Bestrebungen zur Bestimmung eines Abgrenzungsbereichs von preisregulierten Geschäftsvorfällen. Sie regten aber an, die Analyse zu Abgrenzungsmerkmalen auch dahingehend zu ergänzen, welche Merkmale andererseits typische Gemeinsamkeiten mit anderen Geschäftsvorfällen begründen, aus denen eben keine gesonderten Bilanzierungsvorschriften abzuleiten sind.
- b) Verschiedene ASAF Mitglieder äußerten Zweifel daran, inwieweit ein einheitliches Bilanzierungsmodell aus der Ableitung von Vermögenswerten und Schulden aus Rechten und Pflichten allgemeingültig tragfähig sei. Einige Mitglieder schlugen vielmehr vor, zu analysieren inwieweit die Möglichkeit und Herausforderung zur Erzielung von preisregulierten Erlösen einen immateriellen Vermögenswert begründen könnte.
- c) Einige ASAF Mitglieder regten an, die Diskussion zur Bilanzierung preisregulierter Geschäftsvorfälle mehr unter dem Aspekt der Erlösrealisierung zu führen (Blickwinkel der Gewinn- und Verlustrechnung anstatt Bilanzorientierung) und zu prüfen, inwieweit dieses im Einklang mit der Überarbeitung des Rahmenkonzepts stünde, inklusive der dortigen Definition von Vermögenswerten und Schulden.
- d) Das Diskussionspapier soll nach Ansicht der ASAF Mitglieder hinsichtlich des Anwendungsbereichs noch kein Präjudiz für die anschließende Standardentwicklung schaffen, sondern offen über die Abgrenzungsmerkmale diskutieren. Ebenso sollten verschiedene Bilanzierungsmodelle zur Diskussion angeboten werden und auch hierzu noch keine präferierte Sichtweise geäußert werden.

Bericht über die 1. Sitzung der DRSC AG und Abstimmung des Arbeitsauftrags

23 Am 8. Juli 2014 traf sich die DRSC AG zu ihrer 1. Sitzung. Wesentliche Tagesordnungspunkte waren neben organisatorischen und ersten inhaltlichen Fragen zum DP die Vorstellung verschiedener Preisregulierungen einzelner Industrien sowie die Diskussion des Arbeitsauftrages nebst Festlegung der Arbeitsweise der DRSC AG.



24 Aus Sicht des DRSC Mitarbeiters lassen sich aus der Sitzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt folgende fachliche Erkenntnisse ziehen:

- a) Als wesentliches Tatbestandsmerkmal bei der Bilanzierung preisregulierter Geschäftsvorfälle wurde von der DRSC AG die Behandlung periodenfremd verursachter Entgeltbestandteile gesehen. Periodenfremd verursacht heißt, dass das vom Regulator vorgegebene Entgelt zunächst auf einer Planbemessungsgrundlage basiert, die im Ist dann insbesondere hinsichtlich Menge und Kostenbasis abweichen kann. Diese Erkenntnisse können in der Regel jedoch erst in der nächsten oder übernächsten Berichtsperiode – und dann gegenüber einer ggf. abweichenden Kundschaft – „nachberechnet“ oder „nacherstattet“ werden.
- b) Bezugnehmend auf das o.g. Tatbestandsmerkmal stellt sich die Frage, ob „Preisregulierung“ als solche das prägende Merkmal der bilanziellen Fragestellung ist oder beispielsweise „Wälzungsmechanismen“ nicht der treffendere Begriff für den Arbeitstitel des DP wäre.
- c) Grundsätzlich war sich die DRSC AG einig, dass ein zukünftiges Mehr- oder Minderentgelt einen wirtschaftlichen Vorteil / Nachteil darstellt, der z.B. auch in Unternehmensakquisitionen entsprechend gewürdigt wird. Offen blieb jedoch inwieweit dies ausreicht, auch bilanziell einen Vermögenswert bzw. eine Schuld zu begründen, sei es aus Sicht der Stand Alone Betrachtung oder auch im Rahmen eines Unternehmenserwerbs.
- d) Die qualitative Diskussion zur Art etwaiger regulatorischer Vermögenswerte und Schulden wird kaum über die Vorschriften für Finanzinstrumente erfolgen können, da die strengen Kriterien an Forderungen und Verbindlichkeiten von IAS 39 / IFRS 9 im Allgemeinen nicht erfüllt sind.
- e) Vielmehr erscheint auf der Aktivseite die Abbildung eines immateriellen Vermögenswerts oder ggf. eines Vermögenswerts eigener Art (Abgrenzungsposten etc.) diskussionswürdig. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn der zukünftige Entgeltanspruch nicht allein durch Zeitablauf eintritt, sondern noch von einer Gegenleistung (nämlich dem auch zukünftigen Erfüllen der regulierten Aufgabe) abhängt. Interpretiert man dies als schwebendes Geschäft scheidet die Bilanzierung einer Eventualforderung nach IAS 37 wohl ebenfalls aus. Die Bilanzierung einer hinrei-



chend wahrscheinlichen Rückstellung wie für nachteilhafte Verträge scheint im Falle einer zukünftigen Entgeltbelastung hingegen ggf. möglich.

- f) Als erste wesentlich betroffene Branche in Deutschland wurden von der DRSC AG Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) für Strom ausgemacht. Zwar ergeben sich auch im Verteilnetz ähnliche Fallkonstellationen, jedoch mag es sein, dass diese bei integrierten Energieversorgungsunternehmen (EVU) nicht so stark ins Gewicht fallen. Die Einbindung in größere Konzernverbunde mag auch der Grund sein, warum bislang die Resonanz von anderen durch die Bundesnetzagentur regulierten Branchen (Gas, Post, Telekommunikation) eher verhalten ist. ÜNB stellen wegen der vollzogenen eigentumsrechtlichen Entflechtung hingegen mittlerweile eigenständige Konzerne dar.
- g) Noch verschwimmen in der Diskussion teilweise Sachverhalt und Tatbestand. Auch innerhalb der DRSC AG wurden einzelne Fragen eher auf Sachverhaltsebene diskutiert, welche nicht zwingend in eine konzeptionelle Bilanzierungsfrage münden. Beispielsweise wurde diskutiert, inwieweit das Regulierungskonto eines ÜNB rechtliche Erstattungsansprüche gegenüber einem Rechts- bzw. Regulierungsnachfolger begründen könnte, u.a. mit Verweis auf gerichtliche Entscheidungen. Derartige Fälle mit einklagbaren unbedingten Rechtsansprüchen wären aber wohl auch direkt über das Rahmenkonzept und die einschlägigen Standards zu argumentieren.
- h) Eine wesentliche Herausforderung in der zukünftigen Erörterung stellt sicherlich das Prinzip der Periodenabgrenzung dar, denn ein Kernpunkt der Diskussion über die Aussagekraft der Finanzinformationen eines regulierten Unternehmens ist das sog. *Matching Principle*. Als betriebswirtschaftlich sachgerecht wird von der DRSC AG eine phasengleiche Erfassung von Erlösen und ursächlichen Kosten angesehen, ggf. auch unabhängig davon ob dieser spätere Entgeltanspruch „teilrechtsfähig“ bzw. separier ist oder aber mit/ohne Kompensation an einen Regulierungsnachfolger übergehen würde.
- i) Konzeptionell auffällig ist, dass man derzeit mit Ansatzdiskussionen über die Posten in der Bilanz versucht, ein Aussageproblem der Gewinn- und Verlustrechnung zu lösen. Ggf. muss man also auch nochmal breiter argumentieren und beispielsweise ein Korrektiv über das übrige Gesamtergebnis zumindest andiskutieren.

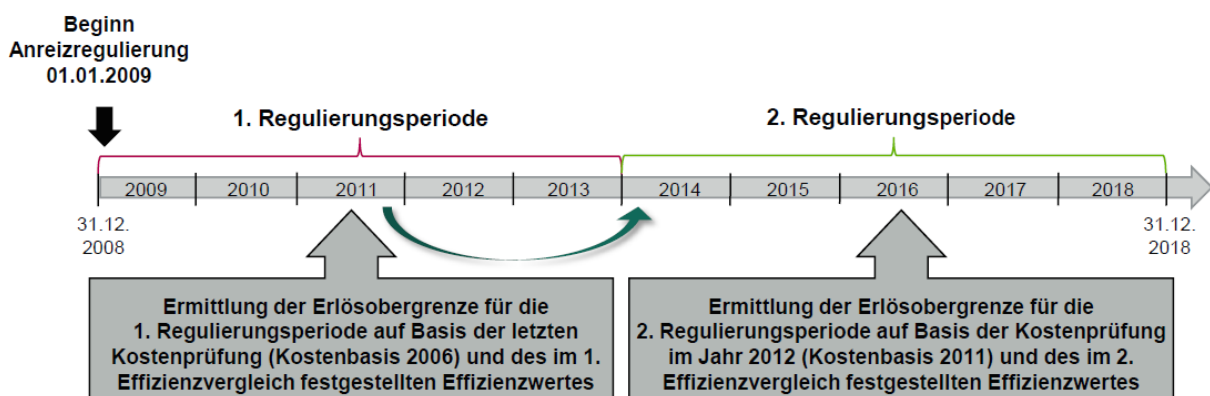


-
- 25 Aus Sicht der Arbeitsgruppe wurde es für besonders relevant erachtet, die Betroffenheitsanalyse zunächst in den Vordergrund zu stellen und dazu auch nochmal in bilateralen Kontakt mit vermeintlich betroffenen Unternehmen verschiedener Branchen zu treten.



Grundzüge der Anreizregulierung von Strom- und Gasnetzen in Deutschland

- 26 Zum besseren Verständnis der Sachverhaltsebene sollen dem IFRS-FA im Folgenden kurz die wesentlichen Merkmale der Anreizregulierung von Strom- und Gasnetzen in Deutschland vorgestellt werden. Als Grundlage für die folgenden Ausführungen dienten im Wesentlichen die Zuarbeiten von Mitgliedern der DRSC AG.
- 27 Das derzeitige Regulierungsregime basiert auf einer Vielzahl von gesetzlichen Vorgaben (z.B. Energiewirtschaftsgesetz, Anreizregulierungsverordnung, Strom-/Gasnetzentgeltverordnung, Strom-/Gasnetzzugangsverordnung, etc.) und wird durch die Bundesnetzagentur bzw. die Landesregulierungsbehörden überwacht und umgesetzt.
- 28 Seit dem 1. Januar 2009 erfolgt die Bestimmung der Netznutzungsentgelte für Strom- und Gasnetze im Wege der Anreizregulierung. Nach diesem Verfahren werden die maximal zulässigen Erlöse (=Erlösobergrenzen EOG) und darüber mittelbar die Netznutzungsentgelte der Netzbetreiber reguliert. Vorher orientierten sich die Netznutzungsentgelte nahezu ausschließlich an den Kosten des jeweiligen Netzbetreibers. Dagegen werden im System der Anreizregulierung Kosten und Erlöse für die Dauer einer Regulierungsperiode (5 Jahre) voneinander entkoppelt.
- 29 Zur Verdeutlichung des derzeit geltenden Systems der Anreizregulierung ist nachfolgend der zeitliche Ablauf der ersten zwei Regulierungsperioden für Stromnetzbetreiber anhand eines Zeitstrahls dargestellt. [Bei Gasnetzen ist die erste Regulierungsperiode um ein Jahr verkürzt (von 2009 bis 2012), so dass die zweite Periode von 2013 bis 2017 verläuft und die Kostenprüfung im Jahr 2011 (Kostenbasis 2010) stattfindet.]



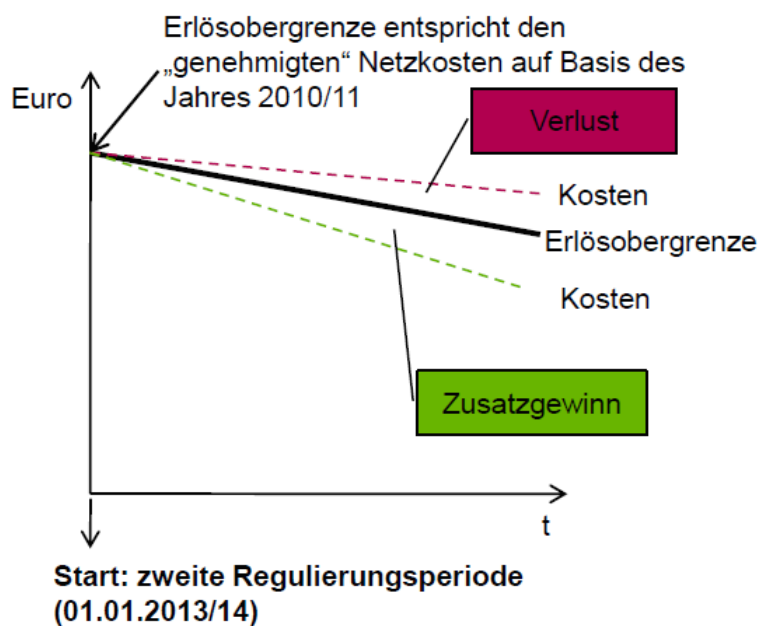


Die Ausgestaltung des Regulierungsregimes ab der 3. Regulierungsperiode (Strom: ab 2019/Gas: ab 2018) ist derzeit noch offen.



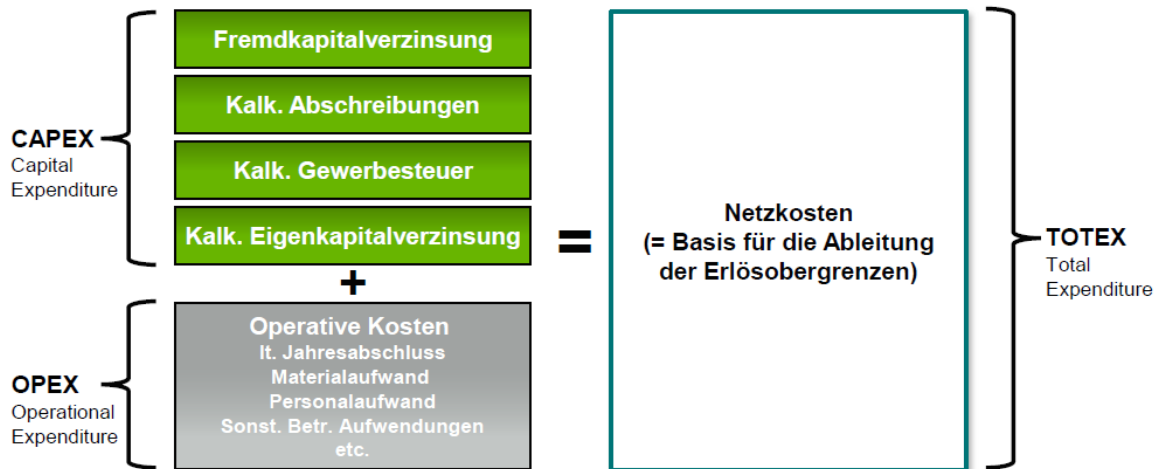
30 Die wesentlichen Merkmale der Anreizregulierung sind:

- a) Die Anreizregulierung erfolgt derzeit in Form einer sogenannten „Revenue-Cap-Regulierung“. Durch diese werden jedem Netzbetreiber von der Regulierungsbehörde jährliche Erlösobergrenzen vorgeschrieben, d.h. die Erlöse sind in der Höhe begrenzt. Im Rahmen der Festlegung der Erlösobergrenzen werden den Netzbetreibern zudem Effizienzvorgaben gesetzt, die sich aus einem bundesweit durchgeführten Effizienzvergleich zwischen den Netzbetreibern ergeben. Die dabei festgestellten Ineffizienzen müssen dann im Verlaufe einer Regulierungsperiode abgebaut werden. Dieser Abbau führt zu einer linearen Absenkung der zulässigen Erlösobergrenzen innerhalb einer Regulierungsperiode. Für die 2. Regulierungsperiode stellt sich der Verlauf exemplarisch wie folgt dar:

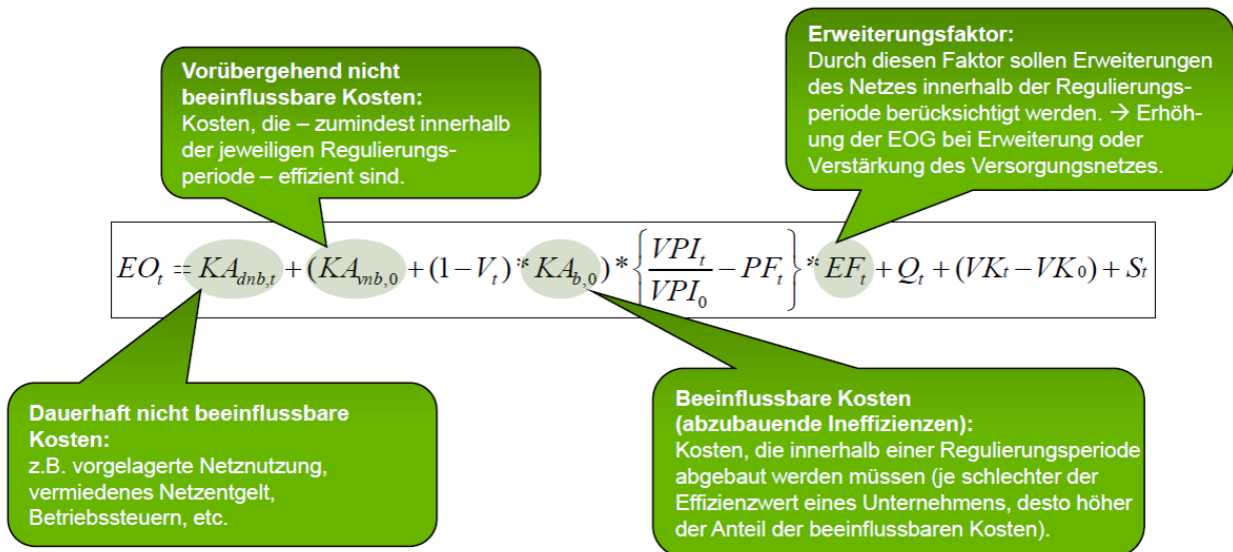


- b) Grundsätzlich gilt: Netzkosten = Netzerlöse, aber:
- i. die Netzkosten müssen den Kosten eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen (§ 4 Abs. 1 StromNEV / GasNEV);
 - ii. durch die Systematik der Anreizregulierung erfolgt innerhalb einer Regulierungsperiode eine sukzessive Entkoppelung der Netzerlöse von den Netzkosten, Übergewinne sind möglich, aber auch Verluste.

- c) Die Netzkosten setzen sich aus bilanziellen und kalkulatorischen Kosten zusammen:



- d) Die Bestimmung der EOG erfolgt in Anwendung der Regulierungsformel nach § 7 ARegV:





Nächste Schritte

- 31 Auf Basis der vorgenannten inhaltlichen Aspekte und unter den Eindrücken der Ergebnisse aus der DRSC AG soll über die weitere Einbringung des DRSC in Sachen preisregulierter Geschäftsvorfälle im Rahmen des umfassenden Projekts fortlaufend im IFRS-FA diskutiert werden. Hierzu sind derzeit bereits drei weitere Sitzungen der DRSC AG (für September, Oktober und November 2014) geplant.
- 32 Eine ausführliche fachliche Erörterung im IFRS-FA ist nach Veröffentlichung des DP vorgesehen. Sobald Inhalt und Zeitpunkt der Veröffentlichung genau bekannt sind, erfolgt die Abstimmung für die Tagesordnungen der folgenden Sitzungen, um im Rahmen der gesetzten Kommentierungsfrist des DP eine Stellungnahme des DRSC vorzubereiten.