

› STELLUNGNAHME

Zur nachträglichen Konsultation zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (Xgen) für die Stromnetzbetreiber für die 3. Regulierungsperiode

Berlin, 26. November 2018

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.460 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 260.000 Beschäftigten wurden 2016 Umsatzerlöse von knapp 114 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 60 Prozent, Erdgas 65 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Wärmeversorgung 72 Prozent, Abwasserentsorgung 43 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 66 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen zudem über 6 Millionen Kunden mit Breitbandinfrastrukturen. Sie investieren in den kommenden Jahren mehr als 1 Milliarde Euro in digitale Infrastrukturen von Glasfaser bis Long Range Wide Area Networks (LoRaWAN) in den Kommunen und legen damit die Grundlagen für die Gigabitgesellschaft.

Einleitung

Die Beschlusskammer 4 (BK 4) der Bundesnetzagentur (BNetzA) hat auf ihrer Internetseite eine Nachkonsultation zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (Xgen) für die 3. Regulierungsperiode zur Konsultation bekannt gegeben.

In Bezug auf den Malmquist-Index gibt die BNetzA bekannt, dass die bisher in geschwärzter Fassung vorliegenden Daten von 15 Netzbetreibern nun ungeschwärzt veröffentlicht werden können. Dieses hat zur Folge, dass die Malmquist-Berechnungen besser nachvollzogen und überprüft werden können.

Der VKU hat am 9. November 2018 eine Stellungnahme zum Festlegungsentwurf an die BK 4 der BNetzA übermittelt. Die darin formulierten Kritikpunkte und Forderungen, die sowohl den Xgen im Allgemeinen als auch die Berechnungs-Methodik des Xgen Strom im Speziellen behandeln, gelten nach wie vor uneingeschränkt. In der vorliegenden Stellungnahme sollen daher nur die in der Nachkonsultation angesprochenen Aspekte behandelt werden.

1. Zum Törnquist-Index

Die BK 4 greift die Forderung der Verbände auf und prüft die Verwendung der Indexreihe „Netzentgelte Strom“ des Statistischen Bundesamtes (DESTATIS) für die Deflationierung der Umsatzerlöse. Allerdings ist die BK 4 von der Sachgerechtigkeit dieser Indexreihe bislang nicht überzeugt. Insbesondere bemängelt die BK 4, dass in dieser Zeitreihe die oberen Spannungsebenen ungeachtet der Kaskadierungseffekte verwendet werden. Zudem zweifelt die BK 4 die Datenqualität der DESTATIS-Zeitreihe an, da nur eine kleine Anzahl von Netzbetreibern für die Ermittlung herangezogen wurde.

Der VKU begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft der BK 4, sich mit den Vorschlägen der Branche auseinander zu setzen. Es ist zwingend erforderlich, für eine derart wichtige Festlegung die bestmöglichen zur Verfügung stehenden Daten zu nutzen, um eine möglichst valide Entscheidung über die Höhe des Xgen treffen zu können. Daher ist die kritische Nachfrage der BK 4 nachvollziehbar und eine ausführliche Abwägung der in Frage kommenden Alternativen erforderlich. Im Folgenden sollen beide Alternativen (Netzentgelte des Monitoringberichts vs. DESTATIS) gegenüber gestellt werden.

Die BK 4 beabsichtigte bisher, die Netzentgelt-Zeitreihen des BNetzA-Monitoringberichts für die Deflationierung der Umsatzerlöse zu verwenden. Diese weisen jedoch deutliche Schwächen auf. So werden darin die wichtigen Hoch- und Höchstspannungsebenen sowie Teile der Mittelspannungsebene ausgeblendet. Auch die Preisentwicklungen der Umspannebenen werden nicht erfasst und somit ausgeblendet. Gewichtiger ist jedoch die Tatsache, dass sich diese Zeitreihen nicht etwa auf Daten der Netzbetreiber, sondern auf ungeprüfte Daten der Stromlieferanten stützen.

DESTATIS hingegen erhebt diese Daten direkt an der Quelle bei den Netzbetreibern und berücksichtigt dabei alle Spannungsebenen. Durch eine Berücksichtigung aller Regionen und der Größe der eingezogenen Unternehmen anhand der Umsatzzahlen, stellt DESTATIS damit ein systematisches und repräsentatives Datenmaterial bereit.

Die DESTATIS-Netznutzungsentgelte (GP09-3512-01) werden aus der gewichteten Aggregation von drei Dienstleistungsebenen, die dem Grunde nach die Spannungsebenen darstellen, gebildet. Die Gewich-

tung entspricht dabei dem jeweiligen Anteil der Dienstleistungsebene am gesamten Erzeugerpreisindex für gewerbliche Produkte. Die so genannten Dienstleistungsebenen beschreiben die Netznutzungsentgelte, differenziert nach Spannungsebenen: Elektrizitätsübertragung: Höchstspannung inkl. Umspannung (GP09-3512); Elektrizitätsverteilung: Hochspannung sowie Mittelspannung inkl. Umspannung (GP09-3513); Elektrizitätshandel (NS): Niederspannung inkl. Umspannung (GP09-3514)

Die Erhebung der BNetzA für den Monitoringbericht deckt hingegen nur die Ebenen Niederspannung und ansatzweise Mittelspannung ab, weitere Spannungsebenen und deren Netzentgelte bleiben außen vor, obwohl diese einen signifikanten Anteil am Strom(letz-)verbrauch haben. Der überproportionale Anstieg der ÜNB-Entgelte mit spürbaren Auswirkungen insbesondere auf höhere Netz-/Umspannebenen wird nicht ausreichend abgebildet. Insbesondere die Steigerung der Netzentgelte auf den höheren Spannungsebenen in den letzten Jahren bleibt somit unberücksichtigt.

Zu beachten ist, dass mangels klarer Definitionen die Lieferanten eine einheitliche Meldung der Netzentgelte nicht sicherstellen können. Auch sind einzelne Abnahmefälle nicht repräsentativ für die Preisentwicklung einer ganzen Netz- oder Umspannebene. Das wird beispielweise in der Niederspannung mit der zunehmenden Bedeutung des Grundpreises deutlich. Diesen Trend hat die BNetzA schon selbst festgestellt und im Rahmen der Diskussion über eine Änderung der Netzentgeltsystematik adressiert.

Die Repräsentativität der DESTATIS-Netzentgelte wird anhand einer Stichprobe von 92 Netzbetreibern sichergestellt. Dabei deckt diese Stichprobe gemessen an den Umsätzen den Großteil des Marktes – nämlich rund 60% – ab. Die Kriterien für die Auswahl der Stichprobe berücksichtigen alle Spannungsebenen und eine umfassende regionale Abdeckung. Für die Meldung der Daten der Netzentgeltzeitreihen für den Monitoringbericht wird hingegen kein einziger Netzbetreiber hinzugezogen.

Für die DESTATIS-Zeitreihen wird die Umsatzabdeckung je Spannungsebene wie folgt berücksichtigt: Niederspannungsebene ca. 53%, Mittelspannungsebene ca. 60%, auf Hochspannungsebene ca. 61% und auf Höchstspannungsebene 100%. Somit kann eine weit höhere Marktabdeckung gewährleistet werden, als im Zuge der Nachkonsultation von der BNetzA festgestellt wurde. Zudem erfolgt eine monatliche Erhebung der Netzentgelte durch DESTATIS. Diese ist insbesondere für das Jahr 2006 relevant, in der unterjährige Änderungen der Netzentgelte vorgenommen wurden. Hier verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 09.11.2018, in der auf die Aussagen zu den Netzentgelten des Jahres 2006 im Monitoringbericht Bezug genommen wird.

Neben einer methodischen Kontinuität von 2006 bis heute erfolgt zusätzlich eine stetige umfassende Qualitätssicherung durch das Statistische Bundesamt. Die Statistiken zur Ermittlung des Erzeugerpreisindex für gewerbliche Produkte, in dessen Rahmen auch die Netzentgelte für Elektrizitätsnetze bestimmt werden, werden regelmäßig von einem Qualitätsbericht und einer Datendokumentation begleitet, um Qualität und Repräsentativität hoheitlich sicherzustellen und zu dokumentieren. Die statistische Exzellenz wird durch DESTATIS mit einer systematischen Sicherung der Datenqualität sichergestellt. DESTATIS garantiert die hohe Qualität im Rahmen einer Qualitätserklärung des Europäischen Statistischen Systems auf ihrer Internetseite.

Grundsätzlich ist es nicht verständlich, aus welchen Gründen die BK 4 ausgerechnet die hier zur Diskussion stehende Zeitreihe nicht zur Anwendung kommen lassen möchte, während für alle anderen Deflatoren und vor allem für den VPI die Statistiken von DESTATIS herangezogen werden. Beispielwei-

se werden im Beschlussentwurf zur Festlegung des Xgen (BK4-18-056) auf Seite 19 DESTATIS-Indexreihen herangezogen.

Die Datenmeldungen für die BNetzA-Monitoringberichte werden von Stromlieferanten herangezogen, die „für vorgegebene Abnahmefälle verschiedener Vertragskategorien die *durchschnittlichen* Netzentgelte ihrer jeweiligen Kunden übermitteln“ (Monitoringbericht 2017, S. 126). Dieses Vorgehen ist aufgrund der unterschiedlichen Kundenstrukturen und unterschiedlicher Belieferung von Spannungsebenen für den hierfür vorgesehenen Zweck daher ungeeignet. Es ist nicht ersichtlich, ob diese durchschnittlichen Netzentgelte mengengewichtet werden, was allerdings erforderlich wäre. Selbst wenn Vertriebe zum Teil überregional tätig sind, werden die gemeldeten Netzentgelte meist nicht flächendeckend und systematisch erhoben. Im Gegensatz dazu ermittelt das Statistische Bundesamt die Netzentgelte direkt aus den Preisblättern der Netzbetreiber.

Des Weiteren werden Fälle von Direktversorgung auf höheren Netzebenen (Direkteinkauf im Großhandel durch Letztverbraucher) mit Datenabfragen bei Lieferanten nicht erfasst. Die Netzentgeltreihe des BNetzA-Monitoringberichts vernachlässigt auch die mengenmäßig bedeutende Gruppe der Letztverbraucher, die Strom und Netznutzung separat beziehen, d.h. ihre Netznutzung selbst mit den Netzbetreiber abrechnen, denn diese Kunden und deren Entgelte können in den Zahlen der Vertriebe nicht auftauchen.

Zudem wurde die Erhebungslogik des Monitoringberichts im betrachteten Zeitraum mehrfach verändert, sodass weder Kontinuität noch Vergleichbarkeit gegeben sind. Eine korrekte und über Jahre konsistente Darstellung der Netzentgelte durch die Lieferanten ist daher nicht gegeben. U.a. ändert sich bei der BNetzA 2014 die Vorgehensweise zur Ermittlung der Entgelte der Kundenbänder „Gewerbekunde“ und „Industriekunde“. Das Abnahmeband für die erste Kategorie „Haushaltskunden“ (mengengewichteter Mittelwert der Kunden zwischen 2.500 und 5.000 kWh/Jahr) wurde erst 2016 eingeführt. Zuvor war der Verbrauchsfall 3.500 kWh/Jahr zugrunde zu legen. Zudem waren frühere Fragebögen diesbezüglich nur von Grundversorgern auszufüllen, während diese Frage heute von allen Stromlieferanten zu beantworten ist. Und dass sich die Grundversorgungspreise für Haushaltskunden von denen außerhalb der Grundversorgung unterscheiden, belegen nicht zuletzt die jährlichen Monitoringberichte der Bundesnetzagentur. Diese erhebliche Ungenauigkeit und die entsprechende Entwicklung über die Jahre müsste daher zwingend quantifiziert werden, da andernfalls die Methodik nicht dem Stand der Wissenschaft entsprechen kann. Die Statistik des Statistischen Bundesamts nutzt hingegen konsistent die Definition von Kundenbändern nach EUROSTAT-Standard.

Die Bundesnetzagentur wendet in ihrer Nachkonsultation ein, dass die Statistik des Statistischen Bundesamts keine „Kaskadierungseffekte“ berücksichtigt, da das Statistische Bundesamt alle Spannungsebenen des Elektrizitätsnetzbetriebs einbezieht. Der Lösungsansatz der BNetzA zur Vermeidung von Kaskadierung ist die Eliminierung von Kundengruppen oberhalb der Mittelspannungsebene aus ihrer Berechnung. Zusätzlich bereinigt die BNetzA ihre Daten zu Umsätzen und zu Aufwendungen für bezogene Leistungen um vorgelagerte Netzentgelte. Da die Versorgung von Letztverbrauchern auch auf höheren Spannungsebenen jedoch einen erheblichen Teil der Energieversorgung ausmacht, ist diese Vorgehensweise nicht überzeugend und nicht sachgerecht. Grundsätzlich sind Kaskadierungseffekte systemimmanent und treten in beiden Zeitreihen auf.

Ein Lösungsansatz, die Spannungsebenen-übergreifende Verrechnung von Netzentgelten in den DESTATIS-Zeitreihen zu eliminieren, ist die Einbeziehung von vorgelagerten Netzkosten in die Umsätze sowie die Aufwendungen für vorgelagerte Netze. Mögliche Verzerrungen werden somit durch Beidseitigkeit eliminiert.

Aus den vorgenannten gewichtigen fachlichen Gründen sind die vor wenigen Wochen von DESTATIS veröffentlichten Netzentgelt-Zeitreihen den Netzentgeltzeitreihen aus dem BNetzA-Monitoringbericht vorzuziehen.

2. Zum Malmquist-Index

Im Rahmen der Nachkonsultation hat die BNetzA zwei Punkte aufgeführt, welche die Malmquist-Berechnungen betreffen.

In Bezug auf die Veröffentlichung bislang geschwärtzter Daten lässt sich feststellen, dass die Datenbasis mit Ausnahme der Entschwärzungen keine weiteren Veränderungen erfahren hat. Die beschriebenen Datenprobleme und Inkonsistenzen existieren daher weiterhin.

Die einzige berechnungsrelevante Änderung an den DEA-Routinen ist die Berichtigung eines Fehlers bei der Ausreißerkorrektur, dessen Existenz die BNetzA als «Unschärfe» bezeichnet. Durch die Korrektur dieses Fehlers sinkt der Xgen nach Malmquist leicht ab. Kritisch bleibt jedoch, dass die erfolgte Korrektur noch nicht dazu führt, sämtliche Ausreißer aus dem Datensatz auszuschließen, die unter Anwendung geeigneter Verfahren, z.B. einer wiederholten Supereffizienzanalyse, identifiziert werden können.

Die Berechnungen mit dem Malmquist-Index haben daher weiterhin in den einzelnen Methoden, Modellen, Fällen, Perioden etc. eine extreme Streuung. Somit ist eine Best-Abrechnung zwischen den einzelnen Ergebnissen, analog zum Vorgehen beim individuellen Effizienzvergleich, zwingend erforderlich, um diesen unvermeidbaren Unzulänglichkeiten entgegen zu wirken.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft:

Victor Fröse

Tel: 030-58580-195

froese@vku.de