

Stellungnahme

Nachkonsultation X Generell Gas

BNetzA-Papier „Nachkonsultation PF Gas“
vom 24.11.2017 zur Ermittlung des generellen
sektoralen Produktivitätsfaktors für Gasnetzbe-
treiber (Festlegung BK4-17-093)

Berlin, 8. Dezember 2017

1. Zusammenfassung

Zur Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors („X Generell“) für Gasnetzbetreiber in der dritten Regulierungsperiode hatte die Bundesnetzagentur (BNetzA) am 12. Oktober 2017 die Konsultation eröffnet. Der BDEW hat fristgerecht am 17. November 2017 eine Stellungnahme sowie ein Oxera-Gutachten übermittelt. Am 24. November 2017 hat die BNetzA informiert, dass sie nach Sichtung der Stellungnahmen einzelne Punkte im laufenden Verfahren aufgreifen wird. Zur ergänzenden Konsultation wurden aktualisierte Daten, ein aktualisiertes Törnquist-Tool und eine Beschreibung der geplanten Änderungen veröffentlicht.

Der BDEW unterstützt das Vorgehen der BNetzA, Hinweise und Anregungen aus der Konsultation aufzugreifen, über die geplanten Änderungen zu informieren und hierzu Stellungnahmen zu ermöglichen. Die vorliegende Stellungnahme ergänzt die BDEW-Stellungnahme vom 17. November 2017 und fokussiert auf die von der BNetzA im Rahmen der Nachkonsultation vorgestellten Änderungen.

Der BDEW unterstützt die Korrekturen am Törnquist-Berechnungswerkzeug, die Beseitigung von Strukturbrüchen und die realistischere Abbildung der Zinsentwicklung sowie die Umsetzung einer Best-Abrechnung. Durch zusätzliche Korrekturen kann die Qualität der Törnquist-Ergebnisse weiter verbessert werden. Der BDEW spricht sich zwar grundsätzlich für ein möglichst langes Zeitintervall aus, die für das Jahr 2006 verwendeten Daten führen jedoch zu einer auffallenden Verzerrung und nicht plausiblen Ergebnissen (25 % Produktivitätszuwachs von 2006 nach 2007).

Zudem sieht der BDEW noch weitere Anpassungen für zwingend notwendig an, unter anderem die Anpassung in der Abbildung der Fremdkapitalzinsen in Analogie zur Eigenkapitalverzinsung oder eine geeignete Inflationierung von Abschreibungen, welche den berechneten X Generell auch unter Berücksichtigung des Jahres 2006 deutlich senken würde.

Mit den verfügbaren Daten und nach dem Stand der Wissenschaft angewendeten Methoden kann ein X Generell größer null nicht robust hergeleitet und begründet werden.

2. Hintergrund

Die BNetzA hat am 12. Oktober 2017 die Konsultation zur Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors („X Generell“) für die dritte Regulierungsperiode Gas (2018 bis 2022) eröffnet. Gemäß dem Festlegungsentwurf sollte der X Generell für Gasnetzbetreiber 0,88 % betragen. Am 13. Oktober 2017 wurden von der BNetzA die Daten und das Tool zur Berechnung mit der Törnquist-Methode veröffentlicht. Am 6. November 2017 informierte die BNetzA über Modifikationen bei der Törnquist-Methode, jedoch ohne die hierfür verwendeten Daten und die resultierenden Ergebnisse mitzuteilen. Die Daten zur Berechnung mit der Malmquist-Methode wurden erst am 7. November 2017 veröffentlicht, aufgrund von Eilrechtsverfahren waren dabei die Daten für 27 Unternehmen geschwärzt.

Zum Festlegungsentwurf hat der BDEW am 17. November 2017 Stellung genommen. Beigefügt wurde ein Gutachten von Oxera Consulting mit einer wissenschaftlichen Bewertung des BNetzA-Festlegungsentwurfs.

Am 24. November 2017 hat die BNetzA informiert, dass sie nach Sichtung der eingegangenen Stellungnahmen einzelne Punkte im laufenden Verfahren aufgreifen und die Datengrundlage sowie die Vorgehensweise anpassen wird. Zur ergänzenden Konsultation wurden ein "Papier Nachkonsultation" mit einer Beschreibung der Änderungen gegenüber dem Stand vom 12. Oktober 2017, ein aktualisiertes Törnquist-Tool, eine aktualisierte Datei mit Törnquist-Daten sowie eine aktualisierte Malmquist-Datentabelle veröffentlicht. Unter Anwendung einer Best-Abrechnung aus den Ergebnissen der verwendeten Methoden beabsichtigt die BNetzA, den X Generell mit 0,49 % festzulegen. Zu den inhaltlichen Änderungen am Festlegungsentwurf kann bis zum 8. Dezember 2017 Stellung genommen werden.

3. Bewertung der Anpassungen in der Törnquist-Methode

3.1. Korrekturen am Berechnungswerkzeug

Die BNetzA hat Hinweise in den Stellungnahmen auf methodische Inkonsistenzen in dem Törnquist-Tool aufgegriffen und folgende Korrekturen umgesetzt:

- Verwendung preisbereinigter anstatt nominaler Umsatzerlöse im Jahr 2016,
- keine Bereinigung der Umsatzerlöse um sonstige betriebliche Aufwendungen sowie die Aufwendungen für Netzkäufe,
- keine Doppelzählung der Aufwendungen für Netzkauf bei der Vorleistungsquote.

Der BDEW hatte in seiner Stellungnahme die o. g. Korrekturen gefordert und unterstützt die Umsetzung durch die BNetzA.

3.2. Beseitigung des Strukturbruchs

In den Jahren 2006 und 2007 waren vorgelagerte Netzkosten noch nicht Teil der Netzkosten der nachgelagerten Netzbetreiber, sondern wurden nach dem „Punkt-zu-Punkt“-System abgerechnet. Diesen Strukturbruch bereinigt die BNetzA, indem sie Umsätze und Vorleistungen um vorgelagerte Netzkosten für alle Jahre bereinigt.

Der BDEW unterstützt die Bereinigung von Strukturbrüchen, da diese die tatsächliche Produktivitätsentwicklung verzerren und zu einer Fehlprognose beim X Generell führen. Die vorliegenden Daten müssen jedoch zwingend auf weitere Strukturbrüche analysiert werden.

3.3. Berücksichtigung des Jahres 2006

Für die Umsetzung des Törnquist-Index hatte die BNetzA von allen Gasnetzbetreibern Daten für den Zeitraum 2006 bis 2016 erhoben. Da für das Jahr 2006 vermehrt keine Daten bereitgestellt werden konnten und vorgelagerte Netzkosten nicht in den Gewinn- und Verlustrechnungen enthalten waren, sah es die BNetzA im Festlegungsentwurf als sachgerecht an, nur auf das Stützintervall 2007 bis 2016 abzustellen. Nunmehr erachtet es die BNetzA für drin-

gend geboten, auch die Daten des Jahres 2006 zu verwenden, da durch Datennachlieferungen die Marktabdeckung erhöht und auch in den Stellungnahmen eine möglichst lange Zeitreihe gefordert worden sei.

Bereits das der BNetzA bekannte Oxera-Gutachten vom 6. Februar 2017 zeigt auf, dass die Höhe des X Generell maßgeblich vom betrachteten Stützintervall abhängt. Der BDEW befürwortet grundsätzlich ein möglichst langes Stützintervall, da so Investitionszyklen besser abgebildet und jährliche Schwankungen der Ergebnisse ausgeglichen werden können. Bei der Auswahl des Stützintervalls muss jedoch berücksichtigt werden, ob im betrachteten Zeitraum Strukturbrüche oder Ausreißer enthalten sind, um diese ggf. zu bereinigen.

Qualität der Daten für 2006 nicht ausreichend

Die BNetzA hatte ursprünglich auf die Einbeziehung des Jahres 2006 verzichtet, weil sie die Datenqualität als nicht ausreichend einschätzte. Durch Nachlieferungen sei dieses Problem behoben worden.

Allerdings ist die Datenqualität des Jahres 2006 ernsthaft in Zweifel zu ziehen, wenn von 2006 auf 2007 der Arbeitseinsatz um 25 % und die Vorleistungen um 16 % zurückgehen. Der Bestand des Bruttoanlagevermögens (ohne Neuinvestitionen) zu Tagesneuwerten sinkt im gleichen Zeitraum um rund 2,5 Mrd. €. Ein solcher Rückgang des Bruttoanlagevermögens ist nicht plausibel und im weiteren Zeitablauf nicht zu beobachten. Gemäß den BNetzA-Berechnungen soll damit die Produktivität (TFP) der Gasnetzwirtschaft von 2006 auf 2007 um über 25 % gestiegen sein. Dieser sprunghafte Produktivitätsanstieg ist nicht plausibel und muss weiter analysiert werden. Klar ist, dass dieser Anstieg keinesfalls auf einer tatsächlichen Produktivitätsverbesserung z. B. durch technologischen Fortschritt beruhen kann.

Sofern die Daten der BNetzA vollständig und korrekt aggregiert sein sollten, so sind diese mit hoher Wahrscheinlichkeit verzerrt durch Strukturbrüche oder Einmaleffekte. Für eine sachgerechte Prognose der zukünftigen Produktivitätsentwicklung müssen diese Verzerrungen identifiziert und bereinigt werden. Die vom EnWG vorgegebene Entflechtung der Gasnetzbetreiber zu diesem Zeitpunkt könnte z. B. einen Strukturbruch in den Daten verursacht haben.

Die BNetzA sollte prüfen und detailliert darlegen, inwiefern sich die Datengrundlage für das Jahr 2006 im Vergleich zum ursprünglichen Festlegungsentwurf verbessert hat und somit die Hinzunahme des Jahres 2006 gerechtfertigt erscheint.

Unplausible Ergebnisse durch Festlegung des Stützintervalls 2006-2016

Die BNetzA ermittelt für den Zeitraum 2006 bis 2016 mit der Törnquist-Methode einen X Generell von 0,49 %. Würde die BNetzA wie im Festlegungsentwurf vorgesehen den Zeitraum von 2007 bis 2016 heranziehen, würde ein deutlich negativer X Generell resultieren. Je nach gewähltem Stützintervall schwanken die Ergebnisse somit erheblich.

Die BNetzA muss deshalb die Sensitivitäten des Stützintervalls aufzeigen und ihre Auswahlentscheidung begründen. Die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit langer Stützintervalle ist keine ausreichende Begründung, den Zeitraum um ein Jahr auf 2006 bis 2016 auszuweiten.

Nur durch die Hinzunahme des Jahres 2006 ermittelt die BNetzA einen X Generell größer null. Mit Blick auf die noch nicht behobenen methodischen Inkonsistenzen und

aufgrund der enormen Schwankungsbreiten ist ein X Generell größer null nicht plausibel. Insgesamt ist mit den verfügbaren Daten und Methoden eine robuste Herleitung und Begründung eines X Generell größer null nicht möglich.

3.4. Veränderungen des Datensatzes

Neben der Berücksichtigung des Jahres 2006 gab es im Datensatz durch den Einbezug weiterer Netzbetreiber stärkere Veränderungen im Vergleich zum Stand am 12. Oktober 2017: Vergleicht man die Daten des ursprünglichen Festlegungsentwurfs mit den Daten der Nachkonsultation, so wird jedoch ersichtlich, dass die größten Veränderungen der Daten erst ab 2012 erkennbar sind. Zu Beginn des Zeitintervalls 2007-2011 sind die Datenveränderungen im Vergleich zur ursprünglichen Festlegung eher gering. Hier ist durch die BNetzA zu prüfen und darzulegen, warum sich der Einbezug weiterer Netzbetreiber vor allem in den Daten ab 2012 auswirkt und ob die Aktualisierung der Daten tatsächlich zu einer gravierenden Veränderungen der Datenqualität für das Jahr 2006 geführt hat.

	Produktionswert Delta	Bruttoanlagevermögen Delta	Vorleistungen Delta	geleistete Arbeitsstunden Delta
2007	0,7 %	0,3 %	1,0 %	1,6 %
2008	0,3 %	0,3 %	0,5 %	0,8 %
2009	0,4 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %
2010	0,4 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %
2011	1,0 %	2,1 %	0,7 %	0,5 %
2012	2,8 %	3,4 %	1,5 %	0,5 %
2013	3,6 %	3,0 %	2,4 %	0,7 %
2014	4,5 %	2,8 %	2,2 %	0,7 %
2015	3,9 %	2,4 %	2,0 %	0,7 %
2016	3,6 %	2,3 %	2,1 %	0,7 %

Prozentuale Veränderung der Angaben zwischen Stand der Nachkonsultation (24.11.2017) und Stand der Konsultation (12.10.2017)

3.5. Berücksichtigung von Zinsen in der Inputpreisentwicklung

Die BNetzA hält es für begründet, die festgelegten bzw. die vom Verordnungsgeber vorgegebenen Eigenkapitalzinssätze bei der Abbildung der Inputpreisentwicklung der Gasnetzwirtschaft anzusetzen.

Der BDEW hatte diese Anpassung gefordert und unterstützt die realistischere Abbildung der Einstandspreisentwicklung durch die Verwendung der regulatorisch angewendeten Eigenkapitalzinssätze.

Konsistent zur Abbildung der Inputpreisentwicklung bei Eigenkapitalzinssätzen sollte auch für die Position „Zinsen und ähnliche Aufwendungen“ der regulatorisch verwendete Maßstab für die angemessene Höhe von Fremdkapitalzinsen angesetzt werden:

- Von 2006 bis 2012 ist der jeweils verwendete Zehnjahresdurchschnitt der Umlaufrendite inländischer Emittenten (§ 7 Absatz 4 GasNEV) anzusetzen. Somit wären ein

Wert von 4,83 % (Mittelwert 1995-2004) relevant für die Jahre 2006-2008 und ein Wert von 4,23 % (Mittelwert 1998-2007) für die Jahre 2009-2012.

- Für die Jahre von 2013-2016 ist der gem. § 7 Absatz 7 GasNEV mit 4,19 % (Mittelwert 2001-2010) ermittelte „EK II-Zinssatz“ anzusetzen.

3.6. Weiterer Änderungsbedarf an der Törnquist-Berechnung

Weitere methodische Inkonsistenzen in der Umsetzung der Törnquist-Methodik wurden noch nicht korrigiert (Abschnitt 4 in BDEW-Stellungnahme vom 17. November 2017):

- verzerrte Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch die nicht ARegV-konforme Residualmethode (Abschnitt 4.4 und Abschnitt 4.7),
- ungenaue Deflationierung der Umsatzerlöse über eine pauschale Mengengewichtung bei den Netzentgelten (Abschnitt 4.6.3.a),
- keine Preissteigerung für Abschreibungen (Abschnitt 4.7.b).

Für eine sachgerechte Ermittlung des X Generell sollten unbedingt noch die in der BDEW-Stellungnahme beschriebenen Anpassungen umgesetzt werden.

4. Bewertung der vervollständigten Malmquist-Berechnungen

Die BNetzA hat die vorläufigen Malmquist-Berechnungen unter Berücksichtigung der aktuell im Effizienzvergleich der Verteilnetzbetreiber und im Effizienzvergleich der Fernleitungsnetzbetreiber verwendeten Parameter ergänzt und aktualisiert.

Zur Malmquist-Methodik bestehen nach wie vor grundsätzliche Bedenken, da drei Datenpunkte einer Teilmenge der Netzbetreiber verwendet werden, die zusätzlich durch regulatorische Einflüsse und Sondereffekte verzerrt sind. Das Verfahren entspricht nicht den in der wissenschaftlichen Literatur dokumentierten Methoden und kann letztendlich nicht wie gefordert den Frontier-Shift in der Gasnetzwirtschaft robust und unverzerrt ermitteln. Die in der BDEW-Stellungnahme vom 17. November 2017 (Abschnitt 5) geäußerten Kritikpunkte bestehen fort.

Ergänzend muss darauf hingewiesen werden, dass zu den aktuellen Effizienzvergleichen bisher weder das Gutachten des BNetzA-Beraterkonsortiums vorliegt, noch eine Anhörung der Netzbetreiber zur Auswahl der Parameter erfolgte.

Der BDEW hält weiterhin die Malmquist-Methode auf Basis der Benchmarkingdaten für ungeeignet, um den X Generell zu bestimmen. Das Ergebnis von 0,93 % kann nicht als Obergrenze für die Ermittlung des X Generell herangezogen werden.

5. Ableitung des X Generell Gas

Die BNetzA schätzt ein, dass sich aus dem Törnquist-Ergebnis in Höhe von 0,49 % und dem Malmquist-Ergebnis in Höhe von 0,93 % eine plausible Bandbreite ergibt. Zur Sicherstellung eines validen aber auch erreichbaren und übertreffbaren Wertes sieht es die BNetzA als angemessen an, sich am unteren Rand der Bandbreite zu orientieren.

Der BDEW hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass vor der Ableitung des X Generell die Ergebnisse einer Plausibilitätsprüfung unterworfen und Sensitivitätsanalysen umgesetzt werden müssen. Diese Überprüfungen wurden von der BNetzA bislang noch nicht vorgelegt. Mit Blick auf die Verzerrung des Törnquist-Ergebnisses durch die Einbeziehung des Jahres 2006 und die Defizite der Malmquist-Methode liegt aus Sicht des BDEW die plausible Bandbreite für den X Generell deutlich niedriger als von der BNetzA beschrieben.

Aufgrund der methodischen Schwächen und der erheblichen Unsicherheiten stimmt der BDEW mit der BNetzA überein, dass eine Best-Abrechnung zwingend erforderlich ist, um unrealistische Vorgaben zu vermeiden. Dies gilt nicht nur für eine erstmalige Ermittlung des X Generell: Eine regulatorisch vorsichtige Umsetzung ist angesichts der enormen wirtschaftlichen Bedeutung des X Generell grundsätzlich geboten. Aus Sicht des BDEW kann ein X Generell größer null nicht robust hergeleitet werden.