BonnNetz
Ein Unternehmen der Stadtwerke Bonn

Bonn-Netz GmbH
Postfach 23 67 · 53013 Bonn

Bundesnetzagentur
Referat Anreizregulierung
Stichwort: "Konsultation
Effizienzvergleich Gas 4. RP"
Postfach 8001
53105 Bonn

Ihr Ansprechpartner
Niels Knoff
Telefon
0228 711-3308
Telefax
0228 711-3329
E-Mail
Niels.Knoff@bonn-netz.de
Datum
26.01.2023

Nur per E-Mail: 602.Anreizregulierung@BNetzA.de

Konsultation Effizienzvergleich Verteilernetzbetreiber Gas für die vierte Regulierungsperiode

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 16.12.2022 hat Ihre Behörde einen virtuellen Konsultationstermin durchgeführt und im Nachgang die von den beauftragten Gutachtern Frontier Economics und Björnsen Beratende Ingenieure GmbH vorgestellten Foliensätze veröffentlicht. Bis zum 16.01.2023 wurden weitere Informationen von Ihrer Behörde auf Ihrer Internetseite zur Verfügung gestellt, welche das hiesige Konsultationsverfahren betreffen, darunter der Vorschlag eines weiteren Effizienzvergleichsmodells.

Ihre Behörde hat den betroffenen Unternehmen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den veröffentlichten Unterlagen bis zum 27.01.2023 eingeräumt. Von dieser Gelegenheit möchten wir in Anbetracht der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung des geplanten Vorgehens für unser Unternehmen nachfolgend fristgerecht Gebrauch machen:

1. Formelle Mängel des Verfahrens

Aus den konsultierten Dokumenten ist ersichtlich, dass Sie beabsichtigen, die Effizienzwerte für die vierten Regulierungsperiode mit einem Modell zu ermitteln, welches lediglich fünf Vergleichsparameter umfasst und sich dabei als Weiterentwicklung des Modells der dritten Regulierungsperiode versteht.

Hierbei sollen die Vergleichsparameter:

- Rohrvolumen
- Messstellen
- zeitgleiche Jahreshöchstlast
- Ausspeisepunkte > 5 bar
- Leitungslänge gewichtet mit Bodenklassen 4, 5, 6 mit bzw. ohne Bodenklasse 7 (Alternativmodell, Veröffentlichung Ihrer Behörde vom 16.01.2023)

angewendet werden.

Ursächlich für die – wie bereits im Modell der dritten Regulierungsperiode – sehr geringe Anzahl von Vergleichsparametern ist letztlich die von Ihrer Behörde beabsichtigte Verwendung einer sog. Translog-Funktion in der Stochastic-Frontier-Analysis (nachfolgend „SFA").

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 ARegV ist Ihre Behörde zur „rechtzeitigen Anhörung" der betroffenen Wirtschaftskreise und Verbraucher zur Ausgestaltung der in Anlage 3 zur ARegV aufgeführten Methoden verpflichtet. Hierin wird ein selbstständiges Anhörungserfordernis statuiert, das insbesondere neben der Verpflichtung aus § 13 Abs. 3 Satz 10 ARegV zur rechtzeitigen Anhörung der Betroffenen bei der Auswahl der Vergleichsparameter steht. Gerade mit Blick auf den sehr starken Bedeutungsverlust in der Bestabrechnung der Data-Envelopment-Analysis (nachfolgend „DEA"), über welche sich prozentual deutlich weniger Unternehmen positionieren (lediglich 18 % bzw. 17 % je nach Modellvorschlag) können als in den Vorperioden, ist die nun durchgeführte Konsultation der Methodik in mehrfacher Hinsicht nicht als rechtzeitig anzusehen.

Als nicht rechtzeitig sind insoweit u. a. die Veröffentlichung maßgeblicher Eingangsdaten für die Modellfindung, darunter der Informationen zur Ermittlung der Leitungslänge gewichtet mit Bodenklassen 4, 5, 6 mit bzw. ohne Bodenklasse 7 (0-2 Meter) zu nennen, die erst innerhalb der Stellungnahmefrist erfolgt ist. Andere wesentliche Informationen, die für die Nachvollziehbarkeit der avisierten Effizienzvergleichsmodelle unerlässlich sind, stehen noch gänzlich aus (vgl. nachfolgend 2.1.).

Vor diesem Hintergrund erachten wir im Übrigen eine erneute Branchenkonsultation auf Grundlage eines Gutachtenentwurfs zu einem von der BNetzA nach Würdigung der Stellungnahmen auszuwählenden Modell als zwingend erforderlich.

2. Auseinandersetzung mit Konsultationsunterlagen

2.1 Datengrundlage

Welche Maßnahmen zur Datenplausibilisierung ergriffen wurden, haben die beauftragten Gutachter im Konsultationstermin lediglich methodisch-abstrakt beschrieben. Hierdurch ist für unser Unternehmen keineswegs nachvollziehbar, ob die Modellfindung auf einer nach wissenschaftlichen Maßstäben ordnungsgemäß plausibilisierten Datengrundlage erfolgt ist. Richtigerweise hätten die Gutachter die **konkret im untersuchten Datensatz identifizierten Auffälligkeiten** und den jeweiligen Umgang hiermit darlegen müssen.

Ebenfalls als unzureichend sind die Informationen zu bezeichnen, welche die beauftragten Gutachter zu den angestellten **Modellnetzanalysen** im Konsultationstermin mitgeteilt haben. Nach unserem Verständnis wurde seitens Ihrer Behörde in Aussicht gestellt, die insoweit fehlenden Informationen im Nachgang zur Verfügung zu stellen. Dies ist nach unserem Kenntnisstand bisher nicht erfolgt.

Weiterhin ist zu beachten, dass eine repräsentative Modellfindung nur auf Basis des **vollständigen Datensatzes** (189 Unternehmen) erfolgen kann. Indes basieren die bisherigen Modellvorschläge lediglich auf finalen Daten von 185 Unternehmen. Die methodisch zwingend erforderliche Hinzunahme der fehlenden vier finalen Datensätze in der **Kostentreiberanalyse** kann erhebliche Auswirkung auf die Verteilung der Effizienzwerte haben bzw. zu veränderten Modellparametern führen.

2.2 Auswahl der Vergleichsparameter – Heterogenität der Versorgungsaufgaben nicht hinreichend berücksichtigt

Im Zuge des Wegfalls der „Pflichtparameter" hat der Verordnungsgeber § 13 Abs. 3 Satz 8 ARegV im Jahr 2016 dahingehend konkretisiert, dass bei der Auswahl der Vergleichsparameter explizit die **Heterogenität der unterschiedlichen Versorgungsaufgaben im Verteilernetzbereich** möglichst weitgehend abgebildet werden muss. Hiermit wird die Bedeutung dieses Aspekts bei der Entwicklung eines Effizienzvergleichsmodells durch die Behörde nochmals unterstrichen.

Aus den Konsultationsunterlagen geht hervor, dass zunächst eine Vorauswahl und Priorisierung von Strukturparametern anhand ingenieurwissenschaftlicher Überlegungen stattgefunden hat. Erst in einem zweiten Schritt setzten die Gutachter statistische Verfahren zur Untersuchung der Parameter ein. In einem dritten Schritt erfolgte dann die Wahl der funktionalen Form für die SFA-Methode. Davon ausgehend wurden schließlich die Vergleichsparameter für die favorisierten Effizienzvergleichsmodelle der Gutachter ausgewählt. Dabei gehen die Gutachter davon aus, dass die Vergleichsparameter in der SFA-Methode den in der DEA-Methode angewandten Vergleichsparametern

entsprechen müssen. Dieses Vorgehen begegnet an verschiedenen Stellen grundlegenden rechtlichen und statistischen Zweifeln und gewährleistet insbesondere **keine hinreichende Berücksichtigung der Heterogenität** der teilnehmenden Gasnetzbetreiber.

Ingenieurwissenschaftliche Analyse möglicher Vergleichsparameter

Bereits die ingenieurwissenschaftliche Vorauswahl möglicher Vergleichsparameter lässt mehrere Schlussfolgerungen der Gutachter erkennen, die energiewirtschaftlich und rechtlich nicht nachvollziehbar sind. So ist beispielsweise nicht verständlich, wie der Parameter „Rohrvolumen", zur Abbildung des gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 ARegV zwingend zu berücksichtigenden **demografischen Wandels** in verschiedenen Versorgungsgebieten dienen soll. Weiter fällt auf, dass die Gutachter (im Vergleich zu vorangegangenen Effizienzvergleichen) sog. **Potentialparameter** nur nachrangig eingestuft und letztlich nicht berücksichtigt haben. Dies führt im Ergebnis dazu, dass insbesondere der **unterschiedliche Erschließungs- und Anschlussgrad**, wie er gerade als Spezifikum des Gasnetzbereichs vom Verordnungsgeber in § 13 Abs. 3 Satz 9 ARegV herausgestellt wird, bei der Auswahl der Vergleichsparameter keine Beachtung findet. Von den fünf final ausgewählten Parametern ist jedenfalls erkennbar keiner dazu geeignet, unterschiedliche Erschließungs- und Anschlussgrade abzubilden.

Weiterhin ist zu bemerken, dass der von den Gutachtern herangezogene Parameter des Rohrvolumens nicht geeignet ist, die **Ausdehnung der unterschiedlichen Versorgungsgebiete** hinreichend zu erfassen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass auf den unterschiedlichen Druckstufen der Netze Betriebsmittel mit unterschiedlichen Leitungsquerschnitten und Betriebsdrücken verwendet werden. Der Parameter ermöglicht somit keine hinreichende Differenzierung, die der Heterogenität der teilnehmenden Gasnetzbetreiber Rechnung tragen könnte.

Ferner ist unter ingenieurwissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht erkennbar, wie die Vergleichsparameter der avisierten Effizienzvergleichsmodelle eine hinreichende Abbildung **kombinierter Versorgungsaufgaben**, die in erheblichem Umfang sowohl regionale Transport- als auch örtliche Verteileraufgaben beinhalten, gewährleisten sollen.

Unzulässige Entwertung der DEA

Nach einer Vorauswahl und Priorisierung von Vergleichsparametern anhand ingenieurwissenschaftlicher und nachfolgend statistischer Gesichtspunkte erfolgte die Wahl der funktionalen Form für die SFA-Methode. Hierbei haben sich die Gutachter für eine sog. **Translog als funktionale Form für die SFA** entschieden.

Gegenüber der im Effizienzvergleich der ersten und zweiten Regulierungsperiode gewählten linearen Normierung mit Ausspeisepunkten erlaubt das Translog-Modell, aus-

gewählte Vergleichsparameter jeweils quadriert und als Interaktionsterme bei den Modellberechnungen zu berücksichtigen und dadurch miteinander in vielfältigerer Weise ins Verhältnis zu setzen. Gegenüber normiert-linearen SFA-Funktionen ergibt sich grundsätzlich der Vorteil, dass bei dieser funktionalen Form auch nicht lineare Zusammenhänge zwischen Vergleichsparametern und Kosten in der SFA erfasst werden können.

Gleichzeitig weist das Translog-Modell allerdings aufgrund seiner Komplexität eine **systemimmanente Beschränkung** bezogen auf die Anzahl der verwendbaren Vergleichsparameter auf. Durch die Komplexität der im Translog-Modell erfolgenden Schätzungen werden bereits bei einer kleinen Anzahl an Vergleichsparametern viele Beobachtungen benötigt. Übersteigt die Anzahl der eingesetzten Vergleichsvariablen ein bestimmtes Maß, so liefert das Translog-Modell systemimmanent keine verwendbaren Ergebnisse mehr. Die von den Gutachtern ausgewählte Translog-Funktion führt somit zwingend dazu, dass lediglich wenige (hier nach dem Ergebnis der Gutachter nur fünf) Vergleichsparameter angesetzt werden konnten.

Dieses Ergebnis haben die Gutachter ohne weitere Prüfung auch auf die DEA-Berechnungen übertragen. Diese wurden daher ausschließlich mit den zuvor für die SFA identifizierten Vergleichsparameter durchgeführt.

Diese **Einschränkung der Vergleichsparameter führt mit der Systematik der DEA**, die gemäß Anlage 3 zu § 12 ARegV zwingend mit konstanten Skalenerträgen umzusetzen ist, zu verzerrten Ergebnissen. Gerade die Vorgabe der Verwendung konstanter Skalenerträge führt dazu, dass die DEA eine sehr detaillierte Beschreibung der unterschiedlichen Versorgungsaufgaben und damit tendenziell eine größere Anzahl an Vergleichsparameter erfordert. Andernfalls können beispielsweise sehr kleine Unternehmen den Benchmark für größere, strukturell völlig abweichende Unternehmen setzen.

Erhebliche Zweifel am Vorgehen der Gutachter speisen sich insbesondere aus der Beobachtung, dass nur noch 34 der insgesamt 189 Netzbetreiber in den aktuellen Modellvorschlägen ihren bestabgerechneten Effizienzwert aus der DEA erhalten. Die **DEA-Methode** wird dadurch bei der gemäß § 12 Abs. 3 ARegV angeordneten Bestabrechnung gegenüber der SFA-Methode deutlich, insbesondere im Vergleich zur ersten und zweiten Regulierungsperiode, **entwertet**. Auch gegenüber der dritten Regulierungsperiode ist nochmals eine Verringerung des prozentualen Anteils der Unternehmen zu verzeichnen, die über die DEA ihren bestabgerechneten Effizienzwert erhalten.

Dies entspricht nicht dem Willen des Verordnungsgebers, der von einer **Gleichwertigkeit der beiden Methoden** ausgeht und die mathematisch-statistischen Unterschiede in den beiden Methoden bei der Bestabrechnung gerade dazu nutzen will, Unsicherheiten bei der Durchführung der Effizienzvergleiche, die sich aus der ganz erheblichen Heterogenität der daran beteiligten Netzbetreiber ergeben, Rechnung zu tragen.

Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 7 ARegV hat die Auswahl der Vergleichsparameter nach qualitativen, analytischen und statistischen Methoden zu erfolgen, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen. Insbesondere für die Anwendung der DEA-Methode durch die Gutachter ist diese Voraussetzung durch die vorab erfolgte Einschränkung der Anzahl der Vergleichsparameter nicht mehr erfüllt. Diese Einschränkung war zudem auch rechtlich nicht geboten. So ordnet § 12 Abs. 4a ARegV lediglich die Anwendung identischer Vergleichsparameter für die Berechnung mit **standardisierten Kapitalkosten** und **nicht standardisierten Kapitalkosten** an. Keinesfalls lässt sich aus der Verordnung ableiten, dass auch eine Identität der Vergleichsparameter zwischen den Methoden DEA und SFA bestehen müsse. Folgerichtig hat auch das OLG Düsseldorf in seinem Beschluss vom 12.05.2022 (Az. 5 Kart 3/21 (V)) festgestellt, dass eine separate Kostentreiberermittlung und/oder die Verwendung unterschiedlicher Vergleichsparameter durch die Vorgaben in § 12 ARegV nicht ausgeschlossen werden.

Damit hätten die Gutachter für beide Methoden getrennt Untersuchungen zu den bestgeeigneten Vergleichsparametern durchführen bzw. **den Ansatz zusätzlicher Parameter für die DEA-Methode** prüfen müssen. Konkrete Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit dieser Prüfung folgen aus der Peer-Analyse und der Analyse der DEA-Outputgewichte, wie sie von Verbandsvertretern und betroffenen Unternehmen im Konsultationstermin dargestellt wurden. Aus diesen Analysen ist ersichtlich, dass die Effizienzmaßstäbe bei den Parametern „Ausspeisepunkte > 5 bar", „Rohrvolumen" und „Jahreshöchstlast" fast ausschließlich von den wenigen Netzbetreibern ohne Konzessionsgebiet, die auf Grund ihrer regionalen Transportaufgabe eine besondere Versorgungsstruktur aufweisen, gesetzt werden.

Die große Zahl der übrigen betroffenen Gasnetzbetreiber hat keine Möglichkeit, sich über diese Parameter in der DEA mit hohen Effizienzwerten zu platzieren. Dies bedeutet, dass für den Großteil der Gasnetzbetreiber lediglich zwei Vergleichsparameter („Messstellen" und „gewichtete Leitungslänge") Erklärungsgehalt aufweisen.

Dies ist allerdings zur Beschreibung heterogener Versorgungsaufgaben und der damit verbundenen objektiven strukturellen Unterschiede deutlich zu wenig. Die Bedeutung der objektiven strukturellen Vergleichbarkeit der am Effizienzvergleich teilnehmenden Netzbetreiber wurde in der Vergangenheit bereits durch den **Bundesgerichtshof** u. a. in seinem Beschluss vom 12.06.2018, EnVR 53/17 hervorgehoben. Hierin hat der Bundesgerichtshof gerade objektive strukturelle Unterschiede zwischen Gasnetzen mit regionaler Transportaufgabe und Netzen mit örtlicher Verteileraufgabe erkannt, und festgestellt, dass diesen bei der Durchführung des Effizienzvergleichs hinreichend Rechnung zu tragen bzw. nötigenfalls separate Effizienzvergleiche für Unternehmensgruppen durchzuführen sind. Die konsultierten Effizienzvergleichsmodelle genügen den höchstrichterlichen Anforderungen nicht, so dass insbesondere die Prüfung zusätzlicher Parameter in der DEA-Methode geboten ist.

2.3 „Gläserner Deckel" in der SFA-Methode

Die Gutachter der Beschwerdegegnerin haben die für die Modellvorschläge angewandte SFA-Funktion in einer Weise ausgestaltet, dass der höchste, durch ein am Effizienzvergleich beteiligtes Unternehmen erzielte SFA-Effizienzwert bei 97,5 % liegt. Der Höchstwert von 97,5 % wirkt somit für die am Effizienzvergleich der vierten Regulierungsperiode beteiligten Netzbetreiber gleichsam als „gläserner Deckel".

Die Effizienzgrenze in der von der Beschwerdegegnerin angewandten SFA-Methode wird somit nicht von den Netzbetreibern mit dem besten Verhältnis zwischen netzwirtschaftlicher Leistungserbringung und Aufwand gebildet. Vielmehr bleibt die Differenz (2,5 %) zwischen dem besten Effizienzwert eines Unternehmens in der angewandten SFA-Methode von 97,5 % und 100 % „unausgeschöpft".

Diese Modellierung der SFA-Methode durch die Beschwerdegegnerin steht im Widerspruch zu den rechtlichen Vorgaben aus Anlage 3 Nr. 2 Sätze 1 und 2 zu § 12 ARegV. Hiernach ist die Effizienzgrenze im Effizienzvergleich von den Netzbetreibern mit dem besten Verhältnis zwischen netzwirtschaftlicher Leistungserbringung und Aufwand zu bilden. Satz 2 bestimmt weiterhin, dass für Netzbetreiber, die im Effizienzvergleich als effizient ausgewiesen werden, ein **Effizienzwert i. H. v. 100 %** und für alle anderen Netzbetreiber ein entsprechend niedrigerer Wert zu gelten hat.

Um der rechtlichen Vorgabe zu entsprechen, ist eine Hochskalierung der Effizienzwerte auf 100 % erforderlich.

3. Fazit

Die von Ihrer Behörde konsultierten Effizienzvergleichsmodelle weisen die dargestellten sachlichen und rechtlichen Mängel auf. Diese sind zur Erfüllung der Voraussetzungen der §§ 21a Abs. 5 EnWG i. V. m. §§ 12 bis 14 ARegV zwingend zu beheben.

Wir bitten Sie daher dringend, die aufgeführten Gesichtspunkte bei der nachfolgenden behördlichen Entscheidung zu beachten.

Für weitere Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

ppa. i.A.

Niels Knoff Anuschka Kammerer