

 Bundesnetzagentur

www.bundesnetzagentur.de




EU-Recht und verpflichtende Benchmarks: Auswirkungen im Bereich der kommunalen Energieversorger

Dr. Bodo Herrmann
Leiter des Referats Anreizregulierung

Verwaltungsmodernisierung, Benchmarking und Wettbewerb - Fluch
oder Segen für die öffentliche Verwaltung?
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 23.03.2011


Übersicht

2

Übersicht 

1. Stadtwerke in der leitungsgebundenen Energieversorgung
2. Rechtsgrundlagen Benchmarking
3. Benchmarking 2008
4. Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben
5. Transparenz als Ausformung des Rechtsstaatsprinzips
6. Benachteiligung kommunaler Netzbetreiber?

3

Übersicht 

7. Kommunale Netzbetreiber im vereinfachten Verfahren der Anreizregulierungsverordnung (ARegV)
8. Qualitätsregulierung: Kosteneffizienz versus Versorgungsqualität & Investitionen
9. Handlungsmöglichkeiten für kommunale Netzbetreiber
10. Schlussbemerkungen und Ausblick

4

1. Stadtwerke in der leitungsgebundenen Energieversorgung

5

1 . Stadtwerke in der Energieversorgung



Kommunale Akteure werden im Grundsatz nicht anders behandelt als die großen Player:

- Unterscheidung zwischen dem regulierten Netzbetrieb und den nicht regulierten Bereichen Erzeugung und Vertrieb
- Umsetzung der EU-Beschleunigungsrichtlinien Elektrizität und Erdgas: Auch Strom- und Gasnetze der Stadtwerke mussten von Erzeugung und Vertrieb getrennt werden
- Zwar De-Minimis-Klausel, die kleinere EVU von den strengsten Unbundling-Vorschriften freistellt, doch jedenfalls „informationelle“ und „buchhalterische“ Entflechtung umzusetzen
- Umfangreicher Pflichtenkatalog des EnWG, der auch die Stadtwerke betrifft – von der Grundversorgung bis hin zur Stromkennzeichnung

6

2. Rechtsgrundlagen Benchmarking

7


2. Rechtsgrundlagen Benchmarking



Bindende Rechtsgrundlagen / Historie:

- EU-Beschleunigungsrichtlinien Elektrizität und Erdgas 2003
 - Verhandelter Netzzugang und Single Buyer entfällt
 - Es folgen zwei Netzentgeltgenehmigungsrunden
- § 21a EnWG – eröffnet Möglichkeit der Implementierung einer Anreizregulierung unter Einschluss eines Benchmarkingverfahrens für Netzbetreiber
- Inkrafttreten der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) am 06.11.2007
 - Paradigmenwechsel: keine kostenbasierte Entgeltbildung mehr, sondern individuelle effizienzbasierte Erlösobergrenzen
 - §§ 12 bis 14 ARegV: Verfahren der Effizienzvergleiche gesetzlich festgelegt


8

2. Rechtsgrundlagen Benchmarking 

Vorgaben zu den Effizienzvergleichen für die Verteilernetzbetreiber Strom/Gas (1):

- Bestimmung individueller Effizienzvorgaben
- Grundlage bildet die relative Effizienz des Netzbetreibers
- Ausrichtung an den effizienten Netzbetreibern
- Ermittlung auf Basis der Effizienzvergleichsverfahren Data Envelopment Analysis (DEA) und Stochastic Frontier Analysis (SFA)

9

2. Rechtsgrundlagen Benchmarking 

Vorgaben zu den Effizienzvergleichen für die Verteilernetzbetreiber Strom/Gas (2):

Aufwandsparameter gem. § 14 ARegV

- Gesamtkosten nach § 6 ARegV abzüglich dauerhaft nicht beeinflussbarer Kosten
- Vergleichbarkeitsrechnung der Kapitalkosten nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 ARegV im Effizienzvergleich durch die Verwendung einheitlicher Nutzungsdauern und Zinssätze sowie die Durchführung einer annuitätischen Kostenrechnung

10

2. Rechtsgrundlagen Benchmarking

Vorgaben zu den Effizienzvergleichen VNB Strom/Gas

Vergleichsparameter gemäß § 13 ARegV

- sollen messbar, mengenmäßig erfassbar, exogen und nicht durch andere Parameter bereits abgebildet sein
- zu verwenden sind:
 - Anzahl Anschlusspunkte (Auspeisepunkte)
 - Fläche des versorgten Gebiets
 - Leitungslänge
 - Zeitgleiche Jahreshöchstlast
- zusätzlich möglich:
 - Jahresarbeit
 - dezentrale Erzeugungsanlagen bei Strom
- Weitere Parameter möglich, insbesondere zur Beschreibung gebietstruktureller Merkmale, Berücksichtigung des demografischen Wandels und zur Abbildung unterschiedlicher Anschluss- und Erschließungsgrades im Gasbereich

11

3. Benchmarking 2008

12

3. Benchmarking 2008

Effizienzvergleichsmodell Verteilernetzbetreiber Strom:

- Stromkreislänge in der Netzebene MS - Kabel
- Stromkreislänge in der Netzebene MS - Freileitungen
- Stromkreislänge in der Netzebene HS - Kabel
- Stromkreislänge in der Netzebene HS - Freileitungen
- Versorgte Fläche
- Anzahl Umspannstationen
- Installierte dezentrale Erzeugungsleistung
- zeitgleiche Jahreshöchstlast in der Umspannebene HS/MS
- zeitgleiche Jahreshöchstlast in der Umspannebene MS/NS
- Anschlusspunkte über alle Netzebenen
- Stromkreislänge in der Netzebene NS

13

3. Benchmarking 2008

Ergebnisse: Durchschnitt 92,2 % Effizienz

Effizienzwerte Strom

Effizienz (Bin Center)	rel. Häufigkeit
0.75	0.5
0.775	1.0
0.80	1.5
0.825	1.5
0.85	4.5
0.875	5.0
0.90	5.5
0.925	7.5
0.95	4.5
0.975	4.0
1.00	14.0

14

3. Benchmarking 2008

Effizienzvergleichsmodell Verteilernetzbetreiber Gas:

- versorgte Fläche
- zeitgleiche Jahreshöchstlast aller Ausspeisungen
- Ausspeisepunkte über alle Druckstufen
- potenzielle Ausspeisepunkte
- potenzielle zeitgleiche Jahreshöchstlast
- Durchmesser gewichtete Leitungslänge
- Leitungslänge aller Leitungen über 5 bar
- Leitungslänge aller Leitungen unter 5 bar
- Bevölkerung 1995
- Bevölkerung 2006

15

3. Benchmarking 2008

Ergebnisse: Durchschnittlich 87,3 % Effizienz

Effizienzwerte Gas

Effizienz (Bin Center)	rel. Häufigkeit
0.62	0.2
0.66	0.3
0.70	0.4
0.74	1.4
0.78	1.6
0.82	3.6
0.86	5.2
0.90	2.8
0.94	4.8

16

3. Benchmarking 2008

Beispiel:

Durch Effizienzvergleich bestimmt (z.B. Effizienzwert von 75%)

Gesamtkosten

dauerhaft nicht beeinflussbar Kosten

beeinflussbare Kosten

vorübergehend nicht beeinflussbare Kosten

2009 2010 2011 2012 2013

- Netzbetreiber, welche die Effizienzvorgaben übererfüllen, erwirtschaften höhere Renditen als Netzbetreiber, die dies nicht schaffen => Anreize zur Effizienzsteigerung!
- Weitergabe der so erreichten Effizienzverbesserung an die Netzkunden in Form von niedrigeren Netznutzungsentgelten => Vorteile für Netzbetreiber und Netznutzer!

17

3. Benchmarking 2008

Die Ermittlung der Erlösobergrenzen (EO_t) erfolgt gemäß der Formel in Anlage 1 zu § 7 der ARegV:

$$EO_t = KA_{dnb,t} + [KA_{vnb,0} + (1 - V_t) \cdot KA_{b,0}] \cdot \left(\frac{VPI_t}{VPI_0} - PF_t \right) \cdot EF_t + Q_t$$

- Bei der Ermittlung der individuellen Erlösobergrenzen wird zwischen dauerhaft nicht beeinflussbaren (KA_{dnb}), vorübergehend nicht beeinflussbaren (KA_{vnb}) und beeinflussbaren (KA_b) Kostenanteilen unterschieden

18

4. Erreichbarkeit & Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben

19

4. Erreichbarkeit & Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben



Erfordernisse der Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben

- ergeben sich aus § 21a Abs. 5 EnWG
- ist im Benchmarking 2008 gewährleistet:
 - Lediglich die relative Effizienz wird festgestellt
 - Ausreißeranalyse
 - Best-of-four-Abrechnung (§ 12 Abs. 4a ARegV)
 - Mindesteffizienzwert von 60 % (§ 12 Abs. 4 ARegV)
 - Bereinigung des Effizienzwertes nach § 15 Abs. 1 ARegV
 - Abweichende Bestimmung der Effizienzvorgabe bei Nichterreichbarkeit/-übertreffbarkeit gemäß § 16 Abs. 2 ARegV
 - Anpassung der Erlösobergrenze aufgrund eines Härtefalls nach § 4 Abs. 4 Ziff. 2 ARegV

20

5. Transparenz als Ausformung des Rechtsstaatsprinzips

21


5. Transparenz als Ausformung des Rechtsstaatsprinzips



Transparentes Verfahren der BnetzA:

- Konsultation der Datendefinitionen
- Strukturdatenabfrage: Eingabe durch Netzbetreiber über Webmaske
- Aufwandparameter per Überleitungsbögen an die Regulierungsbehörden übermittelt
- Datenplausibilisierung: Kontaktierung der Netzbetreiber
- Bereitstellung sämtlicher Daten für die Netzbetreiber und Erläuterung der Aggregationen durch Regulierungsbehörden
- Veranstaltungen zur Erläuterung der Vorgehensweise beim Benchmarking
- Detaillierte Anhörungsschreiben inkl. aller berechneten vier Effizienzwerte, Berechnungserläuterungen, wissenschaftlichem Gutachten
- Beantwortung von Fragen der von den Verbänden mit dem Parallelbenchmarking beauftragten Berater

22






5. Transparenz als Ausformung des Rechtsstaatsprinzips 

- Problematisch: Nur Regulierungsbehörden – und nun auch die zuständigen Oberlandesgerichte – haben kompletten Datensatz der durchgeführten Effizienzvergleiche
- Am Parallelbenchmarking der Verbände BDEW und VKU haben sich „nur“ ca. 80-90 % aller Verteilernetzbetreiber des BNetzA-Benchmarkings beteiligt
 - eingeschränkte Aussagekraft des Parallelbenchmarkings
- Daten können nur von den Netzbetreibern selbst – freiwillig - zur Verfügung gestellt werden, denn sie enthalten nach überwiegender Auffassung Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
 - Hieraus resultiert Vorwurf, beim Benchmarking handele es sich um eine Black Box

23

6. Benachteiligung kommunaler Netzbetreiber

24

    6. Benachteiligung kommunaler Netzbetreiber


Vorwurf: kleinere Netzbetreiber seien im Rahmen des Effizienzvergleichs benachteiligt

- Aber: sowohl kleine als auch große Verteilernetzbetreiber sind effizient!
- Kritik der Netzbetreiber zielt jedoch oftmals darauf, über den bereinigten Effizienzwert nach § 15 ARegV – im Wege der Geltendmachung einer Besonderheit – eine Verbesserung der Effizienzvorgabe zu erreichen
 - Beispiele für geltende gemachte Besonderheiten
 - Städtischer Netzbetreiber
 - Bodenklasse 7 (Erschwernis bei Leitungsverlegung)
 - Konkurrierendes Fernwärmenetz
 - Studentenstadt
 - Kriegsfolgen
 - etc.

25

7. Kommunale Unternehmen im vereinfachten Verfahren


26

7. Kommunale Unternehmen im vereinfachten Verfahren 

Vereinfachtes Verfahren für kleine Netzbetreiber:

- Generelles Wahlrecht gem. § 24 ARegV für
 - Stromnetzbetreiber mit weniger als 30.000 Kunden sowie
 - Gasnetzbetreiber mit weniger als 15.000 Kunden
- Fortschreibung der genehmigten Kostendaten aus 2004, sofern kein neuer Entgeltantrag gemäß § 23a EnWG gestellt wird
- Generelle Aufteilung der Kosten im Verhältnis 45% dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten und 55% beeinflussbare Kosten
- Festlegung der Effizienz auf 87,5% für die erste Regulierungsperiode
- Keine Teilnahme am Benchmarking und an der Qualitätsregulierung

27

7. Kommunale Unternehmen im vereinfachten Verfahren 

- Die meisten Netzbetreiber – ca. 650 Strom-Netzbetreiber und etwa 540 Gas-Netzbetreiber – befinden sich im vereinfachten Verfahren nach § 24 ARegV
- Der weit aus größte Teil der Netzbetreiber – insbesondere auch derjenige der kommunalen Netzbetreiber – hat somit nicht am Effizienz-Benchmarking teilgenommen!
- Die gem. § 24 Abs. 2 S. 2 ARegV für das vereinfachte Verfahren für die nächste Regulierungsperiode errechneten Effizienzwerte lauten:
 - für Strom-Verteilernetzbetreiber: 96,14 %
 - für Gas-Verteilernetzbetreiber: 89,97 %

28

8. Qualitätsregulierung


29

8. Qualitätsregulierung



- Zieltrias: Effizienz, Investitionen und Qualität
- Der Versorgungsqualität wird im EnWG und in den Verordnungen eine zentrale Bedeutung beigemessen
- Eine ausschließlich auf Effizienzsteigerung ausgerichtete Anreizregulierung könnte Kostensenkungen verursachen, die zu ausbleibenden Investitionen führen und letztlich zu Lasten der Versorgungsqualität gehen
- Aus diesem Grund sieht die ARegV eine Qualitätsregulierung vor

30


**8. Qualitätsregulierung**

- Qualitätsregulierung unter besonderer Berücksichtigung der Dimensionen
 - Netzzuverlässigkeit
 - Netzleistungsfähigkeit
- Bildung von Kennzahlen unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede (§ 20 ARegV)
- Zu- und Abschläge auf die Erlösobergrenze
 - Grundlage bilden belastbare Datenreihen
- Monetäre Bewertung mittels Kundenumfragen oder anhand analytischer Methoden
- Einführung des Q-Elements erfolgt für Stromnetzbetreiber zum 1.1.2012 – unter dem Aspekt der Netzzuverlässigkeit

31

9. Handlungsmöglichkeiten für kommunale Netzbetreiber


32

9. Handlungsmöglichkeiten für kommunale Netzbetreiber 

Es liegt in der Verantwortung der (kommunalen) Unternehmen, alle Möglichkeiten, die sie zur Steigerung ihrer Effizienz nutzen können, auszuschöpfen. Hierzu zählen u.a.:

- die Kooperationen mit anderen Netzbetreibern
- die Erschließung neuer Geschäftsfelder (z.B. Energiedienstleistungen im Rahmen der Steigerung der Energieeffizienz der Netze, Erneuerbare Energien)
- die Nutzung von Synergieeffekten (z.B. Outsourcing bzw. Insourcing)
- der Einsatz moderner Technologien (Smart Grids)

33

9. Handlungsmöglichkeiten für kommunale Netzbetreiber 

- Die Anreizregulierung dient als Ansporn für die Netzbetreiber, alle diese Möglichkeiten aufzudecken und umzusetzen
- Die Anreizregulierung schafft – auch für die Stadtwerke – Planungssicherheit, da die Erlöse über die Dauer von 5 Jahren im Vorfeld feststehen
- Im Rahmen der Anreizregulierung kann jeder kommunale Netzbetreiber die Höhe seiner Rendite mit beeinflussen
- Zahlreiche Netzbetreiber haben bereits erkannt, dass dieses neue System für sie selbst und dann nachfolgend für die Netznutzer – verglichen mit dem bisherigen System der Cost-Plus-Regulierung – Vorzüge aufweist

34

10. Schlussbemerkungen und Ausblick

35

10. Schlussbemerkungen und Ausblick




Aktuell: Die Effizienzvergleichsverfahren werden derzeit vor den verschiedenen Oberlandesgerichten beklagt. Kritikpunkte sind u.a.:

- Mangelnde Datenqualität
- Fehler bei der Bildung des Effizienzvergleichsmodells
- Effizienzvergleich als Black Box
- Nichterfüllbarkeit der Effizienzvorgaben
- Kapitalkosten als beeinflussbare Kosten
- Nichtanerkennung von Besonderheiten i.S. von § 15 ARegV


→ Letztlich wird wohl der Bundesgerichtshof für Rechtssicherheit sorgen müssen

36

**10. Schlussbemerkungen und Ausblick**

- Aus Sicht der kommunalen Netzbetreiber erscheint die Umsetzung der Vorgaben der ARegV oftmals als mühevoll Aufgabe
- Das System der Anreizregulierung bedeutet einen Vorzeichenwechsel innerhalb des bisherigen Systems der Regulierung: Netzbetreiber – auch die städtischen – haben nun mehr Gestaltungsmöglichkeiten
- ARegV beinhaltet gerade für die kleineren Netzbetreiber stark entlastende Elemente – etwa, wenn kleinere Netzbetreiber über das Instrument des vereinfachten Verfahrens nach § 24 ARegV von zahlreichen Pflichten zur Datenlieferung (Benchmarking, Qualitätsregulierung) ausgenommen werden

37

**10. Schlussbemerkungen und Ausblick**

- Wenn das vereinfachte Verfahren weiterhin so attraktiv bleibt, wird auch in Zukunft der Großteil der kommunalen Netzbetreiber
 - weder an einem Effizienzvergleich teilnehmen,
 - noch der Qualitätsregulierung unterliegen
- Die Monopolkommission hat – unter dem Aspekt der (mangelnden) Qualitätsregulierung – bereits Handlungsbedarf beim Gesetzgeber ausgemacht

38



Fragen ?

Dr. Bodo Herrmann
Leiter des Referats Anreizregulierung, Vergleichsverfahren

E-Mail: Bodo.Herrmann@BNetzA.de
Tel.: 0228 / 145700