

ERFÜLLT DER AKTUELLE STAND DER SUNSHINE REGULIERUNG DIE AN SIE GESTELLTEN ANFORDERUNGEN?

Analyse der Ergebnisse der zweiten Testrunde aus Sicht der Vergleichbarkeit

Patrik Boog

dipl. Wirtschaftsprüfer, Betriebsökonom FH, Leitender Berater
EVU Partners AG, Aarau, patrik.boog@evupartners.ch

Tobias Renold

Wirtschaftsinformatiker FH, Fachmann im Finanz- und Rechnungswesen, Berater
EVU Partners AG, Aarau, tobias.renold@evupartners.ch

25. November 2016

Lead

Im Rahmen der beabsichtigten Einführung der Sunshine Regulierung wurden im Frühjahr 2016 die Ergebnisse der zweiten Testrunde veröffentlicht. Dabei wurden im Vergleich zur ersten Testrunde mehrere Anpassungen vorgenommen, um die strukturellen Unterschiede zwischen den Verteilnetzbetreibern zu minimieren und deren Vergleichbarkeit zu erhöhen. So wurde die Gruppenbildung um die Energiedichte erweitert und die Netzkosten um weitere Kostengruppen ergänzt. Weitere relevante Faktoren wie die Altersstruktur der Netze oder die Unterschiede in der Erhebung von Anschlussbeiträgen bleiben jedoch unberücksichtigt, was die Vergleichbarkeit nach wie vor einschränkt und die Aussagekraft der Kennwerte entsprechend mindert. Gleichwohl liefern die Ergebnisse verbesserte Resultate, welche gerade im Hinblick auf die zukünftigen Regulierungsentwicklungen vertieft analysiert werden sollten.

1 EINLEITUNG

Die ElCom verfolgt mit der Sunshine Regulierung einen mehrdimensionalen Ansatz, welcher über einen Vergleich von Verteilnetzbetreibern (VNB) auf Basis von Indikatoren einen Anreiz zu Effizienzverbesserungen liefern soll. Da laut dem Bundesamt für Energie (BFE)¹ mit der Revision des StromVG (erstes Paket, erwartete Vernehmlassung Q2 2017) die Sunshine Regulierung gesetzlich abgestützt werden soll, muss in absehbarer Zukunft auch mit einer Veröffentlichung der Resultate gerechnet werden. Somit wird der Vergleichbarkeit der Resultate berechtigterweise eine höhere Bedeutung zukommen als bisher, werden doch alle VNB über dieselben Kennwerten auf ihre Kosteneffizienz und Versorgungsqualität überprüft. Dem Anspruch an Vergleichbarkeit steht jedoch eine

¹ Vgl. BFE (2016) Präsentation „Revision StromVG / Herausforderungen für VNB“ anlässlich Werkleiterforum DSV vom 16. November 2016.

sehr heterogene VNB-Landschaft gegenüber, welche zwangsläufig grosse Unterschiede in deren Kostenstrukturen ausweist: Die inhärenten Unterschiede der VNB fassen auf unterschiedlichen Unternehmens- und Netzstrukturen, unterschiedlichen Rechtsformen und Steuerpflichten, divergierenden Gewinnerzielungsansprüchen, unterschiedlichen Altersstrukturen der Netze, unterschiedlichen Energiedichten usw.

2 ZIELE DER ZWEITEN TESTRUNDE

2.1 ANPASSUNGEN DER VERGLEICHSGRUPPEN

Im Rahmen der zweiten Testrunde wurden die meisten Anpassungen unter dem Vorzeichen der verbesserten Vergleichbarkeit vorgenommen, um den strukturellen Unterschieden der Unternehmen mehr Rechnung zu tragen und die Vergleichsbasis für die Netzkosten weiter zu homogenisieren. So wurde die Energiedichte als weiterer Faktor für die Vergleichsgruppen herangezogen. Dabei wurden neue Vergleichsgruppen gemäss Abbildung 1 geschaffen.

Anzahl Netzbetreiber pro Gruppe

| Grenze : 300 MWh/Km | hohe Siedlungsdichte | mittlere Siedlungsdichte | ländliches Gebiet | Berggebiet | Tourismusgebiet |
|---------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------|------------|-----------------|
| hoch | 21 | 94 | 39 | 34 | ←(11) |
| tief | (4)→ | 95 | 158 | 157 | 41 |

Abbildung 1: Einteilung der Netzbetreiber in Vergleichsgruppen²

Als Unterscheidungskriterium für die Energiedichte wird die ausgespiessene Energie der Netzebenen 5 bis 7 ins Verhältnis zur Kabel- und Freileitungslänge der Netzebenen 5 und 7 gestellt. Bei zwei Kategorien (hohe Siedlungsdichte mit tiefer Energiedichte und Tourismusgebiet mit hoher Energiedichte) war keine ausreichende Grundgesamtheit an Netzbetreibern vorhanden, so dass diese horizontal in die nächstgelegene Kategorie der Siedlungsdichte verschoben wurden.

2.2 ANPASSUNGEN DER NETZKOSTENBASIS

Die Netzkostenbasis wurde um die Kostengruppen 500 (Messwesen), 600 (Verwaltungskosten, ohne Kapitalsteuern und Deckungsdifferenzen) sowie 900 (übrige Erlöse) erweitert, um diese auf eine breitere Basis zu stellen. Durch diese ganzheitlichere Betrachtung der durch die Unternehmen selbst verursachten Kosten wird die unterschiedliche Allokations- und Deklarationspraxis der Kosten seitens der VNB weitgehend neutralisiert. So spielt es im Vergleich zur ersten Testrunde keine Rolle mehr, ob angefallene Aufwände den Betriebs-, Mess- oder Verwaltungskosten zugeordnet sind, vielmehr werden die Kosten als Ganzes verglichen. Weiter werden die Kosten der Mast-Trafostationen fortan der Netzebene 6 zugeordnet, was lediglich eine sachliche Korrektur darstellt.

² ElCom (2016) Rückmeldungen zur 1. Testrunde vom 25. April 2016.

Nach Auswertung der daraus resultierenden Mediane ergibt sich folgendes Bild:

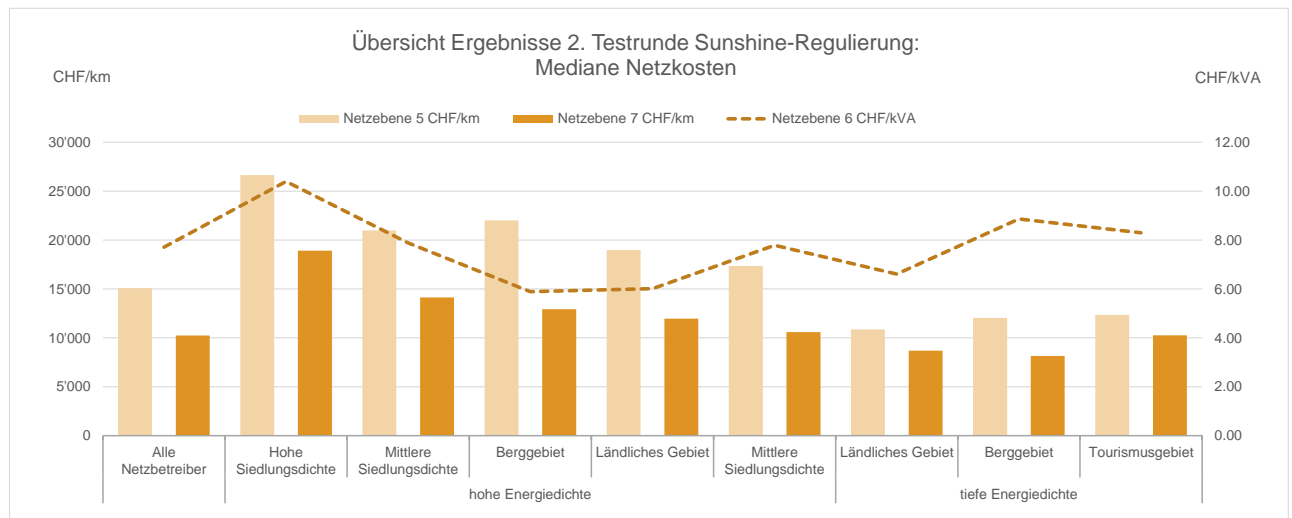


Abbildung 2: Netzkosten – Mediane der zweiten Testrunde

Abbildung 2 zeigt, dass Netzbetreiber mit einer hohen Energiedichte durchwegs höhere Netzkosten pro Kilometer aufweisen als Netzbetreiber mit tiefer Energiedichte. Pro Siedlungskategorie liegen die Kostenunterschiede zwischen hoher und tiefer Energiedichte im Bereich von 20–40%, so dass die Energiedichte einen massgebenden Einfluss auf die Kenngrössen hat und damit ein relevantes Unterscheidungsmerkmal darstellt. Entsprechend trägt diese Differenzierung spürbar zu einer besseren Vergleichbarkeit bei.

2.3 OFFENE PUNKTE IN BEZUG AUF DIE VERGLEICHBARKEIT DER NETZKOSTEN

Mit diesen beiden Anpassungen wurden zwei relevante Schritte in Richtung verbesserte Vergleichbarkeit vorgenommen. Dennoch bleiben andere strukturelle Unterschiede (weiterhin) unberücksichtigt. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Sachverhalte:³

- Die Altersstruktur der Netze wird nicht berücksichtigt, obwohl der Restwert der Netze als Ausgangslage für die Berechnung der Kapitalkosten durchaus eine wesentliche Komponente darstellt und die Berücksichtigung der Altersstruktur gemäss Art. 19 Abs. 1 StromVV im Rahmen der von ElCom vorzunehmenden Effizienzvergleiche gefordert wird.
- Netzkosten- und Anschlussbeiträge werden nicht von allen VNB geltend gemacht. Zudem variieren sie teilweise stark in ihrer Höhe. Dies hat entsprechend hohe Auswirkungen auf die anrechenbaren Kosten der einzelnen VNB.
- Nicht alle VNB rechnen den maximal zulässigen regulatorischen Zinssatz (WACC) in ihren Netzkosten an, was die Netzkosten entsprechend verzerrt.

All diese Faktoren tragen zur Ausprägung der Kostenstruktur bei den einzelnen VNB bei und können dazu führen, dass ein VNB im Vergleich zum Median deutlich besser oder schlechter abschneidet, wenn einer oder mehrere diese Faktoren kumuliert auftreten. Ohne Bereinigung dieser Faktoren vermögen die vorliegenden Ergebnisse daher noch keine abschliessenden Antworten über die Effizienz eines Netzbetreibers zu liefern.

³ Siehe weitere Ausführungen unter EVU Partners AG (2015) Erste Benchmarkergebnisse im Rahmen der Sunshine Regulierung mit beschränkter Aussagekraft, erhältlich unter www.evupartners.ch.

Die Ergebnisse der einzelnen VNB lassen auch keine tieferen Rückschlüsse auf die Ursachen für die Abweichungen zum Median zu, da einerseits wie vorstehend beschrieben zwischen den VNB wesentliche strukturelle Unterschiede bestehen können und andererseits die VNB auch keine Informationen über die Gegebenheiten bei den mit ihnen verglichenen Unternehmen zur Verfügung haben.

3 ANALYSE DER EIGENEN KENNWERTE

Gleichwohl lassen sich erste Analysen der verbesserten Ergebnisse der Sunshine Regulierung vornehmen. Die VNB sind im Hinblick auf die sich abzeichnenden Regulierungsentwicklungen gut beraten, trotz der teilweise unbereinigten Strukturunterschiede ihre eigene Kosten- und Datenbasis vertieft zu prüfen. Ungenügende Datenqualitäten können aufgedeckt und allenfalls korrigiert werden, vermuteten Ineffizienzen kann nachgegangen und Massnahmen ergriffen werden. In den nachfolgenden Ausführungen werden mögliche Hilfestellungen für die Analyse der eigenen Resultate aufgezeigt.

3.1 ABWEICHUNG ZUM MEDIAN

Die Einteilung in die Kategorien basiert auf fünf Kennwerten (1–5) welche mit Abweichungsspannweiten im Vergleich zum Median besetzt sind. Die Kategorien 2–4 stellen auf eine Abweichung von +/- 30%-Punkte zum Median ab. Die Kategorien 1 und 5 sind jedoch nur auf ihre Unter- oder Obergrenze zur benachbarten Kategorie begrenzt und lassen das andere Ende offen, womit bei diesen Kategorien keine abschliessende Aussage über die Abweichung zum Median gemacht werden kann:

| Kategorie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----------------------|-------|-----------|------------|-------------|--------|
| Vergleich zum Median | 70% < | 70% - 90% | 90% - 110% | 110% - 130% | > 130% |
| Spreizung | n/a | 20% | 20% | 20% | n/a |
| Tarife | 85% | 95% | 105% | 115% | |

Abbildung 3: Kategorisierung der Kennwerte gemäss ElCom

Es ist daher zu empfehlen, die Abweichung des eigenen Benchmarkwertes zum Median selbst zu berechnen, um das Ausmass der Überschreitung der Grenzwerte festzustellen und interpretieren zu können. Vor allem eine wesentliche Überschreitung der Grenzparameter zu den Kategorien 1 und 5 zeigt an, dass eine grundsätzliche Problematik bestehen dürfte und indiziert, dass selbst bei einer wesentlichen Veränderung der zugrunde gelegten Faktoren (z.B. Anpassung Verzinsung, Altersstruktur etc.) nicht zwingend ein Wechsel der Kategorie resultieren dürfte. Es spielt also durchaus eine Rolle wie weit die Kategorie 1 oder 5 unter- bzw. überschritten wird.

3.2 KOSTENZUORDNUNG AUF NETZEBENEN

Die Kennzahlen für die Netzkostenvergleiche werden pro Netzebene erhoben. Diese Netzkostenkenngrössen pro Netzebene können innerhalb eines einzelnen VNB ebenfalls wesentlichen Schwankungen bzw. Abweichungen zu den Medianwerten unterworfen sein, indem einzelne Netzebenen günstige Kennzahlenwerte erzielen und andere ungünstige. Die Interpretation, welches Gewicht die einzelnen Netzebenen am Gesamtnetz haben, und damit eine Aussage über die Netzkosten über alle Netzebenen lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht vornehmen, da entsprechende Vergleichswerte fehlen.

| Position | Netzebene | Vergleich zu Median | | |
|-------------------|-------------|---------------------------|--------|------------------|
| | | Verhältnis zu Median in % | Gesamt | Vergleichsgruppe |
| Netzkosten | Netzebene 5 | 161% | 5 | 5 |
| | Netzebene 6 | 96% | 3 | 3 |
| | Netzebene 7 | 79% | 3 | 2 |

Abbildung 4: Vergleiche eines Muster-VNB zu den Medianwerten

Dies lässt sich im Beispiel gemäss Abbildung 4 gut veranschaulichen. Währendem der beispielhafte VNB auf Netzebene 5 deutlich über dem Netzkosten-Benchmark liegt (161% des Benchmarkwertes), befindet er sich in den Netzebenen 6 und 7 unterhalb der Benchmarkwerte. Es lässt sich nun aber keine gesamthafte Aussage vornehmen, ob die ungünstigen Werte der Netzebene 5 durch die beiden anderen Netzebenen aufgewogen werden können oder nicht. Auch lässt sich nicht feststellen, ob diese Resultate aufgrund einer fehlerhaften Kosten- und/oder Mengenzuweisung auf die einzelnen Netzebenen entstanden sind. Aus diesen Gründen wäre es von Vorteil, wenn zusätzlich eine Kenngrösse über alle Netzebenen veröffentlicht würde, welche das Risiko von allfälligen Fehlzuweisungen von Kosten und Mengen auf die einzelnen Netzebenen eliminiert.

3.3 ANALYSE DES MENGENGERÜSTES

Die Netzkostenvergleiche basieren auf CHF/km bzw. CHF/kVA. Entsprechend gilt es sicherzustellen, dass nicht nur die Kosten sondern auch die Mengen korrekt ermittelt und zugewiesen sind. Insbesondere die Mengendaten standen in der Vergangenheit bisher nicht im Fokus und wurden teilweise nur abgeschätzt oder partiell mit den technischen Systemen (GIS, weitere) abgestimmt. Näherungsweise Modellrechnungen haben ergeben, dass Qualitätsunterschiede im Mengengerüst signifikante Unterschiede in den Kennwerten bedeuten können. So kann eine Abweichung von +/- 10% des Mengengerüsts bereits in einer Verschiebung in eine andere Kategorie resultieren. Daher ist der Datenqualität des Mengengerüsts gebührend Aufmerksamkeit zu schenken. Die Definition der einzelnen Angaben gemäss ElCom-Bericht ist auf ihre korrekte Anwendung zu überprüfen.⁴

Bei Mengendaten aus einer dem technischen System (GIS, weitere) nachgelagerten Betriebsmitteldatenbank ist zu prüfen, ob Anlagenabgänge konsequent nachgeführt werden und das Mengengerüst aktuell gehalten wird. Wird hierzu kein regelmässiger systematischer Abstimmprozess geführt, führt dies in der Regel zu einer veralteten und damit nicht korrekten Datenlage.

3.4 ANALYSE MIT VERGLEICHBAREN UNTERNEHMEN (PEER-REVIEW)

Die Kennzahlen pro Unternehmen liefern zwar eine erste Einordnung des eigenen Unternehmens innerhalb der Vergleichsgruppe, sie vermögen aber keine vertieften Hintergründe und Ursachen für die Abweichungen zum Median-Unternehmen bzw. zu anderen Unternehmen zu geben. Um dies bewerkstelligen zu können, wäre ein detaillierter Vergleich mit einem oder mehreren möglichst ähnlichen Unternehmen aus derselben Vergleichsgruppe hilfreich (sog. Peer-Review). Damit könnte für alle Beteiligten „mehr Licht ins Dunkel“ gebracht werden. Mit der Offenlegung und dem Vergleich der zugrunde liegenden Daten können die Ursachen für bestehende Unterschiede über verschiedene Detaillierungsstufen ermittelt und analysiert werden. Auf dieser Grundlage lassen sich Erkenntnisse für Optimierungspotential bzw. gegebene strukturelle Unterschiede feststellen

⁴ VSE (2013) Empfehlungen Netzanschluss NA/RR – CH.

und nachweisen. Unabhängige Dritte können dabei einen „Peer-Review“ auch ohne vollständige gegenseitige Offenlegung durch die beteiligten Unternehmen sicherstellen.

4 FAZIT

Mit der zweiten Testrunde der Sunshine Regulierung wurden weitere Faktoren in den Netzkostenvergleichen berücksichtigt, was die Vergleichbarkeit erhöht. Es bleiben jedoch mehrere strukturelle Unterschiede unberücksichtigt, was die Vergleichbarkeit nach wie vor einschränkt und die Resultate verzerrt. Ferner lassen sich die Resultate für den einzelnen Verteilnetzbetreiber nur schwierig interpretieren, da keine Informationen über die Gegebenheiten bei relevanten Vergleichsunternehmen vorliegen.

Laut BFE soll die Sunshine Regulierung mit der Revision des StromVG gesetzlich abgestützt werden. Somit ist auch mit einer Veröffentlichung der Resultate zu rechnen. Damit steigt der Druck auf die ElCom einerseits, eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zu gewährleisten und andererseits den VNB zur Interpretation ihrer Resultate mehr Informationen (wie die Kostenstruktur der Vergleichsgruppe oder mindestens derer des Median) zur Verfügung zu stellen. Im Umkehrschluss wird der Druck auf die VNB steigen, durch Qualitäts- und Effizienzverbesserungen ihre Resultate im Rahmen der Sunshine Regulierung zu verbessern sowie die Resultate erklären zu können.

Zurzeit liefern die Ergebnisse in der Tendenz erste Aussagen und weisen auf möglichen Handlungsbedarf hin. Als Ansatzpunkt für interne oder auch behördliche Prüfungen bzw. für vertiefte Vergleiche mit anderen VNB eignet sich die Sunshine Regulierung daher bereits heute. Den VNB ist daher zu empfehlen, im Rahmen der Möglichkeiten ihre Kostenstruktur zu analysieren und das ihrige zu tun, um auf eine zukünftige Veröffentlichung der Resultate vorbereitet zu sein.