

Bundesamt für Energie
Frau Carla Trachsel
Sektion Marktregulierung
3003 Bern

Swisspower AG
Schweizerhof-Passage 7
3011 Bern

Telefon +41 44 253 82 11
info@swisspower.ch
www.swisspower.ch

per E-Mail an: gasvg@bfe.admin.ch

13. Februar 2020

Stellungnahme zur Vernehmlassung GasVG

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns im Namen von Swisspower, der Allianz der Schweizer Stadtwerke, für die Gelegenheit, zum Entwurf des Gasversorgungsgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

1. Grundsätzliches

Swisspower begrüsst die Absicht des Bundesrates, die bestehende Rechtsunsicherheit beim Marktzugang zum Gasnetz zu beseitigen. Dies ist angesichts der hängigen und weiteren, drohenden WEKO-Verfahren unabdingbar. Primäres Ziel des vorliegenden Gesetzesprojektes muss sein, Rechtssicherheit zu schaffen und künftige WEKO-Verfahren auszuschliessen.

In der vorliegenden Form kann Swisspower jedoch den Gesetzesentwurf nicht unterstützen. Insbesondere bei den folgenden Punkten braucht die Gesetzesvorlage aus Sicht von Swisspower eine Korrektur:

- Keine Preisregulierung beim Energiepreis in der regulierten Versorgung, die über die Zuständigkeit des Preisüberwachers hinausgeht.
- Anheben der Marktöffnungsschwelle auf 1 GWh, bei gleichzeitigem Verzicht auf Standardlastprofile.
- Faire Bewertung von vergangenen und künftigen Netzinvestitionen. Kein Eingriff in Eigentumsrechte bei Speichern.
- Eine substanzielle Zahl der Swisspower-Aktionäre würde es zudem begrüssen, wenn der Bundesrat die Option einer minimalen Regulierung innerhalb des Rohrleitungsgesetzes (RLG) nochmals überprüfen würde. Dies unter der Voraussetzung, dass die nötige Rechtssicherheit trotzdem geschaffen würde.

2. Stadtwerke als Vorreiter bei der erneuerbaren Gasversorgung

Die Swisspower-Stadtwerke sind für fast die Hälfte des Gasabsatzes in der Schweiz zuständig. Gleichzeitig sind sie Vorreiter bei der Ökologisierung der Gasversorgung. Diverse Stadtwerke haben 10, 20 oder gar 30 Prozent Biogas in ihrem Standardprodukt.

Mit dem Masterplan 2050 verfolgen die Swisspower-Stadtwerke das Ziel, ihre Kundinnen und Kunden bis ins Jahr 2050 mit vollständig erneuerbarer Energie zu versorgen. Der Umbau in Richtung erneuerbare Gasversorgung ist hierzu unabdingbar. Dieser benötigt aber Zeit.

Gleichzeitig sind wir der Meinung, dass das Gasnetz insbesondere für die Sektorkopplung, die saisonale Speicherung, aber auch für die Versorgungssicherheit und die Spitzenlastabdeckung bivalenter Heizsysteme nach wie vor eine wichtige Rolle spielen wird. Darüber hinaus sind heute und auch in Zukunft viele Industriebetriebe auf eine gut funktionierende und wirtschaftlich tragbare Gasversorgung angewiesen.

Die bestehende Gasinfrastruktur ist ebenso wie die bestehende Strominfrastruktur in der Lage, fossile und erneuerbare Energien zum Kunden zu transportieren. Eine langfristige Entwertung der Gasinfrastruktur zugunsten eines massiven Ausbaus des Stromnetzes bindet Investitionen, welche dann für die Produktion von erneuerbaren Energien und die optimale Kopplung der Energienetze fehlen. Gleichzeitig ermöglicht die Umwandlung von erneuerbarem Strom zu erneuerbaren Gasen eine saisonale Speicherung von erneuerbarer Energie. Mit dem erneuerbaren Gas kann dann im Winter – unter Ausnützung der bestehenden Infrastrukturen – in WKK-Anlagen dezentral Wärme und Strom produziert werden.

Die Motivation für den vorliegenden Gesetzesentwurf ist die Schaffung von Rechtssicherheit. Dies steht für Swisspower im Vordergrund. Die Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele soll flankierend über andere Gesetze adressiert werden. Allerdings sollte sich der Bundesrat dennoch bewusst sein, dass es einen Zielkonflikt zwischen «möglichst erneuerbarer Energieversorgung» und «möglichst günstigem Erdgas» gibt. So werden die Stadtwerke ihre Bemühungen zur Erhöhung des erneuerbaren Anteils in der Gasversorgung nur dann aufrechterhalten können, wenn sie auch entsprechende Mittel zur Verfügung haben. Bei einem reinen Preiswettbewerb, der die Qualität des Gases nicht miteinbezieht, werden sie nicht mithalten können.

Schliesslich geht es auch um den Schutz bestehender Infrastrukturen. Die Kantone, Städte und Gemeinden haben viel Geld in die Gasnetze investiert und es stellt sich die Frage, wie mit diesen Investitionen künftig umgegangen werden soll. Politisch forcierte Stilllegungen – ohne entsprechende Entschädigungen – und substanzielle Eingriffe in die Eigentumsrechte sind für Swisspower deshalb keine Option.

Damit die Umstellung auf eine möglichst erneuerbare Gasversorgung gelingt, gilt es zudem, möglichst rasch die Möglichkeit für international handelbare und anerkannte Herkunftsnachweise und eine entsprechende Anrechnung im nationalen Treibhausgasregister sicherzustellen.

3. Möglichst schlanke Regulierung

Primäres Ziel des vorliegenden Projekts sollte sein, Rechtssicherheit für eine geordnete Marktöffnung zu schaffen, da die privatrechtliche Vereinbarung mit den industriellen Grossbezüglern an Grenzen gestossen ist.

Die Frage stellt sich allerdings, ob es dazu ein eigenes Gesetz braucht oder ob eine Ergänzung des Rohrleitungsgesetzes (RLG) ausreichen würde. Eine substantielle Zahl der Swisspower-Stadtwerke wünscht sich, dass diese Option noch einmal seriös geprüft wird – insbesondere die Frage, ob die nötige Rechtssicherheit auch auf diesem Weg geschaffen werden kann.

So oder so muss das Ziel sein, die notwendige Transformation bis 2050 wirtschaftlich tragbar zu gestalten und somit eine möglichst schlanke Regulierung zu schaffen.

Aus den Erfahrungen mit dem StromVG sollte gelernt werden. Gewisse Fehler, die dort gemacht wurden – welche teils jahrelange Verfahren bei der ECom und bis hin zum Bundesgericht nach sich gezogen haben –, dürfen nicht wiederholt werden.

4. Marktzugangsschwelle (Art. 7)

Eine Teilmarktöffnung schafft energie- und klimapolitischen Handlungsspielraum für die Kantone, Städte und Gemeinden, in deren Eigentum sich die Gasversorgungsunternehmen grossmehrheitlich befinden. Dieser ermöglicht es ihnen, bei der Ökologisierung der Gasversorgung weiter voranzugehen. Verschiedene Städte weisen schon heute Anteile von bis zu 30% erneuerbarem Gas im Standardprodukt auf, ein Anteil der sukzessive weiter ausgebaut werden soll.

Die gewählte Schwelle bei 100 MWh ist aber nicht sinnvoll, namentlich aus folgenden Gründen:

- Die vermeintliche Analogie zum Strom ist sachlich falsch umgesetzt. Strom- und Gasmarkt unterscheiden sich bezüglich Verbrauch, namentlich im Gebäudebereich, substantiell. So wird beispielsweise in den Grossverbraucherartikeln in den kantonalen Energiegesetzen zwischen Wärmeverbrauch und dem Stromverbrauch der Faktor 10 angesetzt.
- Die Schwelle führt zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung einer Vielzahl von Haushaltskunden. Ein Einfamilienhausbesitzer könnte seinen Lieferanten nicht frei wählen, dafür der

Besitzer eines Mehrfamilienhauses ab ungefähr drei bis sechs Parteien. In bestimmten Fällen würde die vorgesehene Schwelle auch dazu führen, dass Gebäude bei umfangreichen Wärmesaniierungen unter die Zugangsschwelle fallen und somit auf Grund der Sanierung vom freien Markt in die gebundene Versorgung kämen. Die gewählte Schwelle ist schliesslich auch nicht stringent bezüglich der klimapolitischen Zielsetzung, den Kantonen, Städten und Gemeinden bestehende Handlungsfreiheiten zur Umsetzung wirksamer Massnahmen zu gewähren.

- Die Zahlen des BFE sind nicht belastbar, wonach mit der Verbrauchsschwelle bei 100 MWh/a bei rund 10 Prozent bzw. 40'000 Endverbraucher mit einem Anteil von 65 Prozent marktberechtigt wären. Brancheninterne Abschätzungen belegen, dass die Schwelle je nach Kundenstrukturen eines Versorgers viel höher zu liegen käme. Unabhängig davon läge der Marktöffnungsgrad deutlich höher als bei der Teilöffnung des Strommarkts, wo er bei rund 50 Prozent liegt.
- Sofern keine kontinuierliche und zeitnahe Verbrauchsmessung vorliegt, wie dies heute etwa bei Industriekunden und der Lastgangmessung der Fall ist, müsste mit Standardlastprofilen gearbeitet werden. Die Methoden, wie man zu diesen gelangt, sind höchst umstritten, sehr aufwändig und langwierige Nachbesserungen werden zwingend nötig sein. In Deutschland läuft dieser Prozess – nach etwa 15 Jahren der Anwendung – noch immer. Der erläuternde Bericht sieht dafür gerade einmal ein Jahr vor, was illusorisch erscheint.
- Eine Zugangsgrenze bei 1 GWh hat demgegenüber viel geringere Kosten zur Folge, weil weniger Investitionen in Messeinrichtungen getätigt werden müssen bzw. keine Standardlastprofile nötig sind. Ausserdem fallen erhebliche Transformationskosten weg.

Der Netzzugang soll zudem vom Kunden zudem aktiv gewählt werden. Wer auf den Netzzugang verzichtet, verbleibt in der regulierten Versorgung (analog StromVG).

5. Keine Preisregulierung für die Energie (Art. 9)

Der Bund verbindet die Teilmarktöffnung mit einer Kosten- und Preisregulierung für die Energielieferung im Bereich unterhalb der Marktzugangsschwelle, die sich an der Grundversorgungsregulierung im StromVG anlehnt. Diese Regulierung wäre mit erheblichem Aufwand und neuen Rechtsunsicherheiten verbunden (siehe Erfahrungen bei der Einführung des StromVG). Anders als beim Strom existiert beim Gas jedoch kein Grundversorgungsauftrag, und Gas steht im Wettbewerb mit anderen Energieträgern. Die Versorgung ohne Marktzugang betrifft vor allem Wärmekunden. Diese haben bereits heute gute Substitutionsmöglichkeiten von Gas

durch andere Energieträger. Förderprogramme, etwa der Kantone, erhöhen den Wettbewerbsdruck weiter.

Mit einer «Cost+»-Regulierung würden die Gewinnmöglichkeiten begrenzt, aber nicht das Verlustrisiko, das im Gas aufgrund der Konkurrenz in allen Anwendungen, insbesondere aber auch auf Grund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Klimapolitik und daraus abgeleiteten Energieplanungen, vorhanden ist.

Mit einer «Cost+»-Regulierung bestünde zudem die Gefahr, dass sich die gleichen Probleme wiederholen, wie sie im Strom im Rahmen der Grundversorgung seit Jahren bestehen. Es drohen langwierige Verfahren und eine ineffiziente Regulierung.

Indessen enthält das Preisüberwachungsgesetz bereits bewährte Beurteilungskriterien für die Preissmissbrauchsaufsicht und entsprechende Interventionsmöglichkeiten, so dass keine zusätzliche Regulierung nötig ist. Die Beurteilungselemente des Art. 13 PÜG umfassen die Preisentwicklung auf Vergleichsmärkten, die Notwendigkeit der Erzielung angemessener Gewinne, die Kostenentwicklung, besondere Unternehmerleistungen sowie besondere Marktverhältnisse. Diese Kriterien erlauben es, die Gegebenheiten im sich wandelnden Wärmemarkt mit zu berücksichtigen. Sehen die öffentlichen Eigentümer vor, die Gastarife zur Verfolgung klimapolitischer Ziele behördlich zu setzen, gibt ihnen das Preisüberwachungsgesetz mit Art. 14 ausserdem den nötigen Spielraum dazu, da der Preisüberwacher in diesem Fall nur ein Anhörungsrecht hat.

Fazit zur (Teil-)Marktöffnung

Wenn es dem Bund ernst ist mit einer Teilmarktöffnung und einer möglichst schlanken Regulierung, setzt er die **Schwelle bei 1 GWh** und nutzt die **Möglichkeiten der Lastgangmessung**. Damit erhielte ein Grossteil der industriellen und gewerblichen Grossverbraucher Zugang zum Markt.

Zudem soll auf die aufwändige Cost+ Regulierung analog StromVG verzichtet werden. Eine **Preissmissbrauchsaufsicht nach heutigem Recht** in der regulierten Versorgung ist ausreichend.

6. Entflechtung (Art. 5)

Bei der Entflechtung (Art. 5) ist eine sehr viel schlankere Formulierung wünschbar. Die Versorgung von Endverbrauchern ohne Marktzugang zählt zu den übrigen Geschäftsbereichen, da eine «regulierte Versorgung» nicht erforderlich ist (siehe oben zu Art. 9). Das Messwesen gehört aus Sicht der Branche zum Netzbetrieb. Eine Ersatzversorgung ist nicht erforderlich. Daraus ergibt sich eine Beschränkung der Entflechtungsvorschriften auf den Netzbetrieb.

Die informatorische Entflechtung (Art. 5 Abs.2) soll im Hinblick auf den Umbau der Gasversorgung zu mehr erneuerbaren Gasen mit Augenmass angewendet werden. Es soll auch zukünftig möglich sein individualisierte Werbemassnahmen im Bereich erneuerbarer Gase und Sektorkopplung durchzuführen. Auch im Bereich der Kriseninterventionsorganisation müssen Ausnahmen bestehen. Dies sollte in der Botschaft des Gesetzes aufgenommen werden.

7. Wechselprozesse (Art. 10)

Die Regelung (Fristen und Prozesse) sollte durch die Branche erstellt werden, siehe Art. 2 bis, und sollte sich im Wesentlichen am StromVG anlehnen. Der Kunde soll solange in der regulierten Versorgung bleiben, bis er aktiv den Marktzugang wählt. Zu klären wäre dann noch die Frage, ob eine Rückkehr in die regulierte Versorgung möglich ist, oder ob das Prinzip «einmal frei, immer frei» gilt.

8. Bewirtschaftung des Transportnetzes (Art. 14/15/18)

Mit der Schaffung eines Marktgebietsverantwortlichen (MGV) als koordinierende Stelle ist Swisspower einverstanden. Bei der Gründung und Ausgestaltung dieser Rolle ist pragmatisch vorzugehen und auf die Expertise der Gasbranche abzustellen.

Die Tarife im Transportnetz sollen distanzunabhängig gestaltet sein. Bei der Tarifierung des Transportnetzes stellt sich zudem die Frage, ob es national einheitliche Netznutzungstarife geben soll, oder ob die Tarife des Transportnetzes regional unterschiedlich gestaltet sein können. In beiden Fällen gilt es die damit einhergehenden Umverteilungseffekte und allfällige Fehlanreize zu beachten. Bei der Erarbeitung der Methodik zur Festlegung der Netznutzungstarife im Transportnetz ist die Branche deshalb zwingend miteinzubeziehen.

9. Einspeisung erneuerbarer Gase (Art. 17 Abs. 4 neu)

Um die Einspeisung von erneuerbaren Gasen sowie die Speichernutzung und Rückvergasung auch im Interesse der Innovationen im Bereich Sektorkopplung nicht zu verteuern, sollen inländische Einspeisungen als generelle Ausnahme von Netznutzungsentgelten befreit sein.

10. Anrechenbare Netzkosten (Art. 19)

Insbesondere bei den Einzelheiten zur Berechnung der Betriebs- und Kapitalkosten soll das Subsidiaritätsprinzip vorgesehen werden: Die Branche geht davon aus, dass die Richtlinien des Bundesrates durch Branchenrichtlinien ergänzt werden bzw. die Branche bei der Erarbeitung einbezogen wird, da in den verschiedenen Bereichen

bereits einschlägige Erfahrungen der Netzbetreiber sowie Richtlinien (Nemo) bestehen. Der Einbezug der Branche muss bereits im Gesetz festgehalten werden.

Beim Thema Deckungsdifferenzen besteht kein Grund eine vom Strom abweichende Lösung vorzusehen.

Als zusätzlicher Punkt sollte aufgenommen werden, wie die Kosten im Zusammenhang mit der Transformation der Gasnetze und der Sektorkopplung angerechnet und vor allem auch abgegolten werden können. Neben der Möglichkeit der Anrechenbarkeit im eigenen Netz stellt sich künftig wohl die Frage, inwiefern eine gewisse Solidarisierung der Kosten über alle Netze zielführend ist. In solche weiter gehende Überlegungen sollte der Bundesrat allerdings unbedingt die Branche miteinbeziehen.

11. Sachgerechte Infrastruktur-Bewertung (Art. 41)

Die Schweiz weist derzeit ein Gasnetz von 20'000 Kilometern auf. Das ist der eigentliche Vermögenswert der Schweizer Gasversorger. Der Gesetzesentwurf sieht im Zusammenhang mit der neu einzuführenden, kostenbasierten Netztarifizierung eine drastische Ungleichbehandlung bei der massgeblichen Bewertung der Netze vor, welche die Gasbranche entschieden zurückweist.

Im Rahmen der Umstellung auf die strikte kostenbasierte Tarifizierung ist die Asset-Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellkosten der Betriebsbuchhaltung betriebswirtschaftlich ein zwingender Grundsatz. Die in den Übergangsbestimmungen vorgesehene Relevanz des Stands der Anlagenwerte in der Finanzbuchhaltung zum 30. Oktober 2019 widerspricht dagegen diametral dem sachgerechten Bewertungsgrundsatz als Tarifizierungsgrundlage. Eine Verpflichtung auf die Finanzbuchwerte wäre arbiträr und würde zudem zu einer massiven Ungleichbehandlung der Netzbetreiber in Abhängigkeit des Rechnungslegungsstandards führen. Vor allem Unternehmen mit Obligationenrecht oder Gemeinderecht wären direkt negativ betroffen, aber insgesamt ergäbe sich eine Situation, wo die Anforderung an Vergleichbarkeit auf Jahrzehnte hinaus nicht mehr erfüllt wäre.

Die Übergangsbestimmung bedeutet eine rückwirkende Anwendung der Massstäbe des künftigen GasVG auf die Vergangenheit, was der Eigentumsgarantie und dem Vertrauensschutz zuwiderläuft. Letztlich würden damit diejenigen Gasnetzbetreiber bestraft, welche ihre Anlagen nach dem Vorsichtsprinzip oder auf Grund spezifischer Vorgaben des öffentlichen Finanzrechts zulasten ihrer finanzbuchhalterischen Gewinne abgeschrieben haben.

12. Keine Liberalisierung des Messwesens (Art. 21)

Messeinrichtungen für Gas bedingen immer einen Eingriff in die gasführenden Netze, Leitungen und Apparaturen. Solche Eingriffe sollen auch künftig nur durch qualifizierte und klar bestimmte Verantwortliche vorgenommen werden, zum Schutz und der Gewährleistung der Sicherheit von Anlagen und Personen.

Der Bund schlägt zwei Varianten zum Messwesen vor. Swisspower stellt sich dezidiert auf den Standpunkt, dass eine Liberalisierung des Messwesens angesichts des kleinen Marktes nicht zweckmässig ist. Dadurch würden Schnittstellenprobleme entstehen, die mit Regulierungskosten verbunden wären, für die der Endkunde aufkommen müsste.

13. Bilanzierungssystem subsidiär regeln (Art. 24)

Um ineffiziente Regelungen zu vermeiden, sollte das Bilanzierungssystem nicht im Gesetz starr vorgegeben, sondern subsidiär durch die Branche oder nach vorgängiger Konsultation auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Im Gesetz hingegen ist der Umstand festzulegen, dass ein Bilanzierungssystem verursachergerecht auszugestalten ist.

14. Keine Scheintransparenz (Art. 31)

Qualitäts- und Effizienzvergleichen können der Regulierungsbehörde einen Überblick über die Entwicklungen im Netzbereich und Anhaltspunkte für vertiefte Prüfungen geben. Die Ergebnisse solcher Vergleiche sind wegen der heterogeneren Ausgangslage der Gasversorgungen (Wettbewerb, Stilllegungen, keine Grundversorgung) weniger tragfähig als beim Strom. Die Entwicklung der Effizienz von Netzbetreibern lässt sich besonders im Fall von Stilllegungen nicht belastbar ermitteln. Einen Automatismus zur Einführung einer Anreizregulierung auf Basis von Einschätzungen zur Effizienzentwicklung lehnt Swisspower Branche daher entschieden ab. Eine Veröffentlichung von Vergleichsergebnissen im Rahmen einer Sunshine-Regulierung greift zudem in den Wettbewerb mit anderen Energieträgern ein und ist auch deshalb abzulehnen.

15. Speicher: Keine Eingriffe in Eigentumsrechte (Art. 27, 41)

Swisspower lehnt eine Enteignung von Speichern ab, so wie sie in Art. 27 vorgesehen ist. Es muss gewährleistet sein, dass die Speichereigentümer selbst über die Zuordnung der Speicher entscheiden können. (Bspw. über eine einmalige, allenfalls auch virtuelle Zuordnung in netzdienliche und wettbewerbliche Speicher.)

Die bestehenden Speicheranlagen (Kugel- und Röhrenspeicher) wurden von den jeweiligen Eigentümern zu einem Zeitpunkt errichtet, an dem die vorgeschlagenen

Bestimmungen im Gesetz noch nicht bekannt waren. Diese Investitionen wurden zum damaligen Zeitpunkt sowohl zur Optimierung der eigenen Versorgung der Endkunden als auch zur Optimierung der Beschaffung getätigt.

Die vorgesehene Enteignung bei den Speichern ist unverhältnismässig und durch andere Ansätze des Zugriffs zu regeln. Auch werden die bestehenden Strukturen in der Bewirtschaftung der Transitleitung nicht beachtet, was zu einer inakzeptablen Enteignung der Übertragungsnetzbetreiber führt. Die Anliegen des Entwurfs lassen sich auch ohne unverhältnismässige Eingriffe in die Eigentumsrechte umsetzen.

16. Risiken des Transitbereichs nicht auf Endkunden wälzen

Der bisher gut funktionierende Gastransit durch die Schweiz würde mit den im Entwurf vorgesehenen Regulierungen grundlegend geändert. Stattdessen sind die Kosten und Risiken des Transits, wie bis anhin, bei den Übertragungsnetzbetreibern zu behalten und nicht, wie mit dem Erlassentwurf vorgesehen, auf die Konsumenten und die Industrie in der Schweiz zu übertragen.

Die vorgesehenen Bestimmungen des Entwurfs bezüglich des Transits sind deshalb zu streichen, und es ist ein neues Kapitel zu formulieren, das eine entsprechend optimierte Regulierung für den Transit vorsieht.

Wir verweisen auf die Stellungnahmen von Swissgas, Fluxswiss und Transitgas für Ausführungen hierzu.

Weiter verweisen wir auf die Anträge und Begründungen in der beigelegten Synopse. Wir danken Ihnen hiermit noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Kaufmann".

Ronny Kaufmann
CEO, Swisspower AG

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Flückiger".

Jan Flückiger
Leiter Public Affairs, Swisspower AG

Beilagen:

- Synopse mit Anträgen zu einzelnen Artikeln
- Fragebogen zur Vernehmlassung des Gasversorgungsgesetzes (GasVG)