

Eidgenössisches Departement für auswärtige
Angelegenheiten EDA

per E-Mail als Word und .pdf an:
vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Anne Wolf
Director Public Affairs and
Communications

Swisspower AG
Schweizerhof-Passage 7
3011 Bern

Telefon +41 44 253 82 18
anne.wolf@swisspower.ch
www.swisspower.ch

6. Oktober 2025

Stellungnahme: Paket «Binnenmarktabkommen im Bereich Strom als Teil der Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Binnenmarktabkommen im Bereich Strom (Stromabkommen) sowie der vom Bundesrat vorgeschlagenen Umsetzungsgesetzgebung Stellung zu nehmen.

Die Swisspower AG (Swisspower) ist eine strategische Allianz von 20 Schweizer Stadtwerken und regionalen Unternehmen der Versorgungswirtschaft. Wir engagieren uns als progressive Kraft in der Energiewirtschaft und stehen ein für das Ziel der Klimaneutralität bis 2050. Eine Massnahme davon ist der Swisspower-Masterplan 2050, mit welchem sich unsere Stadtwerke bereits 2012 für Klimaneutralität und vollständige Erneuerbarkeit bei der Energieversorgung bis 2050 verpflichtet haben. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf das Stromabkommen, das nur in Kraft treten kann, falls das Stabilisierungspaket eine Mehrheit in der Schweizer Bevölkerung findet.

1. Allgemeine Beurteilung

Swisspower bedankt sich bei der zuständigen Verhandlungsdelegation für die geleistete Arbeit. Für die Schweiz wird die Stromversorgungssicherheit durch eine enge Zusammenarbeit auf einer vertraglichen Basis mit der Europäischen Union gestärkt. **Die Swisspower-Allianz spricht sich mehrheitlich für das Stromabkommen aus. Die Stadtwerke der Swisspower-Allianz – auch diejenigen, die das Abkommen grundsätzlich unterstützen – hegen jedoch grosse Vorbehalte gegenüber der vorgeschlagenen innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung. Die Vernehmlassungsvorlage muss zwingend angepasst werden.**

Als positive Aspekte des Binnenmarktabkommens im Bereich Strom hervorzuheben sind die Vorteile für die Netz- und Systemstabilität durch die Integration der Schweiz in

massgebliche Gremien und Plattformen sowie das deutlich höhere Angebot von Regelleistungen und -energie. Auch werden mit diesem Stromabkommen die Schweizer Import- und Exportkapazitäten rechtlich gesichert. Die Einbindung der Schweiz auf europäischer Behördenebene stärkt zudem Krisenvorsorge und Kooperation. Schliesslich ist auch die Anerkennung der Schweizer Herkunftsnachweise (HKN) im europäischen Markt positiv zu werten.

Diesen positiven Aspekten steht die vorgeschlagene innerstaatliche Umsetzungsgesetzgebung gegenüber. **Prinzipiell soll die innerstaatliche Umsetzung keine der zwingenden EU-Vorgaben weiter verschärfen.** Die Umsetzung der EU-Strombinnenmarkt-Richtlinien braucht keinen «Swiss Finish». Besonderer Handlungsbedarf besteht beispielsweise beim beabsichtigten Ausmass der Regulierung der Grundversorgung, der Preis- und Gewinnregulierung sowie den Vorschlägen zur Entflechtung. Auch sehen wir in der Vorlage in der jetzigen Form ein grosses Risiko für den Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion in der Schweiz in Folge des langfristig unsicheren Status der Förderinstrumente auf allen föderalen Ebenen der Schweiz und der unsicheren Entwicklung der Strompreise.

Wir setzen uns ausserdem dafür ein, dass **im Falle einer Annahme des Stromabkommens die möglichen Übergangsfristen maximal ausgeschöpft werden.** Je eher dabei Jahreszahlen kommuniziert werden, desto besser. Auch plädieren wir für die baldmögliche Mitteilung wesentlicher Inhalte des zweiten Massnahmenpakets zum Binnenmarktabkommen im Bereich Strom als Teil der Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU.

Die im Folgenden geforderten Nachbesserungen sind für die Swisspower-Stadtwerke von hoher Dringlichkeit.

2. Stellungnahme

Erneuerbare Energien

In einem vollständig liberalisierten Strommarkt wird der Druck auf bereits sinkende Margen der Stromversorger in der Schweiz weiter zunehmen und damit die Investitionsfähigkeit in Produktionsinfrastrukturen geschwächt. Wir erwarten vom Bundesrat eine klarere Positionierung, wie die Schweiz nach einer allfälligen Annahme des Stromabkommens ihre inländischen Ausbauziele zur erfolgreichen Umsetzung der Energiestrategie 2050 sowie ihre Klimaziele erreichen will. Denn aktuell wird ein gewichtiger Teil der Förderung der erneuerbaren Stromproduktion über die Grundversorgung finanziert. Zukünftig ist dieses Modell mit grossen Unsicherheiten behaftet, da die Wechselbereitschaft der Kund:innen mit steigender Preisdifferenz zwischen Grund- und Marktversorgung steigt. Wir sehen die Gefahr, dass der heimische Zubau aufgrund eines Missing-Money-Problems zum Erliegen kommt. Neben den negativen Auswirkungen auf die Klimaziele der Schweiz, würde dies die Versorgungssicherheit schwächen und die Abhängigkeit von Stromimporten massiv verstärken.

Wir erwarten deshalb *erstens*, dass Überlegungen zur alternativen Förderung der erneuerbaren Stromproduktion in der Schweiz nach Annahme des Stromabkommens zum Gegenstand der Umsetzungsgesetzgebung gemacht werden und Eingang in die parlamentarische Debatte finden. Die ausgehandelte Absicherung wichtiger Fördermassnahmen ist deshalb zu begrüessen. Dennoch schafft ihre zeitliche Begrenzung, ob nun prozedural oder materiell begründet, Rechtsunsicherheit. Der Spielraum für Fördermassnahmen für erneuerbare Energien muss auf allen föderalen Ebenen möglichst gross bleiben. Nach allfälliger Annahme des Stromabkommens soll im Zuge der Vernehmlassung des angekündigten Schweizer Beihilfeüberwachungsgesetzes eine präzise Liste der erlaubten Förderinstrumente und -massnahmen zur Verfügung gestellt werden. Hier ist anzumerken, dass wir eine Überwachungsbehörde für staatliche Beihilfen kritisch sehen. Denn eine solche Behörde könnte demokratisch beschlossene Förderregime zur Erreichung der Zubau-Ziele gemäss Energiestrategie 2050 aufheben und die Rechtssicherheit für Investoren würde damit weiter sinken.

Mit der totalen Strommarkliberalisierung und dem Wettbewerb mit ausländischen Kraftwerken, die beispielsweise keinen Wasserzins bezahlen oder weniger Umweltauflagen haben, wird der Druck auf die Wasserkraftproduzenten steigen. Dabei stellt sie das eigentliche Rückgrat der Versorgung mit erneuerbarem Strom aus der und für die Schweiz dar. Wir fordern deshalb *zweitens*, dass die Vergabe von Wasserkraftkonzessionen durch die Kantone nicht im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme übersteuert werden kann, und erwarten Rahmenbedingungen, welche die Schweizer Wasserkraft im Wettbewerbsumfeld unterstützen und nicht benachteiligen.

Drittens ist eine Überarbeitung der Regulierung zur Abnahme- und Vergütungspflicht durch den Grundversorger unabdingbar. Sie ist bereits heute systemfremd. Die mit dieser Pflicht verbundenen Kosten und Verluste dürfen nicht länger in die Grundversorgung abgewälzt werden, da einerseits das Grundversorgungskollektiv kleiner wird und andererseits die Grundversorgung preislich attraktiv bleiben soll. Die Herabsetzung des Schwellenwerts bei der Abnahme- und Vergütungspflicht wird in diesem Sinne ausdrücklich begrüsst. Wir sind darüber hinaus der Ansicht, dass der Schwellenwert zunächst weiter abzusenken und im Zeitverlauf auf null respektive auf den aktuellen Spotpreis (auch negative Preise) zu reduzieren ist. Der Ausbau der dezentralen Produktion erneuerbarer Energie soll dennoch in Einklang mit den Zielen aus dem Stromgesetz vorangetrieben werden. Aus diesem Grund plädieren wir für eine zentrale, nationale Abnahme- und Vergütungsstelle, welche die eingespeiste Energie aus dem Netzzuschlagsfonds vergütet. Wenn eine solche Stelle nicht zustande kommen und die Vergütung weiterhin durch die Grundversorger ausgerichtet wird, plädieren wir dennoch zu einem Wechsel hin zur Finanzierung via den Netzzuschlagsfonds anstelle der voraussichtlich schwindenden Endkund:innen in der Grundversorgung, welche auch die administrativen Aufwände des Grundversorgers mitentschädigt. Ferner sollen Vorkehrungen getroffen werden, dass bereits getätigte Investitionen in Kleinanlagen dennoch amortisiert werden können.

Modell der Grundversorgung, Preis- und Gewinnregulierung

Swisspower begrüsst grundsätzlich eine regulierte Grundversorgung in der Tradition eines starken Service Public in der Schweiz. Die Versorgung der Schweiz mit Strom ist

nicht gänzlich den Marktkräften zu überlassen. Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass die Erträge aus der Grundversorgung – zusammen mit Erträgen aus dem Gasnetz – bisher einen grossen Beitrag an die Investitionen im Verteilnetz geleistet haben. Diese Investitionsfähigkeit wird folglich geschwächt.

Mit der Wahlfreiheit zwischen Grundversorgern und Marktakteuren ergibt sich eine Konkurrenzsituation. Deshalb muss die Grundversorgung künftig wettbewerbsneutral reguliert werden. So sind *erstens* die Vorgaben des Bundes in der Grundversorgung möglichst so zu gestalten, dass der unternehmerische Spielraum erhalten werden kann.

Die Grenze der grundversorgungsberechtigten Kund:innen ist mit 50 MWh/a zu tief angesetzt. Haushaltskund:innen in Eigenverbrauchsgemeinschaften sind bereits bei wenigen Einheiten (< 10) über dieser Grenze. Die Strombinnenmarkt-Richtlinie lässt wesentlich mehr Spielraum. Wir erwarten hier *zweitens* eine Anhebung der Schwelle.

Die Wechselgebühr soll *drittens* zwingend die tatsächlichen anfallenden Kosten beim Energieversorger decken und verursachergerecht verrechnet werden. Es darf keine Solidarisierung der Wechselkosten auf andere Kund:innen in der Grundversorgung stattfinden.

Um den Beschaffungsrisiken für die Grundversorger zu begegnen und gleich lange Spiesse für Kundinnen und Kunden sowie Energieversorgungsunternehmen zu schaffen, braucht es Beschaffungssicherheit. Deshalb ist *viertens* auf eine unterjährige Wechselmöglichkeit zu verzichten. Eventualiter wären diese mit einem klaren Gebährensinal zu verbinden, um die effektiven Kosten der Energieversorger und der Energiebeschaffung zu decken, da unterjährige Wechsel zu fixen Zeitpunkten mit grossem Aufwand für die Grundversorger verbunden sind.

Zur besseren administrativen Bewältigung der Senkung der Eintrittsschranke in den freien Markt fordern wir *fünftens* eine praktikable Übergangsfrist ab Inkrafttreten der neuen Regulierung, welche eine gestaffelte Entlassung der Endkund:innen oberhalb der Schwelle erlaubt.

Sechstens ist die Preisregulierung auf Missbräuchlichkeit der Preise zu beschränken, da Endkund:innen bei Unzufriedenheit über die Grundversorgungspreise in den Markt wechseln können.

Und *schliesslich* muss mit einer vollständigen Strommarktliberalisierung die aktuelle Praxis zur Angemessenheit der Gewinne der Grundversorger angepasst werden. Wir unterstützen die Beibehaltung der Cost+-Regulierung in der Grundversorgung. Diese ist in ihrer aktuellen Handhabung aber viel zu restriktiv und muss deutlich verbessert werden.

Entflechtung

Die personelle Entflechtung im Vorschlag des Bundesrats geht zu weit. Der Verteilnetzbetreiber muss gemäss EU-Richtlinie einzig in seiner Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt von den übrigen Tätigkeitsbereichen der Stromerzeugung und

-versorgung unabhängig sein. Damit ist eine personelle Entflechtung von anderen Bereichen nicht zwingend.

Deshalb müssen *erstens* sogenannte «Shared Services» weiterhin möglich sein. Auch muss es möglich bleiben, Personen aus der Muttergesellschaft in den Verwaltungsrat der Verteilnetzbetreiber-Tochtergesellschaft zu delegieren, um die Aufsichtsrechte als Eigentümerin wahrzunehmen.

Hinsichtlich der Governance der Unternehmensführung sind *zweitens* alle Varianten zuzulassen: So muss es möglich sein, dass sowohl Energieversorger als auch Verteilnetzbetreiber als Muttergesellschaft auftreten können.

Drittens sollen Verteilnetzbetreiber die unternehmerische Freiheit haben, Tochtergesellschaften zu halten, die ihre Wertschöpfungskette erweitern.

Und *schliesslich* sollen Energieversorgungsunternehmen weiterhin Personen in den Verwaltungsrat der nationalen Netzgesellschaft entsenden dürfen.

Marktregulierung und Aufsicht

Die vollständige Strommarktöffnung stellt für die Schweiz einen Paradigmenwechsel dar, der gesamtheitlich vollzogen werden muss, um Ineffizienzen und Widersprüche zu vermeiden und das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern. Bereits heute verursacht die Regulierungsdichte unnötige volkswirtschaftliche Kosten. Wo immer möglich soll auf behördliche Vorgaben verzichtet werden. Die Akteure der Strombranche brauchen im freien Wettbewerb mehr unternehmerische Freiheit. Auf Detailregulierungen ist daher konsequent zu verzichten. So schränken staatlich verordnete Preisbildungsmechanismen die Marktvielfalt zu stark ein. Andere Beispiele sind der Prozess des Lieferantenwechsels, die Umsetzung der Vorgaben zum Risikomanagement oder die Informationsweitergabe und Ausgleichszahlungen durch Aggregatoren zu nennen. Grundsätzlich lehnen wir es ab, dass der Bund für Unternehmen im freien Strommarkt detaillierte Vorgaben zu personellen und technischen Ressourcen und finanziellen Mittel macht. Die Umsetzungsgesetzgebung sieht ferner weitreichende Änderungen in der Marktaufsicht vor. Wir sind der Ansicht, dass neue Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nur dort an die ElCom oder eine andere, neue Überwachungsbehörde zu übertragen werden sollen, wo dies unbedingt notwendig wäre. Grundsätzlich sollen zwingend nötige Umsetzungsvorgaben durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Wir plädieren als Konsequenz *erstens* für einen sparsamen Umgang mit neuen Monitoringpflichten, die Kosten verursachen. Das Preisvergleichsportal soll deshalb ausgeschrieben und von Dritten betrieben werden können.

Bezüglich der geplanten Ombudsstelle zur Schlichtung von Streitigkeiten fordern wir *zweitens*, dass eine Pflicht zum Einigungsversuch ergänzt wird, bevor die Ombudsstelle einbezogen werden kann. Wir fordern in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer Bearbeitungspauschale sowie die vollständige Kostenabwälzung im Missbrauchsfall.

Und *drittens* soll Kompetenz der Festlegung des WACC bei der Landesregierung verbleiben. Dessen Regulierung soll sich ferner auf die hoheitlichen Bereiche (Monopole) beschränken.

Viertens müssen kantonale Steuerbefreiungen für öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen auch unter dem Stromabkommen weiterhin möglich sein.

Weitere Punkte

Rechtsverhältnisse und Rechtsweg

Swisspower erwartet, dass auf Gesetzesstufe konkretisiert wird, welche Verträge dem Privatrecht und welche dem öffentlichen Recht unterstellt werden. Der Gesetzesentwurf ist zu offen formuliert. Aus Sicht von öffentlich-rechtlich organisierten Energieversorgungsunternehmen im vollständigen Eigentum der öffentlichen Hand ist die generelle Unterstellung von Verträgen unter dem StromVG unter das Privatrecht sowie die Zuweisung dieser Streitigkeiten an das Zivilgericht nicht sachgerecht und weder im Interesse der Kundschaft noch im Interesse von öffentlich-rechtlich organisierten Energieversorgungsunternehmen.

Wasserkraftreserve

Die Verpflichtung zur Teilnahme an der Wasserkraftreserve (vgl. Art. 8 b^{bis} StromVG) ist abzuschaffen. Die obligatorische Wasserkraftreserve ist mit einem Stromabkommen nicht mehr haltbar. Einerseits reduziert das Stromabkommen den Bedarf nach einer Stromreserve, zudem stellt die Verpflichtung einen Wettbewerbsnachteil für Schweizer Kraftwerksbetreiber im europäischen Kontext dar. Eine Verpflichtung scheint zudem – neben allen anderen Problemen – nicht konsistent mit den EU-Vorgaben zu Reserven und staatlichen Beihilfen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für erläuternde Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Swisspower AG

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

Ronny Kaufmann
CEO

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

Anne Wolf
Director Public Affairs and Communications