

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Per Email an: mohamed.benahmed@bfe.admin.ch;
martin.michel@bfe.admin.ch

Bern, 14. November 2022¹

Vernehmlassung zur Verordnung über den Einsatz von Reservekraftwerken für den Winter 2022/2023

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Benahmed, sehr geehrter Herr Michel

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2022 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung des o.g. Verordnungsentwurfs teilzunehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit. Die vorliegende Stellungnahme wurde in Zusammenarbeit mit der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltkonferenz erstellt.

I. Allgemeine Beurteilung

Die EnDK begrüsst die Verordnungsvorlage im Grundsatz, die ergänzend zur bestehenden Wasserkraftreserve die Vorhaltung weiterer Reservekraftwerke zur Stärkung der Versorgungssicherheit im Winter vorsieht. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Reserve kein Mittel zur langfristigen Verbesserung der Versorgungssituation ist, sondern nur in kurzfristigen Notsituationen zum Einsatz kommt. Sie ist kein Mittel zur Behebung einer drohenden, länger andauernden Energiemangellage. Der Ausbau der erneuerbaren Energien im Inland muss deshalb mit aller Kraft vorangetrieben werden.

Was die Winterreserve angeht, so muss aus Sicht der EnDK dringend geklärt werden, wie die Abrufreihenfolge und die Kriterien zum Abruf der einzelnen Reserven definiert sind. Dabei ist insbesondere auch die Verfügbarkeit der Brennstoffe zu beachten. Gleichzeitig muss auch das Zusammenspiel mit den verbrauchsseitigen Massnahmen zeitnah geklärt werden. Insbesondere die relativ milden Massnahmen, wie etwa Verbrauchsbeschränkungen im öffentlichen Raum oder im Privatbereich (Schaufensterbeleuchtung, private Saunen etc.) sind frühzeitig zu treffen – und zwar *bevor* wertvolle Energie aus der Hydroreserve angezapft wird oder umweltschädigende Reservekraftwerke angeworfen werden.

Die Beschaffung der verschiedenen Reserven, insbesondere der Hydroreserve, ist sehr teuer. Deshalb schlagen wir vor, zu prüfen, ob eine Auktionierung der Nachfragereduktion günstiger zu realisieren wäre und ob im Hinblick auf den Winter 2023/2024 eine solche, mindestens ergänzend zu den Produktionsreserven, eingerichtet werden könnte. Sie könnten die Kosten für die Versicherungslösung insgesamt senken.

Die Kantone befürworten, dass die Vorlage neben mit Gas oder anderen Energieträgern betriebenen Kraftwerken auch die Kontrahierung von Notstromaggregaten vorsieht. Auf dieses vorhandene Potenzial sollte in Knappheitssituationen zurückgegriffen werden. Der Einbezug der Notstromaggregate hat jedoch Auswirkungen auf den Vollzug von kantonalen Energie- und Umweltvorschriften, insbesondere Vorgaben zur verpflichtenden Abwärmenutzung. In der Verordnung muss aus unserer Sicht eine Bestimmung eingefügt werden, wonach diese kantonalen Vorgaben temporär ausser Kraft gesetzt werden.

Nachfolgend nehmen wir zu einzelnen Aspekten des Entwurfs Stellung.

¹ Aktualisierte Version im Vergleich zur ersten Version vom 10.11.2022.

II. Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der Vorlage

1. Übersteuerung der kantonalen Energie- und Umweltgesetzgebungen (Art. 13)

Damit Reservekraftwerke und/oder Notstromgruppen zur Verhinderung einer Strommangellage zum Einsatz kommen können, müssen die kantonalen Bestimmungen zur Abwärmenutzung angepasst oder übersteuert werden.

Mit Ausnahme des Kantons Uri haben alle Kantone Bestimmungen zur fachgerechten und vollständigen Abwärmenutzung bei mit fossilen Brennstoffen betriebenen Elektrizitätserzeugungsanlagen gemäss Teil K der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (Art. 1.43 Abs. 1 -3, MuKE 2014) in ihre kantonalen Energiegesetze aufgenommen. Auch bei mit erneuerbaren Brennstoffen betriebenen Elektrizitätserzeugungsanlagen ist die entstehende Wärme fachgerecht und weitgehend zu nutzen.

Die Erstellung von Anlagen zur Notstromerzeugung sowie deren Betrieb für Probeläufe von höchstens 50 Stunden pro Jahr ist ohne Nutzung der im Betrieb entstehenden Wärme zulässig (Art. 1.43 Abs. 4, MuKE 2014).

Das heisst, sowohl der Betrieb von fossil betriebenen Reservekraftwerken wie auch der Betrieb von Notstromaggregaten während mehr als 50 Stunden ist gemäss diesen kantonalen Vorgaben nicht zulässig (auch Notstromaggregate dürfen nur bei Vorliegen eines Stromausfalls länger als 50 Stunden ohne Abwärmenutzung betrieben werden). Soll dies zur Verhinderung einer Energiemangellage ermöglicht werden, muss der Bund diese kantonalen Bestimmungen per Notverordnung unter Berufung auf eine unmittelbar bevorstehende Mangellage ausser Kraft setzen.

Überdies enthalten in mehreren Kantonen die Umweltgesetzgebungen Bestimmungen zum Betrieb von Anlagen zur Stromerzeugung aus Verbrennungsmotoren mit unterschiedlichen Brennstoffen (Diesel, Heizöl, Gas, Holz, etc). Sie sind teils aus eidgenössischem Recht abgeleitet, bspw. Verschärfungen von Emissionsbegrenzungen der Luftreinhalteverordnung, teils betreffen sie eigenständiges kantonales Recht. Die betroffenen kantonalen Erlasse müssten in derselben Art angepasst werden, damit die Bundeserlasse und deren Anpassungen gesetzeskonform umgesetzt werden können.

Antrag: Übersteuerung von kantonalem Recht

Um den Betrieb von Reservekraftwerken und Notstromaggregaten zu ermöglichen, muss der Bund die kantonalen Bestimmungen zur Abwärmenutzung sowie allfällige kantonale Luftreinhalte- und Lärmschutzvorschriften unter Berufung auf das Landesversorgungsgesetz während der Dauer des Einsatzes dieser Anlagen ausser Kraft setzen.

2. Aggregate ohne Netzanschluss (Art. 13)

Aus der Vorlage geht nicht hervor, ob auch Notstromaggregate kontrahiert werden können, die nicht ans öffentliche Stromnetz angeschlossen sind. In einer unvorhergesehenen Knappheitssituation wäre der Einsatz auch nicht ans Stromnetz angeschlossener Anlagen zu begrüssen, da sie die Netze entlasten. Es sollte daher klargestellt werden, dass auch Notstromaggregate ohne Netzanschluss in die Reserve aufgenommen werden können.

Antrag: Einfügen eines neuen Absatzes 6 in Art. 13:

⁶ Die Teilnahme an der ergänzenden Reserve kann auch durch Notstromaggregate erfolgen, die nicht an das öffentliche Stromnetz angeschlossen sind.

3. Auktionen für Nachfragereduktion (Artikel 1 Abs. 2)

Die Vorlage sieht bislang keine Massnahmen zum Demand Side Management vor. Es werden lediglich Massnahmen auf der Produktionsseite adressiert. Wie sich bei der ersten Auktionierung für die Wasserkraftreserve gezeigt hat, sind die Kosten für diese Reserve mit rund 296 Mio. CHF sehr hoch. Deshalb schlagen wir vor, zu prüfen, ob eine Auktionierung der Nachfragereduktion günstiger zu realisieren wäre und ob im Hinblick auf den Winter 2023/2024 eine solche eingerichtet werden könnte. Sie könnten die Kosten für die Versicherungslösung insgesamt senken.

Antrag:

Es ist zu prüfen, ob für den Winter 2023/2024 Auktionen zur Nachfragereduktion durchgeführt werden können.

4. Abrufordnung (Art. 15)

Gemäss der Vorlage bestünden in der Reserve drei unterschiedliche Technologien. Zu welchem Zeitpunkt welche Technologie unter welchen Bedingungen zum Zug kommt, wird aus der Vorlage nicht ersichtlich. Zwar gibt Art. 15 «Hauptanliegen und Kriterien» (erläuternder Bericht) vor, nach denen eine Abrufordnung erstellt werden soll. Die konkrete Festlegung dieser Ordnung soll jedoch die ElCom übernehmen. Die Festlegung des Zusammenspiels zwischen den Technologien ist in unseren Augen das zentrale Element der Energiereserve. Es geht hier konkret um eine Abwägung zwischen den Interessen der Gewährleistung der Energieversorgung, der Luftreinhaltung, des Klima- und Umweltschutzes sowie der Bezahlbarkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Abrufordnung gilt es nun zeitnah zu definieren. Sie muss der ElCom die notwendige Flexibilität lassen, in Abhängigkeit der jeweiligen Situation flexibel zu entscheiden, welche Reserve eingesetzt wird – d.h. je nachdem, welche Energiemengen in welchem Zeitraum voraussichtlich fehlen und wie die Prognose für den Füllstand der Speicherseen aussieht. Die Hydroreserve ist aufgrund ihrer hohen Leistungsvorhaltung besonders wertvoll für die Systemstabilität. Die Reservekraftwerke und/oder Notstromaggregate sollten deshalb vorgezogen werden können, wenn der Füllstand der Speicherseen absehbar knapp wird und die Gefahr besteht, dass die nötige Leistung nicht mehr zur Verfügung stehen würde.

Gleichzeitig gilt es, die Abhängigkeit auf die Verfügbarkeit von Brennstoffen, insbesondere auch im Zusammenspiel mit der möglichen Umstellung der Zweistoffanlagen, im Auge zu behalten.

In der Abrufordnung wird zudem die Berücksichtigung des Emissionsverhaltens als Priorisierungsmerkmal ausgeführt. Die Priorisierung der Reservekraftwerke nach Emissionsverhalten und die gebotene Aufsicht über die Erfüllung von gesetzlichen Vorgaben können indes nur durch die für den Vollzug der Umweltvorschriften zuständigen kantonalen Behörde vorgenommen werden. Diese ist deshalb bei der Festlegung frühzeitig einzubeziehen. Die Mehremissionen betreffen verschiedene Luftschadstoffe mit unterschiedlicher Toxizität, Gesundheits- und Umweltrelevanz; bspw. Russ, Stickoxide, Kohlenmonoxid, sowie höhere Lärmbelastungen vor allem in den Nachtstunden. Zudem können die Mehremissionen zu übermässigen Immissionen führen. Eine Bewertung der Emissionen, der Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit, die Prüfung geeigneter Emissionsminderungsmassnahmen und Einordnung der Kosten im Verhältnis zum Nutzen kann nur sinnvoll erfolgen, wenn die genannten Aspekte gesamtheitlich beurteilt werden. Geltendes Umweltrecht und dessen Umsetzung basiert u.a. auf dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die technische und betriebliche Machbarkeit und wirtschaftliche Tragbarkeit von Umweltmassnahmen für deren Anordnung voraussetzt.

Artikel 15 berücksichtigt zwar die Umweltauswirkungen bei der Festlegung der Abrufreihenfolge. Indes werden tiefe Kosten höher gewichtet als schädliche oder lästige Umweltauswirkungen, was letztlich widersprüchlich und kontraproduktiv ist. Eine Anlage, die bezüglich Umweltauswirkungen vorbildlich ausgerüstet ist und Umweltschäden möglichst vermeidet, ist teurer in der Anschaffung und im Betrieb. Wenn sie die notwendigen Anforderungen zur Sicherstellung oder Verbesserung der Versorgungssicherheit erfüllt oder nachgerüstet werden kann, soll ihr aus Kostengründen nicht eine Anlage mit erheblich höheren oder schädlicheren Emissionen vorgezogen werden.

Antrag:

1. Die Kriterien für die Abrufordnung müssen zeitnah definiert werden und sollen der ElCom die nötige Flexibilität lassen, die Reserven so einzusetzen, dass das Gesamtsystem unter Berücksichtigung der jeweiligen Prognosen möglichst stabil bleibt.

2. Die für den Vollzug von Umweltvorschriften zuständige kantonale Behörde ist zur Berücksichtigung der Umweltrelevanz und bei der Festlegung und Priorisierung von Reservekraftwerken frühzeitig einzubeziehen. In der Reihenfolge der Abrufbedingungen sind die Umweltauswirkungen unter Abs. 2, Bst. d und Bst. e den Kosten, Abs. 2, Bst. c, vorzuziehen.

5. Kriterien des konkreten Abrufs festlegen (Art. 16 Abs. 3)

Neben der noch offenen Abrufordnung sind die Kriterien für den konkreten Abruf, den Swissgrid vornehmen soll, unklar. In Artikel 16 Abs. 3 heisst es, dass die Netzgesellschaft den Abruf «nach der Abrufordnung und diskriminierungsfrei» vornehmen soll. Da die Bestimmung keine Priorisierung enthält, erscheint fraglich, wie Swissgrid im Zweifelsfall entscheiden soll; Zielkonflikte sind mit dieser Formulierung vorprogrammiert.

Antrag:

In Art. 16 Abs. 3 ist klarzustellen, nach welchem Prinzip die Netzgesellschaft die Reserve im Zweifelsfall abzurufen hat.

6. Abrufentschädigung (Art. 17)

Im Hinblick auf einen möglicherweise längerfristigen Betrieb von Reservekraftwerken und Notstromaggregaten, der nach heutigem Kenntnisstand nicht auszuschliessen ist, aber auch für den befristeten, kurzzeitigen Einsatz bis Mai 2023, sind emissionsmindernde Massnahmen möglich, respektive werden notwendig und sind technisch machbar. Die Nachrüstung der Anlagen ist mit Kosten verbunden, deren Entschädigung zu prüfen und ermöglichen ist. Dabei ist dem Gleichheitsgebot in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Bestehende Anlagen, die gesetzeskonform betrieben werden und deren Erstellung und Betrieb mit Aufwand verbunden waren und weiterhin sind, sollen keine Ungleichbehandlung zu ihrem Nachteil erfahren, was letztlich mit unerwünschten Wettbewerbsnachteilen verbunden sein wird. Zu erwägen ist, ob die Höhe der Entschädigung den Mehraufwand bei Anschaffung und Betrieb von bestehenden und umweltkonformen Anlagen angemessen berücksichtigen kann.

Antrag

Die Entschädigung von behördlich angeordneten Umweltmassnahmen ist unter Berücksichtigung des Gleichheitsgebots und bereits getätigter Umweltleistungen geeignet aufzunehmen.

7. Kosten und Finanzierung (Art. 19)

In Kapitel 2, «Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden», wird auf den Mehraufwand im Vollzug hingewiesen. Insbesondere werden Standortkantone einen erheblichen Aufwand erfahren, dessen Abgeltung nicht in jedem Fall durch bestehende Gebührenordnungen abgedeckt ist. In Art. 19 ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Antrag

Behördlicher Mehraufwand zur Wahrnehmung von Umweltvollzungsaufgaben, die nicht durch bestehendes Gebührenrecht abgedeckt ist, soll abgegolten werden.

8. Zusammenspiel mit Massnahmen auf der Nachfrageseite klären

Nicht nur die Abrufreihenfolge und -kriterien innerhalb der produktionsseitigen Reserven gilt es zeitnah zu klären, sondern auch das Zusammenspiel mit den nachfrageseitigen Massnahmen. Es darf nicht sein, dass die letzte Kilowattstunde aus der Hydroreserve turbinert und der letzte Liter Heizöl verbrannt ist, bevor nachfrageseitige Massnahmen getroffen werden. Insbesondere die relativ milden Massnahmen, wie etwa Verbrauchsbeschränkungen im öffentlichen Raum oder im Privatbereich (Schaufensterbeleuchtung, private Saunen etc.) sind frühzeitig zu treffen – und zwar *bevor* wertvolle Energie aus der Hydroreserve angezapft wird oder umweltschädigende Reservekraftwerke angeworfen werden.

Die Kriterien, wann welche verbrauchs- und produktionsseitigen Massnahmen getroffen werden, sind zeitnah und transparent festzulegen, beispielsweise in Abhängigkeit des Füllstandes der Speicherseen,

der erwarteten Importverfügbarkeit, der inländischen Kraftwerksverfügbarkeit sowie des Landesverbrauchs.

Sowohl die Kriterien wie auch die aktuellen Daten sind dort, wo aus sicherheitspolitischen Überlegungen nichts dagegenspricht, öffentlich zu machen, damit Wirtschaft und Bevölkerung sich auf ein Krisenszenario vorbereiten können und auch entsprechende Anreize zum Sparen haben.

Antrag:

Es braucht mehr Transparenz in der Frage, wann welche Massnahmen ausgelöst werden und wie die verschiedenen Massnahmen (produktions- und verbrauchsseitig) zum Zuge kommen.

9. Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer Winterreserve

Wir weisen darauf hin, dass der bestehende Art. 9 StromVG, auf den sich der vorliegende Entwurf stützt, keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer Wasserkraftreserve auf Verordnungsstufe darstellt. Die fehlende gesetzliche Verankerung führt zu zahlreichen Unsicherheiten und Risiken für die beteiligten Akteure, besonders jedoch für Swissgrid, welche die Ausschreibungen der Wasserkraftreserve organisiert und durchführt.² Die Kantone fordern daher den Bund dazu auf, eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Antrag:

Spätestens mit der nächsten Revision des StromVG muss eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Einrichtung einer Wasserkraftreserve geschaffen werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen gerne für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Roberto Schmidt
Präsident EnDK



Jan Flückiger
Generalsekretär EnDK

² Gemäss Art. 9 Abs. 2 StromVG darf der Bundesrat in der Praxis Ausschreibungen ausführen, nicht jedoch Swissgrid.