



Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
Conferenza dals directurs chantunals d'energia

Bundesamt für Energie
Sektion Marktregulierung
3003 Bern
stromvg@bfe.admin.ch

Bern, 18. Dezember 2018

Stellungnahme Vernehmlassung Revision Stromversorgungsgesetz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2018 wurde die EnDK eingeladen, zur Revision des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung:

I Allgemeine Beurteilung

Die Revisionsvorlage hat zum Ziel, den Strommarkt vollständig zu öffnen. Ergänzend dazu werden verschiedene weitere Aspekte neu geschaffen, weiterentwickelt oder präzisiert. Die Vorlage dient somit der **schrittweisen Weiterentwicklung des Strommarktes**, welche von der EnDK grundsätzlich begrüsst wird. Hingegen vermissen wir Vorschläge zur Stärkung der langfristigen Investitionssicherheit in der Wasserkraft. Die Investitionssicherheit ist im Hinblick auf die Erneuerung wichtiger Konzessionen ab Mitte des nächsten Jahrzehnts ein nicht zu vernachlässigender Aspekt, um die Ziele der Energiestrategie 2050 zu erreichen und die Versorgungssicherheit zu erhalten. Im liberalisierten Strommarkt sind Wasserkraftwerksbetriebe mit volatileren Cashflows gegenüber den Monopolstrukturen in ihrer Entstehungszeit konfrontiert. Die heute langfristige Unsicherheit über die Cashflowflüsse erschwert deshalb die Finanzierung von umfangreichen Erneuerungs- und Ausbauinvestitionen. Die im neuen Energiegesetz enthaltenen Massnahmen vermögen dieses Problem ebenfalls nicht langfristig zu lösen. Die EnDK vertritt die Ansicht, dass im Rahmen dieser StromVG-Revision ein **Instrument für die langfristige Investitionssicherheit in die Wasserkraft** integriert werden muss (vgl. auch Kapitel II, lit. i).

Nachfolgend gehen wir auf die einzelnen Aspekte der Revision ein.

II Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der Vorlage

a Marktöffnung und Grundversorgung

Die EnDK hat sich bereits in der Vergangenheit für die vollständige Marktöffnung ausgesprochen. Die heute **ungleichlangen Spiesse** im Strombinnenmarkt benachteiligen insbesondere Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) ohne eigene Verteilnetze. Die Unterteilung des Marktes in Endverbraucher mit einem Verbrauch von mehr oder weniger als 100 MWh Elektrizität versetzt je nach Marktlage die eine oder andere Gruppe in einen

Wettbewerbsnachteil. Darüber hinaus ist die Marktöffnung eine zwingende Voraussetzung für ein künftiges **Stromabkommen mit der EU**. Wir begrüssen deshalb die beabsichtigte Marktöffnung.

Die Möglichkeit der Endverbraucher mit einem Stromverbrauch von weniger als 100 MWh, die **Grundversorgung** zu wählen, begrüssen wir. Damit können sich kleine Endverbraucher vom Beschaffungsaufwand und den damit verbundenen Risiken befreien.

Wir unterstützen zudem den Vorschlag, dass in der Grundversorgung ein **Standardprodukt aus Schweizer Strom** mit einem über die Zeitdauer **steigenden minimalen Anteil von Erneuerbaren Energien** angeboten werden muss. Dass die Endverbraucher in der Grundversorgung auch weitere Produkte wählen können – sofern solche angeboten werden – ist sinnvoll. Im Gegensatz zum Entwurf des Bundesrates schlagen wir jedoch vor, dass in der Grundversorgung nur weitere Produkte angeboten werden können, die einen **minimalen Anteil von Strom aus der Schweiz** enthalten. Grundversorgungsprodukte auf der Basis von ausschliesslich importiertem Strom sollen ausgeschlossen sein.

Antrag: Die EnDK unterstützt die vollständige Marktöffnung. In der Grundversorgung sollen nur Produkte angeboten werden können, die einen **minimalen Anteil Schweizer Strom** enthalten. Das primäre Standardprodukt soll, wie vorgeschlagen, aus hundert Prozent Schweizer Strom und einem über die Zeitdauer steigenden minimalen Anteil erneuerbarer Energie bestehen.

b Speicherreserve

Die EnDK begrüsst grundsätzlich die Einführung einer Speicherreserve als temporäre «Versicherungslösung» zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Für die Kantone ist die Speicherreserve lediglich ein **Instrument zur Sicherung der Versorgung** für voraussehbare, angespannten Versorgungsperioden. Sie trägt wenig zur langfristigen und strukturellen Sicherung einer klimaneutralen schweizerischen Elektrizitätsversorgung bei.

Die Speicherreserve ist ein Eingriff in den Strommarkt, dessen Auswirkungen jedoch begrenzt bleiben, wenn sie wie beschrieben zur Anwendung kommt. Es handelt sich um ein neues Instrument, zu dem weder im In- noch im Ausland praktische Erfahrungen vorliegen.

Das StromVG sieht vor, dass sich die **Verantwortung für die Umsetzung** der Bundesrat, die ElCom und der Übertragungsnetzbetreiber teilen. Wir sind nicht überzeugt, dass sich die Regelungsvorschläge auf einen bereits weit entwickelten Prozessablauf abstützen. Letztlich handelt es sich um ein Instrument, das quasi zur letzten Absicherung des Netzbetriebes eingesetzt wird und bei dem sich unklare Regelungen lähmend auf die seltene Anwendung auswirken können. Wir sind deshalb der Ansicht, dass bis zur Publikation der Botschaft der Bund den Anwendungsprozess mit den Partnern präzise klären muss.

Skeptisch steht die EnDK der Möglichkeit gegenüber, **Preisobergrenzen** für Vorhalteentgelte zu bestimmen. Die Speicherreserve darf kein Instrument zur Preisregulierung werden. Wir sind der Ansicht, dass allfällige Wettbewerbsabsprachen durch kartellrechtliche Instrumente bekämpft werden müssen. Allenfalls sind im StromVG für missbräuchliche Absprachen abschreckende Bussen festzulegen. Die EnDK vertritt zudem die Ansicht, dass im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen werden soll, dass die Speicherreserve allenfalls zur Preisregulierung eingesetzt wird.

Um die Gefahr eines mangelnden Wettbewerbs entgegenzuwirken, ist die **Technologieoffenheit** von zentraler Bedeutung. Zwar wird diese im Gesetz für die Speicherreserve verankert, gleichzeitig jedoch durch andere Bestimmungen begrenzt bleiben (siehe Abschnitt II.j.).

Antrag: Die EnDK unterstützt grundsätzlich die Einführung einer Speicherreserve. Die EnDK ist jedoch nicht überzeugt, dass sich die vorgeschlagene Regelung der Verantwortlichkeiten auf einen genügend durchdachten Anwendungsprozess abstützen. Dies hat allenfalls noch zu erfolgen. Die EnDK lehnt Preisobergrenzen ab. Absprachen unter den Anbietern sind kartellrechtlich zu sanktionieren. Im Gesetz soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Speicherreserve nicht zur Preisregulierung eingesetzt werden darf. Die technologieoffene Ausgestaltung wird ausdrücklich begrüßt.

c **Netznutzungstarife**

Die EnDK unterstützt die **Anpassung der Gewichtung von Leistung und Arbeit** zur Bestimmung der Netzentgelte. Ebenso unterstützt sie die beabsichtigte Regelung zur **Wälzung der Netzkosten** zwischen den Netzebenen und die Einführung des **«Betragsnetto-prinzips»**. Letzteres leistet einen Anreiz zur Optimierung der Netzkosten durch den gezielten Einsatz von dezentralen Energieproduktionen und Flexibilitäten.

Antrag: Zustimmung zu Art. 14 Abs. 3, 3^{bis}, 3^{ter}

d **Messwesen**

Die EnDK stimmt der vorgeschlagenen **Teilliberalisierung des Messwesens** zu. Sie befürwortet, dass die Messkosten transparent ausgewiesen werden müssen. Ebenfalls als notwendig erachtet die EnDK die Normierung von Verfahren und technischen Anforderungen an den Netzbetrieb.

Antrag: Zustimmung zu Art. 17a, 17a^{bis}, 17a^{ter}

e **Flexibilitäten**

Die EnDK begrüßt die Regelung der **Nutzung von Flexibilitäten bei Endverbrauchern, Erzeugern und Speicherbetreibern**. Es ist nachvollziehbar, dass dadurch auch Investitionen in die Netzinfrastruktur teilweise begrenzt werden können. Wir unterstützen auch ausdrücklich die gesetzliche **Zuweisung des Eigentums** an der Flexibilität an jene, die sie bereitstellen.

Antrag: Zustimmung zu Art. 17b^{bis}

f **Datenmanagement, Datensicherheit, Datenschutz**

Die Daten gehören den Endverbrauchern, Erzeugern oder Speicherbetreibern. Im Kontext des Netzbetriebes müssen sie allen beteiligten Akteuren gleichermaßen offen zur Verfügung stehen. Die Stromversorgung wird in den kommenden Jahren **zunehmend abhängiger von datengetriebenen Systemen**. Daten gestützte Prozesse sind dann effizient, wenn Standards überbetrieblich durchgesetzt und die Zahl der Schnittstellen möglichst geringgehalten werden. Daten gestützte Prozesse sind mit vielen Vorteilen verbunden. So ermöglichen Daten unter anderem kundenorientierte Innovationen. Die

Versorgungssysteme werden dadurch aber auch verletzlicher. Zu beachten ist ferner, dass die exklusive Verfügbarkeit von Daten zu **Wettbewerbsvorteilen** führen kann und andere Unternehmen durch Nachteile im Datenzugriff bewusst benachteiligt werden können. Der Umgang mit Daten, insbesondere auch der **Datenschutz**, wird also immer anspruchsvoller.

Die EnDK begrüsst es, dass die Anforderungen an das Datenmanagement, die Datensicherheit und den Datenschutz ergänzt werden. Es sind Regeln erforderlich, damit sich durchgängige Datenprozesse etablieren können.

Der Bund weist im erläuternden Bericht darauf hin, dass es die vorgeschlagenen Bestimmungen erlauben würden, auch einen **zentralen Datenhub** zu realisieren. Die einschlägige Studie dazu weist auch auf erhebliche volkswirtschaftliche Vorteile einer solchen Lösung hin. Die EnDK ist der Auffassung, dass die Errichtung eines zentralen Datenhubs ins Auge gefasst werden sollte. Folgende Gründe sprechen insbesondere dafür:

- Die Endverbraucher, Erzeuger und Speicherbetreiber haben die Herrschaft über ihre Daten. Sie müssen ihre Daten aber gleichzeitig den Netzbetreibern zur Verfügung stellen und haben deshalb nur eine beschränkte Möglichkeit, selbst über die Verwendung ihrer Daten zu bestimmen. Ein neutraler Datenhub ohne eigene kommerzielle Interessen kann die Daten optimaler treuhänderisch verwalten, als einzelne Datendienstleister oder grössere Netzbetreiber. Ein neutraler Hub kann einen einheitlichen Zugang zu den persönlichen Daten gewährleisten und die Dateneigner im Umgang mit den Daten unterstützen sowie den Schutz ihrer Daten gewährleisten, insbesondere dann, wenn die Daten durch Dritte für andere Zwecke beansprucht werden sollen (Innovationen, Forschung usw.).
- Prozessdaten erfordern Plausibilisierungen, da Datenfehler nicht ausgeschlossen werden können. Im Rahmen eines Datenhubs können dazu Technologien wie künstliche Intelligenz eingesetzt werden, die in kleineren Hubs möglicherweise nicht zur Anwendung gebracht werden können.
- Netzbetreiber und Energielieferanten können auf die nötigen Daten zugreifen, um ihre Aufgaben (Steuerung, Rechnungsstellung, usw.) zu erfüllen. Der Zugriff ist einheitlich geregelt und wird sichergestellt. Die anrechenbaren Kosten für das Datenmanagement entstehen weitgehend an einem Ort und können dort auch von der ElCom überwacht werden.

Aus der Sicht der EnDK erachten wir es als problematisch, wenn auf dem Verordnungsweg ein zentraler Datenhub eingeführt werden könnte. Die EnDK vertritt deshalb die Ansicht, dass im Gesetz ausdrücklich die **Möglichkeit zur Einführung eines zentralen Datenhubs** vorzusehen ist. Dazu sind Anforderungen an die Governance, die Neutralität des Betreibers sowie die Aufgaben des Datenhubs im Dienste der Dateneigentümer zu formulieren. Allenfalls ist auch eine rechtliche Grundlage dafür zu schaffen, dass nichtamortisierbare Investitionen in bereits realisierte dezentrale Datenhubs abgegolten werden können.

Antrag: Zustimmung zu Art. 17b^{ter}, 17c Abs. 3. Ferner beantragt die EnDK, die Möglichkeit der Schaffung eines zentralen Datenhubs im Gesetz zu regeln.

g Nationale Netzgesellschaft

Die EnDK begrüsst grundsätzlich die Bestrebungen des Bundesrats, die schweizerische Beherrschung der **Swissgrid** zu sichern, die Situation in Bezug auf die gesetzlichen Vorkaufsrechte an Swissgrid-Aktien zu klären und die Unabhängigkeit der Gesellschaft zu stärken.

Die vorgeschlagene Regelung zum Kreis der **Vorkaufsberechtigten** und die Festlegung zentraler Fragen bei der Abwicklung von Vorkaufsfällen bringt nach Ansicht der EnDK die in der Vergangenheit vermisste Klarheit.

Dennoch weisen wir darauf hin, dass die grosse Anzahl Vorkaufsberechtigter in der praktischen Umsetzung zu Schwierigkeiten führen kann, wenngleich wir denken, dass der vorgeschlagene Ansatz der Rangfolge hier möglicherweise eine gewisse Abhilfe schaffen kann. Allerdings wäre sicherzustellen, dass die Regel zur Rangfolge bei der Veräusserung nicht zu **Verzögerungen** führt, was sich nachteilig auf die Kapitalmarktfähigkeit der Gesellschaft auswirken würde. So wird z.B. sicherzustellen sein, dass die entsprechenden Vorkaufsrechte – unbenommen des Ranges – gleichzeitig geltend gemacht werden, was eine anschliessende Abwicklung, wohl ähnlich eines Kollokationsplans gemäss SchKG, erforderlich macht. Schon nur darin besteht aber allenfalls ein weiteres Potenzial für neue Rechtsstreitigkeiten, beispielsweise für Fälle, wenn eine Gemeinde gemeinsam mit einem Kanton ein Aktienpaket erwerben möchte und gleichzeitig noch weitere Kantone ein Vorkaufsrecht geltend machen. Die Schaffung der entsprechenden Vorgaben auf Verordnungsstufe sowie der Vollzug in der Praxis in einem geordneten rechtsstaatlichen Verfahren könnten anspruchsvoll werden, weshalb der Vorschlag sehr gut durchdacht sein muss. Wir sind der Ansicht, dass hierzu noch ein beträchtlicher Überprüfungsbedarf besteht, der auch bessere Alternativen nicht ausschliessen sollte.

Dass der Bundesrat schliesslich **Vorschriften zur Bekanntmachung** erlassen soll, begrüssen wir. Der Weg über das SHAB ist sicherlich denkbar, alternativ könnte die EnDK sowie der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband einbezogen werden.

Die angetönte **Beteiligung des Bundes** sehen wir eher kritisch – nicht zuletzt deshalb, weil sich daraus mit Blick auf die Regulierungsbehörde des Bundes Interessenkonflikte ergeben könnten.

In Bezug auf den Vorschlag zur **personellen Entflechtung** sind wir der Ansicht, dass ein striktes Doppelmandatsverbot trotz eines allfälligen rechtlichen Spannungsfelds bezüglich der Vorgaben im dritten EU-Energiebinnenmarktpaket in der gegenwärtigen Situation nicht im Gesamtinteresse wäre. Insbesondere wird auch nicht dargelegt, inwiefern die aktuelle Rechtslage, miteinschliessend die bestehenden einschlägigen statutarischen Vorschriften und die Ausstandsregeln gemäss bestehendem Organisationsreglement, nicht ausreichen sollte, um Interessenkonflikten angemessen zu begegnen.

Im Gegenteil läuft man unseres Erachtens Gefahr, das nötige **Know-how** im Verwaltungsrat zu verlieren, zumal es nicht einfach sein würde, für das Amt qualifizierte Personen in ausreichender Zahl zu finden, die die Branche kennen, aber gleichzeitig genügend unabhängig sind. Darüber hinaus würde durch die Verschärfung auch die Kapitalmarktfähigkeit der Gesellschaft – angesichts der stetigen Investitionen ins Netz ein wichtiger Aspekt – negativ beeinflusst.

Die EnDK begrüsst die **Beibehaltung des Entsendungsrechts zweier Kantonsvertreter** ausdrücklich. Gerade auch für den Fall, dass man wider Erwarten am Doppelmandatsverbot festhalten will, wäre aus unserer Sicht aber klarzustellen, dass Kantonsvertreter auch dann als unabhängig gelten, wenn eine kantonale Beteiligung an einem EVU besteht.

In Bezug auf das Modell zur allfälligen **Suspendierung der Stimmrechte** anerkennen wir, wie bereits erwähnt, die Bemühungen des Bundesrats, die schweizerische Beherrschung der Gesellschaft zu sichern. Das Modell scheint indessen in der Umsetzung sehr komplex

zu sein (Vorgehen während der Generalversammlung; Gewährleistung des Informationsflusses usw.), weshalb aus unserer Sicht die Modalitäten der praktischen Umsetzung vertieft geprüft werden müssen.

Anträge:

Zustimmung zu Art. 18 Abs. 4 und 5 mit der Aufforderung, die Modalitäten zur Geltendmachung des Vorkaufsrechts zu überprüfen;

Ablehnung der vollständigen personellen Entflechtung gemäss Art. 18 Abs. 7. Sollte dennoch am Vorschlag festgehalten werden, wäre klarzustellen, dass Kantonsvertreter auch dann als unabhängig gelten, wenn eine kantonale Beteiligung an einem EVU besteht;

Aufforderung zur vertieften Überprüfung der praktischen Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Regelung zur Stimmrechtssuspendierung gemäss Art. 19b.

h Sunshine-Regulierung

Die EnDK begrüsst den Übergang zur Sunshine-Regulierung. Sie schafft eine erhöhte und transparente **Vergleichbarkeit der Kosten** für die Endkunden und wird durch die Publikation der Daten den Druck auf einen effizienten Netzbetrieb erhöhen. Wir unterstützen die Kompetenz des Bundesrates, falls erforderlich, der Bundesversammlung auch eine **Anreizregulierung** vorlegen zu können. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Wirkung der Sunshine-Regulierung erst mittelfristig Wirkung zeigen wird, da erhebliche Kostenanteile als Folge der investierten Infrastruktur anfallen und sich nur langsam verändern werden. Zudem werden neue Bedürfnisse im Netzbetrieb sowie der Smart-Meter-Rollout zusätzliche Kosten verursachen. Deshalb darf eine erhöhte Kosteneffizienz nicht mit tieferen Netztarifen gleichgesetzt werden.

Antrag: Zustimmung zu Art. 22a

i Langfristige Investitionssicherheit in der Wasserkraft

Die EnDK hat schon wiederholt darauf hingewiesen, dass die **langfristige Investitionssicherheit in die Wasserkraft nicht gewährleistet** ist. Sie hält an dieser Einschätzung fest. Angesichts der Welle an fällig werdenden Konzessionserneuerungen ab Mitte der zwanziger Jahre muss diesem Aspekt jetzt die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Grosse Investitionen in die Erneuerung- oder Leistungssteigerung von bestehenden Wasserkraftwerken werden wie Investitionen in neue Wasserkraftwerke oft als sogenannte Projektfinanzierungen realisiert. Bei der Projektfinanzierung wird der mutmasslich erwirtschaftbare Cashflow (verfügbare Mittel zur Amortisation von eingesetztem Kapital) zum Beurteilungsmassstab der finanzierenden Parteien. Der Cashflow in der «alten Stromwelt» war durch die Monopolstrukturen leicht steuerbar. In der heutigen und zukünftigen Stromwelt bestehen die Instrumente dafür kaum mehr. Die künftigen Cashflows sind stark davon abhängig, wie sich die Marktpreise entwickeln. Zudem strebt die Entwicklung der staatlichen Rahmenbedingungen nach günstigen Endverbraucherpreisen, was zusehends den **Wettbewerb unter den Technologien** befeuert. Technologien mit tiefen Fixkosten pro kWh stehen gegenüber der Wasserkraft dadurch im Vorteil. Längerfristig ist die Wasserkraft deshalb gefährdet, was den Zielen der Energiestrategie 2050 widerspricht und die Versorgungssicherheit schwächt. Die EnDK vertritt die Ansicht, dass nach den ersten

Erfahrungen mit der Marktprämie die Entwicklung einer langfristigen «Versicherungslösung» ins Auge gefasst werden könnte. Wir erwarten hierzu eine Ergänzung der Vorlage.

Antrag: Die EnDK fordert, dass die Revision des StromVG auch ein Instrument umfasst, mit dem die langfristige Investitionssicherheit in die Wasserkraft abgesichert werden kann. Dies kann beispielsweise als eine Form der Weiterentwicklung der Marktprämie verstanden werden.

j **Stärkung der Technologieoffenheit**

Die Stromversorgung wird in der Zukunft zunehmend von Flexibilität in der Erzeugung und der Stromnachfrage sowie von unterschiedlichsten Speicherlösungen abhängig sein. Insbesondere werden saisonale Speicher- oder Verlagerungskonzepte an Bedeutung gewinnen. Damit sich die richtigen Konzepte am richtigen Ort durchsetzen können, ist eine netzdienliche Technologieoffenheit von grosser Bedeutung. Diese ist nach wie vor nicht vollständig gewährleistet. Gemäss StromVG sind Kraftwerke für den Eigenbedarf an Strom und Pumpspeicherkraftwerke für den Strom zum Antrieb der Pumpen von den Netzentgelten befreit (Art. 4 Abs. 1 Bst. b StromVG). Andere oder neue Speicherkonzepte schulden jedoch das Netzentgelt, was eine erhebliche wirtschaftliche Benachteiligung nach sich zieht. Die EnDK vertritt deshalb die Ansicht, dass alle Speicherkonzepte für das Erbringen von Leistungen, die der Versorgungssicherheit dienen, gleich zu behandeln sind.

Antrag: Neue Speicherkonzepte, die der Versorgungssicherheit dienen, sind als Endverbraucher gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b StromVG gleich zu behandeln.

Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



RR Dr. Mario Cavigelli
Präsident EnDK



Caterina Mattle
Generalsekretärin EnDK