

VOLLE GESTEHUNGSKOSTEN IN DIE GRUNDVERSORGUNG

Die Regulierung der Grundversorgung geht weiter – weiter weg vom Markt?

Markus Flatt

Dr. oec. HSG, Partner

EVU Partners AG, Aarau, markus.flatt@evupartners.ch

10. September 2018

Lead

Stromproduzenten, welche gleichzeitig Endkunden in der Grundversorgung beliefern, können ab 2019 ihre Gestehungskosten vollständig dieser Kundengruppe in Rechnung stellen. Das Parlament hat dieser vom Ständerat initiierten Gesetzesanpassung in der Wintersession 2017 letztlich zugestimmt. Dabei gilt dieses „Privileg“ nur für erneuerbare Energie aus der Schweiz und ist befristet bis Ende 2022. Anschliessend plant der Bund die volle Marktöffnung. Entsprechend darf gespannt beobachtet werden, was nun mit den Endkundenpreisen passiert. Mit vollen Gestehungskosten in Richtung Marktöffnung? Produzenten und Grundversorger sollten die mittelfristigen Realitäten nicht aus den Augen verlieren und dürfen auf weiter steigende Marktpreise hoffen.

1 ANPASSUNG DER REGULIERUNG DER GRUNDVERSORGUNG PER 1. JANUAR 2019

Mit dem neuen Artikel 6 Abs. 5^{bis} des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) hat das Parlament unter dem Deckmantel der Strategie Stromnetze eine zusätzliche temporäre Unterstützung der Schweizer Stromproduzenten, insbesondere der Schweizer Wasserkraft, beschlossen. Dieser Kompromiss ist befristet und direkt an die Marktprämie für die Grosswasserkraft gemäss Art. 30 des Energiegesetzes (EnG), welche bis Ende 2022 befristet ist, gekoppelt. Dies verbunden mit der Aufgabe an den Bundesrat bis Ende 2019 für die Zeit ab 2023 ein neues „Marktdesign“ – ein Begriff der offenbar mehr Markt und weniger Regulierung postulieren will – zu erarbeiten.

Stein des Anstosses für diese Anpassung der Regulierung der Grundversorgung war insbesondere die sogenannte Durchschnittspreismethode gemäss Art. 6 Abs. 5 StromVG.¹ Gemäss dieser müssen die grundversorgenden Energieversorgungsunternehmen (EVU) die Vorteile ihres Marktzugangs anteilig an ihre gebundenen Endkunden weitergeben. Konkret hat die ElCom basierend auf dieser gesetzlichen Vorgabe die Anwendung eines einfachen Durchschnittspreises über sämtliche Beschaffungen inklusive Eigenproduktion als maximal anrechenbare Beschaffungskosten in der Grundversorgung verfügt. Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht haben diese Praxis in den

¹ Vgl. dazu auch EVU Partners (2017) Wie weiter mit der Regulierung der Grundversorgung? sowie EVU Partners (2017) Grundversorgung als Angelpunkt von Förderung und Liberalisierung. Erhältlich unter www.evupartners.ch/publikationen.

Fällen der CKW und der REPOWER als gesetzeskonform bestätigt.² Der Ständerat wollte dieser Praxis nun Einhalt gebieten und den Art. 6 Abs. 5 StromVG ersatzlos streichen. Dieses Vorhaben zugunsten der grundversorgenden EVU und zulasten der grundversorgten Endkunden fand indes im Nationalrat keine Unterstützung. Den Kompromiss haben die Räte in der Einigungskonferenz im vergangenen Dezember nun im Art. 6 Abs. 5 bzw. 5^{bis} StromVG wie folgt gefunden:

Art. 6 Abs. 5 StromVG „Die Betreiber der Verteilnetze sind verpflichtet, Preisvorteile aufgrund ihres freien Netzzugangs anteilmässig an die festen Endverbraucher weiterzugeben, nötigenfalls über Tarifierpassungen in den Folgejahren. Für Preisvorteile, die ein Jahr betreffen, das mehr als fünf Jahre zurückliegt, müssen keine solchen Tarifierpassungen mehr vorgenommen werden.“

Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG „Soweit die Betreiber der Verteilnetze die festen Endverbraucher mit Elektrizität aus erneuerbaren Energien beliefern, dürfen sie bis zum Auslaufen der Marktprämie nach Artikel 30 des Energiegesetzes die Gestehungskosten dieser Elektrizität in die Tarifier einrechnen und müssen Preisvorteile nach Absatz 5 nicht miteinrechnen. Dieses Recht gilt nur für Elektrizität aus Erzeugungskapazitäten im Inland abzüglich allfälliger Unterstützungen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und kann Ausnahmen vorsehen.“

Der Gesetzgeber will mit dieser Gesetzesanpassung per 1. Januar 2019 zwei Elemente korrigieren: Erstens eine „harte“ Verjährungsfrist bei den Preisvorteilen (und damit bei der Durchschnittspreismethode) von 5 Jahren etablieren. Zweitens die Durchschnittspreismethode für die Tarifjahre 2019 – 2022 temporär und in Bezug auf inländische Erzeugung von erneuerbarer Energie aussetzen. Während die erste Massnahme vor allem die Regulierungsbehörde unter Zugzwang setzt und die Risiken der betroffenen EVU in Bezug auf die Vergangenheit limitiert, führt die zweite Massnahme zur temporär vollständigen Anrechenbarkeit der Gestehungskosten von inländischen Erzeugungsanlagen erneuerbarer Energie im Rahmen der Grundversorgung (unabhängig von der Höhe der Gestehungskosten bzw. der Marktpreisentwicklung). Diese Mehrbelastung der Endkunden in der Grundversorgung wird dabei politisch zumindest temporär als hinnehmbar beurteilt. Dabei ist diese Anrechenbarkeit als Recht für die betroffenen EVU ausgestaltet. Sollten sich die Marktpreise wie aktuell absehbar weiter erholen und, je nach Situation, die Gestehungskosten sogar wieder übertreffen, kann das EVU die nun günstigere Eigenproduktion auch wieder anteilig, unter Anwendung der aktuell so verpönten Durchschnittspreismethode, am Markt verkaufen (siehe Kapitel 2 nachstehend).

Der Bundesrat hatte nun die Aufgabe, die Umsetzung dieser neuen Gesetzesbestimmung auf Stufe der Stromversorgungsverordnung (StromVV) zu regeln. Diese Neuregelungen befinden sich aktuell in der Vernehmlassung und umfassen insbesondere folgende Vorschläge:

Art. 4 Abs. 2 StromVV „Soweit der Verteilnetzbetreiber seine Endverbraucher mit Grundversorgung nach Massgabe von Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG mit inländisch produzierter Elektrizität aus erneuerbaren Energien beliefert, rechnet er die Kosten dieser Elektrizität wie folgt in den Tarifanteil für die Energielieferung ein:

- a. Er darf die Elektrizität der einzelnen Erzeugungsanlagen höchstens zu ihren Gestehungskosten einrechnen. Dieser Betrag darf nicht über den Gestehungskosten einer effizienten Produktion liegen.

² Vgl. BGE 142 II 451, E. 5.2.8., vom 20. Juli 2016 zum Fall CKW und BVGER A-1344_2015, E. 11.3, vom 20. Juni 2018 zum Fall REPOWER.

b. Er zieht allfällige Unterstützungen vom Betrag nach Buchstabe a ab. Stammt die Elektrizität nicht aus seinen Erzeugungsanlagen, bestimmt sich der Abzug nach Artikel 4a.“

Art. 4 Abs. 3 StromVV „Soweit der Verteilnetzbetreiber seine Endverbraucher mit Grundversorgung nach Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG beliefert, verwendet er für die Stromkennzeichnung die für diese Elektrizität ausgestellten Herkunftsnachweise.

Art. 4a Abs. 1 StromVV „Stammt die nach Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG gelieferte Elektrizität nicht aus Erzeugungsanlagen des Verteilnetzbetreibers, so berücksichtigt er allfällige Einmalvergütungen oder Investitionsbeiträge bei der Bestimmung der höchstens einrechenbaren Kosten wie folgt ...“

Art. 4a Abs. 2 StromVV „Wird eine Einmalvergütung oder ein Investitionsbeitrag später abweichend vom nach Absatz 1 abgezogenen Betrag festgesetzt, so kann der Abzug mit Wirkung ab dem Zeitpunkt dieser Festsetzung entsprechend angepasst werden.“

Art. 4c Abs. 1 StromVV „Auf Verlangen der ElCom weist der Verteilnetzbetreiber nach, dass bei der Lieferung von Elektrizität nach Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG sowohl für eigene als auch für andere Erzeugungsanlagen je Anlage höchstens die Kosten gemäss Artikel 4 Absatz 2 in den Tarifanteil für die Energielieferung eingerechnet worden sind. Gelingt der Nachweis nicht, so dürfen die Kosten nicht nach Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG eingerechnet werden.

Art. 4c Abs. 2 StromVV „Stammt die gelieferte Elektrizität nicht aus Erzeugungsanlagen des Verteilnetzbetreibers, so meldet er der ElCom zwecks Plausibilisierung jährlich je Erzeugungstechnologie die Liefermenge und den durchschnittlich in die Tarife eingerechneten Preis. In Bezug auf Grosswasserkraftanlagen mit einer Leistung von mehr als 10 MW meldet er diese Angaben für jede Erzeugungsanlage einzeln.“

Die Anrechnung von Gestehungskosten wird damit zwar im Sinne des Parlaments nicht nur für Produzenten bzw. eigene Kraftwerksanlagen ermöglicht, sondern auch für andere Grundversorger, welche erneuerbare Energie aus inländischen Anlagen beziehen. Dass nun aber jeder Grundversorger, welcher von diesem Recht Gebrauch machen will, einzelanlagenscharfe Nachweise der Gestehungskosten inklusive des Abzugs von allfälligen Förderungen Dritter erbringen muss, ist absolut nicht praktikabel und limitiert die Gesetzesanwendung erheblich. Dies würde zum Beispiel im Fall von dezentralen Einspeisern von Solarstrom dazu führen, dass jeder Verteilnetzbetreiber, welcher die gesetzlich angeordneten Rückspeisevergütungen vollständig in die Grundversorgung anrechnen will, bei sämtlichen Einspeisern die effektiven Gestehungskosten sowie den konkreten Status einer allfälligen Einmalvergütung erheben müsste. Hier wäre beispielsweise eine vereinfachende Lösung im Fall von Kleinanlagen sehr zu empfehlen. Als Effizienzgrenze könnte dabei zum Beispiel der im jeweiligen Inbetriebnahmejahr geltende KEV-Satz festgelegt werden.³

Der Nachweis der Gestehungskosten und der Abzug allfälliger Förderungen im Fall von eigenen Produktionsanlagen ist demgegenüber unproblematisch. Diese Definitionen sind gemäss Weisung 2-2018 der ElCom bekannt und weitgehend klar. Zudem wurde mit dem WACC „Produktion“ von 4.98% gemäss Weisung 3-2018 auch bezüglich den kalkulatorisch anrechenbaren Zinskosten Klarheit geschaffen.

³ Da die Kostendegression gerade zum Beispiel bei PV-Anlagen stark ist, sollte eine gestehungskosten-basierte Regulierung nicht einfach auf die neusten KEV-Sätze verweisen, sofern nicht im wesentlichen Umfang ungedeckte Gestehungskosten resultieren sollen.

Nicht unter Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG sollen Beschaffungen am Markt fallen, selbst wenn dazu die entsprechenden Herkunftsnachweise für erneuerbare Energie in der Schweiz beschafft werden. Berechtigt für die volle Anrechenbarkeit in der Grundversorgung sollen nur Beschaffungen bei Kraftwerkseigentümern bzw. Produzenten sein, welche den Nachweis der jährlichen Gestehungskosten unter Abzug allfälliger Förderungen ermöglichen. Aus Sicht des BFE liegt die Ermöglichung dieser Nachweise im Interesse der Produzenten:⁴

„Entweder sie [die Produzenten] versuchen, die restliche Elektrizität oder Teile davon zu Gestehungskosten in die Grundversorgung eines Dritten abzusetzen (Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG), müssen dann aber für diesen Teil der Elektrizität auf eine Marktprämie verzichten. Oder aber sie verkaufen die restliche Elektrizität (z.B. weil sie keinen interessierten Grundversorger finden, der ihnen die Gestehungskosten zahlt) ganz oder teilweise am Markt und versuchen, im Falle eines Verkaufs unter Gestehungskosten, den Fehlbetrag mittels Marktprämie zu decken (Art. 30 Abs. 1 EnG).“

Aus Sicht der Verteilnetzbetreiber stellt sich jedoch die Frage, wieso man auf diese Art und Weise höhere Gestehungskosten zulasten seiner Tarife und damit seiner Endkunden übernehmen soll. Diejenigen Verteilnetzbetreiber ohne relevante Eigenproduktion, beschaffen heute ihren Strom am Markt und haben daher grundsätzlich auch weniger Probleme mit der Weitergabe von Preisvorteilen bzw. der Anwendung der Durchschnittspreismethode.⁵ Ihr Interesse besteht nur, sofern sie an steigende Marktpreise, welche über den Gestehungskosten liegen, glauben. Sobald sich dies jedoch manifestiert, wird kein Produzent mehr Interesse an einer kostenbasierten Verrechnung zu Gestehungskosten mehr haben, da die Chancen für höhere Erlöse am Markt steigen. Interesse an einer Anwendung von Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG dürften hingegen vor allem diejenigen Verteilnetzbetreiber haben, welche bereits bestehende Beschaffungsverträge mit Schweizer Produzenten abgeschlossen haben. Inwiefern im Rahmen solcher Verträge aber die harten, kraftwerksscharfen Nachweise von Gestehungskosten abzüglich allfälliger Förderungen möglich sind, hängt vom Einzelfall ab. Vielfach dürften Produzenten, welche Verträge zu oder gar über Gestehungskosten abgeschlossen haben, sich auf den Standpunkt stellen, dass diese Verträge damals zu Marktkonditionen abgeschlossen wurden und dass sie anstelle der freiwilligen Unterstellung unter Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG, lieber den Vertragswert und, je nach Kostendeckung im Vergleich zum Referenzmarktpreis, auch noch die Marktprämie nach Art. 30 EnG beanspruchen. Die Interessenlage wird daher zwischen Produzent und Verteilnetzbetreiber vielfach nicht gleich sein. Die nur temporäre Regelung bis 2022 erschwert eine ordnungskompatible Neuregelung solcher Beschaffungsverträge zusätzlich.

Aufgrund dieser Ausgangslage sowie der erheblichen Prüfungs- und Nachweispflicht dürfte diese neue Gestehungskostenregulierung in der Grundversorgung faktisch primär zum Vorteil der Produzenten mit Grundversorgung sein. Dies ist mit Ausnahme der nicht erneuerbar erzeugten Energie (d. h. Kernenergie) dann gleichbedeutend wie die Streichung der Durchschnittspreismethode. Ob damit der Absicht der Einigungskonferenz genügend Rechnung getragen wird, kann trefflich diskutiert werden.

⁴ Vgl. UVEK (2018) Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Stromversorgungsverordnung; Ziff. 2.2.

⁵ Offene Fragen zur Anwendung der Durchschnittspreismethode, zum Beispiel bei der separaten Beschaffung am Markt für die Grundversorgung einerseits und Marktkunden (back-to-back) andererseits, bleiben vorbehalten.

2 AKTUELLE MARKTPREISENTWICKLUNG

Die aktuelle Marktpreientwicklung stellt die Grundversorgungsregulierung zusätzlich in Frage. Wie in der untenstehenden Abbildung ersichtlich, könnten die durchschnittlichen Spotmarktpreise Schweiz im 2019 den Median der Grundversorgungstarife für grosse, grundversorgte Kunden (C7) überschreiten, wenn sich der aktuelle Trend wieder ansteigender Marktpreise fortsetzt. Dies war letztmals 2010 der Fall. So steigen zwar auch die gestehungskostenbasierten Tarife auf 2019 hin erstmal wieder moderat an, der Median um rund 0.5 Rp./kWh. Welcher Anteil dieses Tarifeffekts bereits auf die erstmalige Anwendung von Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG und welcher auf gestiegene Beschaffungskosten zurückzuführen ist, lässt sich aber noch nicht beurteilen.

Entwicklung Energietarife C7

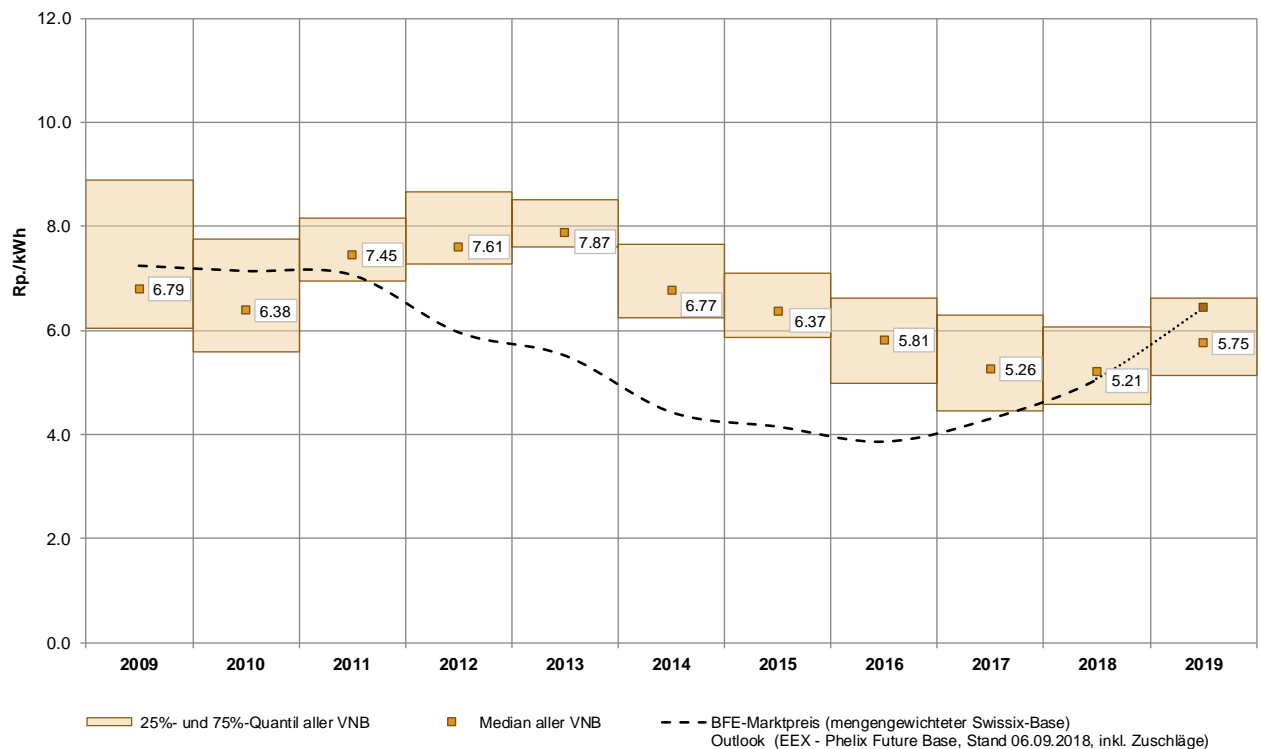


Abbildung 1: Entwicklung Grundversorgungstarife C7 im Vergleich zum Referenz-Spotmarktpreis⁶

Diese Marktpreientwicklung könnte nun die diskutierte Frage der Umsetzung von Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG schon relativ schnell zum toten Buchstaben werden lassen. Sobald nämlich die Marktpreise die jeweiligen Gestehungskosten übertreffen, wird die aktuell verpönte Durchschnittspreismethode plötzlich wieder interessant. So kann den grundversorgten Endkunden ein Durchschnittspreis der nun plötzlich wieder steigenden Marktpreise und der relativ stabilen Gestehungskosten verrechnet werden. Das Recht die je nach Fall wieder tieferen Gestehungskosten nach Art. 6 Abs. 5^{bis} StromVG ausschliesslich in der Grundversorgung anzurechnen, wird dann kein wirtschaftlich orientierter Grundversorger mehr beanspruchen. Umgekehrt wird die Durchschnittspreismethode in der Grundversorgung kein Vorteil-, sondern zum Nachteil der Endkunden wirken. Dies scheint

⁶ Eigene Darstellung basierend auf Rohdaten EICOM 2009 – 2019 zu den Grundversorgungstarifen (Energie) sowie der BFE Referenzmarktpreise gemäss Art. 15 EnFV bzw. gemäss 3b^{bis}, Abs. 2 und 3 EnV.

auch rechtlich zulässig zu sein, wie das Bundesgericht im Fall CKW bzw. nun auch das Bundesverwaltungsgericht im Urteil zum Fall REPOWER bestätigte:⁷

„Das Bundesgericht erachtet die Weitergabe von Preisnachteilen an die Endverbraucher mit Grundversorgung nicht von vornherein als unzulässig. Das Gesetz sieht dies zwar nicht vor, weil der Gesetzgeber offensichtlich davon ausging, dass der Netzzugang (nur) zu Preisvorteilen führt. Es schliesst eine solche Beteiligung der festen Endverbraucher an höheren Marktpreisen aber auch nicht aus. Es wäre in der Tat systemwidrig, so das Bundesgericht, die festen Endverbraucher nur an den Preisvorteilen, aber nicht an Preisnachteilen partizipieren zu lassen.“

Die vorgeschlagene Regelung in Gesetz und Verordnung ist exemplarisch für die Regulierung der Grundversorgung. Sie verdient höchstens das Prädikat „gut gemeint“. Das Parlament beschliesst einen politischen Kompromiss und der Bundesrat bzw. die Verwaltung erlässt dazu nur mit hohem Zusatzaufwand umsetzbare Verordnungsbestimmungen. Die Realität des Marktes überholt dabei die regulatorischen Weiterentwicklungen. Immerhin eines ist dabei positiv: die steigenden Marktpreise werden einige der aktuell diskutierten Probleme, insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit der Schweizer Wasserkraft, mithelfen zu mildern. Inwiefern jedoch im Umfeld steigender Marktpreise eine Marktöffnung und eine Abschaffung dieser Leidensgeschichte der Grundversorgung politisch realisierbar ist, wird sich zeigen müssen.

⁷ BVGER A-1344_2015, E. 11.3 bzw. BGE 142 II 451 E. 5.2.8. Kritischer dazu: SCHOLL (2016) Regulierung der Grundversorgungstarife, in: Jusletter 19.Dezember 2016, S.5.