

GRUNDVERSORGUNG ALS ANGELPUNKT VON FÖRDERUNG UND LIBERALISIERUNG

Markus Flatt

Dr. oec. HSG, Partner

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

20. Juni 2017

Lead

Der Nationalrat hat sich am 30. Mai 2017 mit 111 Ja- zu 58 Nein-Stimmen (und 3 Enthaltungen) für die Trennung der Vorlage über den Um- und Ausbau der Stromnetze („Strategie Stromnetze“) ausgesprochen. Die Thematik der künftigen Grundversorgung gemäss Art. 6 StromVG soll damit zeitnah, aber separat in einem ordentlichen Gesetzgebungsprozess geklärt werden. Damit ist die von Teilen der Branche beabsichtigte, rasche „Lösung“ zur Streichung der Durchschnittspreismethode sowie zugunsten der Schweizer Wasserkraftproduzenten ohne Grundversorgung vorderhand vom Tisch. Die Kommission hat nun den Auftrag, den rechtlichen Rahmen einer Grundversorgungspflicht mit inländischen, erneuerbaren Energien für die gebundenen Endkunden und die Stromversorgungsunternehmen, deren inländische Gestehungskosten im Hinblick auf die Tarifgestaltung berücksichtigt werden sollen, zu klären. Insbesondere der Gewerbeverband und die FDP setzen sich vor diesem Hintergrund wieder verstärkt für eine vollständige Marktöffnung ein.

1 HINTERGRUND

In unseren Beiträgen vom 17. August 2016¹ und vom 4. April 2017² haben wir die aktuelle Diskussion zur Grundversorgung gemäss Art. 6 des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) und zum viel zitierten Bundesgerichtsurteil 2C_681/2015, 2C_682/2015 vom 20. Juli 2016 bereits ausführlich dargestellt und aus Sicht des Autors kommentiert.

Zwischenzeitlich hat die Bevölkerung der Energiestrategie 2050 am 21. Mai 2017 überraschend klar zugestimmt und damit u.a. auch die Fördermassnahmen für erneuerbare Energie auf die inländische Grosswasserkraft mittels einer Marktprämie von max. 1 Rp./kWh gemäss Art. 30 bzw. mit Investitionsbeiträgen gemäss Art. 26 des revidierten Energiegesetzes (EnG) ausgeweitet. Die neue Marktprämie für Grosswasserkraft spielt in die vorliegend diskutierte Frage der Neuregelung der Grundversorgung hinein, da mit Art. 31 Abs. 3 EnG ab 1. Januar 2018 für die berechtigten Energieversorger, welche auch einen Grundversorgungsauftrag haben, neu ein Recht zur Priorisierung der erneuerbaren Energie gewährt wird. Dieses Recht gilt im Sinne von Art. 30 Abs. 2 nicht nur für die Produzenten, sondern auch für Versorger, welche ihrerseits Strom aus Wasserkraft zu langfristigen,

¹ EVU Partners AG (2016) Bundesgericht bestätigt ElCom-Praxis hinsichtlich der Grundversorgung. Erhältlich unter www.evupartners.ch/publikationen.

² EVU Partners AG (2017) Wie weiter mit der Grundversorgung? Erhältlich unter www.evupartners.ch/publikationen.

kostenbasierten Bezugsverträgen übernehmen müssen. Somit ergibt sich für alle marktprämienberechtigten EVU mit Grundversorgung ab dem 1. Januar 2018 aufgrund des neuen Energiegesetzes eine neue Ausgangslage, in dem erneuerbare Energie in der Grundversorgung auf Gesuch hin priorisiert und damit die von der ElCom praktizierte und gerichtlich bestätigte Durchschnittsmethode diesbezüglich nicht zur Anwendung gelangt.

Davon nicht betroffen sind die bei der ElCom hängigen Fälle, welche die Vergangenheit betreffen. Ebenfalls nützt diese über das EnG induzierte Fördermassnahme zulasten der Grundversorgung all denjenigen EVU nichts, welche ihrerseits im Sinne von Art. 30 EnG nicht als Berechtigte gelten. In diesen Fällen ist nach der Gesetzeslage ab 1. Januar 2018 keine Priorisierung von Eigenproduktion in der Grundversorgung vorgesehen und somit die Durchschnittspreismethode der ElCom mit all ihren Konsequenzen³ anzuwenden.

Parallel dazu hat sich die UREK des Nationalrates (UREK-N) mit der eigentlichen Problemstellung der Grundversorgung vertieft auseinandergesetzt. Aufgrund entsprechender Anhörungen von Branchenvertretern hat sie zuhanden des Nationalrates einen vollständig neuen Lösungsvorschlag unterbreitet. Während der Ständerat auf Empfehlung seiner Kommission (UREK-S) kurzerhand die (rückwirkende) Streichung von Art. 6 Abs. 5 StromVG beschloss, ist der Nationalrat diesem eher „brachialen“ Ansatz zur Elimination der nicht gewünschten Durchschnittspreismethode nun nicht gefolgt. Stattdessen hat sich der Nationalrat für eine getrennte Behandlung der Vorlage und eine nochmalige Klärung der entsprechenden Grundlagen ausgesprochen. Der vorliegende Artikel beleuchtet die aktuelle Interessenslage der verschiedenen EVU, die Diskussion im Nationalrat, den an die UREK-N zurückgewiesenen Lösungsvorschlag sowie die damit verbundenen Herausforderungen im Fall einer möglichen Umsetzung und stellt diese in den Kontext einer aufgrund dessen wieder neu aufkommenden Forderung nach der zeitnahen Umsetzung der vollständigen Marktöffnung.

2 INTERESSENLAGEN DER EVU

Die Grundversorgung nach Art. 6 StromVG erhitzt seit Inkrafttreten des StromVG, spätestens mit der Publikation von Art. 4 Abs. 1 Stromversorgungsverordnung (StromVV) Ende 2008, die Gemüter. Während sich die Branche zu dieser Zeit gegen die Verordnungsbestimmung der gestehungskostenbasierten Tarifierung gewehrt hat und diese als „Marktverhinderungsartikel“ bezeichnet wurde, sind heute alle EVU mit Grundversorgung in der glücklichen Lage, dank genau dieser Verordnungsbestimmung ihre Gestehungskosten der Eigenproduktion, welche vielfach deutlich über Marktpreisen liegen, in den Tarifen zulasten ihrer grundversorgten Kunden inklusive einem angemessenen Gewinn⁴ zumindest anteilig zu verrechnen. Damit verbunden ist jedoch die viel diskutierte Zweiteilung des Marktes: Während die grundversorgenden EVU in der aktuellen Tiefpreissituation von der Gestehungskostenregelung profitieren, leiden die Strom produzierenden EVU ohne Grundversorgung unter der anhaltenden Preisbaisse an den Strommärkten. Dies war zum Zeitpunkt der Einführung der Grundversorgung gerade umgekehrt: Während die grundversorgenden EVU sich über die mit Art. 4 Abs. 1 StromVV erheblich limitierten Möglichkeiten zur Gewinngenerierung beklagt hatten, konnten alle EVU am Markt dank attraktiven Marktpreisen hohe Gewinne generieren.

³ Vgl. dazu insbesondere EVU Partners AG (2016) Bundesgericht bestätigt ElCom-Praxis hinsichtlich der Grundversorgung. Erhältlich unter www.evupartners.ch/publikationen.

⁴ Basierend auf einer im Einzelfall nachvollziehbar festzulegenden kalkulatorischen Kapitalverzinsung in Anlehnung an die Regulierung im Stromnetz gemäss Art. 13 Abs. 3^{bis} StromVV. Erfahrungswerte zeigen aktuell Kapitalverzinsungen in der Produktion von zwischen 4.5–5.5%.

Vor diesem historischen Hintergrund könnte man rasch zur Auffassung gelangen, dass die Zeit und die mittelfristig erwartete Preiserholung an den Strommärkten die Problematik selber löst. Nun zeigt sich aber, dass die massiv und anhaltend erodierten Marktpreise den EVU ohne Grundversorgung finanziell stark zusetzen. Entsprechend wird vor diesem Hintergrund über die Konkurswahrscheinlichkeit und die effektive Finanzlage der Schweizer Wasserkraft spekuliert. Nicht zuletzt spielt aktuell die Frage der neuen Wasserzinsregelung in diese Diskussion hinein.⁵ Gleichzeitig wurde mit dem Bundesgerichtsurteil 2C_681/2015, 2C_682/2015 vom 20. Juli 2016 auch die Praxis bei den EVU mit Grundversorgung verschärft, in dem eine vollständige Anrechnung der Gesteungskosten zulasten der Grundversorgung, sofern auch Marktkunden vom gleichen EVU versorgt werden, ausgeschlossen wurde. Mit dieser Rechtsprechung hat sich somit der Vorteil der EVU mit Grundversorgung entsprechend reduziert. Im Vergleich zu EVU, welche ihren Strom vollständig am Markt absetzen müssen, haben diese im aktuellen Preisumfeld jedoch noch immer einen relevanten Vorteil. Wie bereits einleitend dargelegt, kommt neu ab 1. Januar 2018 nun noch die Möglichkeit der Marktprämie bzw. der Priorisierung in der Grundversorgung hinzu. Dies führt zu einer Situation mit sehr unterschiedlichen Interessenslagen innerhalb der Branche (vgl. Abbildung 1), was sich nicht zuletzt auch in der aktuellen Diskussion um die Grundversorgung und um neue Marktmodelle zeigt.⁶

Beschaffungs-/Produktionsart	Grundversorgungsauftrag		Kein Grundversorgungsauftrag	
	😊	☹️	😊	☹️
Reine Marktbeschaffung	😊	Durchschnittspreismethode gilt, jedoch aufgrund tiefer Marktpreise i.d.R. unproblematisch.	😊	Freier Markt.
Langfristige Bezugsverpflichtungen	☹️	Ab 1. Januar 2018 besteht bei Bezugsverpflichtungen aus Schweizer Grosswasserkraft im Sinne von Art. 30 Abs. 2 EnG die Möglichkeit zur Priorisierung dieser Kosten in der Grundversorgung, sofern die Betreiber oder Eigentümer dieser Kraftwerke die Marktprämie ihrerseits nicht selber beanspruchen. Ansonsten gilt die Durchschnittspreismethode; je nach Preis der Bezugsverpflichtung ist auf dem Anteil für Marktkunden ein Verlust zu realisieren.	☹️	Abhängig vom Preis der Bezugsverpflichtung ist am freien Markt aktuell keine angemessene Kostendeckung möglich.
Eigenproduktion Grosswasserkraft	😊	Ab 1. Januar 2018 besteht für die Schweizer Grosswasserkraft im Sinne von Art. 30 Abs. 2 EnG die Möglichkeit zur Priorisierung dieser Kosten in der Grundversorgung.	☹️	Abhängig von der Höhe der Gesteungskosten kann ab 1. Januar 2018 von der Marktprämie von max. 1 Rp./kWh gemäss Art. 30 Abs. 1 EnG profitiert werden. Dies ist ein Betrag zur Begrenzung der fehlenden Kostendeckung.
Eigenproduktion übrige Erneuerbare	😊	Hier gilt das gleiche wie bei der Eigenproduktion aus Grosswasserkraft; gemäss Art. 31 Abs. 2 EnG kann auch die übrige erneuerbare Energie ab 1. Januar 2018 in der Grundversorgung priorisiert werden.	☹️	Für übrige Erneuerbare besteht kein Anspruch auf eine Marktprämie. Abhängig von den effektiven Gesteungskosten ist am freien Markt aktuell keine angemessene Kostendeckung möglich.
Eigenproduktion Kernkraft	☹️	Durchschnittspreismethode gilt, je nach Höhe der Gesteungskosten ist auf dem Anteil für Marktkunden ein Verlust zu realisieren.	☹️	Für Kernkraft besteht kein Anspruch auf eine Marktprämie. Die aktuell resultierenden Verluste sind zu tragen.

Abbildung 1: Übersicht über Kosten-/Fördersituation mit oder ohne Grundversorgung ab 1. Januar 2018 (geltendes Recht).

⁵ Vgl. etwa Meier (2017) Der Wasserkraft geht es besser, als viele denken. Sonntagszeitung, 11. Juni 2017, S. 38.

⁶ Vgl. dazu insbesondere den öffentlich ausgetragenen Diskurs zwischen Axpo und BKW zum künftigen Marktmodell: SRF (2017) Stromriesen im Clinch: Axpo contra BKW. Erhältlich unter <https://www.srf.ch/play/tv/eco/video/stromriesen-im-clinch-axpo-contra-bkw?id=33637ec8-c8d6-4c10-bb68-ce88b984907e>.

3 DISKUSSION UND ENTSCHEID DES NATIONALRATES

Die Diskussion zur Neuregelung der Grundversorgung im Nationalrat basierte auf dem Gesetzesentwurf der UREK-N zu Art. 6 StromVG sowie auf dem Antrag von FDP-Nationalrat Christian Wasserfallen (vgl. Abbildung 2). Er bezeichnete die Absicht eines „Strompflichtkonsums für Privatkonsumenten und KMU“ (Grundversorgung) als erstens sachfremd im Kontext der eigentlichen Vorlage zum „Um- und Ausbau der Stromnetze“ und zweitens als politischen „Sündenfall“.⁷ Aufgrund der Wesentlichkeit und der Tragweite des Eingriffes plädierte Nationalrat Wasserfallen für eine Aufteilung der Vorlage und eine Rückweisung der Neuregelung der Grundversorgung an die Kommission, mit dem Ziel der vertieften Prüfung und der Ausarbeitung einer ordentlichen Vorlage. Inhaltlich sprach sich Wasserfallen gegen eine „Vergoldung“ der Grundversorgung und damit gegen eine „Zementierung“ der Teilliberalisierung aus.

Bisherige Regelung	Zurückgewiesener Entwurf an UREK-N
<p>Art. 6 Lieferpflicht und Tarifgestaltung für feste Endverbraucher</p> <p>1 Die Betreiber der Verteilnetze treffen die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den festen Endverbrauchern und den Endverbrauchern, die auf den Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können.</p> <p>5 Die Betreiber der Verteilnetze sind verpflichtet, Preisvorteile aufgrund ihres freien Netzzugangs anteilmässig an die festen Endverbraucher weiterzugeben.</p>	<p>Art. 6 Grundversorgungspflicht und Tarifgestaltung für feste Endverbraucher</p> <p>1 Die Betreiber der Verteilnetze treffen die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den festen Endverbrauchern und den Endverbrauchern, die auf den Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können. Die gelieferte Elektrizität stammt aus inländischen Kraftwerken, die erneuerbare Energien ohne gesetzliche Unterstützungs- oder Fördermassnahmen produzieren.</p> <p>1^{bis} Der Bundesrat legt die Regeln für die Preisbildung der angemessenen Tarife fest.</p> <p>5 Die Betreiber der Verteilnetze sind verpflichtet, Preisvorteile aufgrund ihres freien Netzzugangs anteilmässig an die festen Endverbraucher weiterzugeben.</p>

Abbildung 2: Synopse zu Art. 6 StromVG: Geltendes Recht und Vorschlag UREK-N.

GLP-Nationalrat Martin Bäumle unterstützte den Antrag Wasserfallen, wies jedoch auf die Entstehung der Vorlage hin.⁸ Die von der UREK-S vorgeschlagene Streichung von Art. 6 Abs. 5 StromVG (inkl. Rückwirkung) hätte die grundversorgten Kunden deutlich mehr belastet. Umgekehrt hätten Vertreter der Kantone und der Branche ein dramatisches Bild über die Auswirkungen der Durchschnittspreismethode und der aktuellen Situation der Schweizer Produzenten gezeichnet sowie eine hohe Grundversorgungsprämie von 1.8 Rp./kWh als Lösung vorgeschlagen. Im Vergleich dazu wäre der Vorschlag im Gesetzesentwurf aus Sicht von Nationalrat Bäumle bereits deutlich besser.

SP-Nationalrat Erich Nussbaumer entgegnete im Namen der UREK-N, dass das Ziel dieser Vorlage nur als Antwort auf den Vorschlag der UREK-S zur Streichung der Durchschnittspreismethode zu

⁷ Parlament (2017) Protokoll des Nationalrats vom 30. Mai 2017. Erhältlich unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40166#votum2>.

⁸ Parlament (2017) Protokoll des Nationalrats vom 30. Mai 2017. Erhältlich unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40166#votum4>.

verstehen sei. Wenn die Durchschnittspreismethode abgeschafft wird, dann möchte die UREK-N, dass die Gesteungskosten von erneuerbaren Energien übernommen werden müssen.⁹ Mehrere Votanten wiesen zudem darauf hin, dass damit insbesondere auch die Benachteiligung der nicht grundversorgenden EVU gemildert würde.¹⁰

Mit dem Entscheid des Nationalrates mit 111 Ja- zu 58 Nein-Stimmen (und 3 Enthaltungen) für die Trennung der Vorlage und zur Rückweisung des Gesetzesentwurfs zu Art. 6 StromVG hat die UREK-N nun die Aufgabe einer vertieften Prüfung des Neuregelungsbedarfs. Diese Prüfung soll insbesondere auch im Kontext der Diskussionen zu einem neuen Marktmodell (z.B. Quotenmodell oder Kapazitätsmärkte) sowie unter Berücksichtigung der Neuregelung der Wasserzinsen erfolgen.

4 AUSWIRKUNGEN DER VORGESCHLAGENEN REGELUNG

Über die Auswirkungen der vorgeschlagenen Neuregelung der Grundversorgung gehen die Meinungen stark auseinander. Gemäss Nationalrat Nussbaumer liegen vom Bundesamt für Energie (BFE) keine gesicherten Datengrundlagen vor, er persönlich sei aber unsicher, ob es damit überhaupt zu Mehrkosten für die grundversorgten Endkunden komme.¹¹ Demgegenüber gehen andere Schätzungen von Mehrkosten zwischen rund CHF 200 und 500 Mio. zulasten der grundversorgten Kunden aus.¹²

Klar ist, dass die Produktionsmenge der Schweizer Wasserkraft im Jahr 2016 rund 36 TWh betragen hat.¹³ Basierend auf den Angaben der ElCom zur Wechselquote bzw. -menge der freien Endkunden belief sich die in der Grundversorgung abgesetzte Menge im Jahr 2016 schätzungsweise auf noch rund 37 TWh.¹⁴ Aufgrund der steigenden Wechselquoten von zugangsberechtigten Endkunden in den freien Markt ist die Menge in der Grundversorgung abnehmend.

Ebenfalls lässt sich die Entwicklung der Tarifsituation in der Grundversorgung der Schweiz anhand der öffentlichen Tarifdaten der ElCom darstellen (vgl. Abbildung 3).

⁹ Parlament (2017) Protokoll des Nationalrats vom 30. Mai 2017. Erhältlich unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40166#votum29>.

¹⁰ Parlament (2017) Protokoll des Nationalrats vom 30. Mai 2017. Erhältlich <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40166#votum26>.

¹¹ Parlament (2017) Protokoll des Nationalrats vom 30. Mai 2017. Erhältlich unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40166#votum29>.

¹² Vgl. etwa Avenir Suisse (2017) Subventionswahn in der Strombranche. Erhältlich unter <https://www.avenir-suisse.ch/subventionswahn-der-strombranche/>; oder Häfliger & Birrer (2017) Der Coup der Stromlobby. Erschienen in Der Bund, 13. Mai 2017, S. 9.

¹³ Vgl. BFE (2017) Elektrizitätsstatistik 2016 – Gesamte Erzeugung und Abgabe elektrischer Energie in der Schweiz. Erhältlich unter http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00541/00542/00630/index.html?lang=de&dossier_id=00769.

¹⁴ Vgl. ElCom (2017) Tätigkeitsbericht der ElCom 2016. S. 29/30. Rund 21 TWh Verbrauch durch marktberechtigten, grössere Endverbraucher; davon knapp 80% am freien Markt in Bezug auf die verbrauchte Energie; bei einem Stromverbrauch von 53.6 TWh (Mittelwert 2006–2015, ohne öffentlichen Verkehr) ergibt dies ein geschätzter Grundversorgungsanteil von rund 36.8 TWh.

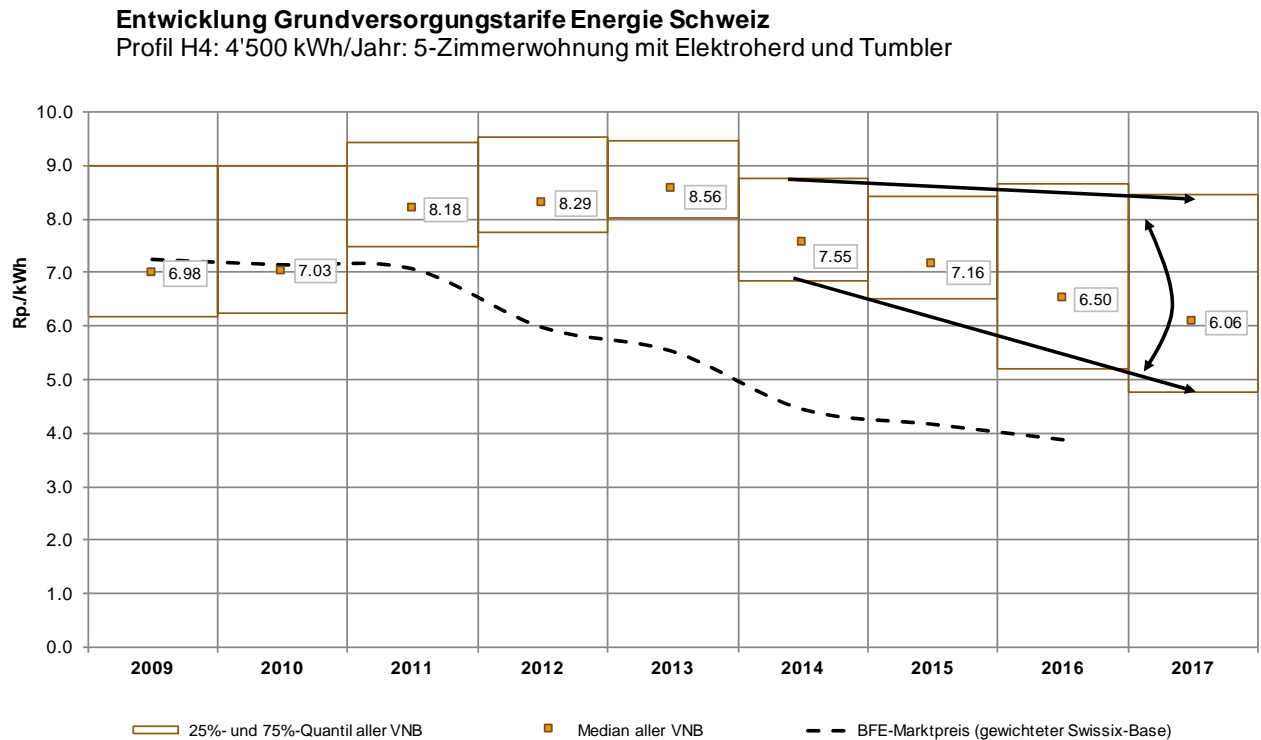


Abbildung 3: Entwicklung der Grundversorgungstarife für einen typischen Haushaltskunden (Profil H4) – tendenziell sinkende Entwicklung ab 2014 bei einer erkennbaren Ausweitung des Spreads zwischen 25% und 75%-Quantil.¹⁵

Die Entwicklung zeigt einerseits den Zusammenbruch der Spotmarktpreise (in Abbildung 3: Jährlich gewichteter Durchschnitt des Swissix-Base). Diese kurzfristigen Grosshandelspreise sind mit den Endkumentarifen natürlich nicht 1:1 vergleichbar. Dennoch zeigt sich, dass die Grundversorgungstarife in den Jahren 2009 und 2010 für die „gefangenen“ Endkunden mehrheitlich sehr attraktiv waren. Ab 2011 fand aufgrund der zunehmend sinkenden Marktpreise eine Entkoppelung der Grundversorgungstarife statt, da diese zu einem wesentlichen Teil auf Gestehungskosten der Eigenproduktion kalkuliert werden. Zeitlich etwas verzögert zeigt sich auch, dass sich die sinkenden Marktpreise zudem auf die Grundversorgungstarife, welche ab 2014 wesentlich zu sinken begannen, auswirken. Im vergangenen Jahr 2016 belief sich der Median des Grundversorgungstarifs für Haushaltskunden noch auf rund 6.5 Rp./kWh. Für Grosskunden in der Grundversorgung (Profil C7) belief sich dieser noch auf rund 5.8 Rp./kWh. Auffallend dabei ist, dass der „Spread“ zwischen den günstigen und teuersten Grundversorgungstarifen deutlich grösser wurde. Hier zeigt sich, dass die Tarife je nach Beschaffungs- und Eigenproduktionsstruktur sowie abhängig von der Beschaffungs- und Preispolitik des einzelnen EVU die Endkunden in der Grundversorgung ihren Strom äusserst günstig (2016: 25% Quantil: 5.2 Rp./kWh) bis zu sehr teuer (2016: 75% Quantil: 8.7 Rp./kWh) beziehen konnten / mussten. Während EVU mit hohen Eigenproduktionsanteilen ihre Tarife nicht oder kaum gesenkt haben, konnten EVU mit hoher bzw. vollständiger Marktbeschaffung die Preisvorteile weitergeben. Dies überprüft die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom), indem sie Bruttomargen (Margen auf Beschaffungs- bzw. Gestehungskosten) von bis zu CHF 95 pro Rechnungsempfänger ohne vertiefte Begründung bzw. Herleitung zulässt (sog. Aufgreifgrenze). Bei einem durchschnittlichen Absatz- und Kundenportfolio entspricht dies erfahrungsgemäss einer zulässigen Vertriebsmarge in der Grundversorgung im Bereich von 1.0 bis 1.5 Rp./kWh. Dies passt aufgrund der Grössenordnung auch etwa mit den von der ElCom im Kontext von Rücklieferarifen

¹⁵ ElCom (2017) Rohdaten Tariferhebungen; BFE (2017) Publikation Spotmarktpreise gemäss Art. 3b^{bis}, Abs. 2 und 3 EnV. Erhältlich unter http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/02073/index.html?lang=de&dossier_id=03136.

veröffentlichten, durchschnittlichen Beschaffungskosten (ohne Eigenproduktion) von EVU, welche fürs 2016 mit einem Median von 5.5 Rp./kWh zwischen 4.4 Rp./kWh (10. Perzentile) und 7.2 Rp./kWh (90. Perzentile) angegeben wurden.¹⁶

Inwiefern sich nun diese Beschaffung im Rahmen der Grundversorgung mit der neuen Regelung von Art. 6 Abs. 1 StromVG generell verteuern würde, ist aufgrund der öffentlichen Datenlage nicht abschliessend zu beurteilen und hängt letztlich mit der bisherigen bzw. mit rückwirkenden Durchsetzung der Durchschnittspreismethode durch die ElCom zusammen. Die ElCom geht davon aus, dass diese bisher von den meisten EVU auf der Basis ihrer Weisung 3/2012 korrekt umgesetzt wurde. Nur rund ein Dutzend EVU sollen dies nicht gemacht haben.¹⁷ Dieses Dutzend dürfte tendenziell grössere Grundversorger umfassen, so dass deren Wirkung auf die Tariflandschaft entsprechend überproportional ausfallen würde. Die neue Regelung würde – abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – dazu führen, dass die EVU mit überwiegender oder ausschliesslicher Marktbeschaffung sich neu zuerst mit erneuerbarer Energie aus dem Inland eindecken müssten. Dies entspricht einer nur für die Grundversorgung geltenden, starren Beschaffungsquote für erneuerbare Energien von 100%. Der Absatz von erneuerbarem Strom soll damit insbesondere für die heute nicht grundversorgenden EVU wie Alpiq oder Axpo an grundversorgende EVU wieder kostendeckend werden.

Die bestehende Ungleichbehandlung innerhalb der Grundversorgung von Endkunden von EVU mit aktuell teurerer Eigenproduktion und von Endkunden von EVU mit aktuell günstiger Marktbeschaffung würde mit der neuen Regelung – abhängig von der konkreten Umsetzung – gemindert. Dies würde jedoch insbesondere für die aktuell mit günstigen Grundversorgungstarifen versorgten Endkunden deutliche Tarifierhöhungen nach sich ziehen. Ebenfalls würden die nicht grundversorgenden Produzenten von Schweizer Wasserkraft, allen voran Alpiq und Axpo, in Bezug auf das Schweizer Stromgeschäft finanziell erheblich profitieren. In beiden Punkten ist diese Regelung der von der UREK-S vorgeschlagenen Streichung der Durchschnittspreismethode überlegen. Hingegen würde sich wohl der „Spread“ der Grundversorgungstarife zulasten der günstigen Tarife verkleinern, der Median steigen und damit die relevante Differenz der Grundversorgungstarife zu den mittels Marktbeschaffungen belieferten Marktkunden in der aktuellen Preissituation verschärft. Diese einseitige Verteuerung der Grundversorgung zulasten der festen Endverbraucher ist denn auch der Hauptkritikpunkt seitens der bürgerlichen Parteien, Gewerbe- und Konsumentenverbänden.

Generell stellen sich zur Umsetzung und damit zur Bezifferung der konkreten Auswirkungen zahlreiche Fragestellungen: Wie wird die „Pflichtbeschaffung“ aufgrund des beschränkten Angebotes an inländischen Erneuerbaren – insbesondere im Winterhalbjahr – allen EVU, mit oder ohne Eigenproduktion, ermöglicht? Was sind die zulässigen (kostendeckenden) Preise für entsprechende Beschaffungen bei Produzenten bzw. wie werden diese überwacht? Welche Freiheitsgrade hätten die Produzenten bei ihrer Zuweisung auf die eigene Grundversorgung bzw. auf dem OTC-Markt? Was passiert bei einem Nachfrageüberhang? Entsteht ein „Run“ auf die günstigsten Kraftwerkskapazitäten nach dem „first come, first serve“-Prinzip? Oder erfolgt die Abwicklung analog zu einem Quotensystem über entsprechende Zertifikatsnachweise? Wie würde man in einen solchen System die Kostendeckung sicherstellen bzw. „Windfall Profits“ vermeiden? Oder braucht es für die Abwicklung einen neuen Indermediär wie die Bilanzgruppe erneuerbarer Energie im Fall der KEV? Würde dieser alle verfügbaren, nicht geförderten, inländische Erneuerbaren zu Gestehungskosten

¹⁶ Vgl. ElCom (2016) Rückliefervergütung gemäss Art. 7 Abs. 2 Energiegesetz. Mitteilung vom 19. September 2016. Erhältlich unter www.elcom.admin.ch.

¹⁷ Vgl. u.a. auch Aussage von Bundesrätin Leuthard: Parlament (2017) Protokoll des Nationalrats vom 30. Mai 2017. Erhältlich unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40166#votum13>.

übernehmen und diese dann den Grundversorgern, allen zu einem einheitlichen Preis, wieder zurückverkaufen? Würde dies auch für diejenigen Grundversorger gelten, welche selber eine Eigenproduktion haben? Was passiert, wenn die Marktpreise für Strom generell wieder steigen und der Absatz zu Gestehungskosten, wie zu Beginn des StromVG, wieder unattraktiv wird? Besteht in diesem Fall eine kostenbasierte Absatzpflicht zugunsten der Grundversorgung seitens der Produzenten?

Vor dem Hintergrund dieser zahlreichen, offenen Fragen ist der Entscheid des Nationalrates aus Sicht des Autors nachvollziehbar. Es gilt zuerst die konkreten Umsetzungsfragen in einem für einen Gesetzgebungsprozess vernünftigen Ausmass zu klären und die konkreten Auswirkungen anhand der bei der ElCom verfügbaren Daten oder mittels entsprechenden Erhebungen bei EVU zu berechnen. Generell dürfte die unzureichende Normendichte in Bezug auf die Grundversorgung im Falle einer solchen Regelung auszuweiten sein. In ihrem Gastkommentar in der NZZ beurteilte Kathrin Föhse diese „fahrig wirkende Ad-hoc-Gesetzgebung“ denn auch als fragwürdig und sprach sich aus Erfahrung bei solch komplexen Regelungstatbeständen für ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren aus.¹⁸

5 FORDERUNG DER VOLLSTÄNDIGEN MARKTÖFFNUNG

Es erstaunt daher auch nicht weiter, dass sich insbesondere die FDP, der Gewerbeverband sowie weitere bürgerliche Exponenten nun wieder vehement für eine zeitnahe, vollständige Marktöffnung aussprechen.¹⁹ Gegen diesen Schritt wehrt sich jedoch insbesondere die SP, weil sie sich um die Zielerreichung der Energiestrategie 2050 aufgrund von billigen ausländischen Stroms fürchtet. Daher dürfte die Aufgabe der UREK nun nicht die isolierte Behandlung der Anpassung von Art. 6 StromVG, sondern der Entscheid über ein neues Marktmodell als Ganzes sein. Inwiefern die finanzielle Situation einzelner EVU, allen voran von Alpiq und Axpo, einer weiteren Sofortmassnahme zusätzlich zur Marktprämie und zu den Investitionsbeiträgen für die Grosswasserkraft bedarf, dürfte die parlamentarische Gretchenfrage bezüglich des gesetzgeberischen Vorgehens sein.

Auch der Bundesrat hat gemäss Art. 30 Abs. 5 EnG den Auftrag der Bundesversammlung, bis 2019 einen Entwurf für die Einführung eines marktnahen Modells zur Ablösung der heutigen Förderungen zu unterbreiten. Dieses neue Marktmodell ist so auszugestalten, dass die Ziele der Energiestrategie 2050 inkl. Sicherung der inländischen Produktion erreicht werden und die vollständige Marktöffnung möglich wird. Damit würde die Grundversorgung auf ihren eigentlichen Zweck der Grund- und Ersatzversorgung mit einem begrenzten regulatorischen Missbrauchsschutz reduziert, die Endkunden frei und Energie- und Förderpolitik durch ein marktnahes Modell, zum Beispiel ein Quotenmodell, zulasten aller Endkunden – egal ob gross oder klein – umgesetzt.

¹⁸ Vgl. Föhse (2017) Zurück an den Absender. Gastkommentar NZZ vom 14. Juni 2017. Erhältlich unter www.nzz.ch.

¹⁹ Vgl. etwa Häne (2017) Freiheit für gefangene Stromkunden. Erschienen im Der Bund vom 2. Juni 2017, S. 7.