



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Energie  
Sektion Marktregulierung  
3003 Bern

gavg@bfe.admin.ch

Basel, 5. Februar 2020

## Regierungsratsbeschluss vom 4. Februar 2020

### Gasversorgungsgesetz

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. Oktober 2019 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unter anderem die Kantone eingeladen, sich zum Entwurf für ein neues Gasversorgungsgesetz (GasVG) vernehmen zu lassen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit und nehmen nachfolgend gerne Stellung. Diese insbesondere auch als Eigentümer der IWB Industrielle Werke Basel, die als grosser Gasversorger in der Region Basel vom geplanten Gesetz stark betroffen ist.

#### *I. Generelle Haltung*

Der Absicht ein Gasversorgungsgesetz zu erlassen und damit eine teilweise, im Endeffekt aber doch erhebliche Marktöffnung vorzusehen, stehen wir kritisch gegenüber. Zwar sehen wir die wettbewerblichen und wettbewerbsrechtlichen Gründe für eine bundesgesetzliche Regelung aufgrund des monopolistischen Charakters der heutigen Gasversorgung und der bestehenden Rechtsunsicherheiten in der marktmässigen Versorgung von Grosskunden. Angesichts der Zielsetzungen der Energiestrategie 2050 und der Notwendigkeit, die Schritte zu einer CO<sub>2</sub>-freien Energieversorgung möglichst bald und zügig anzugehen, halten wir aber eine Öffnung und Regulierung des Gasmarkts, aus der eine Senkung der Endkundenpreise für breite Kundenkreise – entweder über den Marktzugang oder die Tarifregulierung – resultiert, nicht für zielführend.

Im Kanton Basel-Stadt dürfen bereits heute grundsätzlich keine neuen fossil befeuerten Heizungen mehr installiert werden. Dafür wird in den kommenden Jahren die Fernwärme deutlich ausgebaut werden, was zu sukzessiver Ausserbetriebnahme von Teilen des Gasnetzes führen wird, das bis spätestens 2050 ganz stillgelegt werden soll. Vor diesem Hintergrund setzt das GasVG für uns falsche, dem Dekarbonisierungsziel der Schweiz klar widersprechende Anreize. Die bestehenden Handlungsfreiheiten der Kantone, Städte und Gemeinden zur Umsetzung ihrer Energie- und Klimapolitik werden entgegen der Annahme des Bundesrates bedeutend geschmälert – insbesondere wenn der Kreis der liberalisierten Kunden so weit gezogen wird, wie es der Gesetzentwurf vorsieht.

Wir sprechen uns daher dafür aus, auf ein Gasversorgungsgesetz in der vorgeschlagenen Form zu verzichten, sondern den Status quo beizubehalten und den Fokus auf rechtssicherere Regeln für die Marktbeschaffung von industriellen Grosskunden zu legen.

## *II. Marktschwelle*

Die Schwelle, ab der eine marktmässige Versorgung vorgesehen wird, sollte bei einem Jahresverbrauch von mindestens 1 GWh liegen. Die analog zum Strommarkt geplante Schwelle von 100 MWh greift nicht. Strom- und Gasanwendungen unterscheiden sich im Verbrauch, namentlich im Gebäudebereich, sowie betreffend Verwendungszweck substantiell. Während kleinere Kunden Gas vorwiegend zur Raumheizung verwenden, setzen es Grosskunden für industrielle Prozesse ein. Deshalb wird beispielsweise in den Grossverbraucherartikeln in den kantonalen Energiegesetzen zwischen Wärmeverbrauch und dem Stromverbrauch der Faktor 10 angesetzt. Bei einer Schwelle von bloss 100 MWh beim Gasbezug ist das Verhältnis der liberalisierten Kunden zu den nicht liberalisierten daher substantiell grösser als beim Strom. Bereits Mehrfamilienhäuser mit drei Parteien können diese Schwelle von 100 MWh überschreiten. Und auch im Bereich der Gewerbekunden, die nach dem Modell des Bundesrates in erster Linie zusätzlich in den Genuss des Marktzugangs kommen sollen, ist die Gasnutzung zu einem hohen Anteil mit Heizzwecken verbunden. Das geplante GasVG enthält ausserdem auch keine Vorgabe zur ökologischen Qualität des vom marktfähigen Verbraucher bezogenen Gas. Solche Vorgaben sind nur im verbleibenden Teil der Gasgrundversorgung vorgesehen. Damit entsteht ein erheblicher Widerspruch zu den klima- und energiepolitischen Zielsetzungen, die unser Kanton im Einklang mit denen des Bundes verfolgt.

Mit einer Marktschwelle von mindestens 1 GWh Bezug pro Jahr hätten vorwiegend industrielle Kunden, die im internationalen Wettbewerb stehen, die Möglichkeit, ihren Gaslieferanten frei zu wählen. Mit Blick auf die Klimaschutzziele wäre allerdings zu prüfen, ob die Schwelle nicht noch höher angesetzt werden soll. Wir halten einen Wert von 5 GWh Jahresverbrauch für durchaus sinnvoll, was in etwa der heutigen Schwelle gemäss Verbändevereinbarung entspricht.

## *III. Versorgungspflicht*

Eine erhebliche Problematik sehen wir ausserdem in Bezug auf die Frage der Versorgungspflicht der Netzbetreiber. Zwar soll gemäss Gesetzentwurf keine Pflicht zum Anschluss von Endkunden an die Gasverteilnetze bestehen. Andererseits steht es marktfähigen Endverbrauchern frei, beliebige – privatrechtliche – Lieferverträge mit beliebigen Lieferanten zu schliessen, denen der Netzzugang bzw. das Durchleitungsrecht zu gewähren ist. Denkbar ist, dass ein Endverbraucher mehrjährige Lieferverträge abschliesst und es während deren Laufzeit zu einer Stilllegung des Gasnetzes kommen soll. In diesem Fall könnte sich der Endverbraucher auf den Standpunkt stellen, dass er aufgrund des GasVG, das ihm das Recht gibt, Gas frei zu kaufen, einen Versorgungsanspruch hat und ein Recht auf Netzanschluss.

Damit entsteht auf jeden Fall eine Situation, in der der lokale Netzbetreiber, i.d.R. im kommunalen oder kantonalen Eigentum stehend, zumindest faktisch in seiner Entscheidung eingeschränkt wird, wann und in welchem Umfang er sein Gasnetz stilllegt oder weiterbetreibt. Dies ist gerade dann erheblich, wenn – wie im Fall unseres Kantons und der IWB – die politischen und kantonalgesetzlichen Rahmenbedingungen so gestaltet sind, dass ein rascher Umstieg von der in der Stadt Basel flächendeckend vorhandenen Gasversorgung zu einer ebenso flächendeckenden Fernwärmeverversorgung erreicht werden muss. Der Zeithorizont dafür ist nicht 2050 sondern 2035. Und aufgrund der Vorläufe zur planerischen, rechtlichen und finanziellen Vorbereitung sind schon heute Entscheide in Bezug auf die zukünftige Ausprägung des Gasnetzes zu treffen. Insofern stellt sich die Stilllegungsfrage bereits jetzt und nicht erst mittelfristig. Wir gehen dabei auch davon aus, dass die Sachlage in anderen Städten ähnlich ist.

Das GasVG – sofern daran festgehalten werden soll – muss in diesem Punkt klar sein. Netzbetreiber und Gasversorger müssen das Recht zur Stilllegung der Gasversorgung und von Leitungen haben, damit die Klima- und CO<sub>2</sub>-Ziele erreicht werden können. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Gewährleistungs- und Versorgungspflichten der Netzbetreiber widersprechen dem. Dies ist zu ändern.

*IV. Weitere Hinweise*

Soweit am geplanten Vorhaben festgehalten werden soll, haben wir ausserdem die nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Gesetzentwurfs.

<b>Artikel</b>	<b>Antrag</b>	<b>Begründung / Bemerkung</b>
Art. 3 & Art. 4, Abs. 1	Einführung Definition der Netzbetreiber der unterschiedlichen Netzstufen	Die Differenzierung der Netzbetreiber auf unterschiedlichen Netzstufen fehlt. Lokale Netzbetreiber koordinieren insbesondere nicht den Netzbetrieb und die Netzplanung mit ausländischen Netzbetreibern.
Art. 5	Umsetzung von Variante 1	Siehe Hinweise zu Art. 21 und 22.
Art. 5, Abs. 2	Verzicht auf informatives Unbundling	Die Entflechtung von Energielieferant und Netzbetreiber ist im Gesetzentwurf gleich ausgestaltet wie beim Strom. Insbesondere sollen wirtschaftlich sensible Informationen aus dem Netzbetrieb nicht für andere Geschäftsbereiche verwendet werden dürfen. Dies wird in der Praxis kaum umsetzbar sein.  Damit die Dekarbonisierung in der Energieversorgung vorangetrieben werden kann – was insbesondere den zügigen Ausstieg aus der Gasversorgung für Heizzwecke erfordert –, sind die Energieversorgungsunternehmen auf Daten aus dem Netz angewiesen (z.B. für die Planung von Leitungsstilllegungen, die Information und Energieberatung ihrer Kunden und den Wechsel ihrer Heizungen im Zusammenhang mit der Planung von Leitungsstilllegungen).
Art. 6		Durch die Zuweisung von Verantwortlichkeiten an die Netzbetreiber, die Gaslieferanten und den Marktgebietsverantwortlichen soll die Versorgungssicherheit gewährleistet werden. Dieses Ziel dürfte schwer erreichbar sein, wenn mit dem GasVG – ähnlich wie beim StromVG – Wertschöpfungsketten aufgetrennt werden.
Art. 13, Abs. 1	Klärung der Begrifflichkeiten entsprechend den faktischen Rollen	Die Begrifflichkeiten sind nicht trennscharf: Lokale Netzbetreiber können nur Ausspeiseverträge anbieten. Sie kontrollieren nicht die Gaseinspeisung an der Grenze zum Ausland. Ausnahme sind Einspeiseverträge des lokalen Netzbetreibers mit lokalen (Bio-)Gaserzeugern.

Artikel	Antrag	Begründung / Bemerkung
Art. 17, Abs. 2	Unterscheidung für erneuerbar erzeugtes Gas, differenzierte Netznutzungsentgelte	Art. 17 lässt eine notwendige Unterscheidung vermissen. Alle diejenigen, die Gas einspeisen, müssen dem lokalen Verteilnetzbetreiber ein Netznutzungsentgelt entrichten. Das trifft auch die Erzeuger von Biogas oder synthetischem Gas, womit diese gegenüber dem heutigen Zustand verteuert werden. Dies widerspricht der Energiestrategie 2050 des Bundes, mit der erneuerbare Energien gefördert werden sollen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass im Strombereich für die Einspeisung von Strom beispielsweise aus Photovoltaik-Anlagen dem Netzbetreiber kein Entgelt zu entrichten ist.
Art. 17, Abs. 3	Längere Frist zum Ausgleich von Deckungsdifferenzen vorsehen	Deckungsdifferenzen müssen wegen der witterungsbedingten grossen Schwankungen im Gasbezug nicht nur während 3 Jahren, sondern über einen längeren Zeitraum ausgleichbar sein.
Art. 19, Abs. 1	Kosten für die Stilllegung von Gasleitungen sollen als anrechenbare Netzkosten anerkannt sein	Zur zügigen Umsetzung der Ziele der Energiestrategie 2050 bzw. der CO <sub>2</sub> -Reduktionsvorgaben sind Ausserbetriebnahmen der Gasversorgung mit Stilllegung der (lokalen) Gasverteilnetze vor Ende der regulären Abschreibungsdauern unumgänglich. Die entsprechenden Kosten sollen in den Tarifen Niederschlag finden können.
Art. 21 Art. 22	Umsetzung von Variante 1	Eine Liberalisierung des Messwesens ist abzulehnen. Sie ist angesichts des kleinen Marktes nicht zweckmässig. Es würden u.a. Schnittstellenprobleme zwischen Netzbetreibern und Messdienstleistern entstehen, die mit Regulierungskosten verbunden wären, für die am Ende der Endkunde aufkommen müsste.
Art. 30	Umsetzung von Variante 1	Siehe Hinweise zu Art. 21 und 22.
Art. 31	Streichen der Bestimmung	<p>Von einer Sunshine-Regulierung und der Möglichkeit einer Anreizregulierung ist abzusehen.</p> <p>Die Ergebnisse eines solchen Regulierungsansatzes bzw. die geplanten Vergleiche sind wegen der heterogenen Ausgangslage in der Gasversorgung (teilweise Wettbewerb, lokal unterschiedlich regulierte Monopole mit und ohne Grundversorgung, unterschiedliche Geschwindigkeiten in Bezug auf die Beendigung der Gasversorgung und Stilllegungen des Gasnetzes) nicht aussagekräftig und können keine tragfähige Basis für Regulierungsentscheide sein.</p> <p>Die Entwicklung der Effizienz von lokalen Gasnetzbetreibern</p>

Artikel	Antrag	Begründung / Bemerkung
		<p>lässt sich v.a. im Fall von Stilllegungen nicht belastbar ermitteln. Der vorgesehene Automatismus zur Einführung einer Anreizregulierung auf Basis von Einschätzungen zur Effizienzentwicklung ist daher abzulehnen. Eine Veröffentlichung von Vergleichsergebnissen im Rahmen einer Sunshine-Regulierung greift zudem in den Wettbewerb mit anderen Energieträgern ein und ist deshalb und vor dem Hintergrund des notwendigen Umstiegs auf eine Energieversorgung aus erneuerbaren Quellen nicht wünschbar.</p>
Art. 37	Streichen der Bestimmung	<p>Die Bestimmung wird in Analogie zu Art. 28 StromVG vorgeschlagen. Im Unterschied soll die Erhebungskompetenz aber vom Bundesrat direkt an das BFE und die EnCom delegiert werden. Zudem wird in der Bestimmung weder die Kostennotwendigkeit noch die Angemessenheit einer allfälligen Abgabe gefordert wird. Es werden lediglich sehr unspezifisch die Beobachtung der Versorgungslage und die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden genannt. Ausserdem ist die Überwälzung an die Netznutzer nicht als Kann-Bestimmung formuliert.</p> <p>Aus unserer Sicht entsteht damit eine Norm mit doppelter Unbestimmtheit und unregelmäßigem Ermessensspielraum, die den tarifrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und Leistungsäquivalenz klar nicht genügt. Eine darauf gestützte Belastung der Netznutzer im Sinne einer „Systemleistung“ wäre damit nicht gerechtfertigt. Es ist ausserdem fraglich, ob in der Tat Aufwände in einer Höhe entstehen, die nicht im regulären Budget des BFE resp. der EnCom gedeckt werden können. Die Beobachtung der Versorgungslage verstehen wir grundsätzlich als Aufgabe im Sinne der Sicherung der Landesversorgung, die Sache des Bundes ist. Die kommt auch in Art. 6 nGasVG zum Ausdruck</p>
Art. 41 Abs. 6	Redaktionelle / begriffliche Korrektur	<p>Richtig wäre im ersten Satz von «Anlagen» statt «Anlagenwerten» zu sprechen. Es werden Anlagen aktiviert und abgeschrieben. Diese haben dann zu einem definierten Zeitpunkt einen bestimmten Anlagenwert. Die Anlagenwerte gehen dann in die Kalkulation der anrechenbaren Kapitalkosten des Netzes ein.</p> <p>Anzunehmen ist im Übrigen, dass bei vielen Netzbetreibern die Anlagenwerte in der Betriebs- und der Finanzbuchhaltung wegen der jeweils unterschiedlichen Betrachtungsweisen und auch der historischen Entwicklung nicht gleich sind.</p>

Insgesamt sehen wir auch die Gefahr, dass die Umsetzung des Gesetzes im Rahmen der notwendigen Ausführungsvorschriften zu einem im Vergleich zur relativen Bedeutung des Gasmarkts an der Gesamtenergieversorgung überproportionalen Aufwand für die Versorger und Netzbetreiber führt. In jedem Fall sollte eine möglichst einfache Vollzugsregulierung sichergestellt werden.

Im Übrigen verweisen wir auch auf unsere Antworten im Vernehmlassungsfragebogen.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

**Beilage**  
Fragebogen