



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 MR
Postfach
3003 Bern

marktregulierung@bfe.admin.ch

Basel, 21. Januar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 20. Januar 2015

Bundesbeschluss über die zweite Etappe der Strommarktöffnung – Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Oktober 2014 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK unter anderem die Kantone eingeladen, sich zum geplanten Bundesbeschluss über die zweite Etappe der Strommarktöffnung vernehmen zu lassen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gerne wie folgt.

Insgesamt unterstützen wir, dass der Strommarkt wie vom StromVG vorgesehen vollständig geöffnet wird. Wir teilen die Ansicht, dass sich daraus Vorteile sowohl für die Stromkundinnen und -kunden als auch für die Versorger, insbesondere solche mit innovativen, erneuerbaren Stromprodukte ergeben können. Auch wenn die heutige unvollständige Marktöffnung im Grundsatz gut funktioniert, ist sie längerfristig nicht haltbar und mit wachsenden Unsicherheiten verbunden.

Eine umfassende Öffnung des Strommarktes sollte aber unter Bedingungen geschehen, die ein vernünftiges und langfristig stabiles Funktionieren des Marktes erlauben. Mit Blick auf die gegenwärtige energiepolitische Diskussion in der Schweiz sehen wir hier nun verschiedene Aspekte, weswegen für uns der notwendige stabile Rahmen für die gänzliche Strommarktliberalisierung in der Schweiz noch nicht in ausreichendem Masse gegeben ist.

1. Ein wichtiger Anlass für die vollständige Marktöffnung ist das Strom- bzw. Energieabkommen, über das die Schweiz mit der Europäischen Union bereits seit 2007 verhandelt und das den Zugang der Schweizer Stromwirtschaft zum EU-Binnenmarkt für Strom langfristig gewährleisten soll. Vor dem gegenwärtigen generellen europapolitischen Hintergrund mit den offenen Fragen zur Personenfreizügigkeit erscheint ein baldiger Abschluss der Verhandlungen jedoch unwahrscheinlich. Die Konditionen eines Strommarktvertrages mit der EU sollten u.E. aber bekannt sein, bevor der einheimische Markt liberalisiert wird. Unter diesen Umständen relativieren sich die Argumente für eine rasche Umsetzung des zweiten Marktöffnungsschritts.
2. Die Umsetzung der zweiten Etappe der Strommarktöffnung fällt zeitlich mit der Umsetzung des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 zusammen. Wir sind der Meinung,

dass es zweckmässig wäre, mit der Botschaft zur Marktöffnung zuzuwarten, bis die Beratungen der Energiestrategie abgeschlossen sind. In der Energiestrategie werden wichtige flankierende Massnahmen für eine Marktöffnung definiert, welche sinnvollerweise zuerst beschlossen sollten.

3. Schliesslich macht die vollständige Strommarktöffnung bei den Versorgungsunternehmen den Aufbau eines umfassenden Wechselmanagements notwendig. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen rund um das Messwesen und die Anrechenbarkeit der Kosten. Diese Fragen sind aber Teil der Revision des Stromversorgungsgesetzes (StromVG), welche das Bundesamt für Energie im Sommer 2014 wieder aufgenommen hat. Im Sinne eines koordinierten Vorgehens stellt sich die Frage, warum die vollständige Marktöffnung unabhängig von der StromVG-Revision umgesetzt werden soll.

Angesichts der oben genannten laufenden Prozesse und Vorhaben, die einen erheblichen Einfluss auf die Ausprägung der Strom- bzw. Energiewirtschaft in der Schweiz haben werden, in vielen Punkten aber jeweils noch offen sind, sind wir daher der Meinung, dass die Umsetzung der zweiten Etappe der Strommarktöffnung auf Anfang 2018 verfrüht wäre. Wir teilen hier nicht ganz die Ansicht des Bundesrates, dass die zweite Etappe der Strommarktöffnung in der Schweiz gewissermassen eine Vorleistung für den erfolgreichen Abschluss eines Energieabkommens mit der Schweiz ist. Auch sehen wir grössere Berührungspunkte mit den übrigen energiepolitischen Reformprojekten (Energiestrategie 2050, StromVG-Revision, Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem) als der Bundesrat. Diese grundlegenden Weichenstellungen entscheiden über die künftigen nationalen Rahmenbedingungen. Bevor deren Ausgestaltung nicht abschliessend geregelt ist, erscheint eine detaillierte Festlegung der Modalitäten zur vollständigen Strommarktöffnung wenig zielführend.

Aus diesem Grund erscheint es uns vernünftig, die Inkraftsetzung der zweiten Etappe der Strommarktöffnung erst dann vorzunehmen, wenn die Bedingungen für das Funktionieren eines freien Strommarktes als Gesamtsystem erfüllt sind. Dies spricht unseres Erachtens dafür, den vorgesehenen Bundesbeschluss dem Parlament später als geplant –bspw. zwei bis fünf Jahren – vorzulegen. Sinnvoll wäre sicher, mit der Vorlage auf jeden Fall bis zur Verabschiedung der Energiestrategie 2050 zuzuwarten.

Abgesehen davon sehen wir noch weitere Punkte, die ebenfalls Klärungen benötigen, damit die zweite Etappe der Strommarktöffnung erfolgreich in Kraft gesetzt werden kann, und die dafür sprechen, mit einer modifizierten Vorlage an das Parlament zu gelangen.

- Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Marktöffnung ist es, den Versorgern die notwendige Zeit zu geben, damit diese die erforderlichen Umsetzungsschritte und Systementwicklungen vornehmen können. Wir gehen davon aus, dass nach abschliessender Festlegung aller gesetzlichen Vorgaben drei Jahre zur Verfügung stehen müssten. Die jetzt geplante Zeitachse 2017 / 2018 erscheint damit kurz.
- Noch nicht ausgereift erscheint uns der Vorschlag, die Angemessenheitsprüfung der Preise im WAS-Modell durch die EICom in Abkehr vom „Gestehungskosten-Prinzip“ auf Basis einer Ex-Post-Betrachtung anhand von realisierten Referenzpreisen vorzunehmen. In seinem Vorschlag spricht der Bundesrat dabei lediglich von geeigneten preislichen Vergleichsgrössen – ohne genauer zu erläutern, was darunter zu verstehen ist und wie die Angemessenheitsprüfung mittels Referenzpreis aufgrund einer Vergleichsmarktbetrachtung erfolgen soll. Hier sehen wir Potential für erhebliche Unsicherheiten und Planungsrisiken für die Versorger. Da vorausgesetzt werden kann, dass mit vollständiger Marktöffnung und Wahlfreiheit, alle Kunden die Möglichkeit haben, bei zu hohen Tarifen den Versorger zu wechseln, sollte unserer Ansicht nach hier stärker über eine Preisüberwachung im Sinne von Missbrauchsregelungen nachgedacht werden. Sollte der Bundesrat an der geplanten Angemessenheitsprüfung festhalten, müssten systemlogisch die Endkundenpreise den Benchmark bilden, die im freien

Markt – ausserhalb des WAS-Modells – auf Basis von Gesteigungs- bzw. Beschaffungskosten im Grosshandelsmarkt (plus die marktüblichen Vertriebskosten- und -margen) zustande kommen. Andernfalls ist (wie bei der WACC-Berechnung bzw. der synthetischen Netzbewertungsmethode) mit jahrelangen Verfahren bis vor Bundesgericht zu rechnen. Auch gilt es zu bedenken, dass zahlreiche Faktoren und Risiken (wirtschaftliche Entwicklungen, Wechselkursentwicklung EUR/CHF, Förderung erneuerbarer Energien in der EU etc.) nicht im Einflussbereich der EVU sind.

- Präzise geklärt werden muss u.E. ausserdem, wie mit den von den Versorgern zu tätigen Investitionen für die technische Umsetzung der vollständigen Marktöffnung umgegangen wird. Der alleinige Hinweis darauf, dass gesetzlich bereits festgelegt ist, dass die anfallenden Wechselkosten den Endverbrauchern nicht in Rechnung gestellt werden dürfen, greift zu kurz. Denkbar wäre, diese Systemkosten der geplanten Liberalisierung im Netznutzungsentgelt einzupreisen, womit eine gleichmässige Belastung aller Kunden erreicht werden könnte.
- Es müssten ferner auch Aussagen dazu gemacht werden können, wie bei Engpässen die vorrangige Zuteilung von Kapazitäten an Kunden im WAS-Modell (gemäss Art. 13 Abs. 3 StromVG) erfolgen soll. Bisher sind uns keine technischen Massnahmen bekannt, die dieses ermöglichen. Auch ist es ungewiss, inwiefern sich eine solche Priorisierung – rein netztechnisch gesehen – in einem dynamischen Markt überhaupt vornehmen lässt.

Kritisch erachten wir schliesslich, dass die geplante Vorlage des Bundesrats wichtige Modalitäten zur vollständigen Marktöffnung nicht erwähnt bzw. näher präzisiert, sondern deren abschliessende Regelung erst auf Verordnungsstufe vorsieht. Abgesehen davon, ob damit eine Verletzung des Legalitätsprinzips geschieht, erschwert es dies erheblich, die Tauglichkeit der Gesetzesvorschläge zu beurteilen. Auf Gesetzesstufe sollten u.E. insbesondere die Bedingungen für die Rückführung von kleinen Endkunden in die Grundversorgung sowie für die Überführung aller grossen Endkunden in den freien Markt festgelegt werden, darüber hinaus die Kriterien zur Prüfung der Grundversorgungstarife, falls an der vorgeschlagenen Angemessenheitsprüfung durch die ElCom festgehalten werden soll, sowie die technische Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs mit einer Definition, welche „erforderliche Qualität“ Strom aufzuweisen hat, der in der Grundversorgung geliefert werden muss.

Für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen danken wir Ihnen im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin