



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Preisüberwachung PUE

CH-3003 Bern, PUE, Pa

An den Regierungsrat
des Kantons Basel-Stadt
Rathaus
Marktplatz
4001 Basel

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: OM 496 – 312-1
Sachbearbeiter/in: V. Pannatier
Bern, 05. Februar 2021

Gastarife IWB

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. November 2020 haben die IWB dem Preisüberwacher die für den 01.04.2021 vorgesehene Anpassung der Gastarife zur Stellungnahme unterbreitet. Dazu nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Formelles

Das Preisüberwachungsgesetz (PÜG; SR 942.20) gilt für Wettbewerbsabreden im Sinne des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 und für marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 PÜG). Die IWB verfügen in ihrem Versorgungsgebiet über ein lokales öffentliches Monopol in der Gasversorgung. Damit ist Art. 2 PÜG erfüllt und die Unterstellung unter das Preisüberwachungsgesetz gegeben.

Ist die Legislative oder die Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zuständig für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von den Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder einem marktmächtigen Unternehmen beantragt wird, so hört sie zuvor den Preisüberwacher an. Dieser kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken (Art. 14 Abs. 1 PÜG). Damit verfügt der Preisüberwacher im Falle der Gastarife IWB über ein formelles gesetzliches Empfehlungsrecht.

Preisüberwachung PUE
Einsteinstrasse 2, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01, Fax +41 58 462 21 08
veronique.pannatier@pue.admin.ch
www.preisueberwacher.admin.ch



2. Ausgangslage

IWB hat die Preisüberwachung schon im Jahr 2019 über ihre Absicht informiert, sich dem Branchen-Standard für die Netzkostenkalkulation anzupassen und die Abschreibungsdauern entsprechend zu verkürzen. In seiner Stellungnahme vom 30. August 2019 gestützt auf Art. 14 PÜG hatte der Preisüberwacher sich kritisch dazu geäußert. Durch den Methodenwechsel, der sowohl in der Finanz- als auch in der Kostenrechnung durchgeführt wird, erhöht sich die rechnerische Unterdeckung im Netz, die durch den erwarteten Rückgang des Gasabsatzes in den kommenden Jahren noch verstärkt wird. Gestützt auf die geänderte Kalkulation vertritt IWB die Auffassung, dass eine Erhöhung der Netztarife unvermeidlich sei. Gleichzeitig plant IWB die Senkung der Beschaffungskosten der Energie den Kunden weiterzugeben, was die Erhöhung der Netztarife mehr als kompensiert. In der Summe würde also der Gesamttarif der IWB sinken, trotz der geplanten Erhöhung der Netzentgelte um 30 Prozent.

Die Unterlagen der IWB wurden an drei Videokonferenzen von Vertretern der IWB erläutert. Die Preisüberwachung hatte die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen. Die Auswirkungen der Verkürzung der Abschreibungsdauer auf die Kalkulation wurde anhand von Beispielen aufgezeigt.

Was die korrekte Umsetzung der Branchenregulierung (insb. Verbändevereinbarung) angeht, kann zudem auf den Zertifizierungsprozess durch unabhängige Dritte (vorliegend Polynomics) verwiesen werden. Der Preisüberwacher führt keine systematische Prüfung durch, ob die Rechnungslegung und Kalkulation den Standards und Empfehlungen der Gasbranche entsprechen.

3. Analyse und Empfehlungen

Nachstehend finden sich die Analyse, die formellen Empfehlungen A, B, C, D und Z des Preisüberwachers sowie der Hinweis G.

a) Methodenwechsel bei Abschreibungen

Die Verbändevereinbarung zwischen der Gaswirtschaft und den energieintensiven Betrieben sieht u.a. gewisse Kalkulationsprinzipien und Tarifierungsgrundsätze für Netzentgelte vor. Ebenfalls wurde vom VSG (Verband der Schweizerischen Gasindustrie) ein Branchen-Standard (NEMO) erarbeitet, der für die Ermittlung von Netznutzungsentgelten in lokalen Erdgasnetzen beigezogen werden kann. Die in NEMO enthaltenen Kalkulationshilfen haben dagegen weitgehend Empfehlungscharakter und wurden insbesondere als Hilfestellung für kleinere Unternehmen entwickelt. Der VSG macht namentlich keine verbindlichen Vorgaben zu Abschreibungsdauern oder Kapitalkostensätzen, die in der Tarifikalkulation zur Anwendung kommen sollen. Die Festlegung von Parametern durch einen Branchenverband, die sich direkt auf die Höhe von Netzentgelten auswirkt, wäre aus wettbewerbsrechtlicher Sicht denn auch höchstproblematisch.

Der Preisüberwacher kann nachvollziehen, dass die kartellgesetzliche Marktöffnung einerseits, sowie die Energiepolitik andererseits die Einnahmen der Sparte Gas in einer langfristigen Betrachtung schmälern könnte. Der Reflex, auf diese langfristigen Entwicklungen mit Massnahmen zu reagieren, die zu einer deutlichen Erhöhung der Netzentgelte um 30 Prozent führt, ist dagegen kritisch zu hinterfragen. In einem wettbewerblichen Umfeld wäre eher mit Preis- und Kostensenkungsmassnahmen zu rechnen, wenn tatsächlich mit dem «Wegbrechen» der Nachfrage gerechnet wird. Vorliegend wird das Risiko des prognostizierten Nachfragerückgangs auf die heutigen Erdgas-Kunden überwältigt.

Eine Verkürzung der Abschreibungsdauern von 80 auf 50 Jahre für Gasleitungen führt zu einer deutlichen Erhöhung von kalkulatorischen Kosten. Der jährliche Abschreibungsaufwand für ältere Leitungen erhöht sich massiv. Eine im Jahre 1980 erbaute Leitung müsste neu bis 2030 statt bis 2050 – also innert 10 statt 30 Jahren – abgeschrieben werden. Für eine solche Leitung verdreifacht



sich der jährliche Abschreibungsaufwand. Das vollständige Abschreiben von Leitungen, die weiterhin eingesetzt werden, führt zur Äufnung von stillen Reserven. Ein solcher Effekt ist zu verhindern und sollte keinesfalls durch eine Erhöhung von Preisen für gefangene Kunden finanziert werden.

Es mag zutreffen, dass neu erstellte Gasleitungen in 80 Jahren nicht mehr benötigt werden und deshalb rascher abgeschrieben werden müssen. Inwiefern dies für Anlagen, die bereits ein Alter von 20 oder mehr Jahren erreicht haben, zutrifft, ist dagegen fraglich. Um den Preiserhöhungseffekt abzufedern, hat der Preisüberwacher in seiner Empfehlung vom 30. August 2019 im Sinne eines Kompromisses vorgeschlagen, nur für die neueren Investitionen ab dem Jahr 2000 eine kürzere Abschreibungsdauer vorzusehen. Er hält an dieser Empfehlung fest und bedauert, dass die neu vorgelegte Kalkulation diese Empfehlung nicht berücksichtigt hat.

Empfehlung A

Im Sinne einer Lösungssuche erwartet der Preisüberwacher, dass die **Verkürzung der Abschreibungsdauer von 80 auf 50 Jahren nur für Investitionen, die nach dem Jahr 2000 erstellt worden sind, angewendet wird.**

b) Senkung der Beschaffungskosten

Der Preisüberwacher erachtet die Überwälzung der tieferen Beschaffungskosten auf die Kunden als selbstverständlich. Er hat diesbezüglich mehrere Empfehlungen an den Regierungsrat adressiert, die, bis jetzt, nicht befolgt wurden. Ein solches Vorgehen wäre in einem Wettbewerbsumfeld nicht möglich und könnte als Indiz gesehen werden, dass IWB ihre marktbeherrschende Stellung ausnutzt. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich hohen Gaspreise der IWB und die Ausführungen unter Ziffer f.

Die IWB plant, die tieferen Beschaffungskosten an ihre Endkunden nun zu überwälzen. Der Preisüberwacher begrüsst diesen Schritt, der für die Vollversorgungskunden im Durchschnitt sogar zu einer kleinen Preissenkung führt.

Dennoch wird dieser Rückgang den Anstieg der Netztarife voraussichtlich nur vorübergehend ausgleichen. Die aktuell sehr tiefen internationalen Handelspreise für fossile Energieträger dürften wieder ansteigen, was zu höheren Beschaffungskosten für die IWB führt. Werden diese künftig den Endkunden überwälzt, wird die geplante Erhöhung der Netzentgelte auch für die heutigen Vollversorgungskunden spürbar.

Empfehlung B

Der Preisüberwacher empfiehlt weiterhin, **die Ersparnisse aus der Senkung des Einkaufspreises auf die Kunden zu überwälzen.**



c) Kapitalkostensatz (WACC)

Der Preisüberwacher stellt fest, dass IWB im Jahr 2020 einen WACC-Satz von 4.07 % anwendet. Gestützt auf die neue Empfehlung des VSG für die Berechnung des WACC-Satzes hatte IWB vor, ab 2021 diesen Satz auf 4,95 % zu erhöhen. IWB reichte die Herleitung des WACC-Satzes per E-Mail vom 21. Dezember 2020 nach. Die Anhänge «WACC Merkblatt Fassung 2020» sowie «WACC Rechner 2020» zeigen die Berechnungen auf. Nach den Diskussionen mit der Preisüberwachung hat sich IWB bereit erklärt, einen WACC Satz von 4.2 % anzuwenden, was keinen Einfluss auf die Tarifierhöhung haben soll.

Die Methodik, die neu vom VSG übernommen wurde, orientiert sich an Werten, die der Bundesrat in Anhang 1 der Stromversorgungsverordnung (StromVV) festgesetzt hat. Sie gelten für die Berechnung des WACC-Satzes für Stromnetze. Für Erdgas-Netze sind das Stromversorgungsgesetz (StromVG) sowie die StromVV nicht massgebend.

Zuständige Behörde für die Beurteilung von Erdgas-Preisen ist in der Schweiz die Preisüberwachung. Bereits im November 2011 hat der Preisüberwacher seine Methodik zur Ermittlung der risikogerechten Kapitalverzinsung für Schweizer Gasnetze publiziert.¹ Den Gasnetzbetreibern steht damit eine detaillierte Hilfestellung zur Verfügung, um eine aus Sicht des Preisüberwachers zulässige Rendite des eingesetzten Kapitals zu ermitteln. Diese entspricht dem angemessenen Gewinn im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. b. PüG.

Es erstaunt, dass sich die IWB nicht auf die publizierte Methodik der für Gasnetze zuständigen Preisregulierungsbehörde abstützt. Das der VSG seinen Mitgliedern die Anwendung einer Methodik empfiehlt, die sich an der falschen rechtlichen Grundlage – dem StromVG anstelle des PüG – orientiert, erscheint mehr als fragwürdig, ist hier aber nicht zu beurteilen. Es kann dagegen vorausgesetzt werden, dass den IWB die Rechtslage bekannt ist.

Der Preisüberwacher hat sich wiederholt in der Öffentlichkeit klar von der WACC-Methodik, die in Anhang 1 der StromVV zur Anwendung kommt, distanziert. In seiner Medienmitteilung vom 3. März 2020 hat der Bundesrat angekündigt, die WACC-Methodik für Stromnetze zu überprüfen. Es erscheint deshalb als höchst fragwürdig, den Kapitalkostensatz neu anhand von Vorgaben festzusetzen, die sich in Überarbeitung befinden.

Ungeachtet der Rechtslage und den methodischen Grundlagen erstaunt, dass der aus Sicht des Preisüberwachers bereits überhöhte WACC-Satz zusätzlich auf 4.2 % angehoben werden soll. Angesichts der anhaltend negativen Zinsen wäre viel eher eine Senkung des WACC-Satzes zu erwarten.

Die Kalkulation gestützt auf die Datei «WACC-Rechner» VSG, zielt offensichtlich darauf ab, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Hierzu werden für die Berechnung Input Parameter eingesetzt, die sich völlig der Realität entziehen. Gemäss Merkblatt des VSG, Seite 2, Ziffer 2.1 entspricht der berechnete risikolose Zinssatz (Stand: Ende 2019) 0.45 %. Für das Jahr 2020 publizierte die Schweizerische Nationalbank -0.52 % für Bundesobligationen mit zehnjähriger Laufzeit resp. - 0.71 % für Bundesobligationen mit fünfjähriger Laufzeit.

Werden die letztjährigen Renditen für Bundesobligationen in den «WACC-Rechner» eingesetzt, resultiert bereits ein deutlich tieferer WACC-Satz von 2.72 %, ohne weitere Parameter, die vom Preisüberwacher ebenfalls in Frage gestellt werden, anzupassen. So ergibt sich aus der Anwendung der Methode des Preisüberwachers für die Gasbranche ein noch tieferer WACC-Satz (Vanilla-WACC) von 1,84 %.

¹ https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/studien/schweizer_gasmarktundkostendesnetzzugangs.pdf.download.pdf/schweizer_gasmarktundkostendesnetzzugangs.pdf.



Bezogen auf die Verzinsung des Fremdkapitals sind Anpassungen an den Berechnungen nach Vorgaben des Preisüberwachers denkbar, wenn die effektiven, den Gasnetzen zurechenbaren Zinsaufwände ausgewiesen werden können. Ein WACC-Satz für Gasnetze von über 3 % wäre aber auch unter der Berücksichtigung von besonderen Umständen vorliegend klar abzulehnen.

Abschliessend weisen wir darauf hin, dass bei einem Mechanismus (cost plus-Regulierung) bei dem die Netzkosten inkl. kalkulatorische Verzinsung auf die Tarife überwält werden, das unternehmerische Risiko gering ist. Bei einer sinkenden Nachfrage erhöhen sich die Preise. Diesem Umstand ist bei der Festsetzung des WACC-Satzes Rechnung zu tragen.

Empfehlung C

Im Sinne einer <i>Kompromisslösung</i> empfiehlt der Preisüberwacher wenigstens die Verwendung eines WACC- Zinses von maximal 3 %.

d) Prognostizierte rückläufige Mengen

Die Tarifierhöhung soll auch die fehlenden Einnahmen aus den *erwarteten* rückläufigen Mengen kompensieren. So überwälzt IWB das Risiko auf den Kunden.

Empfehlung D

Der Preisüberwacher empfiehlt, der Kalkulation die beobachteten Mengen – allenfalls kompensiert um jährliche temperaturbedingte Schwankungen – zu Grunde zu legen.



e) Nichtdiskriminierung

Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist die Gleichbehandlung von Kunden innerhalb des Netzmonopols unbestrittenermassen nötig, um die Nichtdiskriminierung sämtlicher Kunden sicherzustellen. IWB darf andere Energieanbieter durch überhöhte Netznutzungsentgelte nicht diskriminieren. Tiefe Netznutzungsentgelte für alle Kunden stellen dagegen keine Diskriminierung dar, auch wenn im Monopolgebiet anderer Gasnetzbetreiber höhere Netznutzungsentgelte verlangt werden.

f) Preisvergleich

Die Erdgas-Tarife für Endkunden der IWB sind vergleichsweise hoch. Dies zeigt die Vergleichswebseite des Preisüberwachers. Es besteht Preissenkungsbedarf. Wie weiter oben ausgeführt, ist die in Aussicht gestellte Reduktion der Gesamttarife nicht ausreichend. Die Netzentgelte sind so zu kalkulieren, dass keine drastische Erhöhung von 30 % resultiert. Dies ist möglich, wenn die oben genannten Empfehlungen befolgt werden.

g) Konzessionsgebühren für die Nutzung des öffentlichen Grund und Bodens

Diese Gebühren stehen nicht im Einflussbereich der IWB. Aufgrund der Tatsache, dass diese Gebühren verbrauchsabhängig den Endkunden überwältigt werden, stellen sie trotzdem eine Preiskomponente dar. Nebst der angemessenen Eigenkapitalrendite, die dem Eigentümer zusteht, erzielt die öffentliche Hand auch mit den Konzessionsgebühren Einnahmen. Eine Senkung der Konzessionsgebühren, könnte die Kosten für den Erdgasbezug für die Endkunden senken.

Hinweis G
Der Preisüberwacher plant, dem Kanton eine entsprechende Empfehlung zu unterbreiten.



4. Abschlussbemerkungen

IWB hält fest, mit der Erhöhung der Netzentgelte keine Energiepolitik betreiben zu wollen. Trotzdem ist nicht von der Hand zu weisen, dass höhere Netzentgelte für Erdgas dazu beitragen, die Kosten eines forcierten Ausstiegs aus dem Erdgas-Geschäft und die Stilllegung von Erdgas-Netzen zu finanzieren. Wo Erdgas- durch Fernwärmenetze ersetzt werden, dürften der IWB die Kunden erhalten bleiben.

Werden kalkulatorische Abschreibungen und die kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Kapitals gleichzeitig erhöht, resultieren höhere Kosten pro verkaufte Einheit Erdgas. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn von einer sinkenden nachgefragten Menge bei gleichbleibenden oder nur leicht sinkenden Kosten ausgegangen wird.

Die geänderte kalkulatorische und prognosenbasierte Optik der IWB vermag allerdings keine 30-prozentige Erhöhung der Netzentgelte zu rechtfertigen. Die Analyse des Preisüberwachers zeigt, dass bei einer moderaten Anpassung der Abschreibungsdauer und einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals gestützt auf die vom Preisüberwacher für Gasnetze publizierte Methode die geplante Erhöhung der Netzentgelte aus Kostensicht nicht rechtfertigbar ist. Gleichzeitig sollte anstelle von einem prognostizierten Nachfrageeinbruch für das Jahr 2021 von der tatsächlich beobachtbaren Nachfrage ausgegangen werden. Die längerfristig erwartete geringere Nachfrage dürfte auch zu geringeren Betriebs-, Unterhalts- und Investitionskosten führen.

Empfehlung Z

Der Preisüberwacher beantragt gestützt auf Art. 14 PÜG auf die Erhöhung der Netzentgelte zu verzichten. Falls die Netzentgelte anhand von kalkulatorischen Netzkosten festgesetzt werden, wird erwartet, dass die Berechnung gestützt auf die vom Preisüberwacher geforderten Anpassungen erfolgen. Dringlich an die Kunden weiterzugeben sind die gesunkenen Beschaffungskosten für Erdgas.

Der guten Ordnung halber weisen wir Sie darauf hin, dass **die zuständige Behörde die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid aufzuführen und, falls sie der bzw. den Empfehlungen nicht folgt, in der Veröffentlichung ihren abweichenden Entscheid zu begründen hat (Art. 14 Abs. 2 PÜG).**

Wir bitten Sie, uns Ihren veröffentlichten Entscheid zukommen zu lassen.

Freundliche Grüsse

Meierhans Stefan
X9IB3X

Digital unterschrieben von
Meierhans Stefan X9IB3X
Datum: 2021.02.03 17:11:15
+01'00'

Stefan Meierhans
Preisüberwacher

Kopie: IWB, Margarethenstrasse 40, Postfach, 4002 Basel

