

13.467

Parlamentarische Initiative
Kostentragungspflicht für Ausgleichsenergie:
Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung
Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des
Nationalrates

vom 4. November 2013

Übersicht

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der jüngsten Vergangenheit im Zusammenhang mit der Anlastung von individuellen Kosten bei der Stromversorgung hatte zu einer rechtlichen Unsicherheit hinsichtlich der Kostentragungspflicht geführt. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates beschloss daher, die bisherige, auf Verordnungsebene enthaltene Regelung für die Kostenanlastung der Ausgleichsenergie, auf Gesetzesstufe zu verankern. Mit der expliziten Nennung des Kostenträgers schafft sie Rechtssicherheit, ohne Eingriff in das bewährte System zu nehmen. Die Rechnungsstellung für Ausgleichsenergie an die Bilanzgruppen durch die nationale Netzgesellschaft ist seit 2009 gängige Praxis und steht im Einklang mit dem bisherigen Branchenverständnis.

Die Kommission nahm den Vorentwurf am 4. November 2013 einstimmig an.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates UREK-N beschloss am 14. Oktober 2013 einstimmig, eine Änderung des Bundesgesetzes über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (StromVG)¹ auszuarbeiten, mit dem Ziel, die bisherige Kostenanlastung der Ausgleichsenergie weiter zu führen und damit die sichere Stromversorgung zu gewährleisten. Sie reichte zu diesem Zweck eine parlamentarische Initiative ein.

Der Beschluss der Kommission wurde ihrer Schwesterkommission des Ständerates (UREK-S) gemäss Artikel 109 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)² vorgelegt. Diese befasste sich an ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2013 mit dem Initiativanliegen und stimmte diesem einstimmig zu.

Die Kommission des Nationalrates arbeitete in der Folge einen Gesetzesvorentwurf aus. Sie wurde dabei vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

Am 4. November 2013 stimmte die Kommission dem Vorentwurf einstimmig zu und schickte ihn in die Vernehmlassung.

2 Grundzüge der Vorlage

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat zu einer rechtlichen Unsicherheit hinsichtlich der Kostentragungspflicht für Ausgleichsenergie geführt. Mit Urteil vom 2. Mai 2013, A-8641/2010 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass das Stromversorgungsgesetz das Ausspeiseprinzip statuiert und Bilanzgruppen im Stromversorgungsgesetz nicht explizit als Zahlungspflichtige vorgesehen sind. Dieses Urteil betrifft die Anlastung von Kosten für die Leistungsvorhaltung von Tertiärregelenergie an Bilanzgruppen, nicht aber die Anlastung von Kosten für die Ausgleichsenergie. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Gerichte für die Anlastung von Kosten für Ausgleichsenergie an Bilanzgruppen gleich entscheiden würden. Im Juni 2013 haben sich in der Schweiz tätige Bilanzgruppen in einem Gesuch an die Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom auf den Standpunkt gestellt, auch keine Kosten für Ausgleichsenergie tragen zu müssen. Das Verfahren ist gegenwärtig sistiert.

Für den stabilen Betrieb des Stromnetzes muss jederzeit gleich viel Strom ins Netz eingespeist werden, wie bezogen wird. Die Bilanzgruppen erstellen bis spätestens

¹ SR 734.7

² SR 171.10

am Vortag (ex ante) Prognosen über ihre voraussichtlichen Strombezüge und -lieferungen (Fahrpläne) und reichen diese der nationalen Netzgesellschaft ein.³

Wird in der Regelzone Schweiz am Tag der Abwicklung mehr Strom bezogen als eingespeist – oder umgekehrt weniger bezogen als eingespeist –, gleicht die nationale Netzgesellschaft diese Abweichungen mit dem Abruf von Regelenergie („Reserveenergie“) aus. Bei der abgerufenen Regelenergie handelt es sich um eine reale physikalische Lieferung. Massgeblich für die benötigte Menge an Regelenergie ist die aggregierte Abweichung der einzelnen Bilanzgruppen. Bezieht eine Bilanzgruppe mehr Strom als angemeldet und eine andere Bilanzgruppe weniger, gleicht sich dies aus und es muss weniger Regelenergie abgerufen werden. Die nationale Netzgesellschaft beschafft in ihrer Funktion als Verantwortliche für das Bilanzmanagement die notwendige Regelenergie mit monatlichen, wöchentlichen und täglichen Ausschreibungen im Voraus.

Am Tag nach der Abwicklung (ex post) beginnt die Abrechnung der Differenzen zwischen Fahrplan und effektiver Stromlieferung (Berechnung der sogenannten Ausgleichsenergie). Im Gegensatz zur Regelenergie handelt es sich bei der Ausgleichsenergie nicht um eine reale physikalische Lieferung, sondern um eine reine Abrechnungsgrösse. Hat die Bilanzgruppe mehr Strom bezogen als mit dem Fahrplan angemeldet, besteht in der Bilanzgruppe eine Unterdeckung. Die nationale Netzgesellschaft stellt der Bilanzgruppe den Marktpreis plus einen Zuschlag multipliziert mit der Anzahl Kilowattstunden der Unterdeckung als sogenannte Ausgleichsenergie in Rechnung. Hat die Bilanzgruppe umgekehrt weniger Strom bezogen als angemeldet, besteht also eine Überdeckung, erhält sie eine Gutschrift für die Kilowattstunden der Überdeckung multipliziert mit dem durch einen Abzug reduzierten Marktpreis. In der Regel besteht zwischen der Bilanzgruppe und den angeschlossenen Teilnehmern eine vertragliche Regelung, wonach der Bilanzgruppenverantwortliche die in Rechnung gestellten Kosten bzw. die Gutschriften an die Teilnehmer seiner Bilanzgruppe weiter gibt. Die nationale Netzgesellschaft legt die Preise der Ausgleichsenergie für viertelstündlich so fest, dass sie gegenüber den Marktpreisen unvorteilhaft sind. Damit besteht für die Bilanzgruppen – und je nach Vertrag auch für ihre Teilnehmer – ein Anreiz, ihre Prognosen möglichst einzuhalten.

Das Bilanzmanagement mit der Verrechnung von Ausgleichsenergie entspricht dem bisherigen Branchenverständnis, stellt einen zentralen Grundpfeiler der aktuellen Marktordnung dar und wird in dieser Art insbesondere auch in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich und anderen EU-Staaten verwendet. Bisher wurde die Ausgleichsenergie denn auch von allen Bilanzgruppen vorbehaltlos bezahlt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Bilanzgruppen sensitiv auf die Bepreisung der Ausgleichsenergie reagieren. Müssten die Bilanzgruppen hingegen überhaupt keine Kosten für Ausgleichsenergie mehr bezahlen, würde der Anreiz zur Einhaltung der Fahrpläne dahinfliegen und der Bedarf an Regelenergie dürfte massiv

³ Eine Bilanzgruppe ist ein rechtlicher Zusammenschluss von Teilnehmern am Elektrizitätsmarkt (Endverbraucher, Produzenten, Händler), eine Abrechnungseinheit gegenüber der nationalen Netzgesellschaft und Betreiberin des Höchstspannungsnetzes Swissgrid.

ansteigen. Der sichere Netzbetrieb und die Stromversorgungssicherheit in der Schweiz wie auch der internationale Verbundbetrieb wären damit stark gefährdet. Um dies zu vermeiden, sollen die Bilanzgruppen in einem neuen Artikel 14a StromVG als Kostenträger explizit genannt werden. Damit soll Rechtssicherheit geschaffen werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Stromversorgungsgesetz

Art. 14 Netznutzungsentgelt

Die Änderungen dieses Artikels sind rein redaktioneller Natur. Mit der Erwähnung der individuellen Kosten in einem separaten Absatz soll in gesetzessystematischer Hinsicht mehr Klarheit geschaffen werden.

Verschiedene Kosten werden von den Netzbetreibern schon heute individuell in Rechnung gestellt. Dazu gehören zum Beispiel die in der Botschaft zum Stromversorgungsgesetz erwähnten Netzanschlusskosten und Netzverstärkungen. Solche individuell in Rechnung gestellten Kosten dürfen nicht nochmals in die Berechnung der Netznutzungsentgelte einfließen.⁴ Individuell angelastete Kosten werden demnach nicht nach dem in Artikel 14 Absatz 2 StromVG verankerten Ausspeiseprinzip durch die Endverbraucher getragen, sondern durch andere Kostenträger.

Auch die nationale Netzgesellschaft hat bisher verschiedene Kosten individuell in Rechnung gestellt, darunter insbesondere die Kosten für die Ausgleichsenergie.

Art. 14a Individuell in Rechnung gestellte Kosten für Ausgleichsenergie

Die nationale Netzgesellschaft ist nach *Absatz 1* verpflichtet, die Kosten für Ausgleichsenergie den Bilanzgruppen individuell in Rechnung zu stellen. Damit erhalten die Bilanzgruppen den für das Bilanzmanagement wichtigen Anreiz zur Einhaltung ihrer Fahrpläne. Die Solidarisierung dieser Kosten im Rahmen der Netznutzungsentgelte der Netzebene 1 ist somit nicht zulässig. Dies entspricht der bisherigen Handlungsweise gemäss den Artikeln 15 Absatz 1 Buchstabe b und 26 Absatz 3 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (StromVV)⁵, der gängigen Praxis sowie den vertraglichen Regelungen zwischen der nationalen Netzgesellschaft und den Bilanzgruppen (Bilanzgruppenverträge). Die vorliegende Regelung beschränkt sich auf die Frage der Anlastung der Kosten für Ausgleichsenergie. Auf Aufnahme weiterer bisher individuell angelasteter Kosten in Artikel 14a wird bewusst verzichtet, da es sich dabei nicht um eine grundsätzliche Frage zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, sondern um die verursachergerechte Anlastung von Kosten handelt.

In *Absatz 2* ist geregelt, auf welche Art und Weise die nationale Netzgesellschaft die Ausgleichsenergie den Bilanzgruppen anlastet. Die Regelung entspricht in weiten

⁴ Vgl. Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz vom 3. Dezember 2004, BBl 2005 1611, S. 1652.

⁵ SR 734.71

Teilen dem bisherigen Artikel 26 Absatz 3 StromVV. Der *erste Satz* enthält die Grundsätze der Preisfestsetzung für die Ausgleichsenergie. Zentral ist die Anreizfunktion. Der nationalen Netzgesellschaft muss ein Gestaltungsspielraum verbleiben, um den Preismechanismus derart festzusetzen, dass er den Bilanzgruppen einen genügenden Anreiz für eine exakte Prognose sowie die Einhaltung der Fahrpläne setzt. Der Preis für Ausgleichsenergie soll so bemessen sein, dass es für die Bilanzgruppen nicht attraktiv ist, diese für Energiegeschäfte einzusetzen. Der Preismechanismus ist gegenwärtig im Bilanzgruppenvertrag zwischen der nationalen Netzgesellschaft und den Bilanzgruppen sowie in den dazu gehörenden Ausführungsbestimmungen geregelt. Der Begriff der „verursachergerechten“ Anlastung wurde nicht aus Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b StromVV in den neuen Artikel 14a Absatz 2 StromVG übernommen, da mit dem ersten Satz die Art und Weise der Anlastung genügend bestimmt ist. Damit wird keine inhaltliche Änderung beabsichtigt. Aus den Einnahmen für die Ausgleichsenergie sollen die Kosten für Regelenergie und – soweit die Einnahmen ausreichen – für das Fahrplanmanagement gedeckt werden (*zweiter Satz*). Dies entspricht der Praxis der nationalen Netzgesellschaft in den Jahren 2009 bis 2011, bevor die nationale Netzgesellschaft ab dem Jahr 2012 einen individuellen Tarif für das Fahrplanmanagement eingeführt hat, wie dies Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b StromVV vorsieht. Dieser individuelle Tarif ist bei den Bilanzgruppen umstritten. Mit der neuen Formulierung in Artikel 14a Absatz 2 Satz 2 StromVG soll daher zur Praxis der Jahre 2009 bis 2011 zurückgekehrt werden. Auf die Einführung eines individuellen Tarifs für das Fahrplanmanagement soll verzichtet werden. Der *dritte Satz* regelt, was mit einem allfälligen Überschuss geschehen soll, der nach Abzug der Kosten für Regelenergie und Fahrplanmanagement von den Erlösen aus der Ausgleichsenergie verbleibt. Dieser Überschuss soll zur Deckung der Kosten der nicht individuell in Rechnung gestellten Systemdienstleistungen verwendet werden, was ebenfalls der bisherigen Regelung in Artikel 26 Absatz 3 StromVV entspricht. Würde der Überschuss wieder an die Bilanzgruppen zurück erstattet, könnte dadurch die Anreizfunktion des Ausgleichsenergiepreismechanismus verloren gehen.

Nach *Absatz 3* regelt der Bundesrat die Einzelheiten. Er kann zum Beispiel weitere Vorgaben zum Ausgleichsenergiepreismechanismus erlassen und die Modalitäten für die Rechnungsstellung präzisieren.

Die verwendeten Begriffe sind in Artikel 4 Absatz 1 StromVG und Artikel 2 Absatz 1 StromVV definiert. Der Bundesrat hat nach Artikel 4 Absatz 2 StromVG die Kompetenz, im StromVG verwendete Begriffe näher auszuführen und veränderten technischen Voraussetzungen anzupassen. Deshalb wird im Rahmen dieser Gesetzesvorlage auf die Definition von zusätzlichen fachtechnischen Begriffen verzichtet.

Art. 33a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Sollen die Bilanzgruppen auch für die Vergangenheit (für die zukünftige Regelung vgl. vorstehend Art. 14a) gleich behandelt werden, so muss der Gesetzgeber hierzu eine Regelung treffen. Im vorliegenden Fall sprechen gute Gründe dafür, dass er die auf bisheriges Recht, also insbesondere Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b StromVV, erfolgten Kostenanlastungen für Ausgleichsenergie für gültig erklärt. Würde er diese für ungültig erklären, so könnten die Bilanzgruppen ihre bisher geleisteten Zahlungen für Ausgleichsenergie unter Umständen zurückfordern. Damit würden

aber Bilanzgruppen, die eine grosse Abweichung zwischen ihrem Fahrplan (Prognose) und ihrer effektiven Lieferung bzw. ihrem effektiven Bezug aufwiesen, und welchen dafür entsprechende Kosten angelastet wurden, gegenüber Bilanzgruppen, die eine kleine Abweichung aufwiesen, bevorzugt. Erstgenannte könnten nämlich umso mehr versuchen zurückzufordern, je grösser ihre Abweichung vom Fahrplan war. «Schlechte» Planung würde damit nachträglich noch belohnt.

Die den Bilanzgruppen bisher von der nationalen Netzgesellschaft individuell in Rechnung gestellten Kosten für Ausgleichsenergie behalten damit aufgrund von Artikel 33a ihre Gültigkeit.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

4.2 Vollzugstauglichkeit und andere Auswirkungen

Da es sich um eine Fortführung der bisherigen Regelung auf Gesetzes- statt auf Verordnungsstufe handelt, hat die Vorlage keine Auswirkungen auf den Vollzug und auch keine anderen Auswirkungen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagene Regelung bietet keine Konflikte mit dem EU-Recht.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Mit vorliegendem Gesetzesentwurf wird der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung getragen, wonach die gesetzliche Grundlage für eine individuelle Kostenanlastung, wie sie in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b StromVV vorgesehen ist, fehlt. Diese Bestimmung und die mit der Ausgleichsenergie zusammenhängende Regelung in Artikel 26 Absatz 3 StromVV sollen deshalb auf Stufe Bundesgesetz verankert werden. Diese Bestimmungen finden ihre Grundlage in Artikel 89, 91 Absatz 1, 96 und 97 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV).⁶ Artikel 33a dient zudem der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.

⁶ SR 101

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält eine Delegation zum Erlass von Verordnungsrecht (Art. 14a Abs. 3). Mit dieser Delegation soll der Gesetzestext von Bestimmungen mit hohem Konkretisierungsgrad entlastet werden. Die Rechtsetzungsermächtigung beschränkt sich auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und ist nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert. So wird neu mit den Bilanzgruppen insbesondere der Kostenträger auf Gesetzesstufe festgelegt.⁷

6.3 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 ParlG erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

⁷ Siehe zu den Bilanzgruppen als Kostenträger insbesondere das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Mai 2013, A-8641/2010, Erwägung 10.1 f.