



Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Energie
Frau Carla Trachsel
Sektion Marktregulierung
3003 Bern

Per Mail: gasvg@bfe.admin.ch

Bern, 10. Februar 2020

Gasversorgungsgesetz Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Gasversorgungsgesetz (GasVG) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Er ist von der Vorlage unmittelbar betroffen, da Gas in der Schweiz vorwiegend in den urbanen Gebieten verbraucht wird. Ausserdem engagieren sich die meisten Mitglieder als Energiestädte oder als Eigentümer der lokalen Energieversorger seit Jahren für eine sichere Energieversorgung, die auf Effizienz und Erneuerbarkeit ausgerichtet ist.

Allgemeine Einschätzung

Die Gasversorgung ist in der Schweiz nur rudimentär gesetzlich geregelt. Diese Situation hat bisher wenig Probleme verursacht. Vor diesem Hintergrund haben etliche Mitglieder des Schweizerischen Städteverbandes Vorbehalte gegenüber der Notwendigkeit einer spezialgesetzlichen Regelung der Gasversorgung vorgebracht. Trotzdem sind in den letzten Jahren Fälle von Rechtsstreitigkeiten bekannt geworden, die zu Unsicherheiten bei der Auslegung des Rechts und einen gewissen Mangel an klaren Rechtsgrundlagen aufzeigen. Von daher ist das Vorhaben verständlich, mit einem GasVG die Rechtssicherheit zu erhöhen und mögliche Rechtsstreitigkeiten auf ein Minimum zu reduzieren.

In dieser Ausgangslage ist es für den Schweizerischen Städteverband von zentraler Bedeutung, dass eine möglichst schlanke Gesetzgebung erfolgt, die die Eigenheiten der Schweizer Gasversorgung angemessen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang begrüssen wir es, dass der Entwurf des GasVG das Subsidiaritätsprinzip in den Vordergrund stellt und plädieren dafür, dieses Prinzip explizit in das Gesetz aufzunehmen (analog Art. 3 StromVG).



Bei der Ausgestaltung des Gesetzes ist die Vorlage zudem in den Gesamtkontext der Energiestrategie 2050 und der Klimapolitik der Schweiz zu stellen. Städte spielen bei der Umsetzung der Energie- und Klimaziele eine wesentliche Rolle. Im Gasbereich ist diese gar zentral, da ein Grossteil des Gasverbrauchs in dicht besiedelten, urbanen Gebieten stattfindet. Im Sinne einer nachhaltigen Energiepolitik sind die Städte angehalten, den Erdgasverbrauch deutlich zu reduzieren, resp. durch erneuerbares Gas zu ersetzen.

Zum einen bedeutet dies, dass die Städte und ihre Stadtwerke zur Wahrnehmung ihrer verantwortungsvollen Aufgabe bei der Transformation des Energiesystems politischen Handlungsspielraum, genügend Zeit, möglichst stabile langfristige Rahmenbedingungen und eine gewisse finanzielle Bewegungsfreiheit (beispielsweise bei der Tarifgestaltung oder bei Investitionen) benötigen. Dies wird durch einzelne Bestimmungen des vorliegenden Entwurfs (Marktöffnungsgrad, Liberalisierung des Messwesens, Preisregulierung) in Frage gestellt (siehe unsere Bemerkungen unten). Zum anderen sollte das GasVG unseres Erachtens als Gelegenheit genutzt werden, um der Transformation Impulse zu verleihen. Deshalb fordern wir den Bundesrat auf, zu prüfen, mit welchen Bestimmungen im GasVG (wie beispielsweise der Einführung von Herkunftsnachweisen, der Befreiung der Einspeisung von Biogas oder synthetischen Gas vom Netznutzungsentgelt oder der Erhebung von Zuschlägen für die Energiewende) die Ökologisierung der Gasversorgung vorangetrieben werden könnte.

Im Weiteren vermissen wir im Entwurf zum GasVG Bestimmungen zur Stilllegung von Gasleitungen. Im erläuternden Bericht wird zwar erwähnt, dass sich mittel- bis längerfristig die Frage stelle, wie regulatorisch mit der Stilllegung von Gasleitungen umgegangen werden soll. Entsprechende Bestimmungen fehlen jedoch. Fragen stellen sich insbesondere zum Anspruch auf Netzzugang von Endverbrauchern im freien Markt im Falle einer Netzstilllegung oder zur Kalkulation der Netznutzungsentgelte bei einer Stilllegung eines Gasnetzes (Abschreibungen, Stilllegungskosten etc.). Wir beantragen deshalb, dass das GasVG um entsprechende Bestimmungen ergänzt wird. Dabei sind die Interessen der Gasversorger, der Städte und der Endverbraucher angemessen zu berücksichtigen.

Konkrete Anliegen

1. Marktöffnung

Eine spezialgesetzlich geregelte Marktöffnung für grosse Gasverbraucher erhöht die Rechtssicherheit. Einer vollständigen Marktöffnung stehen wir jedoch ablehnend gegenüber. Angesichts der abnehmenden Bedeutung des Energieträgers Gas sowie des relativ kleinen Marktes fällt das Nutzen-Kosten-Verhältnis einer vollständigen Liberalisierung unseres Erachtens negativ aus. Es muss mit aufwändigen bürokratischen Verfahren für alle Akteure und zusätzlichen rechtlichen Unsicherheiten gerechnet werden. Viel entscheidender in unseren Augen ist allerdings das Risiko, dass mit einer vollständigen Liberalisierung des Gasmarktes die Ziele der Schweizer Energie- und Klimapolitik nicht erreicht werden können. Wie oben bereits ausgeführt, kommt den urbanen Zentren bei der Umstellung des Energiesystems eine tragende Rolle zu. Werden den Städten die politische Handlungsfähigkeit und langfristige Planungssicherheit genommen, erschwert man die angestrebte Transformation (insb. im Wärme- und Kältebereich) unnötigerweise. Wir begrüßen deshalb, dass der Bundesrat nur Kunden ab einer bestimmten Marktzugangsschwelle die freie Wahl des Gaslieferanten überlassen will.



Wird die tragende Rolle der Städte bei der Erreichung der Energie- und Klimaziele und die damit verbundene Notwendigkeit von Handlungsspielraum und stabilen Rahmenbedingungen anerkannt, dann ist die Marktzugangsschwelle von 100 MWh jedoch deutlich zu niedrig angesetzt. Auch wäre bei dieser Schwelle das vorgeschlagene Netzzugangs- und Bilanzierungssystem ohne Verwendung von Standardlastprofilen nicht möglich. Wir sind der Meinung, dass sich die aufwändige Entwicklung von Standardlastprofilen nicht lohnt, insbesondere da auch nach deren Einführung mit zahlreichen Nachbesserungen zu rechnen wäre. Wir fordern deshalb, die Grenze für den Marktzugang auf mindestens 1'000'000 MWh zu erhöhen.

Zudem plädieren wir dafür, es den betroffenen Grossverbrauchern zu überlassen, ob sie von der regulierten Versorgung oder der Marktversorgung profitieren wollen. Aus klimapolitischer Perspektive müsste sogar in Betracht gezogen werden, den freien Markt auf die Erzeugung von Hochtemperatur-Prozesswärme zu beschränken, da gemäss der BFE-Publikation «Künftige Rolle von Gas und Gasinfrastruktur in der Energieversorgung der Schweiz» (Oktober 2019) die Verwendung von Gas im Gebäudebereich langfristig nicht mehr sinnvoll ist.

Diese Anpassungen am Vorschlag zur Marktöffnung würden es den Städten erlauben, ihre Ambitionen bei der Erreichung der Energie- und Klimaziele erfolgreich weiterzuverfolgen.

2. Netzzugangsmodell

Der Entscheid des Bundesrats für ein Entry-Exit-Modell – in der Form eines Zweivertragsmodells, ohne Citygate – ist nachvollziehbar. Ein diskriminierungsfreier und effizienter Marktzugang für alle Anbieter sowie gleiche Marktbedingungen für alle zugelassenen Endverbraucher sind wichtige Voraussetzungen für einen funktionierenden Markt. Gleichzeitig soll das Marktmodell den Aufwand aller Beteiligten möglichst gering halten. Wir akzeptieren deshalb den vorliegenden Vorschlag, solange bei der konkreten Ausgestaltung des Modells darauf geachtet wird, dass die administrativen Kosten für die etablierten Gasversorger auf ein Minimum beschränkt werden. Zudem plädieren wir dafür, die Einspeisung von Gas aus Biomasse und anderen erneuerbaren Energien durch Erzeugungsanlagen im Inland sowie die Aus- und Einspeisung durch Speicher vom Netznutzungsentgelt zu befreien. Diese finden auf Ebene Verteilnetz statt und belasten daher das Transportnetz, dessen Kosten über die Einspeise-Entgelte abgedeckt werden sollen, nicht.

3. Transit

Im Sinne von Transparenz und Diskriminierungsschutz sind die Bemühungen um eine Regulierung der Transitgas-Leitung nachvollziehbar. Die Integration ins Schweizer Entry-Exit-Modell generiert allerdings gewisse Risiken. Wir befürchten insbesondere, dass das Auslastungsrisiko des Transits auf die Schweizer Endkunden überwältigt wird. Ausserdem ist nicht auszuschliessen, dass die Schweizer Versorger bei Transitzapazitätsauktionen in ein Konkurrenzverhältnis geraten und so gezwungen wären, hohe Prämien zu bezahlen, um die Binnenversorgung sicherzustellen. Wir fordern deshalb, dass die Integration der Transitgas-Leitung ins Schweizer Entry-Exit-Modell so ausgestaltet wird, dass die Preisrisiken nicht auf die lokalen Endkunden abgewälzt werden können.



4. Entflechtung

Aufgrund der infrastrukturellen Voraussetzungen befindet sich der Gasnetzbetrieb in einer Monopol-situation. Damit ein Wettbewerb entstehen kann, sind gesetzliche Regeln nötig. Die unterschiedlich starke Entflechtung von Verteilnetzen, regionalen Transportnetzen sowie auf Ebene des Transitgas-systems wird vom Bundesrat schlüssig dargelegt. Wir begrünnen den weitreichenden Verzicht ver-stärkter Entflechtung auf Ebene der lokalen Verteilnetze. Die vorgeschlagene buchhalterische Ent-flechtung sowie der Entflechtung von sensiblen wirtschaftlichen Informationen scheinen uns vertretbar.

5. Marktgebietsverantwortlicher und Netzentwicklung

Der Schweizerischer Städteverband begrüsst die Schaffung eines Marktgebietsverantwortlichen für die Koordination der Netznutzung und findet es richtig, dass diese Stelle im Sinne der Subsidiarität durch die Gaswirtschaft gegründet wird. Gleichzeitig soll der Marktgebietsverantwortliche auch eine grosse Unabhängigkeit garantieren. Wir regen deshalb an, dass auch die Kantone und Gemeinden bzw. Städte bei der Schaffung dieser Stelle einzubeziehen sind. Zudem sollte der Marktgebietsverant-wortliche im Hinblick auf eine geordnete Netzentwicklung die Aufgabe übernehmen, in Zusammenar-beit mit den Netzbetreibenden eine Koordination von langfristigen Netzentwicklungsplänen sicherzu-stellen und in Abstimmung mit der Stromwirtschaft eine optimale Gesamtversorgung im Sinne der Sektorkopplung zu ermöglichen.

6. Messwesen

Im Gasmarkt ist nicht mit einem grossflächigen Einsatz von Smart-Metern zu rechnen. Ausserdem ist der Gasmarkt klein und tendenziell im Rückgang begriffen. Aus diesen Gründen wird sich für das Messwesen kaum ein funktionierender Wettbewerb einstellen. Es ist vielmehr aufgrund neuer Schnitt-stellen zwischen Netzbetreibern und Messdienstleistern mit einem hohen administrativen Aufwand zu rechnen. Auf die Liberalisierung des Messwesens ist deshalb zu verzichten und die Datenhoheit beim Netzbetreiber zu belassen.

7. Austausch von Informationen und Datahub

Für einen funktionierenden Gasmarkt spielt der organisierte Zugang zu Daten und Informationen eine entscheidende Rolle. Wir begrünnen die entsprechenden Vorschläge des Bundesrats, solange bei der konkreten Umsetzung die Transaktionskosten möglichst niedrig gehalten werden. Betreffend Datahub teilen wir die Auffassung, dass eine eigenständige Lösung für den Gasbereich nicht sinnvoll ist. Wird im Strombereich zukünftig eine zentrale Plattform für den Datenaustausch geschaffen, sollte diese auch für den Gasmarkt nutzbar sein. Bei der allfälligen Gestaltung einer solchen kombinierten Platt-form sind die Akteure der Gasbranche und die Schweizer Städte frühzeitig einzubeziehen.



8. Bilanzierung

Die Schaffung einer einzigen Schweizer Bilanzzone (mit Ausnahme der isolierten Netze im Tessin und in Kreuzlingen) ist unstrittig. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Bilanzierungssystem mit Tagesbilanzierung und wahlweisen untertägigen Restriktionen beurteilen wir allerdings kritisch. Befürchtet werden eine Ungleichbehandlung von unterschiedlichen Kundengruppen sowie ein unverhältnismässiger Zusatzaufwand im Betrieb. Deshalb plädieren wir dafür, dass die Bilanzierung nicht im Gesetz, sondern vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit der Branche in der Verordnung geregelt wird.

9. Speicher

Gegen das uneingeschränkte, vorrangige Zugriffsrecht auf die bestehenden Kugel- und Röhrenspeicher durch den Marktgebietsverantwortlichen für die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit bestehen unsererseits grosse Vorbehalte. Dies stellt einen massiven Eingriff in die Eigentumsrechte dar. Unseres Erachtens sind in diesem Punkt viele Fragen offen, die noch mit den betroffenen Akteuren zu klären sind.

10. Kostenanrechnung

Die Notwendigkeit einer umfassenden Preisregulierung in der regulierten Versorgung wird von einigen Mitgliedern des Schweizerischen Städteverbandes bestritten. Es wird argumentiert, dass das Preisüberwachungsgesetz bewährte Beurteilungskriterien für die Preismissbrauchsaufsicht und entsprechende Interventionsmöglichkeiten enthalte. Zudem stehe die Gasversorgung, anders als die Grundversorgung bei Strom, im Wettbewerb mit anderen Energieträgern. Falls angesichts der Teilmarktöffnung an Vorgaben für die Preisberechnung festgehalten wird, dann besteht aus unserer Sicht in mehreren Punkten Anpassungsbedarf.

Im Zusammenhang mit den «anrechenbaren Netzkosten» wird die synthetische Bewertung von Netzanlagen zwar vorgesehen, dies aber nur als Ausnahme. Bei vielen lokalen Verteilern liegt keine vollständige Anlagenbuchhaltung vor, was keine Alternative zu einer synthetischen Bewertung lässt. Diesbezüglichen Einschränkungen oder pauschalen Kürzungen durch die EnCom stehen wir äusserst kritisch gegenüber. Wir fordern, dass Anpassungen nachvollziehbar begründet werden müssen und Willkür bei regulatorischen Eingriffen ausgeschlossen sind.

Die Einschränkung auf Anlagen, die zum Beginn der Vernehmlassung bereits vollständig aktiviert waren, ist nicht angemessen, da auf diese Art und Weise Netzbetreibern keine Frist zur Aktualisierung und Korrektur ihres Anlagevermögens gegeben wurde. Für eine Vielzahl von Netzbetreibern bestand keine gesetzliche Pflicht einer vollständigen und stichtagsaktuellen Anlagenbuchhaltung.

Wir sind der Meinung, dass die Anrechenbarkeit der Anschaffungs- und Herstellungskosten zwingend auf Basis von betriebsbuchhalterischen und nicht finanzbuchhalterischen Grundsätzen erfolgen sollte, so wie es auch im Strombereich der Fall ist. Dies schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten und mini-



miert die administrativen Kosten bei den Netzbetreibern, da auf bestehende Erfahrungen und Prozesse zurückgegriffen werden kann. Um allfällige Tarifsprünge auszuschliessen, sind mit der Gasbranche entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Zudem wird aus dem Kreis unserer Mitglieder gefordert, dass Kosten für Smart Meter explizit als anrechenbare Netzkosten akzeptiert werden und dass die Gemeinden bei den Endverbrauchern Zuschläge für die Finanzierung der Energiewende erheben dürfen.

11. Regulierungsbehörde

Da die Regulierung des Gas- und des Elektrizitätsmarktes in vieler Hinsicht ein vergleichbares Fachwissen voraussetzt, schlägt der Bundesrat die Erweiterung der Elektrizitätskommission ElCom in eine Energiekommission EnCom vor. Wir begrüessen dieses Vorhaben, weil so Synergien genützt werden können. Allerdings erachten wir es als notwendig, bei der konkreten Umsetzung die spezifischen Fachkompetenzen im Gasbereich zu berücksichtigen. Die Kompetenzaufteilung zwischen BFE und EnCom können wir nachvollziehen.

12. Isolierte Zonen

Die zwei isolierten Zonen in der Schweiz umfassen das Tessin und Kreuzlingen, die jeweils keinen Anschluss an andere mit Gas versorgte Gebiete in der Schweiz besitzen und über einen Anschluss an ein ausländisches Gasnetz beliefert werden. Während die EU in ihrer Gasrichtlinie die Integration isolierter Zonen in grössere Marktgebiete fordert, empfiehlt der Bundesrat die Weiterentwicklung des Status Quo. Der Städteverband begrüsst diese Absicht ausdrücklich, nicht zuletzt, weil eine Änderung der bestehenden Regelungen keinen Nutzen bringen würde. Auch hinsichtlich der beschränkten Grösse der zwei isolierten Zonen sind Veränderungen nicht zweckmässig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband
Swisspower