

Konsultation

04.083 n Bundesgesetz über die Stromversorgung (StromVG). Revision des Elektrizitätsgesetzes (EleG)

Zusammenfassung

economisesuisse lehnt die vorgeschlagene Regelung für eine nationale Netzgesellschaft ab. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

- Für die übergeordnete Zielerreichung der Verbesserung der Versorgungssicherheit ist der vorgeschlagene Eingriff weder notwendig noch geeignet.
- Der vorgeschlagene Eingriff in die bestehenden privatrechtlichen Eigentumsverhältnisse ist zweifelhaft und unverhältnismässig.
- Für die Netzbenutzer und damit die Konsumenten werden bedeutende Fragen zur Neubewertung des Netzes nicht überzeugend beantwortet.
- Anstelle von Problemlösungen sind eher neue Interessenkonflikte auf Ebene der Kantone und langwierige gerichtliche Entschädigungsverfahren zu erwarten.

economisesuisse schlägt eine alternative Regelung (vgl. nachfolgende Ziffer 8) vor, die auf der Basis der bestehenden Eigentumsverhältnisse vollzogen werden kann. Der Vorschlag ermöglicht eine gesetzeskonforme Sicherung der Versorgung und eine wettbewerbskonforme Regelung des Verhältnisses zwischen Netzbetreiber und Eigentümern.

1. Grundsätzliche Beurteilung der Vorlage

Die mit dem Vorschlag beabsichtigte Sicherung der Stromversorgung und die rechtliche Verselbständigung des Übertragungsnetzes sind grundsätzlich positiv zu würdigen. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Bündelung von Betrieb und Eigentum besonders geeignet sein sollte, diese Ziele zu erreichen. Auch mit einem weniger weit gehenden Eingriff liess sich dies bewerkstelligen (vgl. Ziff. 8 Alternative zum Vorschlag der Subkommission). Sollte die Sicherung der Stromversorgung wegen mangelnder Aufgabenerfüllung des Übertragungsnetzbetreibers gefährdet werden, verbliebe die Möglichkeit der Ersatzvornahme gemäss Art. 19 Abs. 5 Entwurf StromVG bzw. Art. 18c Abs. 2 Entwurf Revision EleG. Ausserdem bestünde auch mit Art. 19 Abs. 4 Entwurf StromVG bzw. mit Art. 18c Abs. 4 Entwurf EleG die Möglichkeit (und die realistischerweise eher noch wirkungsvollere Drohung), dem Übertragungsnetzbetreiber das Enteignungsrecht zu erteilen. Die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Neuregelung erachten wir deshalb als nicht gegeben.

2. Unnötige Übererfüllung der Anforderungen des EU-Rechts

Eine Anlehnung an die Bestimmungen der EU-Netzregulierung wird grundsätzlich begrüsst. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2003/54/EG müssen bei einem vertikal integrierten Übertragungsnetzbetreiber Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig von den Tätigkeitsbereichen sein, die nicht mit der Übertragung zusammenhängen. Gemäss Art. 10 Absatz 1 der Richtlinie „begründen (diese Bestimmungen) jedoch keine Verpflichtung, eine Trennung in Bezug auf das Eigentum des vertikal integrierten Unternehmens an Vermögenswerten des Übertragungsnetzes vorzunehmen“. Die vorgeschlagene Regelung geht somit klar über die Mindestanforderungen der EG-Bestimmungen hinaus.

3. Zweifelhafter Eingriff in Eigentumsrechte und Wirtschaftsfreiheit

Die Verfassungsmässigkeit eines Eingriffs in die Eigentumsverhältnisse wurde bereits im Jahr 2003 im Rahmen der Vorarbeiten der Expertenkommission ELWO geprüft (Gutachten zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Errichtung einer schweizerischen Netzgesellschaft für die Übertragung von Elektrizität vom 2. September 2003; Dr. Stefan Rechsteiner, Vischer Anwälte und Notare, Zürich und Basel). Das Gutachten gelangt u.a. zum Schluss, dass die Übertragung des Eigentums an eine bestimmte Gesellschaft als zweifelhafter Eingriff in die Eigentumsrechte und die Wirtschaftsfreiheit zu beurteilen ist. Überdies stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit des Eingriffs, da die beabsichtigte Wirkung mit weniger weit gehenden Massnahmen durchaus auch zu erreichen wäre.

4. Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert

Der Vorschlag legt nicht dar, wie und in welchem Umfang sich die Kantone und Gemeinden an der neuen Gesellschaft beteiligen können bzw. zu einer Beteiligung verpflichtet sind. Unklar bleibt, ob und unter welchen Bedingungen Kantone und Gemeinden allfällige Beteiligungen verkaufen könnten, vor allem, wenn dadurch der Anteil der Aktien der beteiligten Kantone und Gemeinden unter 50 Prozent fallen würde.

5. Unklare Bewertung der Vermögenswerte des Übertragungsnetzes

Weder im vorgeschlagenen Gesetzestext gemäss Anhang 1 noch in den Erläuterungen gemäss Anhang 2 der Konsultationsunterlagen wird eindeutig geklärt, nach welchen Grundsätzen die Vermögenswerte des Übertragungsnetzes bewertet werden sollen. Während Art. 18e Abs. 2 Entwurf Revision EleG die langfristigen durchschnittlichen Zusatzkosten der in Anspruch genommenen Netzkapazitäten als Basis für die Berechnung der Kapitalkosten vorschreibt und der Entwurf StromVG gemäss Art. 15 Abs. 3 von Anschaffungsrestwerten ausgeht, wird hier zusätzlich das Konzept der Substanzwertbetrachtung eingeführt. Dieses Konzept steht nicht nur im Widerspruch zu den vorgenannten Bewertungsansätzen. Auch bezüglich des Vorgehens zur Bestimmung des Substanzwerts sind grosse Bedenken anzumelden, falls dies gemäss den Erläuterungen geschehen sollte: „Der Substanzwert wird als Resultat der Verhandlungen zwischen Netznutzern und Netzeigentümern festgesetzt werden. Die Kantone haben es in der Hand, diese Verhandlungen über den Substanzwert des Übertragungsnetzes massgebend zu beeinflussen.“ Hier muss offenbar nicht eine Bewertung nach möglichst objektiven Kriterien erfolgen, sondern nach Interessenlage der Kantone. Sollten die Kantone Interesse an einem möglichst hohen Erlös aus dem Verkauf ihrer Anteilen haben - momentan spricht vieles für eine solche Annahme - so führt dies konsequenterweise zu einem höheren Substanzwert und damit letztlich zu einer unerwünschten Verteuerung der Netznutzungspreise. Aus Sicht der Energiekonsumenten der Wirtschaft ist dies klar abzulehnen.

6. Interessenkonflikte der kantonalen Eigentümer

Im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren sind Interessenkonflikte auf kantonaler Ebene nicht auszuschliessen. So ist gemäss Art. 16 Abs. 4 EleG das kantonale Recht zu berücksichtigen, soweit es die Betreiberin von Starkstromanlagen in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt. Zudem sind die Kantone gemäss Art. 16d Abs. 1 EleG aufgefordert, gegenüber der Genehmigungsbehörde Stellung zu Genehmigungsgesuchen zu nehmen. In solchen Fällen könnten die Eigentümerinteressen der Kantone mit den Interessen und Aufgaben als Gesetzgeber oder als Aufsichtsbehörde kollidieren.

7. Weitgehend unwirksamer Anlauf zum Protektionismus

Die vorgeschlagene Lösung klammert sich an das nationale Eigentum am Übertragungsnetz und birgt im Kern den Geist des Protektionismus. In erster Linie werden Haftungsrisiken auf die nunmehr direkten staatlichen Eigentümer verschoben, ohne dass dies Erhaltung und Verbesserung der Versorgungssicherheit zu garantieren vermag. Wesentlich wichtiger ist die Ausgestaltung der Regulierung des Übertragungsnetzes und die damit zusammenhängenden Kompetenzen des Regulators. Nicht minder bedeutend sind berechenbare und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen für den Netzausbau. Auch der Ausbau der inländischen Stromproduktion und der Ersatz der bestehenden Kraftwerke tragen in entscheidendem Masse zur Versorgungssicherheit bei.

Mit der Überführung des Eigentums am Übertragungsnetz an die Kantone und Gemeinden lassen sich diese wichtigen zukünftigen Herausforderungen nicht gleichsam „automatisch“ bewältigen. Und auch ein wegen des staatlichen Eigentums verstärkter politischer Einfluss erleichtert es nicht, ein aus Sicherheitsgründen notwendiges Investitionsvorhaben im Übertragungsnetz mit der erforderlichen Dringlichkeit durchzusetzen, wenn diesem Vorhaben beispielsweise Interessen von Grundeigentümern oder Landschaftsschutz gegenüberstehen sollten.

8. Alternative zum Vorschlag der Subkommission

Economiesuisse hat im Herbst 2005 zu Handen der UREK-S diverse Vorschläge zur Überarbeitung des Entwurfs StromVG und der Revision EleG vorgelegt. Gerne unterbreiten wir Ihnen noch einmal den damals zu dieser Sachfrage präsentierten Lösungsvorschlag:

Entwurf StromVG:

Art. 19 Aufgaben des Übertragungsnetzbetreibers

³ Der Übertragungsnetzbetreiber legt die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Verfügungsrechte über die Netzanlagen mit den Eigentümern der Übertragungsnetze vertraglich fest. Diese Verträge und deren Änderung müssen von der EICom genehmigt werden.

Entwurf Revision EleG:

Art. 18 c (neu)

³ Der Übertragungsnetzbetreiber legt die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Verfügungsrechte über die Netzanlagen mit den Eigentümern der Übertragungsnetze vertraglich fest. Diese Verträge und deren Änderung müssen von der EICom genehmigt werden.

Begründung:

Ziel der neuen Regelung ist es, die Zuständigkeiten für Betrieb, Unterhalt und Ausbau des schweizerischen Übertragungsnetzes klar zu regeln. Dies erfolgt bereits aufgrund der Bestimmungen von Art. 19 Abs. 3 Entwurf StromVG bzw. Art. 18c Abs. 3 Entwurf Revision EleG. Die Verfügungsrechte sind zwar vertraglich festgelegt. Angesichts des von der Subkommission vermuteten möglichen Mangels an ausreichendem Interesse einer Zusammenarbeit von Eigentümer und Betreiber, gilt es sicherzustellen, dass der Inhalt dieser Verträge tatsächlich den gestellten Anforderungen genügt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine Ersatzvornahme im Einvernehmen mit der ECom vorgesehen ist (vgl. Art. 19 Abs. 5 Entwurf StromVG und Art. 18c Abs. 2 Entwurf Revision EleG). Die von uns vorgeschlagene Ergänzung würde es ermöglichen, dass Kohärenz zwischen den Verträgen gemäss Art. 19 Abs. 3 Entwurf StromVG und Art. 18c Abs. 3 Entwurf Revision EleG einerseits und der Durchführung der notwendigen Massnahmen auf Kosten der Eigentümer gemäss Ersatzvornahmebestimmungen andererseits besteht. Dadurch dass die Regulierungsbehörde ECom die Verträge prüfen und allenfalls Korrekturen im Hinblick auf die Genehmigung anbringen kann, wird gewährleistet, dass auch in Bezug auf die Sicherung der Versorgung eine gesetzeskonforme Lösung gefunden wird.

Die von uns vorgeschlagene Lösung ist auch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht notwendig. Dadurch können vertraglich vereinbarte Absprachen zwischen Eigentümern und Netzbetreiber verhindert werden, bspw. bezüglich der Kosten für die Nutzung und die Verfügung über die Netzanlagen. Mit dieser Ergänzung wird auch die Frage der Bewertung der Vermögenswerte am Übertragungsnetz (vgl. Ziff. 5 oben) auf gesetzeskonforme Weise geregelt.

Beilage

04.083 n
Bundesgesetz über die Stromversorgung (StromVG). Revision des
Elektrizitätsgesetzes (EleG). Fragebogen
Antworten economiesuisse

1. Fragen zur schweizerischen Netzgesellschaft

1.1 Wie beurteilen Sie insgesamt den Vorschlag der Subkommission in Hinblick auf die Verbesserung der Versorgungssicherheit?

o unwichtiger Beitrag

1.2 Wie beurteilen Sie insgesamt den Vorschlag der Subkommission in Hinblick auf die Verbesserung der Unabhängigkeit?

o unwichtiger Beitrag

1.3 Wie beurteilen Sie insgesamt den Vorschlag der Subkommission in Hinblick auf die Verbesserung der Effizienz?

o unwichtiger Beitrag

1.4 Sehen Sie Alternativen zum Vorschlag der Subkommission, welche die angestrebten Ziele (Versorgungssicherheit, Unabhängigkeit, Effizienz) ebenfalls erfüllen? Welche?

Ja. Vgl. Vorschlag in Ziffer 8. der ausführlichen Stellungnahme.

1.5 Wie lange soll die Frist für die Überführung des Übertragungsnetzes in die schweizerische Netzgesellschaft dauern (siehe Art. 66)?

Ist nicht relevant.

1.6 Ist die Beschränkung der schweizerischen Netzgesellschaft auf das Hochspannungsnetz (220/380 kV) richtig oder falsch? Was wäre allenfalls besser zu prüfen?

o richtig

1.7 Bestehen nach Ihrer Ansicht rechtliche Verhältnisse (Gesetzliche Bestimmungen, Verträge, Konzessionen etc.), welche die Umsetzung des Vorschlags der Subkommission erheblich erschweren oder gar verunmöglichen? Wenn ja, welche?

Können wir nicht beurteilen.

1.8 Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach die Schaffung einer schweizerischen Netzgesellschaft nach dem Modell der Subkommission wirtschaftlich auf die heutigen Netzeigentümer (Überlandwerke und weitere Gesellschaften, siehe Bericht) aus?

Sehr unterschiedlich. Unternehmen mit hohem Anteil der Aktivitäten des Übertragungsnetzes werden bedeutenden Substanzverlust erleiden. Verglichen mit ihren europäischen Konkurrenten werden sie einem harten Eingriff unterzogen.

1.9 Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach die Schaffung einer schweizerischen Netzgesellschaft nach dem Modell Bundesrat/Nationalrat wirtschaftlich auf die heutigen Netzeigentümer (Überlandwerke und weitere Gesellschaften, siehe Bericht) aus?

Würde das Modell Bundesrat/Nationalrat gemäss unserem Vorschlag ergänzt, wäre dies eine ausreichende Lösung bezüglich Versorgungssicherheit und Wettbewerbskonformität.

1.10 Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach die Schaffung einer schweizerischen Netzgesellschaft nach dem Modell der Subkommission auf potenzielle neue Marktteilnehmer aus?

Grundsätzlich keine Auswirkungen. Bei allfälliger Verteuerung der Netznutzung wegen Höherbewertung der Netzanlagen könnten potenzielle neue Marktteilnehmer jedoch abgeschreckt werden.

1.11 Welche Vor- und Nachteile hat aus Ihrer Sicht der Vorschlag UREK S auf die Position der Schweiz im europäischen Stromsystem?

Den Nachteil, dass durch länger andauernde Rechtsstreitigkeiten keine baldige Klärung über den Status des Übertragungsnetzbetreibers erfolgt. Die Position der Schweiz würde dadurch zusätzlich verschlechtert.

1.12 Weitere Bemerkungen

Keine.