



CH-3003 Bern, EICom, CSS

A-Post
Bundesamt für Energie
Sektion NE
3003 Bern



Referenz/Aktenzeichen: 041-00026

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: but, spa

Bern, 11.03.2015

Vernehmlassung: Strategie Stromnetze

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 28. November 2014 vom Bundesrat eröffnete Vernehmlassung in genannter Angelegenheit. Gerne nehmen wir innerhalb der Frist Stellung dazu.

Vorbemerkungen

Die Strategie Stromnetze sieht bei der Netzausbauplanung zusätzliche Kompetenzen für den Bund vor, die aus unserer Sicht zu einer Verschiebung der Verantwortlichkeiten führen. Der dabei erwartete Zugewinn an Rechts- und Investitionsschutz sollte sorgfältig abgewogen werden mit dem damit einhergehenden Verlust an Flexibilität und dem zusätzlichen Bürokratieaufwand zulasten der projektierenden Unternehmen und auf Kosten der Stromkonsumenten. Wir möchten Ihnen unserer Unbehagen anhand von zwei Beispielen veranschaulichen:

1. Hätte der Bund den Netzausbauplan 2015 bereits vor 7 Jahren als behördenverbindlich „verrechtlicht“, würden nun einige Verbindungsleitungen im Übertragungsnetz realisiert, die sich aufgrund der heutigen Mehrjahresplanung als nicht mehr begründet erweisen.
2. Die im Rahmen der Strategie Stromnetze angedachte zwingende Prüfung der Mehrjahrespläne (MJP) durch die EICom auf Verteilnetzebene verunmöglicht den bisherigen pragmatischen Ansatz der bedarfsgerechten Einzelfallprüfung anhand der sog. „*Rapperswiler Kriterien*“, welche das Ziel der Gewährleistung der Rechtssicherheit und des Investitionsschutzes mit minimalem behördlichem Aufwand ermöglicht (vgl. Newsletter 12/2010 der EICom, S. 2 f.; abrufbar unter www.elcom.admin.ch > Dokumentation > Newsletter > Newsletter 2010):
 - Als anrechenbare Kosten gelten die Betriebs- und Kapitalkosten eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes (Art. 15 Abs. 1 StromVG);

Eidgenössische Elektrizitätskommission EICom
Effingerstrasse 39, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 58 33, Fax +41 58 462 02 22
info@elcom.admin.ch
www.elcom.admin.ch

- Die unternehmerische Entscheidung und Verantwortung liegt beim Netzbetreiber;
- Die Tarifprüfung erfolgt aufgrund der zum Investitionszeitpunkt ermittelbaren Informationen;
- Projekte basierend auf rechtskräftigen Entscheidungen (Bundesrat, Gerichte) werden von der ECom nicht in Frage gestellt (z.B. Riniken);
- Der Fokus der ECom liegt auf der Überprüfung der Effizienz in der Umsetzung (keine „vergoldeten“ Leitungen).

Zudem ist im Rahmen dieses Gesetzesprojekts zugunsten der Netzbetreiber ein massiver Ausbau von Artikel 15 StromVG vorgesehen. Aus regulatorischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere ein stabiler Rechtsrahmen, auf welchen die rechtsanwendende Behörde ihre Praxis stützt, eine wesentliche Voraussetzung für künftige Investitionen in die Netzinfrastruktur darstellt. Im Hinblick auf eine konsistente Regulierungspraxis weisen wir darauf hin, dass zahlreiche der vorgeschlagenen Erweiterungen nicht nötig sind, weil die betreffenden Kosten der Netzbetreiber bereits heute unbestrittenermassen aufgrund der allgemeinen Kriterien der Bestimmung entweder als Kapitalkosten oder als Betriebskosten anrechenbar sind. Insbesondere ist davon abzugehen, dass in Artikel 15 Absatz 3 StromVG bestimmte Positionen als anrechenbare Kapitalkosten bezeichnet werden, bei denen es sich allenfalls um anrechenbare Betriebskosten handelt. Dadurch würde das geltende System, welches auf der Trennung von Kapitalkosten und Betriebskosten beruht, gesprengt, indem etwa Kosten für Personalaufwand oder anderweitige Kosten aktiviert und abgeschrieben werden dürften.

Nachfolgend unsere Anträge zu konkreten Gesetzesartikeln:

Zu Artikel 9b Absatz 1 StromVG

Antrag:

Die Netzbetreiber erstellen basierend auf dem Szenariorahmen und entsprechend dem weiteren Bedarf für ihr Netzgebiet einen auf zehn Jahre ausgelegten Entwicklungsplan (Mehrjahresplan) und legen diesen innerhalb von neun Monaten nach Genehmigung des letzten Szenariorahmens durch den Bundesrat der ECom zur Prüfung vor.

Wie bereits im Rahmen der Ämterkonsultation vorgeschlagen, beantragen wir, diesen Artikel komplett zu streichen. Wir erachten die Pflicht zur Prüfung der MJP durch die ECom nicht als Verbesserung des heutigen Systems, weil der potentielle Vorteil (erhöhte Planungssicherheit aufgrund des behördlich festgestellten Bedarfs) mit gravierenden Nachteilen (z.B. zeitliche Verzögerung, bürokratischer Aufwand bei Netzbetreibern und Behörden, Verwässerung der Verantwortlichkeit der Netzbetreiber) verbunden wäre. Hingegen ist an der Pflicht der Netzbetreiber zur Erstellung von MJP, die in Artikel 8 Absatz 2 des geltenden Gesetzes vorgesehen ist, festzuhalten.

Im erläuternden Bericht zur Strategie Stromnetze (S. 30; nachfolgend: erläuternder Bericht) wird ausgeführt, dass das Instrument der Bedarfsermittlung über die Mehrjahresplanung bei den Netzbetreibern das Risiko von Fehlinvestitionen reduzieren und somit langfristig zu einer effizienteren Netzentwicklung führen soll. Gemäss den bisherigen Erfahrungen der ECom war die Rechtssicherheit bezüglich der Anrechenbarkeit der Kosten bei den allermeisten Ausbauprojekten ohnehin unproblematisch. Wenn in der Vergangenheit Unsicherheiten bezüglich der Anrechenbarkeit bestanden, konnten bisher alle Fälle bilateral zwischen den betroffenen Netzbetreibern und der ECom unbürokratisch gelöst werden. In diesem Kontext ist auch auf die Nachteile der neuerdings vorgesehenen geteilten Verantwortung zwischen Netzbetreibern und Bund (Bundesrat, BFE, ECom) für die Netzausbauplanung hinzuweisen. Die Verwässerung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit führt tendenziell dazu, dass Investitionsentscheide nicht mehr mit der dazu notwendigen Sorgfalt getroffen werden. Aufgrund der über das Netznutzungsentgelt solidarisierten Kosten wird damit das Risiko von Fehlinvestitionen eher erhöht und die angestrebte Wirkung (weniger Fehlinvestitionen und effizientere Netzentwicklung) verkehrt sich ins Gegenteil.

Überdies gehen wir nicht davon aus, dass die Bestätigung der Erforderlichkeit eines Netzausbauprojekts durch den Staat einen spürbaren Einfluss auf die Akzeptanz in der Öffentlichkeit haben wird. Ob ein Projekt von Einsprechern auf dem Rechtsweg bekämpft wird, hängt von diversen involvierten privaten Interessen ab, jedoch kaum von der vorgängigen Bestätigung des grundsätzlichen Bedarfs einer neuen Leitung durch die Behörden (siehe Einsprachen bei Plangenehmigungsverfahren trotz des vom Bundesrat bestätigten Bedarfs im Rahmen der Korridorfestlegung).

Sollten Sie unser primäres Anliegen berücksichtigen und auf die Zuständigkeit der ElCom zur Prüfung der MJP verzichten, wäre konsequenterweise auch Artikel 22 Absatz 2^{bis} E-StromVG zu streichen. Zudem wäre Artikel 9b Absatz 3 Satz 2 E-StromVG zu streichen. Schliesslich wäre in Artikel 9b Absatz 4 E-StromVG der Passus „von der ElCom geprüfte“ zu eliminieren. Hingegen wäre an Artikel 8 Absatz 2 StromVG festzuhalten.

Eventualantrag:

Für den Fall, dass an der behördlichen Überprüfung der Mehrjahresplanung festgehalten werden soll, möchten wir auf weitere aus unserer Sicht kritische Punkte hinweisen:

Zuständige Behörde sowie zu prüfende MJP:

Falls an einer staatlichen Prüfung der MJP ohne Fokus auf die Effizienzfrage festgehalten werden sollte, würde es mehr Sinn machen, wenn das BFE als zuständige Behörde für die Festsetzung des Szenariorahmens in der Folge auch die MJP auf ihre Vereinbarkeit mit den eigens aufgestellten Vorgaben sowie den weiteren aus dem Gesetz ableitbaren Anforderungen prüft. Es wäre einem raschen Verfahrensablauf dienlich, wenn die für die Erarbeitung des Szenariorahmens zuständigen Fachspezialisten des BFE, die bereits über das entsprechende Knowhow verfügen, direkt auch die Bedarfsprüfung vornehmen. Da diese Beurteilung nach der Konzeption des BFE grundsätzlich unabhängig von den zu erwartenden Kosten zu erfolgen hat, hätte der Beizug der ElCom als zusätzliche Akteurin lediglich einen bürokratischen Leerlauf zur Folge.

Das BFE legitimiert die Zuständigkeit der ElCom für die Prüfung der MJP u.a. damit, dass die Vorgaben auf europäischer Ebene entsprechend ausgestaltet seien (erläuternder Bericht, S. 30). In einer vom BFE in Auftrag gegebenen Studie wird darauf hingewiesen, dass auch in diversen EU-Mitgliedsstaaten aufgrund den in der Richtlinie Nr. 72/2009/EG enthaltenen Anforderungen eine Kontrolle, Prüfung und Genehmigung der MJP durch die nationale Regulierungsbehörde erfolge. Diese Verpflichtung zur Vorlage der MJP richtet sich jedoch ausschliesslich an *Übertragungsnetzbetreiber* (vgl. Art. 22 (1) Richtlinie Nr. 72/2009/EG). Die Prüfung in den verglichenen Staaten ist dementsprechend *vorwiegend auf die Netzebenen 1 und 2 beschränkt*. Zudem ist z.B. in Italien und Frankreich für die Prüfung der MJP nicht der unabhängige Strompreisregulator zuständig, sondern das nationale Energieministerium (vgl. dena-Studie für BFE, S. 60). Insofern ist es mit den Vorgaben der EU im Strombereich vereinbar, wenn die Prüfung der MJP durch das für den Sachbereich zuständige Ministerium erfolgt. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass etwa in Deutschland mit der staatliche Bestätigung von jährlichen Netzentwicklungsplänen anhand eines gemeinsam durch die Übertragungsnetzbetreiber erarbeiteten Szenariorahmens bereits ein zum angedachten Schweizer Netzausbauplanungsmodell analoges System eingeführt wurde. Nach der Konzeption in Deutschland ist diejenige Behörde, die vorgängig den Szenariorahmen genehmigt, später auch für die Prüfung der Netzentwicklungspläne zuständig (vgl. insb. Art. 12a Abs. 3 und Art. 12c Abs. 4 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 7. Juli 2005 [BGBl. I S. 1970, 3621]).

Zudem sprechen wir uns dafür aus, dass sich eine allfällige *zwingende* behördliche Prüfung der MJP auf die Netzebene 1 zu beschränken hat. Die Ausdehnung der zwingend auszuübenden Prüfungszuständigkeit auf die Netzebenen 2 und 3 (insgesamt 65 Netzbetreiber) ist angesichts des beschränkten Nutzens dieses Prozesses aus unserer Sicht nicht erforderlich. Im erläuternden Bericht wird in diesem Kontext ausgeführt, dass gemäss Artikel 6 StromVV für alle Netzbetreiber mit einer Spannung von über 36 kV – was den Netzebenen 1, 2 und 3 entspricht – bereits heute die *Verpflichtung* bestehe, die Mehrjahrespläne der ElCom zur *Prüfung* zu unterbreiten (erläuternder Bericht, S. 30). Diese Darstel-

lung könnte missinterpretiert werden. In Artikel 8 Absatz 2 StromVG ist lediglich festgehalten, dass die Netzbetreiber mit einer Spannung von mindestens 36 kV (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a StromVV; Netzebenen 1-3) zur *Erstellung* von Mehrjahresplänen verpflichtet sind. In Artikel 8 Absatz 3 StromVG wird ausgeführt, dass die betreffenden Netzbetreiber die ElCom jährlich über den Betrieb und die Belastung der Netze sowie über ausserordentliche Ereignisse *orientieren*; diese Informationen haben jedoch keinen Zusammenhang zu den in einer Mehrjahresplanung enthaltenen Netzausbauprojekten. Aufgrund ihrer allgemeinen Zuständigkeit als Aufsichtsbehörde über die Stromversorgungsgesetzgebung ist die ElCom im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung im Bereich der Versorgungssicherheit jedoch dazu befugt, *in einem konkreten Bedarfsfall* von einzelnen Unternehmen die MJP einzufordern. Dieses System hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.

Rechtsnatur des Ergebnisses der Prüfung:

In Artikel 9b Absatz 1 E-StromVG ist offenbar angedacht, dass die ElCom die MJP lediglich prüfen, jedoch nicht genehmigen kann. Gleichzeitig ist in Artikel 22 Absatz 2^{bis} E-StromVG davon die Rede, dass die ElCom den Netzbetreibern das *Ergebnis* der Prüfung innerhalb einer Frist von 9 Monaten nach Einreichung eines MJP mitzuteilen hat.

Geht man davon aus, dass die ElCom nach der Prüfung eines MJP diesen definitiv zurückweisen kann respektive eine Nachbesserung verlangen kann, handelt es sich bei dieser Form des Verwaltungshandels um eine negative Verfügung, die vom Betroffenen zwangsläufig über den für das Verwaltungsverfahren des Bundes geltenden Rechtsweg angefochten werden kann. Die Möglichkeit einer effektiven Prüfung setzt bereits rein begrifflich voraus, dass die zuständige Behörde gegebenenfalls auch eine negative Beurteilung vornehmen kann, die entweder als verbindlich akzeptiert wird oder angefochten wird. Die ElCom würde mit ihrer negativen Einschätzung als zuständige Behörde in einem konkreten Fall in Bezug auf einen bestimmten Netzbetreiber einseitig und in *verbindlicher* Weise eine negative Beurteilung abgeben. Somit wären sämtliche in Artikel 5 VwVG enthaltenen materiellen Verfügungsmerkmale erfüllt. Die Anfechtbarkeit einer allfälligen negativen Beurteilung der MJP lässt sich nicht lediglich dadurch ausschliessen, dass im Gesetzestext das Wort „prüfen“ statt „genehmigen“ verwendet wird. Wir verweisen diesbezüglich auf die Rechtsweggarantie in Artikel 29a BV sowie Artikel 44 VwVG, wonach Verfügungen des Bundes der Beschwerde unterliegen.

In Deutschland etwa ist explizit vorgesehen, dass die für die Bestätigung zuständige Regulierungsbehörde Änderungen des vorgelegten Entwurfs eines Netzentwicklungsplans verlangen sowie die involvierten Unternehmen verbindlich dazu anhalten kann, die für die Prüfung erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen (Art. 12c Abs. 1 EnWG). Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 31) soll der Prozess auch in der Schweiz künftig so ablaufen, dass die Netzbetreiber der zuständigen Behörde vorab einen Entwurf des MJP vorlegen und diese aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die Unternehmen zu Nachbesserungen verpflichten kann. Im massgeblichen Gesetzesentwurf finden sich hierzu jedoch keinerlei Ausführungen. Jedenfalls deutet ein derartiges Verständnis darauf hin, dass die für die Prüfung der MJP zuständige Behörde zu *verbindlichen* Entscheiden befugt sein soll, was jedoch die Möglichkeit, anfechtbare Verfügungen zu erlassen, voraussetzt.

Sollte diese neue Behördentätigkeit hingegen tatsächlich so zu verstehen sein, dass die ElCom die MJP lediglich zu prüfen hat, ohne diesbezüglich verbindliche Anordnungen treffen zu können, müsste im Gesetz konsequenterweise nicht von „Prüfung“, sondern von „Orientierung über die MJP durch die Netzbetreiber“ oder von „Zurkenntnisnehmen der MJP durch die ElCom“ gesprochen werden. In der Sache dürfte dies aber bereits dem heute geltenden Recht entsprechen.

Frist für die Prüfung von MJP:

In Artikel 22 Absatz 2^{bis} E-StromVG ist vorgesehen, dass die ElCom ihr vorgelegte MJP innerhalb einer Frist von 9 Monaten zu prüfen hat. Mit der Setzung einer gesetzlichen Frist wird suggeriert, dass sich der Planungsprozess beschleunigt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Frist von 9 Monaten gegenüber dem heutigen Prozess neu hinzukommen und dadurch den Prozess tendenziell

noch verlängern würde. Im konkreten Fall handelt es sich zudem lediglich um eine behördenverbindliche Ordnungsfrist, deren Nichteinhaltung keine rechtlichen Konsequenzen mit sich zieht. Die Dauer eines Prüfverfahrens würde in erster Linie von der Qualität und Nachvollziehbarkeit der MJP sowie der diesbezüglichen Dokumentation der Netzbetreiber abhängen, worauf die ElCom – abhängig von der Rechtsnatur ihrer Prüftätigkeit – nur sehr beschränkt Einfluss nehmen könnte. Daher beantragen wir, dass gegebenenfalls auf eine solche Frist verzichtet wird.

Zu Artikel 9b Absatz 2 StromVG

Der Mehrjahresplan enthält folgende Angaben:

- a. Er beschreibt die vorgesehenen Projekte und legt dar, inwiefern sie technisch wirksam und angemessen sind.
- b. Er weist aus, welche Netzausbaumassnahmen über die entsprechenden zehn Jahre hinaus vorgesehen sind.

Abgesehen von den bereits vorgebrachten Einwänden wäre eine Prüfung der MJP nur dann sinnvoll, wenn sie aufgrund von *gesetzlich* klar definierten Kriterien zu erfolgen hätte. Im Hinblick auf eine konsistente Regulierungspraxis ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, inwiefern die neu eingeführten Begriffe „wirksam“ und „angemessen“ die heute geltenden Kriterien „sicher, leistungsfähig und effizient“ präzisieren sollen. In den Erläuterungen zum Inhalt und zur Prüfung der Mehrjahresplanung werden Kriterien für den Nachweis der technischen Wirksamkeit aufgelistet. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kriterien zum Nachweis der technischen Wirksamkeit in dieser Absolutheit praktisch für jedes Projekt als erfüllt zu betrachten wären. Die Erläuterungen zu „wirtschaftlich wirksam“ oder „unverhältnismässiger Aufwand“ suggerieren zwar einen gewissen Ermessensspielraum. Da gleichzeitig jedoch vorgesehen ist, dass Kosten-Nutzen-Abwägungen nur bei „finanziell sehr bedeutsamen Projekten im Übertragungsnetz“ vorzunehmen sind, besteht das Risiko, dass die Bedarfsbestätigung als Farce wahrgenommen werden könnte. In diesem Kontext ist uns aufgrund des in den Erläuterungen erwähnten Bezugs zur Ex-Post-Regulierung nicht klar, zu welchem Zeitpunkt die Wirksamkeit und Angemessenheit aus regulatorischer Sicht geprüft werden sollen (erläuternder Bericht, S. 20, 32 und 61).

Zu Artikel 9c Absatz 2 StromVG

Antrag:

In der Regel ist derjenige Punkt auf dem bestehenden oder zukünftigen Netz als Einspeisepunkt festzulegen, welcher den technisch und wirtschaftlich günstigsten Anschluss ermöglicht. Die Kosten für die Erstellung der dazu notwendigen Erschliessungsleitungen bis zum Einspeisepunkt gehen zu Lasten der Produzenten.

Wir begrüssen die Regelung des Einspeisepunktes auf Gesetzesesebene für alle Arten von Produktionsanlagen. Konsequenterweise müsste dann allerdings auch die Kostenaufteilung zwischen Netzbetreiber und Produzent im StromVG geregelt werden (analog Art. 2 Abs. 5 EnV). Ohne Berücksichtigung dieses Aspekts bringt die Regelung des Einspeisepunktes keinen Mehrwert. Die Frage, wo der Einspeisepunkt liegt, ist in allen uns bekannten Fällen unmittelbar mit der Frage verbunden, wer die Kosten für welchen Teil der Netzanschluss- und ausbauarbeiten trägt.

Zudem ist für uns die rechtliche Bedeutung dieses Absatzes und sein Verhältnis zu Artikel 2 Absatz 5 EnV nicht restlos klar. Bei Artikel 2 Absatz 5 EnV handelt es sich um eine verbindlich zu beachtende Vorgabe beim Anschluss einer konkreten Produktionsanlage. Was geschieht, wenn die Netzbetreiber in den Planungsgrundsätzen abweichende Regeln festlegen?

Zu Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe d StromVG

Antrag:

~~... die projektspezifischen Kosten für Informationsmassnahmen der Unternehmen und die von den Netzbetreibern entrichteten Gebühren nach Artikel 3 bis Absatz 2 des Elektrizitätsgesetzes.~~

Wir beantragen, die Ergänzung „projektspezifischen Kosten für Informationsmassnahmen der Unternehmen“ zu streichen. Sofern Kosten entstehen, weil sie für den Betrieb eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes notwendig sind, sind diese bereits heute anrechenbar. Darüber hinausgehende Kosten wären im Hinblick auf die spätere Überprüfung durch die ElCom im Rahmen von Tarifprüfungsverfahren genauer zu definieren. Aufgrund des Wortlauts der beabsichtigten Formulierung wäre die Anrechenbarkeit nicht bloss auf Informationsmassnahmen in Zusammenhang mit Netzausbauprojekten beschränkt. Netzbetreiber könnten sich aufgrund der unbestimmten Formulierung legitimiert fühlen, etwa auch Marketingkosten ganz generell als anrechenbare Netzkosten zu betrachten, was nach der geltenden Praxis der ElCom nicht zulässig ist und potenziell substanziell höhere Kosten legitimieren dürfte. Auch in vergleichbaren Regulierungssystemen werden Marketingkosten nicht als anrechenbare Netzkosten anerkannt.

Eventualantrag:

~~... die projektspezifischen Kosten für Informationsmassnahmen der Unternehmen im Zusammenhang mit konkreten Netzausbauprojekten sowie für die diesbezüglich erforderliche Zusammenarbeit mit den involvierten Kantonen.~~

Die Tatsache, dass sich die anrechenbaren Kosten in Zusammenhang mit Informationsmassnahmen gemäss dem erläuternden Bericht (S. 66) auf konkrete *Netzausbauvorhaben* sowie die Zusammenarbeit mit betroffenen Kantonen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit beschränken sollen, lässt sich aus dem massgeblichen Gesetzesentwurf selbst nicht ableiten. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. z.B. BGE 139 III 368 E. 3.2; BGE 138 II 217 E. 4.1; BGE 134 II 249 E. 2.3). Zwar stellen die rechtsprechenden Behörden bei der Rechtsanwendung unter anderem auch auf die historische Auslegungsmethode ab. Diese stellt jedoch lediglich eines von mehreren zu berücksichtigenden Auslegungselementen dar (Auslegungspluralismus). Aus Gründen der Rechtsicherheit sowie des Schutzes der Stromkunden vor nicht absehbaren Mehrkosten beantragen wir, dass die im erläuternden Bericht enthaltene Beschränkung ausdrücklich in den Gesetzestext übernommen wird.

Zu Artikel 15 Absatz 3 StromVG

Antrag:

~~... Dazu zählen insbesondere auch die Kosten von Vorsorge-, Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen aufgrund der Umweltschutzgesetzgebung einschliesslich der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung und die Kosten von innovativen Massnahmen für intelligente Netze. Als Kapitalkosten anrechenbar sind höchstens:~~

- ~~a. die kalkulatorischen Abschreibungen;~~
- ~~b. die kalkulatorischen Zinsen auf den für den Betrieb der Netze notwendigen Vermögenswerten.~~

Wir beantragen, den 2. Satz von Artikel 15 Absatz 3 E-StromVG zu streichen und stattdessen die bisherige Formulierung so zu belassen. In Artikel 15 Absatz 3 E-StromVG werden die anrechenbaren Kapitalkosten definiert. Mit der Ergänzung dieser Bestimmung sollen die Kosten von Vorsorge-, Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen aufgrund der Umweltschutzgesetzgebung einschliesslich der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sowie die Kosten von innovativen Massnahmen für intelligente Netze demnach offenbar *in jedem Fall* als Kapitalkosten behandelt werden. Aufgrund der Berechnungsweise der anrechenbaren Kapitalkosten wären die betreffenden Aufwände demnach im regulatorischen Anlageregister zu aktivieren und über mehrere Jahre hinweg abzuschreiben (Art. 15 Abs. 3 Bst. a StromVG, Art. 13 Abs. 1 und 2 StromVV); dies unabhängig davon, ob es

sich um Kosten für Netzinfrastruktur, Unterhaltsarbeiten, Personalaufwand oder anderweitige Arbeiten und Leitungen handeln sollte. Die Anlagerestwerte wären jährlich mit dem für das betreffende Tarifjahr massgeblichen WACC zu verzinsen (Art. 15 Abs. 3 Bst. b StromVG, Art. 13 Abs. 3 StromVV). Damit wird das geltende System, welches bewusst zwischen Kosten für *Leistungen*, die in unmittelbaren Zusammenhang mit dem Netzbetrieb stehen (Betriebskosten), sowie Kosten für *Netzinfrastruktur* (Kapitalkosten) unterscheidet, durchbrochen, indem über die anrechenbaren Kapitalkosten eine neue Kategorie von Kosten eingeführt wird, die „nicht im eigentlichen Sinn den elektrischen Anlagen dienen“ muss (vgl. erläuternder Bericht, S. 66).

Kosten von Vorsorge-, Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen, die sich aufgrund von in der Umweltschutzgesetzgebung enthaltenen Verpflichtungen ergeben, sind bereits heute anrechenbar, falls es sich um Kosten handelt, die erforderlich sind für ein sicheres, leistungsfähiges und effizientes Netz (Art. 15 Abs. 1 StromVG). Wenn Kosten, die weder für neue Netzinfrastruktur anfallen noch einen Zusammenhang mit dem Netzbetrieb haben (Art. 15 Abs. 2 StromVG), über das Netznutzungsentgelt an die Endverbraucher überwältzt werden dürfen, werden Fehlanreize generiert, die zu ungewollten Kostensteigerungen führen.

Aufgrund der Systematik des StromVG ist es nicht gänzlich ausgeschlossen, dass Kosten für die Entwicklung von innovativen Massnahmen für intelligente Netze gestützt auf das geltende Recht anrechenbar sein könnten. Vorausgesetzt ist allerdings, dass es sich um Kosten für mit dem Netz direkt zusammenhängende Leistungen handelt. Die Kosten müssen erforderlich sein für ein sicheres, leistungsfähiges und effizientes Netz (Art. 15 Abs. 1 und 2 StromVG).

Die Regulierung des Netznutzungsentgelts im Rahmen des geltenden Cost-Plus-Modells, welches auf die effektiv für das Netz erforderlichen Kosten abstellt, ist unserer Auffassung nach für die Abgeltung von Forschungs- und Entwicklungskosten nicht geeignet. Für die Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten für innovative Massnahmen zugunsten von intelligenten Netzen wurden bereits diverse staatliche Förderungssysteme errichtet, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Teilfinanzierung derartiger Projekte ermöglichen (z.B. KTI, BFE, Nationalfonds). Es wäre konsequenter, wenn F&E-Projekte mit nicht im Voraus abschätzbarem Nutzen auch weiterhin in begrenztem Ausmass über staatliche Subventionen gefördert werden. Uns ist keine andere Branche in der Schweiz bekannt, die aufgrund der gesetzlichen Regulierung im Bereich der Forschungs- und Entwicklungskosten über eine derartige Investitionssicherheit verfügen würde, indem ein potentieller Mehrertrag erzielt werden könnte, ohne irgendwelche finanziellen Risiken eingehen zu müssen. Die angedachte Normierung würde die Netzbetreiber gegenüber allen anderen Unternehmen, die in diesem Bereich auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung tätig sein möchten, privilegieren, was wir zurzeit weder als erforderlich noch als sachgerecht erachten. Aufgrund der bereits vorhandenen staatlichen Förderungsmodelle bestünde zudem die Gefahr, dass bereits auf andere Art und Weise subventionierte Projektkosten zulasten der Endverbraucher im Versorgungsgebiet noch einmal über das Netznutzungsentgelt abgegolten würden.

Durch die ausdrückliche Aufführung der innovativen Massnahmen bei den anrechenbaren Kapitalkosten wird offenbar bezweckt, dass derartige Kosten die für alle anderen Konstellationen geltenden Kriterien von Artikel 15 StromVG als Voraussetzung für die Anrechenbarkeit nicht erfüllen müssen. Um keine falschen Anreize zu setzen, müssten für die Anrechenbarkeit von derartigen Kosten *im Gesetz selbst* weitere einschränkende Kriterien vorgesehen werden. Abgestellt werden müsste etwa darauf, ob ein potentiell aus einer innovativen Massnahme resultierender Mehrwert bereits vor Beginn des Projekts ausreichend plausibilisiert werden kann, so dass der mögliche Effizienzgewinn effektiv abgeschätzt werden kann. Es muss sichergestellt werden, dass die Netzbetreiber im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse einen unternehmerischen Entscheid hinsichtlich der Durchführung ihrer Projekte zu treffen haben. Darum müsste für derartige Kosten aus unserer Sicht im Gesetz ein absoluter Kostendeckel festgesetzt werden. Schliesslich müsste zumindest ein Passus im Gesetz vorgesehen werden, welcher gewährleistet, dass die Netzbetreiber einen mit derartigen Projekten erzielten Mehrertrag (beispielsweise durch den Vertrieb neu entwickelter intelligenter Netzinfrastruktur) tarifmindernd beim Netznutzungsentgelt zu berücksichtigen haben.

Zu Artikel 15 Absatz 3^{bis} StromVG

Antrag:

~~Der Bundesrat bestimmt die anrechenbaren Betriebs- und Kapitalkosten im Einzelnen.~~

Der Bundesrat kann in der Verordnung die in Art. 15 Abs. 1 bis 3 StromVG aufgeführten anrechenbaren Kosten begrenzen.

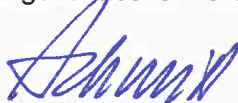
Im erläuternden Bericht (S. 66) wird ausgeführt, dass mit dieser Bestimmung bezweckt werde, dem Bundesrat die Regelungskompetenz zur *Beschränkung* der in Artikel 15 Absatz 1 bis 3 StromVG aufgeführten anrechenbaren Kosten zu übertragen. Die angedachte Formulierung lässt aufgrund ihres Wortlauts jedoch eher den Schluss zu, dass dem Bundesrat ganz generell die Kompetenz übertragen werden soll, die unter die anrechenbaren Kosten fallenden Positionen näher zu definieren, was nicht ausschliessen würde, dass zusätzliche Kategorien von Kosten geschaffen werden könnten, die nicht im StromVG erwähnt sind. Aus diesem Grund bevorzugen wir die von uns beantragte Formulierung, die keinen derartigen Spielraum offen belässt.

Im Kontext mit dieser Delegationsnorm möchten wir Sie darauf hinweisen, dass die Rechtsprechung im Bereich der Stromversorgungsgesetzgebung hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage stellt (vgl. BVGer, Urteil A-8641/2010 vom 2.5.2013 und BVGer, Urteil A-8666/2010 vom 2.5.2013, jeweils E. 11 [Bilanzgruppentarif]; BVGer, Urteil A-2842/2010 vom 20.3.2013 und BVGer, Urteil A-2844/2010 vom 20.3.2013, jeweils E. 4.4 und 4.5 [ITC-Mindererlöse]; BVGE 2010/49 E. 14 [Kraftwerkstarif]). Zwar ist es noch nicht geklärt, ob es sich bei den Tarifen der Stromversorgungsgesetzgebung, die auf den anrechenbaren Kosten basieren, je nach Rechtsform der involvierten Netzbetreiber sowie der massgeblichen kantonalen Gesetzesgrundlagen um Abgaben handelt. Unserer Auffassung nach ist das Gesetzmässigkeitsprinzip im Abgaberecht für den Bereich der Elektrizitätstarife jedoch zumindest analog zu berücksichtigen. Demnach sind nebst den Endverbrauchern als den Zahlungspflichtigen des Netznutzungsentgelts auch die einflussenden anrechenbaren Kosten (Gegenstand der Abgabe), deren Berechnungsgrundlagen sowie allfällige Positionen, die grundsätzlich als anrechenbare Kosten zu betrachten wären, ausnahmsweise jedoch nicht anrechenbar sein sollen, *im Gesetz selbst* zu regeln.

Wir bitten Sie freundlich um die Berücksichtigung unserer Anliegen. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass wir uns erlauben werden, die vorliegende Stellungnahme auf unserer Website zu publizieren.

Besten Dank und freundliche Grüsse

Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom



Carlo Schmid-Sutter
Präsident



Renato Tami
Geschäftsführer