

14.xxx

Entwurf für Vernehmlassung Oktober 2014

Bundesbeschluss über die zweite Etappe der Strommarkt- öffnung

Erläuternder Bericht zur
Vernehmlassungsvorlage

Übersicht

Mit vorliegendem Bundesbeschluss soll der Strommarkt vollständig geöffnet werden. Damit darf jedermann – und nicht wie bisher nur die Grossverbraucher – von einem Lieferanten seiner Wahl Elektrizität kaufen. Für Haushalte und andere kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher besteht dabei weiterhin die Möglichkeit, Elektrizität zu angemessenen, transparenten und einheitlichen Tarifen von ihrem bisherigen Versorgungsunternehmen zu beziehen.

Ausgangslage

Im Jahr 2007 wurde das Stromversorgungsgesetz vom Parlament verabschiedet. Der Hauptzweck dieses Gesetzes ist – neben der Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung – die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkts. Die Öffnung des Strommarkts soll gemäss den gesetzlichen Vorgaben in zwei Schritten erfolgen. In der derzeitigen ersten Etappe haben lediglich Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch ab 100 MWh elektrischer Energie pro Verbrauchsstätte Marktzugang und damit die Möglichkeit, den Stromlieferanten zu wählen. Alle anderen Endverbraucherinnen und Endverbraucher haben dagegen keine Wahlmöglichkeit; sie müssen die Elektrizität vom lokalen Verteilnetzbetreiber beziehen.

Während dieser Phase der Teilmarktöffnung ist somit ein grosser Teil der Endverbraucherinnen und Endverbraucher vom Wettbewerb ausgeschlossen. Damit werden Haushalte sowie kleine und mittlere Unternehmen benachteiligt, weil sie nicht auf allenfalls günstigere Angebote ausweichen und Verträge mit vorteilhafteren Rahmenbedingungen abschliessen können. Speziell für die Unternehmen kann daraus auch ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Konkurrenten, die ihren Stromlieferanten frei wählen können, resultieren.

Inhalt der Vorlage

Artikel 34 Absatz 3 Stromversorgungsgesetz sieht vor, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes, welche die Grundsätze der zweiten Marktöffnungs-etappe (volle Marktöffnung) beinhalten, durch einen Bundesbeschluss in Kraft zu setzen sind. Dieser Bundesbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Im voll geöffneten Strommarkt können alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher in der Schweiz grundsätzlich frei wählen, von welchem Lieferanten sie Elektrizität beziehen. Netzbetreiber sind verpflichtet, allen Marktteilnehmern den Netzzugang diskriminierungsfrei zu gewähren. Für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh elektrischer Energie pro Verbrauchsstätte ist eine abgesicherte Grundversorgung mit Strom gewährleistet. Diese Verbrauchergruppe kann sich entweder weiterhin vom bisherigen Versorgungsunter-

nehmen mit Strom versorgen lassen oder einen Stromliefervertrag mit einem anderen Lieferanten abschliessen. Die Grundversorgung, im Stromversorgungsgesetz «Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung» genannt, sichert das Recht, jederzeit mit der gewünschten Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Preisen beliefert zu werden. Die Überwachung der Preise in der abgesicherten Grundversorgung obliegt der Eidgenössischen Elektrizitätskommission.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Die beantragte Neuregelung	8
1.2.1 Gesetzliche Änderungen gemäss Artikel 34 Absatz 3 StromVG	8
1.2.2 Ausblick: Verordnungsänderung	10
1.2.3 Diskriminierungsfreier Netzzugang	10
1.2.4 Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung (WAS-Modell)	11
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	12
1.3.1 Zweite Etappe der Marktöffnung	12
1.3.2 Grundversorgungsregulierung und Angemessenheitsprüfung durch die EICom	13
1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	15
1.5 Umsetzung	17
1.5.1 Regelung auf Verordnungsstufe	17
1.5.2 Zusammenarbeit mit betroffenen Organisationen	20
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	20
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	21
3 Auswirkungen	24
3.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	24
3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	24
3.2.1 Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse	24
3.2.2 Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung, Wohlfahrt und Aussenhandel	25
3.2.3 Auswirkungen auf die Haushalte	26
3.2.4 Auswirkungen auf einzelne Branchen	26
3.3 Auswirkungen auf die Umwelt	27
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	27
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	27
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	27
4.2.1 Verhältnis zur Energiestrategie 2050	27
4.2.2 Verhältnis zur Infrastrukturstrategie	28
5 Rechtliche Aspekte	28
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	28
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	29

5.3	Erlassform	30
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	30
5.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	30
5.6	Datenschutz	31

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit der Verabschiedung des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007¹ (StromVG) durch das Parlament wurde festgelegt, dass der Elektrizitätsmarkt schrittweise geöffnet wird. Mit der Neugestaltung der Marktordnung wurde die Erwartung verbunden, dass die Strompreise sinken, die Wirtschaft wächst, sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht und dass die Elektrizitätswirtschaft aufgrund des neu entstehenden Wettbewerbs innovativer wird und sich verstärkt auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausrichtet.

Die Marktöffnung in Etappen wurde unter anderem damit begründet, dass so den Forderungen und Bedürfnissen der verschiedenen Akteure auf dem Elektrizitätsmarkt Rechnung getragen werde. Auch könnten während der ersten Etappe der Strommarktöffnung (Teilmarktöffnung) Erfahrungen gesammelt werden, welche die Grundlage für den Entscheid über die volle Marktöffnung bilden würden.²

Während der derzeit bestehenden Teilmarktöffnung haben Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch ab 100 MWh elektrischer Energie pro Verbrauchsstätte unbeschränkten Marktzugang. Haushalte und andere Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem geringeren Jahresverbrauch beziehen den Strom weiterhin von ihrem lokalen Verteilnetzbetreiber und haben keine Möglichkeit, einen anderen Lieferanten zu wählen. Damit ist auch die Wahl des Stromproduktes auf das Angebot dieses Lieferanten eingeschränkt.

Nach Artikel 34 Absatz 3 StromVG soll der Markt durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss vollständig geöffnet werden. Dieser Bundesbeschluss wird hiermit vorgelegt. Im voll geöffneten Strommarkt wird der Netzzugang allen Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern gewährt, das heisst jede Kundin und jeder Kunde kann seinen Stromlieferanten frei wählen. Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh elektrischer Energie pro Verbrauchsstätte („kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher“) haben die Wahl zwischen der Inanspruchnahme einer abgesicherten Grundversorgung bei ihrem lokalen Netzbetreiber (sog. Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung, WAS) und dem Bezug von Elektrizität bei einem Lieferanten ihrer Wahl.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Netzzugang und Verteilnetzbetreiber von der Teilmarktöffnung und der wettbewerblichen Entwicklung im Strommarkt profitieren.

¹ SR 734.7

² Botschaft vom 3. Dez. 2004 Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1612, 1620 f., 1627.

Sinkende Grosshandelspreise in der Europäischen Union (EU) haben dazu geführt, dass die Preise im geöffneten Markt teilweise günstiger sind als die Tarife, zu denen Versorgungsunternehmen diejenigen Endverbraucherinnen und Endverbraucher beliefern, die keine Wahlmöglichkeit haben. Die marktberechtigten Endverbraucher nutzen daher zunehmend Angebote im freien Markt. Der Wettbewerb veranlasste die etablierten Stromversorgungsunternehmen zudem, marktfähigere Angebote zu entwickeln. Die Teilmarktöffnung hat ferner zu einer besseren Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt beigetragen; grosse Endverbraucher können grundsätzlich auch Stromlieferanten ausserhalb der Schweiz wählen und umgekehrt sind Schweizer Lieferanten auf Kunden in der EU aufmerksam geworden.

Während der Phase der Teilmarktöffnung hat sich der Wettbewerb somit positiv entwickelt und die bei Erlass des StromVG erwarteten vorteilhaften Folgen der Liberalisierung sind eingetreten. Die Erfahrungen in ausländischen Märkten zeigen zudem, dass der Wettbewerb auch bei einer vollen Öffnung des Strommarkts funktioniert, sofern geeignete regulatorische Rahmenbedingungen, wie vor allem eine wirksame Regulierung des Übertragungsnetzes und der Verteilnetze, ein diskriminierungsfreier Netzzugang, Grosshandelsmärkte, unabhängige Anbieter vom Systemdienstleistungen sowie ein unabhängiger Regulator, bestehen.³

Die Vorteile, die sich aufgrund des Marktzugangs für Grossverbraucher ergeben haben, sollen nun auch den kleinen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern gewährt werden. Die volle Marktöffnung ermöglicht es diesen, kostengünstigere Angebote zu wählen, was vor allem für Verbraucherinnen und Verbraucher mit zurzeit vergleichsweise hohen Energietarifen von Vorteil ist. Zudem erhalten Lieferanten mit attraktiven Angeboten zusätzliche wirtschaftliche Absatzchancen. Indem nicht nur Grossverbraucher, sondern insbesondere auch kleinere Unternehmen ihren Stromlieferanten wählen und sich aufgrund eines Vergleichs der Angebote im Markt zu allenfalls günstigeren Bedingungen beliefern lassen können, werden Wettbewerbsverzerrungen beseitigt.

In der zweiten Marktöffnungsetappe haben die kleinen Endverbraucherinnen und Endverbraucher weiterhin die Möglichkeit, sich zu regulierten Tarifen von ihrem bisherigen Versorgungsunternehmen mit Strom beliefern zu lassen. Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) sind verpflichtet, die an ihrem Netz angeschlossenen Kleinverbraucherinnen und Kleinverbraucher, die sich nicht für einen Lieferantenwechsel entscheiden, wie bisher zu angemessenen Preisen zu versorgen. Der Wechsel aus der regulierten Grundversorgung in den freien Markt soll zudem durch geeignete Rahmenbedingungen erleichtert werden. Eine Rückkehr in die Grundversorgung ist zulässig, womit die Wechselbereitschaft der kleinen Endkundinnen und Endkunden gefördert wird.

³ Vgl. Joskow, P. (2008), Lessons learned from Electricity Market Liberalization, in: Energy Journal, Special Issue: Papers in Honor of David Newberry, S. 9–41.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Gesetzliche Änderungen gemäss Artikel 34 Absatz 3 StromVG

Nach Artikel 34 Absatz 3 StromVG werden die Artikel 7 und 13 Absatz 3 Buchstabe b fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss in Kraft gesetzt. Im gleichen Bundesbeschluss werden die Artikel 6, 13 Absatz 3 Buchstabe a und 29 Absatz 1 Buchstabe a aufgehoben.

Der Wortlaut der in Kraft zu setzenden Bestimmungen wurde bereits mit Verabschiedung des StromVG beschlossen. Im Rahmen des Bundesbeschlusses können diese Bestimmungen materiell nicht geändert werden.

Die Arbeiten zur zweiten Etappe der Marktöffnung wurden im März 2011 nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima aufgrund der Dringlichkeit der Neuausrichtung der Energiepolitik (Energiestrategie 2050) zurück gestellt. Dies hat zur Folge, dass der Erlass des Bundesbeschlusses gegenüber der ursprünglichen Zeitplanung verschoben worden ist. Zugleich können die Zielsetzungen der Energiestrategie 2050 bei der weiteren Ausgestaltung der Strommarktregulierung infolge der Verschiebung besser berücksichtigt werden.

Vorgesehen ist nun ein Inkrafttreten der genannten Änderungen auf Anfang 2017. Eine erste Wechselmöglichkeit zu alternativen Lieferanten ergäbe sich für kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher diesfalls auf den 1. Januar 2018.

Angesichts der hohen politischen Bedeutung und der grossen wirtschaftlichen Tragweite der vollen Marktöffnung wird eine Vernehmlassung durchgeführt (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁴).

Im Folgenden werden die Gesetztestexte aufgeführt, welche neu in Kraft gesetzt respektive aufgehoben werden. Neu in Kraft gesetzt wird Artikel 7:

Artikel 7 lautet wie folgt:

Art. 7 Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung

¹ Die Betreiber der Verteilnetze treffen die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den Endverbrauchern mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte, die von ihrem Netzzugang nach Artikel 13 Absatz 1 keinen Gebrauch machen, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität zu angemessenen Tarifen liefern können.

² Die Betreiber der Verteilnetze legen in ihren Netzgebieten für Endverbraucher nach Absatz 1 mit gleichartiger Verbrauchscharakteristik, die von der gleichen Spannungsebene Elektrizität beziehen, einen einheitlichen Elektrizitätstarif fest. Die Elektrizitätstarife sind für mindestens ein Jahr fest und sind aufgeschlüsselt nach Netznutzung, Energielieferung, Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen zu veröffentlichen.

⁴ SR 172.061

³ Zur Festlegung des Tarifbestandteils der Netznutzung gelten die Artikel 14 und 15. Für den Tarifbestandteil der Energielieferung hat der Netzbetreiber eine Kostenträgerrechnung zu führen.

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die Vertragsmodalitäten.

Neu in Kraft gesetzt wird zudem Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b. Buchstabe a desselben Absatzes wird aufgehoben:

Art. 13 Netzzugang

¹ Die Netzbetreiber sind verpflichtet, Dritten diskriminierungsfrei den Netzzugang zu gewähren. (*bereits in Kraft – gilt bisher aber nicht für kleine Endverbraucher, vgl. Art. 6 Abs. 6 StromVG*)

² Der Netzzugang kann mit schriftlicher Begründung innert zehn Arbeitstagen seit Eingang des Gesuchs verweigert werden, wenn der Netzbetreiber nachweist, dass (*bereits in Kraft*):

- a. der sichere Betrieb des Netzes gefährdet würde;
- b. keine freie Kapazität vorhanden ist;
- c. bei grenzüberschreitender Netznutzung vom ausländischen Staat kein Gegenrecht gewährt wird; oder
- d. eine Ausnahme nach Artikel 17 Absatz 6 vorliegt.

³ Bei der Zuteilung von Kapazität im Netz haben gegenüber sonstigen Lieferungen Vorrang in der nachstehenden Reihenfolge:

- a. Lieferungen an Endverbraucher nach Artikel 6 Absatz 1; (*wird aufgehoben*)
- b. Lieferungen an Endverbraucher nach Artikel 7 Absatz 1; (*neu*)
- c. Lieferungen von Elektrizität aus erneuerbaren Energien, insbesondere Wasserkraft. (*bereits in Kraft*)

Aufgehoben werden die Artikel 6 und 29 Absatz 1 Buchstabe a mit folgendem Wortlaut:

Art. 6 Lieferpflicht und Tarifgestaltung für feste Endverbraucher

¹ Die Betreiber der Verteilnetze treffen die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den festen Endverbrauchern und den Endverbrauchern, die auf den Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können.

² Als feste Endverbraucher im Sinne dieses Artikels gelten die Haushalte und die anderen Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte.

³ Die Betreiber der Verteilnetze legen in ihren Netzgebieten für feste Endverbraucher mit gleichartiger Verbrauchscharakteristik, die von der gleichen Spannungsebene Elektrizität beziehen, einen einheitlichen Elektrizitätstarif

fest. Die Elektrizitätstarife sind für mindestens ein Jahr fest und sind aufgeschlüsselt nach Netznutzung, Energielieferung, Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen zu veröffentlichen.

⁴ Zur Festlegung des Tarifbestandteils für die Netznutzung gelten die Artikel 14 und 15. Für den Tarifbestandteil der Energielieferung hat der Netzbetreiber eine Kostenträgerrechnung zu führen.

⁵ Die Betreiber der Verteilnetze sind verpflichtet, Preisvorteile aufgrund ihres freien Netzzugangs anteilmässig an die festen Endverbraucher weiterzugeben.

⁶ Feste Endverbraucher haben keinen Anspruch auf Netzzugang nach Artikel 13 Absatz 1.

Art. 29

¹ Mit Busse bis zu 100 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a. Preisvorteile nicht oder in zu geringer Höhe weiter gibt (Art. 6);

Weitere Anpassungen auf Gesetzesebene sind im Kontext der zweiten Marktöffnungsetappe nicht vorgesehen.

1.2.2 Ausblick: Verordnungsänderung

Die Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008⁵ (StromVV) regelt gemäss Artikel 1 Absatz 1 lediglich die erste Etappe der Strommarktöffnung, in der Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh elektrischer Energie pro Verbrauchsstätte keinen Anspruch auf Netzzugang nach Artikel 13 Absatz 1 StromVG haben. Demnach wird die StromVV zu revidieren sein.

Einerseits ist die StromVV mit den Ausführungsbestimmungen zu den neu in Kraft tretenden Artikeln 7 und 13 Absatz 3 Buchstabe b zu ergänzen, andererseits sind bestehende Ausführungsbestimmungen, die nicht mehr zu der neuen Markt- und Rechtssituation passen, zu ändern oder aufzuheben. Neu geregelt werden müssen insbesondere die (Vertrags-)Modalitäten im Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung (Fristen, Wechselkosten), die Überprüfung der Tarife der Grundversorgung sowie allenfalls weitere Einzelheiten, die für die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs notwendig sind.

1.2.3 Diskriminierungsfreier Netzzugang

Artikel 13 StromVG begründet den Rechtsanspruch auf Netznutzung. Der Netzzugang sichert die Freiheit natürlicher und juristischer Personen, von einem Lieferanten freier Wahl Elektrizität zu beziehen oder Elektrizität in ein Netz einzuspeisen.⁶ Der Netzbetreiber hat die Pflicht, den Netzzugang

⁵ SR 734.71

⁶ Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1650.

diskriminierungsfrei zu gewähren, er darf also das eigene Unternehmen oder verbundene Unternehmen nicht bevorzugen. Dies ist insbesondere bei vertikal integrierten EVU wichtig, also bei Unternehmen, die sowohl eine Funktion der Verteilung oder des Vertriebes wie auch eine Funktion der Erzeugung von Elektrizität wahrnehmen.

Bei Kapazitätsengpässen hat die Versorgung der Endverbraucher im Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung (WAS-Modell) Vorrang (Art. 13 Abs. 3). Mit dieser Regelung wird die gesetzliche Lieferpflicht der Verteilnetzbetreiber gemäss Artikel 7 Absatz 1 abgesichert.

Artikel 13 enthält keine weiteren detaillierten Regelungen etwa dazu, welche Vorkehrungen zu treffen sind, damit insbesondere kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher ihr Netzzugangsrecht ohne grössere faktische (z. B. administrative oder technische) Hürden ausüben können und damit neue Lieferanten bei ihrem Marktauftritt nicht durch zusätzliche Kosten behindert werden. Solche Regelungen dürften allerdings für die zweite Etappe der Marktöffnung notwendig sein, um das tatsächliche Entstehen eines funktionsfähigen Wettbewerbs überhaupt zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist die Elektrizitätsbranche gefordert, auf die Situation der kleinen Endverbraucherinnen und Endverbraucher abgestimmte Konzepte zu entwickeln, durch die die Wahrnehmung des Rechts auf Wahl eines Lieferanten und der Lieferantenwechsel erleichtert werden. Von der Branche erarbeitete Vereinbarungen und Regelungen können – soweit sie gesetzeskonform sind – in die Ausführungsbestimmungen übernommen werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 StromVG; s. auch die Ausführungen in Ziff. 1.5).

Gesetzlich bereits festgelegt ist, dass die anfallenden Wechselkosten den Endverbrauchern nicht in Rechnung gestellt werden dürfen (Art. 12 Abs. 3 StromVG).

1.2.4 Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung (WAS-Modell)

Für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte ist weiterhin eine abgesicherte Grundversorgung gewährleistet. Die Anforderungen an diese Grundversorgung sind in Artikel 7 StromVG festgelegt. Die abgesicherte Grundversorgung entfällt hingegen endgültig für Endverbraucher mit einem Verbrauch ab 100 MWh pro Verbrauchsstätte.

Kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher können wählen, ob sie die Elektrizität im Rahmen der Grundversorgung wie bisher von ihrem lokalen Versorgungsunternehmen beziehen oder ob sie zu einem anderen Lieferanten wechseln (WAS-Modell). Grundversorger ist demnach der jeweilige lokale Verteilnetzbetreiber. Sobald kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem anderen Lieferanten einen Vertrag über die Elektrizitätslieferung abschliessen (oder auch ein wettbewerbliches Angebot des Verteilnetzbetreibers nutzen), sind sie nicht mehr in der abgesicherten Grundversorgung. Sie haben aber das Recht, nach der Kündigung dieses Vertrages wieder zu einer Versorgung durch den Verteilnetzbetreiber zu den Bedingungen von Artikel 7 StromVG zu wechseln, also in die abgesicherte Grundversorgung zurückzukehren.

Die Grundversorgung sichert das Recht, jederzeit mit der gewünschten Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Preisen beliefert zu werden. Die Überwachung der Preise im WAS-Modell obliegt nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe a StromVG der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom). Diese Prüfung soll ex post erfolgen und als Angemessenheitsprüfung ausgestaltet sein. Das bedeutet, dass die EiCom auf der Basis von Preisen vergleichbarer Angebote (sog. Vergleichspreisen) im freien Markt und weiteren Kriterien prüfen wird, ob die Tarife im WAS-Modell angemessen sind. Sind die Tarife zu hoch, kann die EiCom sie herabsetzen.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Zweite Etappe der Marktöffnung

Dank der Teilmarktöffnung, die zu mehr Wettbewerb im Schweizer Strommarkt geführt hat, wurden die sinkenden Grosshandelspreise mindestens teilweise an die grossen Endverbraucher von Strom (Jahresverbrauch ab 100 MWh) weitergegeben. Die Endverbraucherinnen und Endverbraucher im geöffneten Marktsegment konnten ihre Energiekosten durch einen Wechsel verringern und insofern von den Vorteilen eines wettbewerblich organisierten Markts profitieren. Infolge des Wettbewerbs haben die EVU marktfähigere Angebote entwickelt. Die Lieferanten (d.h. die etablierten Versorgungsunternehmen und ihre Konkurrenten) bieten den Grossunternehmen individuelle Verträge an, die preislich nahe beim Grosshandelsmarktpreis liegen. Mittleren Unternehmen werden standardisierte Vollversorgungsverträge angeboten, die preislich (im Vergleich zum Verbleib in der Grundversorgung) attraktiv sind.⁷ Die Wechselrate hat sich demzufolge von 2011 bis 2013 verdoppelt; im Jahr 2013 haben 13 Prozent der marktberechtigten Endverbraucherinnen und Endverbraucher von ihrer Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht. Gemessen an der Energiemenge der marktberechtigten Endverbraucher beträgt der Anteil 26 Prozent. Diese Anteile umfassen sowohl Wechsel zu einem anderen Lieferanten als auch Wechsel zu einem andern Angebot des gleichen Lieferanten.⁸ Die Wechselrate ist im laufenden Jahr 2014 weiter gestiegen; zurzeit sind 27 Prozent der berechtigten Endverbraucherinnen und Endverbraucher im freien Markt, was einem Anteil von 47 Prozent der Energiemenge entspricht.

Mit der vollen Marktöffnung erhalten nun auch kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher die Netzzugangsberechtigung. Diejenigen Kunden, die bereits während der ersten Marktöffnungsetappe Marktzugang hatten, werden hingegen von der abgesicherten Grundversorgung ausgeschlossen. Eine Überwachung des Energietarifs besteht damit nur noch für diejenigen Kleinverbraucher, die bevorzugen, weiterhin von ihrem bisherigen Versor-

⁷ Vgl. hierzu BET Dynamo Suisse, Markt und Wettbewerbsanalyse für den Bericht des BFE zu den Massnahmen des StromVG und der StromVV nach Art. 27, Abs. 3 StromVV, Zofingen 2013, insbesondere Kapitel 3.2.2.

⁸ Vgl. zur Wettbewerbsentwicklung im Rahmen der Teilmarktöffnung auch den Bericht des BFE, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsentwicklungen unter dem StromVG und der StromVV, Bericht nach Artikel 27 Absatz 3 StromVV, Bern, 2013, insbesondere Kapitel 4 (im Internet abrufbar unter: www.bfe.admin.ch).

gungsunternehmen im Rahmen der Vorschriften nach Artikel 7 (Grundversorgung) mit Elektrizität beliefert zu werden. Damit wird der staatliche Markt-eingriff verringert und die Entwicklung von Wettbewerb gefördert.

In einem geöffneten Strommarkt erfolgt die Preisbildung umfassender nach ökonomischen Grundsätzen, das heisst, der Preis bildet sich aufgrund des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage. In der volkswirtschaftlichen Theorie sichert eine marktliche Preisbildung eine bessere Versorgung – dies bedingt allerdings, dass sich ein funktionsfähiger Wettbewerb entwickelt. Der wirtschaftliche Wert der Güter wird preisbestimmend, was aus ökonomischer Sicht eine wichtige Steuerungswirkung in einer Marktwirtschaft darstellt.

Für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher erwachsen durch die Marktöffnung Vorteile, da sie ihren Lieferanten frei wählen und somit kostengünstigere Angebote in Anspruch nehmen können. Kleinere und mittlere Unternehmen – insbesondere diejenigen, die zu bereits marktberechtigten Grossverbrauchern in direkter Konkurrenz stehen – werden in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt. Bestehende Wettbewerbsverzerrungen können behoben werden. Die Vielfalt der Angebote und Tarife nimmt zu, d.h. mit der Marktöffnung wird es vermehrt auch auf die Bedürfnisse individueller Kundengruppen abgestimmte Angebote geben.

Bleibt es in der Schweiz bei einem nur teilweise geöffneten Markt, so wird eine Integration des Schweizer Markts in den europäischen Markt erschwert. Ohne eine volle Strommarktöffnung wird auch das angestrebte Stromabkommen mit der EU nicht abgeschlossen werden können, weil die im Rahmen der ersten Marktöffnungsetappe geltenden Regelungen den europäischen Vorschriften zum Netzzugang und zur Grundversorgung widersprechen. Ein bilaterales Stromabkommen würde zu einer erhöhten Investitionssicherheit führen, die Einbindung der Schweizer Wasserkraft in Europa erleichtern und damit die Versorgungssicherheit erhöhen. Nur bei einem gesicherten Zugang zum europäischen Strombinnenmarkt kann die Schweiz ihre zentrale Netzfunktion – rund 10 Prozent des europäischen Stroms fliessen durch die Schweiz – gewinnbringend nutzen. Ohne Stromabkommen könnte der Marktzugang schwieriger, teurer und die technische Abwicklung komplizierter werden, was zusätzliche Kosten für die Schweizer Volkswirtschaft auslösen würde.

1.3.2 Grundversorgungsregulierung und Angemessenheitsprüfung durch die EICom

Im Rahmen des WAS-Modells wird den kleinen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern eine sichere, ausreichende, qualitativ gute und nach gesetzlichen Bestimmungen regulierte Versorgung mit Elektrizität garantiert. Diese Grundversorgung schützt Haushalte und kleinere und mittlere Unternehmen vor unerwünschten Marktentwicklungen, Preisschwankungen und Lieferengpässen. Die Sicherheit für Kleinkunden ergibt sich daraus, dass die Elektrizitätstarife für mindestens ein Jahr fest sind und deren Höhe durch die EICom überprüft wird.

Die Tarife im WAS-Modell müssen angemessen sein. Das bedeutet in erster Linie, dass sie sich an Preisen von vergleichbaren Angeboten im Markt

orientieren, was von der EICom zu prüfen ist. Diese Kontrolle erfolgt ex post in Form einer Angemessenheitsprüfung. Sie ist nötig, um die Endverbraucherinnen und Endverbraucher vor der verbleibenden Marktmacht des Grundversorgers in einem geöffneten Markt zu schützen. So soll etwa vermieden werden, dass der Grundversorger hohe Energiebeschaffungskosten (aufgrund von nachteiligen Verträgen oder anderen ungünstigen Bedingungen) einzig auf WAS-Kunden abwälzt und den Grosskunden günstige Angebote unterbreitet. Die effektiven Kosten für die Energieerzeugung oder den Energiebezug können im Rahmen der Angemessenheitsprüfung – unter bestimmten Voraussetzungen (s. Ziff. 1.5.1) – zwar berücksichtigt werden, sie bilden indessen nicht mehr die primäre oder alleinige Basis für die Tarifgestaltung, wie das während der ersten Marktöffnungsetappe der Fall ist.

Durch die Ausgestaltung der Grundversorgung, das heisst die Ex-post-Regulierung und sonstige Modalitäten wie Fristen und Kosten für Lieferantenwechsel (s. Ausführungen in Ziff. 1.5), sollen unter der Prämisse der Versorgungssicherheit Anreize für mehr Wettbewerb geschaffen werden. Das Ziel ist, dass auch Haushalte und Kleinunternehmen von der Wettbewerbsentwicklung profitieren und Stromlieferangebote ausserhalb der Grundversorgung als Alternative zur abgesicherten Stromversorgung in Betracht ziehen. Denn nur so wird dem im Stromversorgungsgesetz (Art. 1) festgelegten Zweck, einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen, hinreichend Rechnung getragen.

Die Entwicklung eines funktionierenden Wettbewerbs ist abhängig von der preislichen Regulierung der Tarife im WAS-Modell. Da im wettbewerblichen Markt und in der Grundversorgung ein weitgehend gleiches Gut angeboten wird, das der Abdeckung des gleichen Bedürfnisses dient, sind die beiden Bereiche wirtschaftlich gesehen sehr eng miteinander verbunden. Endverbraucherinnen und Endverbraucher werden vor einem möglichen Wechsel der marktlichen Angebote mit dem Grundversorgungsangebot verglichen. Nur wenn sich die Regulierung der Tarife in der abgesicherten Grundversorgung an vergleichbaren Preisen im Markt orientiert, kann sich ein umfassender Wettbewerb entwickeln.

Gemäss heute geltendem Recht orientieren sich die Energietarife der Grundversorgung an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen der Verteilnetzbetreiber (Art. 6 StromVG i. V. m. Art. 4 Abs. 1 StromVV, im Weiteren vereinfacht als Gestehungskostenregulierung bezeichnet). Eine solche Regelung hat in einem voll geöffneten Markt einen negativen Einfluss auf den Wettbewerb. Sind die Gestehungskosten höher als die Marktpreise, lohnt es sich, Angebote im freien Markt zu nutzen. Sobald die Preise aber im freien Markt höher sind als die Gestehungskosten, besteht der Anreiz, wieder in die Grundversorgung zurückzukehren. Das Verhalten im Wettbewerb wird somit massgeblich durch die bestehende Regulierung beeinflusst. In einer solchen Situation bestehen für die Versorgungsunternehmen keine wirtschaftlichen Anreize zu investieren. Sie können kostengünstige Vorteile ihrer Energieerzeugung bzw. -beschaffung durch die jetzige kostenorientierte Regulierung nicht für zusätzliche Erlöse nutzen. Umgekehrt werden durch die Gestehungskostenregulierung nicht marktfähige Anlagen von den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern in der Grundversorgung dauerhaft finanziert, weil die

Kosten solcher Anlagen die Tarife in der Grundversorgung bestimmen und so auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher abgewälzt werden.

1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Energiepolitik der EU verfolgt unter anderem die Ziele, das Funktionieren des Energiemarkts und die Energieversorgung in der EU sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich frei, die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen (Art. 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV⁹); Richtwert der EU ist jedoch die Schaffung eines europaweit harmonisierten und liberalisierten Energiemarkts, der auf gemeinsamen Regelungen – etwa zum Marktaufbau – beruht. Mit den Richtlinien 2003/54/EG¹⁰ und 2009/72/EG¹¹ hat die EU gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt erlassen. Danach sind ab dem 1. Juli 2007 alle Kundinnen und Kunden sogenannt „zugelassene Kundinnen und Kunden“, das heisst, es steht sämtlichen Kunden – Grosshändlern wie auch kleinen und grossen Endkundinnen und -kunden – frei, Elektrizität von einem Lieferanten ihrer Wahl zu kaufen. Die Mitgliedstaaten müssen die Einführung eines Systems für den Zugang dieser Kundinnen und Kunden zu den Übertragungs- und Verteilernetzen auf der Grundlage veröffentlichter Tarife gewährleisten, das nach objektiven Kriterien und ohne Diskriminierung zwischen den Netzbenutzerinnen und -benutzern angewandt wird (RL 2009/72/EG, Art. 32 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 Bst. c).

Richtlinie 2009/72/EG hält weiter fest, dass die Mitgliedstaaten den Elektrizitätsunternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Verpflichtungen auferlegen können, die sich auf Sicherheit (einschliesslich Versorgungssicherheit, Regelmässigkeit, Qualität und Preis der Versorgung) sowie Umweltschutz beziehen können. Solche Verpflichtungen müssen klar festgelegt, transparent, nicht diskriminierend und überprüfbar sein und den gleichberechtigten Zugang von Elektrizitätsunternehmen der Gemeinschaft zu den nationalen Verbrauchern sicherstellen (Art. 3 Abs. 2). Mitgliedstaaten müssen den Verteilerunternehmen die Verpflichtung auferlegen, Kundinnen und Kunden (nach bestimmten Modalitäten, Bedingungen und Tarifen) an ihr Netz anzuschliessen (Art. 3 Abs. 3). Weiter haben die Mitgliedstaaten die Grundversorgung für alle Haushaltskundinnen und -kunden sicherzustellen, das heisst, sie müssen diesen das Recht auf Versorgung mit Elektrizität

⁹ Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47.

¹⁰ Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG-„Elektrizitätsrichtlinie“ (ElRL) vom 26. Juni 2003 (ABl. Nr. L 176 S. 37). Diese Richtlinie sah die vollständige Öffnung der Elektrizitätsmärkte bis spätestens 1. Juli 2007 vor (Art. 20 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1). Sie wurde mit Erlass der Richtlinie 2009/72/EG aufgehoben.

¹¹ Richtlinie 2009/72/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. Nr. L 211 S. 55).

einer bestimmten Qualität zu angemessenen, leicht und eindeutig vergleichbaren und transparenten und nichtdiskriminierenden Preisen gewähren. Ob der Anspruch auf Grundversorgung auch für Kleinunternehmen gelten soll, ist den Mitgliedstaaten freigestellt (Art. 3 Abs. 3). Schliesslich schreibt die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten geeignete Massnahmen zum Schutz der Endkunden ergreifen und dafür Sorge tragen, dass für schutzbedürftige Kunden ein angemessener Schutz besteht (Art. 3 Abs. 7).

Mit dem beiliegenden Bundesbeschluss werden diejenigen Bestimmungen des StromVG in Kraft gesetzt, die allen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern den Netzzugang gewähren und kleinen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern das Recht auf eine abgesicherte Grundversorgung einräumen. Damit vollzieht die Schweiz die vollständige Marktöffnung und harmonisiert ihr Recht insofern mit den Vorschriften der EU, als gemäss diesen Vorschriften der geregelte Netzzugang für alle Endkunden bereits seit 1. Juli 2007 obligatorisch ist.

Die Ausgestaltung der Grundversorgung gemäss Artikel 7 StromVG steht nicht im Widerspruch zum EU-Recht. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in den Urteilen C-265/08¹² und C-242/10¹³ die Kriterien geklärt, nach denen Verpflichtungen für EVU mit den Energiebinnenmarkt-Rechtsvorschriften vereinbar sind. Danach besteht das allgemeine wirtschaftliche Interesse von verpflichtenden Regelungen im Ausgleich zwischen den Zielen der Liberalisierung und dem erforderlichen Schutz des Endkunden. Die Verpflichtung muss – neben den in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2009/72/EG ausdrücklich genannten Kriterien – insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit übereinstimmen. So ist es etwa erlaubt, Unternehmen, die mit der Erbringung einer Gemeinwohldienstleistung betraut sind, Verpflichtungen aufzuerlegen, die die Festlegung der Preise für die Elektrizitätsversorgung betreffen. Eine solche nationale Regelung entspricht aber nur dann dem Kriterium der Verhältnismässigkeit, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten, im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Ziels, zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Insbesondere darf eine Massnahme, die ihrer Natur nach ein Hindernis für die Verwirklichung eines funktionsfähigen Binnenmarkts darstellt, nicht dauerhaft beibehalten werden, sondern nur solange dies zur Erreichung des verfolgten Ziels notwendig ist.

Es ist demnach mit EU-Recht vereinbar, soweit nötig zum Schutz von Kleinkunden regulierend in die freie Preisgestaltung einzugreifen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten sehen denn auch bestimmte Preisregulierungen vor.¹⁴ Die Regulierung sollte aber nicht weiter oder tiefer gehen als unbedingt

¹² Federutility und andere gegen Autorità per l'energia elettrica e il gas, Rechtssache C-265/08 vom 20. April 2010., s. insbes. Ziff. 33 f.

¹³ Enel Produzione SpA gegen Autorità per l'energia elettrica e il gas, Rechtssache C-242/10 vom 21. Dezember 2011, s. insbes. Ziff. 42, 55 und 75.

¹⁴ Vgl. CEER (Council of European Energy Regulators) Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012, S. 26 ff.

erforderlich. In einer begründeten Stellungnahme¹⁵ hielt die Europäische Kommission hierzu etwa fest, dass die Preise gemäss den EU-Rechtsvorschriften in erster Linie durch Angebot und Nachfrage bestimmt werden sollen. Bei der Ausgestaltung einer Verpflichtung, die die freie Preisfestlegung beeinträchtigt – also etwa bei der Konkretisierung der Tarifregulierung im WAS-Modell in den Ausführungsbestimmungen – muss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit demnach spezielle Beachtung geschenkt werden. Das Ausmass des Eingriffes ist auf das Notwendige zu beschränken und die Erforderlichkeit der Intervention periodisch zu überprüfen. Die vorgesehene Preisregulierung in Form einer Ex-post-Angemessenheitsprüfung (s. Ziff. 1.5) stellt in diesem Sinne – im Vergleich zu anderen Formen der Tarifregulierung, beispielsweise einer Gestehungskostenregulierung (s. Ziff. 1.3.2), – einen eher geringfügigen Eingriff dar.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die heutige Teilmarktöffnung und die in diesem Rahmen geltenden Bestimmungen (insbesondere der fehlende Netzzugang der kleinen Endverbraucherinnen und Endverbraucher) nicht mit den EU-Vorschriften zum Elektrizitätsbinnenmarkt vereinbar sind. Die volle Marktöffnung ist daher eine Voraussetzung für den Abschluss eines Stromabkommens mit der EU.

1.5 Umsetzung

1.5.1 Regelung auf Verordnungsstufe

Die in ihrem Wortlaut bereits beschlossenen und durch den beiliegenden Bundesbeschluss in Kraft zu setzenden Bestimmungen des StromVG (Art. 7 und Art. 13) bilden den Rahmen für die zweite Marktöffnungsetappe. Da die Regeldichte dieser gesetzlichen Bestimmungen gering ist, wird im Folgenden punktuell auf die vorgesehenen Anpassungen in der zu revidierenden StromVV eingegangen.

Ausgestaltung der Angemessenheitsprüfung für Tarife in der Grundversorgung

Die heute geltende Regelung in Artikel 4 StromVV, wonach sich die Tarife in der Grundversorgung an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen des Verteilnetzbetreibers zu orientieren haben, ist durch eine Ex-post-Angemessenheitsprüfung zu ersetzen, bei der die Tarife anhand von geeigneten preislichen Vergleichsgrössen von Angeboten im Markt geprüft werden. Als Resultat dieser Vergleichsmarktbeurteilung wird ein Referenzpreis für Energielieferungen in der Grundversorgung festgelegt, an dem die Angebote in der Grundversorgung in der Folge gemessen werden.

Der Referenzpreis kann von den Preisen in der Grundversorgung abweichen. Denn einerseits ist den Besonderheiten der abgesicherten Versorgung wie der Sicherheit durch feste Tarife, andererseits aber auch allfälligen

¹⁵ Pressemitteilung zur “reasoned opinion” vom 6. April 2011 an Italien, IP/11/414. Das Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien wurde am 27. Februar 2012 eingestellt.

Unsicherheiten im Preisvergleich Rechnung zu tragen. So hat der Grundversorger gemäss heute geltender Regelung (die auch bei voller Marktöffnung voraussichtlich beibehalten wird) die Tarife bis spätestens am 31. August zu melden (Art. 4 Abs. 3 StromVV), während marktberechtigte Endverbraucherinnen und Endverbraucher ihm bis zum 31. Oktober mitteilen müssen, dass sie die Grundversorgung verlassen wollen (Art. 11 Abs. 2 StromVV). Diese Regelung stellt für den Energielieferanten ein Risiko dar, da sich die Strompreise in den zwei dazwischen liegenden Monaten ändern können; für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher liegt darin hingegen eine Option, indem sie während der gewährten Frist für die Lieferantwahl die Marktentwicklung berücksichtigen können.

Aus diesen Gründen müssen die Tarife im WAS-Modell nicht den Marktpreisen entsprechen, sondern können etwas höher oder tiefer ausfallen. Fallen sie höher aus, wird damit neben der Absicherung eines (preislich) angemessenen Service Public verhindert, dass dem Stromlieferanten von WAS-Kundinnen und -Kunden gegenüber einem Lieferanten im Markt Wettbewerbsnachteile erwachsen, weil er durch tarifliche Vorgaben in seiner wirtschaftlichen Freiheit erheblich eingeschränkt wird. Die Regulierung soll die Endverbraucherinnen und Endverbraucher alleine vor überhöhten Preisen schützen.

Die in der Kostenträgerrechnung (vgl. Art. 7 Abs. 3) ausgewiesenen Kosten für die Erzeugung oder den Einkauf von Energie können bei der Angemessenheitsprüfung mitberücksichtigt werden. Anhand der Kostenträgerrechnung kann die EICom in die Energiebeschaffungsstruktur und die interne Tarifikalkulation der Unternehmen Einsicht erhalten und diese im Falle von überhöhten Tarifen beanstanden. Zudem soll damit eine mögliche Quersubventionierung zwischen verschiedenen Unternehmensbereichen verhindert oder beseitigt werden, um die Endverbraucherinnen und Endverbraucher in der Grundversorgung vor überhöhten Energietarifen zu schützen.

Die Kosten für die Energieerzeugung und -beschaffung können zu einem höheren Preis als dem festgelegten Referenzpreis führen, beispielsweise wenn ein Verteilnetzbetreiber Verträge für den Kauf von Energie noch unter der heute geltenden Gestehungskostenregulierung abgeschlossen hat und der vertraglich fixierte Preis erheblich über dem Referenzpreis liegt. Das Versorgungsunternehmen muss die Anrechenbarkeit höherer Kosten umfassend begründen und zudem nachweisen, dass diese Kosten auf verschiedene Kundengruppen – und nicht nur auf WAS-Kunden und -Kundinnen verteilt werden. Vorgesehen ist ferner, dass Verträge, die nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist zum StromVG geschlossen wurden (nach dem 12. Juli 2007), nicht mehr zu höheren Preisen im WAS-Modell führen dürfen. Seit diesem Zeitpunkt wissen die Versorgungsunternehmen, dass eine volle Strommarktöffnung angestrebt wird.

Sind die Grundversorgungstarife zu hoch, so kann die EICom sie herabsetzen. Bei der konkreten Umsetzung der Angemessenheitsprüfung hat die EICom einen Ermessensspielraum. Bei ihren Entscheiden hat sie aber zu bedenken, welchen Einfluss diese auf die zukünftige Preissetzung in der Grundversorgung und auf die damit verbundene Wettbewerbsentwicklung haben dürften. Die freie Preisbildung soll nur insofern eingeschränkt werden, als unangemessen hohe Preise in der Grundversorgung herabgesetzt wer-

den können. Eine solche Regulierung entspricht dem Schutzgedanken des WAS-Modells und ist gleichzeitig auch mit dem in Artikel 1 StromVG erwähnten Wettbewerbsziel vereinbar.

Weitere vorgesehene Anpassungen der Stromversorgungsverordnung

In der Stromversorgungsverordnung sind – neben der Festlegung der Einzelheiten zur Belieferung der Endverbraucherinnen und Endverbraucher im WAS-Modell – insbesondere auch die zur Ermöglichung des Netzzugangs für kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher notwendigen Regelungen zu treffen.

Auf Verordnungsebene sind weiter die Modalitäten des Wechsels von der Grundversorgung in den Markt (zu einem Lieferanten nach Wahl der Endverbraucherinnen und Endverbraucher) und vom Markt zurück in die Grundversorgung festzulegen (Termine, Fristen, Kostenfreiheit, soweit notwendig auch technische Modalitäten, wie Vorgaben zur Datenübertragung und zu Datenformaten). Vorgesehen ist, dass ein Wechsel vom lokalen Netzbetreiber zu einem neuen Stromlieferanten immer auf Ende Jahr mit einer Kündigungsfrist von zwei Monaten möglich sein soll. Bei Inkrafttreten der Artikel 7 und 13 Absatz 3 Buchstabe b auf Anfang 2017 könnten kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher daher erstmals auf 1. Januar 2018 ihren Lieferanten wechseln. Auch ein Wechsel vom freien Markt zurück in die Grundversorgung ist auf Ende Jahr mit einer Kündigungsfrist von zwei Monaten vorgesehen (ausser bei einem Umzug in ein Versorgungsgebiet, in dem der bisherige Energielieferant nicht tätig ist, oder bei Konkurs eines Energielieferanten). Dadurch werden die Beschaffungskosten für die Grundversorger besser planbar, da die zu beschaffende Energiemenge unterjährig nur durch Um- und Zuzüge beeinflusst wird.

Im Besonderen ist darauf hinzuweisen, dass Verordnungsbestimmungen, die auf die Ausübung des Rechts auf Netzzugang durch Grossverbraucher in der derzeitigen Teilmarktöffnung zugeschnitten sind, angepasst werden müssen. Dies betrifft etwa die geltende Ordnungsregelung, wonach alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die ihren Lieferanten wechseln wollen, mit einer Lastgangmessung mit automatischer Datenübermittlung ausgestattet sein müssen. Für Kundinnen und Kunden mit einem Jahresverbrauch bis zu 100 MWh ist die Lastgangmessung technisch nicht notwendig; ausserdem würde die Wechselbereitschaft der Endkunden durch die dadurch anfallenden Kosten vermindert und damit die Entwicklung des Wettbewerbs behindert. Haushaltskundinnen und -kunden und Kleingewerbekunden haben ein Abnahmeverhalten, das bestimmten Mustern entspricht und daher in sogenannten Standardlastprofilen sachgerecht abgebildet werden kann. Mit einem jährlichen Abgleich der tatsächlichen Verbrauchsmengen über eine Jahresmehr- oder Jahresminderungenabrechnung kann die Differenz des tatsächlichen Verbrauchs zu den Profilen bestimmt werden. Bei dieser Abrechnung ist darauf zu achten, dass wettbewerbsbeschränkende Praktiken (bspw. überhöhte Preise bei den Differenzmengen) vermieden werden.

1.5.2 Zusammenarbeit mit betroffenen Organisationen

Artikel 3 Absatz 1 StromVG bestimmt, dass der Bund in der Umsetzung des Gesetzes insbesondere mit den Organisationen der Wirtschaft zusammen arbeitet. Freiwillige Massnahmen der Branche zur Erfüllung der Ziele des StromVG werden sowohl beim Erlass von neuen Regelungen (etwa auf Verordnungsebene) wie auch beim Vollzug berücksichtigt.

Demnach ist die Elektrizitätsbranche gefordert, allgemein akzeptierte gesetzeskonforme Konzepte und Vorschläge zur Umsetzung der zweiten Marktöffnungsetappe – und dabei insbesondere zur Gewährung und Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs – zu erarbeiten. Dabei ist darauf zu achten, dass sowohl der Netzzugang kleinen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern nicht durch administrative, technische oder kostenbedingte Hürden unverhältnismässig erschwert wird als auch neu in den Markt eintretende Lieferanten nicht benachteiligt werden.

Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Haushalte und Kleinunternehmen von ihrer Netzzugangsberechtigung tatsächlich Gebrauch machen, unterscheiden sich ganz wesentlich von denen, die in der ersten Marktöffnungsetappe zum Teil auf Verordnungsebene, zum Teil in Branchenvereinbarungen festgelegt wurden. Insbesondere sollten in einem vollständig geöffneten Markt die Modalitäten für den Lieferantenwechsel vereinfacht werden. Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Entwicklung von massentauglichen, diskriminierungsfreien Vertragsbedingungen für Lieferanten und Endverbraucherinnen und Endverbraucher und die Festlegung von einheitlichen, standardisierten Datenformaten. Im Rahmen der Weiterentwicklung der bereits bestehenden Musterverträge, insbesondere der Lieferantenrahmenverträge, oder der Entwicklung neuer Verträge sind Regelungen zu treffen, bei deren Umsetzung die Kosten des Wechselprozesses insgesamt gering gehalten werden können, die eine angemessene Aufteilung von Risiken zwischen dem Lieferanten und dem Netzbetreiber beinhalten und die den Aufwand des Wechsels für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher begrenzen. So sollen kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher wenn möglich alle für den Wechsel zu einem andern Lieferanten notwendigen Schritte zusammen mit einem einzigen Ansprechpartner vornehmen können.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion Gasche (12.3253) verlangt, dass zur Festlegung der Stromtarife für die Grundversorgung die Marktpreise und nicht mehr die Gestehungskosten oder langfristige Bezugsverträge heranzuziehen sind. Im Rahmen der zweiten Etappe der Marktöffnung kommt der Bundesrat diesem Anliegen nach. Die ElCom prüft auf der Basis von Vergleichspreisen von Angeboten im freien Markt und weiteren Kriterien, ob die Tarife im WAS-Modell angemessen sind. Die Forderung wird demnach mit dem Inkrafttreten von Artikel 7 und Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b erfüllt. Der Vorstoss kann daher abgeschlossen werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 7 *Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung*

Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte, also insbesondere Haushalte und Kleinunternehmen, haben das Recht auf Netzzugang nach Artikel 13 Absatz 1. Gemäss Artikel 7 können sie wählen, ob sie sich im Rahmen der „abgesicherten Stromversorgung“ weiterhin vom bisherigen Lieferanten mit Elektrizität beliefern lassen wollen oder ob sie zu einem anderen Lieferanten wechseln. Unternimmt ein Haushalt nichts, so wird er wie bisher vom lokalen Versorgungsunternehmen versorgt.¹⁶ Hat ein Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte einen Vertrag mit einem andern Lieferanten abgeschlossen, so steht ihm nach der Kündigung dieses Vertrages die Rückkehr in die Grundversorgung offen. Für die Abgrenzung des Kreises der WAS-Kundinnen und -Kunden ist der Jahresverbrauch innerhalb der letzten 12 Monate vor der letzten Ablesung massgebend (vgl. Art. 11 StromVV).

Absatz 1 enthält die Pflicht der Verteilnetzbetreiber, die Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die auf den Netzzugang verzichten, in ihrem Netzgebiet zu angemessenen Preisen zu beliefern. Diese Pflicht entfällt, sobald ein Endverbraucher mit einem andern Lieferanten einen Energieliefervertrag abschliesst, lebt aber wieder auf, wenn der betreffende Endverbraucher zurück in die Grundversorgung wechselt.

Bei einer vollständigen Marktöffnung sollen sich die Tarife für die Energielieferung nicht mehr wie bisher in erster Linie an den Gestehungskosten orientieren, sondern an den Preisen von vergleichbaren Angeboten im Markt. Im Unterschied zu den Energiepreisen im freien Markt werden die Tarife im WAS-Modell durch die ECom (ex post) geprüft und wenn nötig herabgesetzt.

Der Grund für diese Änderung zur heute geltenden Regelung (Gestehungskostenregulierung nach Artikel 4 StromVV) liegt in erster Linie darin, dass die Tarifregulierung und das in Artikel 1 Absatz 1 StromVG festgehaltene Ziel eines wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkts in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Der angestrebte wettbewerbsorientierte Elektrizitätsmarkt soll durch die Art und Weise der Regulierung nicht vereitelt werden (was bei einer Gestehungskostenregulierung eher der Fall ist; vgl. Ziff. 1.3.2). Die für die vollständige Marktöffnung vorgeschlagene Art der Tarifkontrolle, deren Eckpunkte in der Verordnung festzulegen sind (s. dazu die Ausführungen in Ziff. 1.5.1), entspricht dem Wettbewerbsgrundsatz des StromVG besser, während der Schutz der Kleinkunden gleichwohl gewährt bleibt.

Eine Tarifregulierung, die sich in erster Linie an Vergleichspreisen im Markt orientiert, aber auch die Möglichkeit offen lässt, höhere Beschaffungs- und Erzeugungskosten unter bestimmten Voraussetzungen zu berücksichtigen,

¹⁶ Vgl. Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1646.

ist mit Artikel 7 StromVG vereinbar. Weder enthält der Wortlaut von Artikel 7 eine Definition, was als „angemessener Tarif“ zu gelten hat, noch ist den Gesetzesmaterialien diesbezüglich ein klarer Hinweis zu entnehmen. Aus der in Artikel 7 Absatz 3 StromVG festgelegten Pflicht der Verteilnetzbetreiber, eine Kostenträgerrechnung zu führen, lässt sich nicht ableiten, dass die Kosten der Energieerzeugung und/oder des Energiebezugs das allein massgebende Element für die Höhe der Tarife in der Grundversorgung sein sollen. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz stellen diese Kosten zwar ein Element (nicht zwingend aber das einzige) zur Beurteilung der Angemessenheit dar; die Kostenträgerrechnung diene aber auch dazu, eine Quersubventionierung der freien Endverbraucherinnen und Endverbraucher zu unterbinden.¹⁷

Gemäss dem in Absatz 2 festgelegten Grundsatz der Solidarität sollen für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit gleichartiger Verbrauchsscharakteristik im WAS-Modell gleiche Elektrizitätstarife gelten. Die Regelung, wonach die Tarife für ein Jahr fest sein müssen, stellt eine Absicherung gegenüber unvorhersehbaren saisonalen Schwankungen dar (vgl. Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz¹⁸, wonach eine differenzierte Tarifgestaltung, z.B. Sommer- und Wintertarife wie Hoch- und Niedertarife indessen weiterhin möglich ist).

In Absatz 4 erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten zur Belieferung der Endverbraucherinnen und Endverbraucher im WAS-Modell festzulegen. In der Verordnung ist beispielsweise zu präzisieren, wie das Verfahren zur Prüfung der Angemessenheit der Tarife im WAS-Modell ausgestaltet sein soll und anhand welcher Kriterien die Angemessenheit bestimmt wird. Im Rahmen der Festlegung der Vertragsmodalitäten kann der Bundesrat neben den Fristen bei einem Lieferantenwechsel¹⁹ auch weitere Vorschriften erlassen; vorgesehen ist etwa ein Verbot, den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern bei einem Wechsel des Lieferanten Kosten aufzuerlegen.

Art. 13 Abs. 3 Bst. b Netzzugang

Alle Marktteilnehmer erhalten die Netzzugangsberechtigung und können damit frei wählen, von welchem Lieferanten sie Elektrizität beziehen. Haushalte und andere Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte haben die Wahl zwischen einem Verbleib in der Grundversorgung (vgl. Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung, Art. 7) und der Beanspruchung ihres Rechts auf Netzzugang mit der freien Wahl eines Lieferanten. Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch ab 100 MWh werden dagegen als Marktkunden behandelt, auch wenn sie den Anbieter nicht aktiv gewählt haben.

¹⁷ BBl 2005 1611, hier 1646.

¹⁸ BBl 2005 1611, hier 1646.

¹⁹ Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1646.

Bei Vorliegen von Kapazitätsengpässen wird die Lieferung an Endverbraucherinnen und Endverbraucher im WAS-Modell (Art. 7 Abs. 1) als prioritär eingestuft. Dieser Vorrang ist notwendig, weil das jeweilige Versorgungsunternehmen eine entsprechende Lieferpflicht hat.²⁰ Der Vorrang für Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die keine Wahlmöglichkeit haben, fällt weg, da es diese Kategorie von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit der Aufhebung von Artikel 6 nicht mehr gibt. Entsprechend wird auch Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe a aufgehoben.

Die Netzbetreiber treffen die erforderlichen Massnahmen, damit das Recht auf Netzzugang von allen Marktteilnehmern tatsächlich ausgeübt werden kann. Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 30 Abs. 2) kann der Bundesrat Massnahmen festlegen, die zur Ausübung des Rechts auf Netzzugang notwendig sind und mit denen insbesondere auch gewährleistet werden soll, dass es bei vertikal integrierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht zu einer Bevorzugung des eigenen oder verbundenen Unternehmens kommt. Zu denken ist etwa an die Festlegung von Informationspflichten (gegenüber Lieferanten und Endkunden), von Fristen, innert denen Informationen oder Daten weitergegeben oder ausgetauscht werden müssen, und von weiteren Modalitäten der Datenübertragung.

²⁰ Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1651.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Aus der zweiten Marktöffnungsetappe ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen oder organisatorischen Auswirkungen auf den Bund.

Der Tätigkeitsbereich der ECom wird nicht erweitert. Für die vorgesehene Kontrolle der Tarife in der Grundversorgung (Angemessenheitsprüfung) müssen voraussichtlich keine neuen Stellen geschaffen werden, da die ECom die Grundversorgungstarife gemäss geltendem Recht ebenfalls prüft. Auch beim Bundesamt für Energie sind keine zusätzlichen Personalressourcen erforderlich.

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden ergeben sich insofern, als sich der zukünftige Ertragswert der von der Marktöffnung betroffenen Unternehmen, die in ihrem Eigentum sind, verändern kann. Der zukünftige Ertragswert ist davon abhängig, wie sich diese Unternehmen im Wettbewerb behaupten werden.

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.2.1 Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse

In einem vereinfachten makroökonomischen Modell wurde untersucht²¹, welche Veränderungen es bei volkswirtschaftlichen Kenngrössen durch zu erwartende Strompreisveränderungen geben wird. Solche Strompreisveränderungen sind zu erwarten, da die Marktpreise in der EU bei einer weiteren Öffnung preisbestimmender für die Schweizer Volkswirtschaft werden. Die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Effekte hängen folglich massgeblich von der zukünftigen Preisentwicklung ab. Diese kann im Voraus nicht genau bestimmt werden. Deshalb wurden hierüber plausible Annahmen in Form von Preisszenarien getroffen. Daraus ergeben sich Wenn-Dann-Aussagen, das heisst Aussagen darüber, welche preisbedingten Effekte in der Schweiz in Folge einer vollen Marktöffnung zu erwarten sind, wenn die Preise sich in einer bestimmten Weise verändern. Zudem wurden die zu erwartenden Effekte der vollen Marktöffnung qualitativ untersucht.

Die wichtigsten Ergebnisse der vereinfachten quantitativen Modellierung und der qualitativen Bewertung sind:

- Die volle Marktöffnung wird zu einer Annäherung der Energiepreise an das europäische Niveau führen (dabei wird eine umfassende Integration in den EU-Binnenmarkt unterstellt).
- Die Schweizer Volkswirtschaft wird hierdurch in einer Gesamtwohlfahrtsbetrachtung leicht gewinnen. Das Bruttoinlandsprodukt wird leicht ansteigen.

²¹ ECOPLAN, Strommarktliberalisierung – zweiter Marktöffnungsschritt, Analysen zu den Auswirkungen eines zweiten Marktöffnungsschrittes, Arbeitspapier zuhanden des Bundesamtes für Energie vom 15. Februar 2013, Bern.

- Bei Strompreiserhöhungen profitieren die Erzeuger. Einbussen sind hingegen bei den Haushalten und der übrigen Wirtschaft zu erwarten, wenn die Preise steigen. Gesamtwirtschaftlich überwiegen aber die positiven Effekte für die Erzeuger.
- Bei Strompreissenkungen profitieren die Haushalte und die anderen kleinen Endverbraucherinnen und Endverbraucher sowie die Grosskunden, die bislang in der Grundversorgung verblieben sind, während Stromproduzenten Einbussen erzielen. Auch in diesem Falle ergeben sich positive gesamtwirtschaftliche Effekte.
- Regionale Preisdifferenzen in der Schweiz werden sich bei einem einsetzenden Wettbewerb verringern.
- Qualitativ gesehen sind positive dynamische Effekte innerhalb der Strombranche zu erwarten, insofern sich unter Wettbewerb neue kundenspezifische Angebote heraus bilden werden und der Effizienzdruck in der Beschaffung allgemein steigt. Zugleich fallen bei Umsetzung der vollen Marktöffnung gewisse einmalige Anpassungskosten bei den Stromunternehmen an.
- Für einen Übergang zu einem Marktmodell liegen derzeit aus Endverbrauersicht günstige Bedingungen vor (Wechselkurse CHF-Euro, tendenziell sinkende Marktpreise).

3.2.2 Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung, Wohlfahrt und Aussenhandel

Ob die kleineren Kundinnen und Kunden in den Markt wechseln, hängt wesentlich von der Höhe des angemessenen Tarifs in der Grundversorgung ab. Hinzu kommt in der Praxis eine gewisse Trägheit der Endverbraucherinnen und Endverbraucher beim Lieferantwechsel, die nicht eindeutig modellierbar ist. Eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb ist, dass die Kundinnen und Kunden einfach und zu geringen Kosten wechseln können und neue Lieferanten einen diskriminierungsfreien Netzzugang erhalten.

Um den Einfluss liberalisierungsbedingter Preisanstiege oder Preissenkungen auf die Volkswirtschaft abzuschätzen, wurde modelliert, dass die Energiepreise um bis zu 10 Prozent steigen (Szenario 1) oder bis zu 10 Prozent fallen (Szenario 2), wenn sie sich an das Preisniveau in der EU anpassen. Dies impliziert eine ungefähre Veränderung der Endverbraucherpreise um bis zu +/- 5 Prozent, unter der Annahme, dass sich die Endkosten für die Stromkonsumentinnen und Stromkonsumenten etwa hälftig auf die Energiebeschaffung bzw. Netze aufteilen.

Bei den durch eine volle Marktöffnung möglichen Preiseffekten erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in beiden Fällen leicht. Dies hat auch leicht positive Auswirkungen auf die Wohlfahrt von Haushalten und Industrie (in einer gemeinsamen Betrachtung).

Bei möglichen Preiserhöhungen verändern sich der Konsum und die Beschäftigung kaum. Bei möglichen Preissenkungen steigen die Ex- und Im-

porte an, unter anderem aufgrund der verbesserten Wettbewerbsbedingungen für Schweizer Güter.

Wesentliche *qualitative Vorteile der Marktöffnung* sind in einer Steigerung der Effizienz in der Schweizer Strombranche zu sehen, da durch die Öffnung ökonomisch gesehen insofern die „richtigen“ Preissignale (Knappheitssignale) gesendet werden als Angebot und Nachfrage die Tariffhöhe (Preis) bestimmen. Eine volle Marktöffnung wird zu einer Entwicklung neuer Produkte und Preis-Dienstleistungskombinationen führen und hierüber auch eine Rückwirkung auf den Wettbewerb auf der Erzeugungsebene haben.²²

Derzeit und auch in der kürzeren bis mittleren Frist liegen aufgrund der vergleichsweise niedrigen Grossmarktpreise günstige Bedingungen für einen Übergang in die volle Strommarktöffnung vor. Dies liegt einerseits am Wechselkursverhältnis, andererseits aber auch an den sinkenden Marktpreisen durch die europäischen Überkapazitäten, insbesondere aufgrund der vermehrten Einspeisung erneuerbarer Energien und der tiefen europäischen CO₂- und Kohlepreise.

3.2.3 Auswirkungen auf die Haushalte

Die Auswirkungen einer vollen Marktöffnung auf die Haushalte sind begrenzt. Sowohl bei einer liberalisierungsbedingten Strompreiserhöhung als auch bei einer Strompreissenkung in der Schweiz ergeben sich positive wirtschaftliche Effekte, aber die Verteilungswirkungen sind unterschiedlich: Bei einer Strompreissenkung profitieren die Haushalte unmittelbar aufgrund geringerer Stromkosten. Bei einer Strompreiserhöhung verlieren die Haushalte, da ihre Stromkosten zunehmen. Zudem können sich auch die durch die Einführung neuer IT-Prozesse bei den Stromversorgungsunternehmen entstandenen Einmalkosten auf die Haushalte auswirken. Diese Kosten werden mittelfristig auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher überwälzt, vor allem sofern sie als anrechenbare Kosten anerkannt werden.

In einer regionalen Betrachtung dürften Haushalte in Regionen mit einem hohen Preisniveau gewinnen, während Haushalte in derzeit günstigen Regionen verlieren werden. Das relative Ausmass hängt dabei von der Veränderung des Preisniveaus ab.

3.2.4 Auswirkungen auf einzelne Branchen

Bei einer Strompreiserhöhung erzielt die Strombranche höhere Gewinne. Ihr Output wird steigen und es kommt zu einem intensivierten Stromaussenhandel. Die Inlandsnachfrage nach Strom wird preisbedingt zurückgehen. Bei Preissenkungen steigt hingegen die Nachfrage der Endverbraucherinnen und Endverbraucher. Die heimische Strombranche wird Marktanteile an die ausländische Konkurrenz verlieren, aber ihr Output wird aufgrund der insgesamt steigenden Nachfrage in etwa gleich bleiben. Generell ist für die Strombranche festzuhalten, dass durch den Wegfall einer Gestehungskos-

²² Vgl. Defeuilley, C. (2008), Retail Competition in electricity markets, Larsen Working paper no.5, S.6f.

tenregulierung die Marktrisiken – neben den mit einer Liberalisierung generell verbundenen wirtschaftlichen Chancen – eine höhere Rolle bekommen. Das ist dann von Bedeutung, wenn die eigenen Kraftwerke nicht zu marktfähigen Preisen produzieren können.

Die übrige Wirtschaft wird bei steigenden Strompreisen belastet. Branchen, die durch die volle Marktöffnung verlieren können, sind vor allem die Erzeugung und Bearbeitung von Metall, das Textilgewerbe, das Papier- und Kartongewerbe sowie Möbel, Schmuck und Spielwaren, soweit diese im Rahmen der bestehenden Teilmarktöffnung noch nicht in den freien Markt gewechselt haben. Es gibt allerdings auch vereinzelt Branchen, die bei einer Strompreiserhöhung profitieren. Dies ist vor allem die Gasversorgung (da Gas relativ zu Strom günstiger wird). Bei einer Strompreissenkung können hingegen speziell die erwähnten energieintensiven Branchen profitieren. Es ergeben sich hier prinzipiell die umgekehrten Effekte im Vergleich zu einer Strompreiserhöhung.

Die oben beschriebenen (nicht modellierten) dynamischen Effekte können aufgrund der Kostensenkungspotenziale eine zusätzliche Chance für die Wirtschaft sein.

3.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Aus derzeitiger Sicht sind keine Auswirkungen auf die Umwelt erkennbar. Der Kraftwerkszubau hängt vor allem von den Investitionsbedingungen im europäischen Markt ab, die durch eine volle Marktöffnung in der Schweiz nicht verändert werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012²³ zur Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.2.1 Verhältnis zur Energiestrategie 2050

Der zweite Marktöffnungsschritt ist ein von der Energiestrategie 2050 getrenntes Geschäft. Allerdings ergeben sich gewisse Berührungspunkte vor allem bei den Themen Importe und Versorgungssicherheit, Einbinden der EVUs in die Effizienzziele, Angebote von Energiedienstleistungen und – im Rahmen der zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 – bei der Ablösung des bestehenden Fördersystems durch ein Lenkungssystem.

²³ BBl 2012 481, hier 617.

Berührungspunkte sind darin zu sehen, dass durch die Energiestrategie 2050 dem Austausch von Strom mit der EU eine höhere Bedeutung zukommen wird. Der zweite Marktöffnungsschritt wirkt sich positiv auf die Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt für Strom aus. Die Marktöffnung wird tendenziell den Handel zwischen der Schweiz und der EU verstärken, Preisunterschiede können von den Marktakteuren besser genutzt werden. Für die Versorgungssicherheit, insbesondere auch die Netzstabilität wirkt sich eine stärkere Einbindung der Schweiz in den EU-Binnenmarkt im Allgemeinen tendenziell positiv aus.

Im Rahmen der zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 ab dem Jahre 2021 ist die Einführung eines Energielenkungssystems vorgesehen. Hierbei ist von wesentlicher Bedeutung, dass ökonomisch gesehen die „richtigen“ Preissignale gesendet werden und so vermieden wird, dass Energielenkungsabgaben auf verzerrten Preisen basieren. Eine vollständige Marktöffnung unterstützt dies.

4.2.2 Verhältnis zur Infrastrukturstrategie

Die Infrastrukturstrategie des Bundesrates umfasst gemäss dem Infrastrukturbericht des Bundes²⁴ Ziele der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit. Dazu werden fünf Stossrichtungen definiert: 1. Leistungsfähigkeit der nationalen Infrastrukturprojekte sicherstellen, 2. Schutz von Mensch, Umwelt und Infrastrukturen gewährleisten, 3. Rahmenbedingungen für die Infrastruktursektoren optimieren, 4. Wirtschaftlichkeit der staatlichen Infrastrukturnetze steigern und 5. Finanzierung der staatlichen Infrastrukturnetze langfristig sichern. Durch die zweite Marktöffnungsetappe wird angestrebt, die Leistungsfähigkeit der Branche zu erhöhen – nicht zuletzt in dem sie stärker in den Wettbewerb gestellt wird. Hiervon sind vor allem die Bereiche der Energieerzeugung und des Handels betroffen, denn diese sind in den umfassenderen Wettbewerb involviert. Die Verteilnetze und das Übertragungsnetz sind weiterhin regulierte Monopolbereiche und durch die Marktöffnung nicht unmittelbar betroffen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung vom 18. April 1999²⁵ (BV) können Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen, dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Der vorliegende Bundesbeschluss stützt sich auf eine solche Gesetzesbestimmung, nämlich Artikel 34 Absatz 3 StromVG. Danach werden die Artikel 7

²⁴ Bericht des Bundesrates „Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz“ vom 17.09 2010, BBI 2010 8665 .

²⁵ SR 101

und 13 Absatz 3 Buchstabe b StromVG durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss in Kraft gesetzt und die Artikel 6, 13 Absatz 3 Buchstabe a und 29 Absatz 1 Buchstabe a StromVG im gleichen Bundesbeschluss aufgehoben. Zur Verfassungsmässigkeit der in Kraft zu setzenden Bestimmungen hat sich bereits die Botschaft vom 3. Dezember 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz geäussert.²⁶

Verhältnis zum Kartell- und Preisüberwachungsrecht

Für die Kontrolle der Elektrizitätstarife im WAS-Modell ist die ECom zuständig. Vor ihren Entscheiden hört sie den Preisüberwacher gemäss Artikel 15 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985²⁷ (PüG) an. Die Angemessenheit dieser Tarife wird nach Kriterien überprüft, die auf Basis des StromVG auf Verordnungsebene festzulegen sind. Die Kompetenz zur Überwachung und zur Kontrolle der dem Wettbewerb ausgesetzten Elektrizitätspreise liegt hingegen bei der Preisüberwachung beziehungsweise der Wettbewerbskommission.²⁸

Das Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995²⁹ (KG) erfasst als allgemeiner Wettbewerbsverbot des Bundesrechts unternehmerische Handlungen Privater und des Staates (Art. 2 Abs. 1 und 1^{bis} KG). Es ist indessen nicht anwendbar, wenn ein Wirtschaftsbereich spezialgesetzlich einer staatlichen Markt- und Preisordnung unterstellt wird (Art. 3 Abs. 1 Bst. a KG). Das StromVG bildet für den Netzbereich (nicht aber für den Energiebereich) eine solche abschliessende Markt- und Preisordnung. Gemäss Artikel 22 Absatz 2 StromVG ist die ECom zuständig für den Entscheid im Streitfall über den Netzzugang und die Netznutzungsbedingungen, so etwa bei Differenzen im Zusammenhang mit der Verweigerung der Durchleitung, der Festsetzung von unangemessenen Zugangsbedingungen oder der Diskriminierung beim Netzzugang.

In den übrigen Bereichen der Stromwirtschaft ist das Kartellgesetz hingegen in vollem Umfang anwendbar (unzulässige Wettbewerbsabreden und Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen sowie Unternehmenszusammenschlüsse; Art. 5, 7 und 10 KG).³⁰

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der zweite Marktöffnungsschritt ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Es werden keine bestehenden Pflichten der Schweiz

²⁶ BBl 2005 1611, 1674 f.

²⁷ SR 942.20

²⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen in der Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1661 und 1676.

²⁹ SR 251

³⁰ Vgl. Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1675.

im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder mit internationalen Abkommen verletzt.

5.3 Erlassform

Vorliegend handelt es sich um einen Erlass in Form des Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV). Das StromVG sieht ausdrücklich das fakultative Referendum vor (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV i. V. m. Art. 34 Abs. 3 StromVG).

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit dem beiliegenden Bundesbeschluss werden keine Subventionstatbestände oder Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen eingeführt, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen. Der Beschluss untersteht daher nicht der Ausgabenbremse, weshalb die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte gemäss Artikel 159 Absatz 3 BV nicht erforderlich ist.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 30 Absatz 2 StromVG enthält eine allgemeine Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen, von der der Bundesrat durch den Erlass der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008³¹ bereits Gebrauch gemacht hat. Die Stromversorgungsverordnung regelt lediglich die erste Phase der Strommarktöffnung, in der kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher keinen Anspruch auf Netzzugang nach Artikel 13 Absatz 1 StromVG haben. Für den Übergang zu einer vollen Marktöffnung ist daher eine Teilrevision dieser Verordnung erforderlich.

Im Besonderen hat der Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten zur Belieferung der Endverbraucherinnen und Endverbraucher nach Artikel 7 StromVG und insbesondere die Vertragsmodalitäten im WAS-Modell (z. B. Fristen) festzulegen (Art. 7 Abs. 4 StromVG).³² Ferner wird er auch einige Modalitäten im Zusammenhang mit der Gewährung des Netzzugangs nach Artikel 13 konkretisieren müssen. Dabei handelt es sich um Inhalte mit hohem Detaillierungsgrad, die aufgrund der konkreten Marktverhältnisse, unter Berücksichtigung allfälliger von der Elektrizitätsbranche ausgearbeiteter Konzepte (vgl. Art. 3 StromVG) und in Abstimmung der Bedürfnisse der verschiedenen Marktteilnehmer geregelt werden müssen.

Beim Erlass von Ausführungsbestimmungen ist darauf zu achten, dass gemäss Verfassung wichtige, grundlegende Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Art. 164 Abs. 1 BV). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen sich Ausführungsbestimmungen an den gesetzli-

³¹ SR 734.71

³² Vgl. Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611, hier 1646.

chen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, die die Rechte der Bürgerinnen und Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen.³³

5.6 Datenschutz

Die geltende Bestimmung zum Datenschutz (Art. 27 StromVG) dient als Rechtsgrundlage für das Bearbeiten und das elektronische Aufbewahren von Daten durch die ECom. Eine Datenerhebung und -bearbeitung durch die ECom ist unter anderem erforderlich, um die Angemessenheit der Tarife im WAS-Modell (Art. 7) zu überprüfen. Die ECom hat dabei den verfassungsmässig garantierten Persönlichkeitsrechten, die im Bundesgesetz vom 19. Juni 1992³⁴ über den Datenschutz (DSG) konkretisiert werden, Rechnung zu tragen.

³³ S. etwa BGE 139 II 460 E. 2, 133 II 331 E. 7.2.2 und 126 II 283 E. 3b.
³⁴ SR 235.1