



Presserohstoff: WEKO öffnet den Gasmarkt in der Zentralschweiz

Datum

4. Juni 2020

I. Um was geht es?

Gegenstand der nun abgeschlossenen Untersuchung war die Frage, ob Netzzugangsverweigerungen der ewl und der EGZ zur Belieferung von Endkundinnen und Endkunden über ihre Rohrleitungsnetze durch Dritte eine unzulässige Geschäftsverweigerung darstellen. Die WEKO kommt in ihrer Untersuchung zum Schluss, dass ewl und EGZ ihre marktbeherrschende Stellung beim Transport und der Verteilung von Erdgas über ihre Rohrleitungsnetze missbraucht haben, indem sie einer Drittlieferantin auf Gesuch hin die Durchleitung zur Belieferung von Wärmekunden in der Stadt Luzern verweigerten. In der Vergangenheit wickelten ewl und EGZ lediglich für an ihre Netze angeschlossene grosse Prozessgaskunden, welche die Anforderungen der Verbändevereinbarung für den Netzzugang erfüllten, den Lieferantenwechsel ab. Diese unzulässige Geschäftsverweigerung hatte zur Folge, dass ewl und EGZ sämtliche Umsätze aus dem Erdgasverkauf mit den faktisch gebundenen Endkundinnen und Endkunden ohne Wettbewerbsdruck realisieren konnten. Da ewl und EGZ den Wettbewerb zur Belieferung des Grossteils der Endkundinnen und Endkunden in ihrem Netzgebiet beseitigten, hatten sie die Möglichkeit, Monopolgewinne zu erzielen.

EGZ und ewl haben nach Eröffnung der Untersuchung mit den Wettbewerbsbehörden kooperiert und eine einvernehmliche Regelung abgeschlossen. Sie verpflichteten sich, künftig sämtliche Netzzugangsgesuche zur Drittbelieferung von Endkundinnen und Endkunden abzuwickeln und diesen den Wechsel des Lieferanten zu ermöglichen. Die WEKO berücksichtigte sanktionsmildernd, dass ewl und EGZ von sich aus ein Abwicklungskonzept mit wettbewerbsfördernden Rahmenbedingungen vorschlugen, das einer vollständigen Marktöffnung in deren Netzgebiet entspricht. Mit den von ewl und EGZ eingegangenen Verpflichtungen betreffend die Bilanzierung und das Messwesen werden die Anreize für einen Lieferantenwechsel verbessert.

Dieser erste Entscheid im Gasbereich zu Netzzugangsverweigerungen hat eine vergleichbare Signalwirkung wie der Entscheid gegen die Freiburger Elektrizitätswerke von 2001, mit dem der Elektrizitätsmarkt gestützt auf das Kartellgesetz geöffnet wurde.

Der Entscheid der WEKO kann an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.

II. Gegen wen richtete sich die Untersuchung?

Die **ewl Energie Wasser Luzern Holding AG (ewl)** ist zu 100 % im Eigentum der Stadt Luzern und die Konzernmutter von zehn u.a. im Bereich der Energieversorgung tätigen Aktiengesellschaften, unter anderem der EGZ. Im Gasbereich ist ewl als lokale Netzbetreiberin tätig. Sie beliefert als angestammte Versorgerin die Endkundinnen und Endkunden in der Stadt Luzern mit Erdgas.

Bei der **Erdgas Zentralschweiz AG (EGZ)** handelt es sich um die regionale Gasnetzbetreiberin in der Zentralschweiz. Die EGZ ist für die Beschaffung, den Transport und die Speicherung von Erdgas sowie die Belieferung der nachgelagerten lokalen Gasversorgungsunternehmen über ihre Rohrleitungsnetze zuständig.

III. Welche Verhaltensweise hat die WEKO nachgewiesen?

1. Marktbeherrschende Stellung

Die WEKO ist in der Untersuchung zum Schluss gelangt, dass ewl und EGZ auf dem Markt für Erdgasverteilung über das Niederdruckrohrleitungsnetz der ewl und auf dem Markt für Erdgastransport über das Hochdruckrohrleitungsnetz der EGZ als marktbeherrschend zu qualifizieren sind. Die Rohrleitungsnetze von ewl und EGZ stellen eine «Essential Facility» dar. Die Transport- und Verteilnetze von Erdgas weisen die Eigenschaft eines stabilen monopolistischen Engpasses auf. Drittlieferanten sind auf diese Netze angewiesen, um Erdgas zu Endkundinnen und Endkunden im Netzgebiet von ewl transportieren zu können.

2. Unzulässige Verhaltensweise

Die WEKO hat in der Untersuchung geprüft, ob die Voraussetzungen für eine unzulässige Geschäftsverweigerung gegeben sind. Der vorliegende Fall ist aus kartellrechtlicher Sicht sehr ähnlich wie eine im Jahr 2003 vom Bundesgericht beurteilte Netzzugangsverweigerung im Strombereich, bei welcher eine kartellrechtliche Durchleitungspflicht des Netzbetreibers bejaht wurde (vgl. BGE 129 II 497).

Der Verband der Schweizer Gasindustrie, der Interessensgemeinschaft Erdgas sowie der Interessensgemeinschaft Energieintensiver Branchen schlossen im Jahr 2012 eine Verbändevereinbarung ab (https://www.ksdl-erdgas.ch/fileadmin/user_upload/ksdl-erdgas/Downloads/Verbaendevereinbarung.pdf). Gemäss diesem privaten Regelwerk ist der Lieferantenwechsel schweizweit nur für rund 400 grosse Industriekunden mit einer vertraglichen Transportkapazität von mindestens 150 Normkubikmeter pro Stunde (Nm³/h) möglich, die das Erdgas als «Prozessgas» verwenden. Je nach Benutzungsdauer entspricht dies einem jährlichen Verbrauch zwischen 2 und 5 Gigawattstunden (GWh). Hingegen erhalten Endkundinnen und Endkunden, die das Erdgas zum Heizen und Kochen benutzen, sowie kleinere Prozessgaskunden gestützt auf die Verbändevereinbarung keinen Netzzugang.

Aufgrund der Anforderungen des Kartellgesetzes ist grundsätzlich auch jenen Erdgaskunden Netzzugang zu gewähren ist, welche die Voraussetzungen der Verbändevereinbarung nicht erfüllen, sofern sich die Verweigerung des Netzzugangs im Einzelfall sachlich nicht rechtfertigen lässt. Die Einführung von Schwellen für den Netzzugang gestützt auf eine privatrechtliche Vereinbarung, wodurch bestimmte Endkundengruppen gegenüber anderen diskriminiert und boykottiert werden, ist ohne Verankerung in einem Gesetz kartellrechtlich problematisch. Darauf wurde die Gasindustrie bereits im Anfang 2014 publizierten Schlussbericht des WEKO-Sekretariats betreffend die Verbändevereinbarung aufmerksam gemacht (RPW 2014/1, 110 ff.; www.weko.admin.ch > Dokumentation > Recht und Politik des Wettbewerbs).

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt bei einer Zugangsverweigerung zu einer Essential Facility eine Rechtfertigung nur ausnahmsweise in Frage und es bestehen diesbezüglich hohe Hürden. Die WEKO kam unter Berücksichtigung der konkreten Umstände bei ewl und EGZ zum Schluss, dass sich die angezeigten Netzzugangsverweigerungen sachlich nicht rechtfertigen liessen. Wesentlich für diesen Entscheid war, dass ewl und EGZ zum Zeitpunkt der Netzzugangsgesuche aufgrund der vorhandenen Infrastruktur technisch in der Lage waren, die Drittbeflieferung für die gesuchstellenden Endkunden abzuwickeln, da nicht sämtliche der gestützt auf die Verbändevereinbarung netzzugangsberechtigten Grosskunden von dieser Möglichkeit Gebrauch machten. Unter Berücksichtigung der potentiellen Nachfrage hätten ewl und EGZ ihre Infrastruktur bereits zu einem früheren Zeitpunkt professionalisieren müssen, falls sie effektiv nicht in der Lage gewesen sein sollten, eine Vielzahl von Endkunden abzuwickeln. Aufgrund der finanziellen Verhältnisse der ewl-Gruppe wäre dies ihnen zumutbar gewesen.

IV. Gasversorgungsgesetz

Bis Mitte Februar 2020 wurde eine Vernehmlassung zu einem neuen Gasversorgungsgesetz (GasVG) durchgeführt. Im Vernehmlassungsentwurf ist lediglich für Endkundinnen und Endkunden mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 Megawattstunden (MWh) das Recht auf freie Wahl des Erdgaslieferanten vorgesehen. Diverse Akteure sowie auch die WEKO beantragten in der Vernehmlassung die vollständige regulatorische Marktöffnung. Das Bundesamt für Energie (BFE) ist zurzeit an der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs. Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht klar, ob überhaupt und allenfalls wann ein GasVG mit detaillierten Vorgaben zum Netzzugang sowie allenfalls weiteren Abwicklungskonditionen in Kraft treten wird. Bis zum Inkrafttreten einer spezialgesetzlichen Regelung könnten damit noch mehrere Jahre vergehen. Zudem ist unklar, welche inhaltlichen Vorgaben ein solches Gesetz allenfalls haben wird. Da die WEKO Anzeigen erhielt, hatte sie das Thema der Netzzugangsverweigerung zu behandeln und konnte nicht zuwarten.

Falls mittels einer gesetzlichen Regelung die Verweigerung des Netzzugangs für die Belieferung bestimmter Endkundinnen und Endkunden künftig erlaubt werden sollte, hat dies auf das kartellrechtswidrige Verhalten der ewl und der EGZ in der Vergangenheit keinen Einfluss. Die Gasnetzbetreiber müssen zudem auch im Falle der Einführung einer blossen Teilmarktöffnung künftig in der Lage sein, den Lieferantenwechsel für eine Vielzahl von Endkundinnen und Endkunden abzuwickeln. In Bezug auf ewl und EGZ verhält es sich so, dass gestützt auf den Vernehmlassungsentwurf immer noch mehrere tausend Endkundinnen und Endkunden in ihrem Netzgebiet den Lieferanten wechseln dürften. Insofern würden bei ewl und EGZ aufgrund ihrer Verpflichtung zur Abwicklung sämtlicher Netzzugangsgesuche auch unter dem Regime einer Teilmarktöffnung keine «Stranded Investments» anfallen. Vielmehr scheint eine Prozessautomatisierung nur schon aus Effizienzgründen geboten. Zudem handelt es sich bei der ewl-Gruppe um ein Querverbundunternehmen, welches über Erfahrungen im Strombereich verfügt und von Synergieeffekten profitieren kann.

V. Wer war von der Verhaltensweise betroffen?

Die frühere Praxis von ewl und EGZ führte dazu, dass Drittlieferanten lediglich einzelne grosse Prozessgaskunden in ihrem Netzgebiet beliefern konnten. Insofern hatten Drittlieferanten faktisch keine Möglichkeit, sich ein wesentliches Kundenportfolio anzueignen und wurden auf dem Erdgasliefermarkt behindert. Dies hielt potentielle Konkurrenten von einem Markteintritt ab und behinderte aktuelle Konkurrenten im Wettbewerb um Grosskunden. Ein funktionierender Wettbewerb im Erdgaslieferbereich in der Zentralschweiz konnte sich unter diesen Verhältnissen nicht entwickeln.