



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

28. Juni 2023

Erläuternder Bericht zu einer Änderung der Winterreserveverordnung (WResV)

1. Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 25. Januar 2023 hat der Bundesrat die Winterreserveverordnung (WResV; SR 734.722) verabschiedet. Mit dieser Revision ist zur Wasserkraftreserve, die ab Herbst 2022 gebildet wurde, eine sog. «ergänzende Reserve» hinzugekommen. Die ergänzende Reserve besteht aus Notstromgruppen, Wärme-Kraft-Koppelungsanlagen und (mit Gas/fossil betriebenen) Reservekraftwerken. Solche Reservekraftwerke wurden bereits für den Winter 2022/2023 einsatzfähig gemacht, so u.a. in Birr (AG). Künftig soll es weitere, gegebenenfalls auch von Grund auf neue Reservekraftwerke geben, auch an neuen Standorten. Die WResV sieht bereits heute vor, dass für neue Reservekraftwerke mit Ausschreibungen begonnen werden kann, damit die Kraftwerke dereinst rechtzeitig für die Reserve bereit sind.

Die ganze Stromreserve wurde vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg eingeführt, gestützt auf Artikel 9 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7). Sie bedarf aber auch einer Abstützung im Gesetz. Dies geschieht einerseits im Rahmen des sich in der parlamentarischen Beratung befindlichen Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien und andererseits – für die ergänzende Reserve inkl. neue Reservekraftwerke – in einer separaten Gesetzesvorlage.

1.2 Hauptinhalt der Regelung

Es handelt sich um eine kleine Revision der WResV mit Änderungen zweierlei Art. Einerseits geht es um eher technische Aspekte, bei denen die bisherigen Regelungen der WResV aufgrund praktischer Bedürfnisse stärker ausdifferenziert werden müssen.

Andererseits geht es um die bereits vorgesehenen Ausschreibungen für Reservekraftwerke, auch für neue. Solange es die Grundlage im Gesetz für Reservekraftwerke in der Reserve nicht gibt, besteht für diese in der Mittelfristperspektive eine gewisse Unsicherheit. Derweil müssen entsprechende Projekte früh lanciert werden, weil die Realisierung lange dauert. Genau deshalb sieht die heutige WResV frühzeitige Ausschreibungen für solche Projekte vor und der Start der Auktionen ist für 2023 geplant. Wegen der beschriebenen Unsicherheit besteht jedoch das Risiko, dass sich keine Investoren finden, die an den Ausschreibungen teilnehmen. Falls die Realisierung der Anlagen bzw. die Reserveintegration dereinst politisch nicht gewollt und somit scheitern sollte, würden die Projektanten auf Kosten für vergeblich getätigte Arbeiten sitzen bleiben. Angesichts dieses politischen Kontexts ist eine entsprechende Entschädigung, die einen gewissen Billigkeitscharakter hat, angezeigt. Damit die Projektanten die nötige Gewissheit darüber haben, wird die WResV mit einem kurzen Passus ergänzt, wonach solche Kosten übernommen werden, namentlich für unnütz gewordene Projektierungsarbeiten. Die Kosten werden, wie die restlichen Reservekosten, auf die Netzkosten des Übertragungsnetzes geschlagen.

Zusätzlich wird mit der WResV-Revision geändert, wer die Ausschreibungen für neue Reservekraftwerke durchführt. Bisher war – nach einer Übergangsphase mit einer Zuständigkeit des Bundesamts für Energie (BFE) – Swissgrid für die Ausschreibungen vorgesehen. Nun wird das geändert und das BFE wird bis auf Weiteres für zuständig erklärt, also für die ganze Geltungsdauer der WResV unter Artikel 9 StromVG. Es bestehen noch verschiedene Unsicherheiten, so dass diese Lösung einstweilen vorzuziehen ist, u.a. aus den folgenden Gründen: Neue Reservekraftwerke haben eine politische Komponente und können vor Ort umstritten sein; der Bund kann dies besser abdecken als Swissgrid, jedenfalls vorderhand.

Die Ausschreibung für Reservekraftwerke durch den Bund bedeutet nicht, dass der Bund solche Kraftwerke für sich selber beschafft bzw. dass die Reserve dem Bund gehört oder dass er sie betreibt. Die

Reserve ist vielmehr (ausserhalb des Marktes) Teil des Versorgungssystems und ihr wird mit den Reservekraftwerken zusätzliche Produktion bzw. Leistung zugeführt. Für diese Zuführung übernimmt der Bund wie schon im Sommer 2022 die Organisation der nötigen Ausschreibungen. Die Ausschreibung wird auch andere Anlagen als Reservekraftwerke erfassen, was ebenfalls durch schon bestehende Bestimmungen der WResV abgedeckt ist (Art. 14).

Die WResV-Revision geht zusammen mit der erwähnten Vorlage zur Abbildung der Reservekraftwerke im Gesetz in die Vernehmlassung. Die Reservekraftwerke als solche sind Thema der Gesetzesvorlage. Bei der WResV-Revision geht es nur um die Übernahme eines Kostenpostens.

2. Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Wie erwähnt, sieht die WResV bereits heute Ausschreibungen für neue Reservekraftwerke vor. Wenn beim Staat nennenswerter Aufwand generiert wird, dann durch diese Ausschreibungen an sich und nicht durch die neue WResV-Regel für eine Übernahme von Projektierungs- und ähnlichen Kosten.

Dadurch, dass die Ausschreibungen anders als zunächst geplant beim BFE bleiben, entsteht beim BFE mehr Aufwand. Allerdings ist zu beachten, dass ein Grossteil des Aufwands für die erste Ausschreibungsrunde entsteht, die ohnehin immer das BFE besorgt hätte, und das BFE hätte Swissgrid bei deren späteren Ausschreibungen sowieso auch umfangreich unterstützen müssen. Ausserdem fällt, indem das BFE zuständig bleibt, der Aufwand bei Swissgrid weg, sich für die Ausschreibungen vorzubereiten und sie durchzuführen. Unter dem Strich dürften so insgesamt weniger Arbeit und Aufwand anfallen.

3. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Reservekraftwerke haben erhebliche Auswirkungen in mehreren Bereichen, so u.a. auf Raum und Umwelt, und sie generieren beträchtliche Kosten. Dies ist aber Thema der Gesetzesvorlage, die parallel in die Vernehmlassung geht (vgl. oben). Kosten generiert unter Umständen jedoch auch die vorliegende WResV-Revision, indem unnütz gewordene Projektierungskosten gegebenenfalls ersetzt werden müssen, falls die Politik die Rahmenbedingungen nicht so setzt, dass neue Reservekraftwerke realisiert und in die Reserve integriert werden können. Die zu übernehmenden Kosten würden auf die Netzkosten des Übertragungsnetzes gelegt. Sie zu schätzen, ist schwierig, es dürfte von gut 50 Millionen Franken auszugehen sein. Der Wechsel bzw. die Vereinheitlichung bei der Zuständigkeit wirkt insgesamt kostensenkend.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Vorab ist hier nochmals etwas für die WResV Allgemeingültiges zu wiederholen: V.a. bei der ergänzenden Reserve gibt die WResV lediglich das wesentliche Vertragsgerüst wieder. In der Praxis kann aber ein Bedarf für zusätzliche Verträge bestehen, z.B. zwischen Swissgrid und den Betreibern bzw. Reserveteilnehmern oder anderen Akteuren. Umgekehrt ist es nicht nötig, dass das Gleiche, was der Bund mit den Beteiligten vereinbart hat, von Swissgrid auch noch einmal vertraglich geregelt wird.

Art. 8 Abs. 2 und 5

In der bisherigen WResV war die Ausschreibungskonzept für Reservekraftwerke dreistufig aufgezo- gen (Art. 8 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2 und Art. 13). Stufe 2 (Art. 8 Abs. 2) und Stufe 3 (Art. 13) werden nun in Artikel 8 Absatz 2 zusammengelegt und Artikel 13 gestrichen, da die Unterscheidung keinen Sinn mehr macht. Mit Ausschreibungen für neue Kraftwerke (wie bisher in Art. 13 vorgesehen) muss früh bzw. rechtzeitig begonnen werden können, damit die Anlagen dereinst für eine Aufnahme in die Re-

serve bereit sind; denn die Realisierungsdauern bis dahin sind lang (Projektierung, Baubewilligung, Bau, Netzanschluss etc.).

Was gleichzeitig mit dem Transfer der Regelung in Artikel 8 ändert, ist die Zuständigkeit für die Ausschreibungen für neue Reservekraftwerke. Das BFE ist nicht nur während einer Einführungsphase (Art. 29) zuständig, sondern bleibt dies auch für den Rest der Geltungsdauer der WResV. Nach Artikel 29 Absatz 2 der heutigen WResV geht die Zuständigkeit zwar per 1. Oktober 2023 – also schon vor dem Inkrafttreten der Neuerung – auf Swissgrid über. Faktisch handelt es sich aber nicht um eine Rückübertragung, denn der Übergang vom 1. Oktober ist rein theoretisch und vollzöge sich praktisch ohnehin erst später. Denn das BFE startet kurz zuvor eine Auktionsrunde (und führt diese zu Ende), so dass in der näheren Zukunft zum 1. Oktober 2023 keine weitere solche Runde durch Swissgrid nötig ist. Artikel 29 wird per 1. Oktober 2023 zwar obsolet, wird aber nicht gestrichen.

In Absatz 5 wird für interessierte Projektanten von Reservekraftwerken neu eine finanzielle Absicherung geschaffen, damit sie an den Ausschreibungen teilnehmen, obschon die Realisierung der Anlagen bzw. deren Integration in die Reserve derzeit noch mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist.

Der Grund für die Unsicherheit und somit für eine allfällige Kostenübernahme ist im Politischen zu sehen bzw. beim Willen des Bundesgesetzgebers. Es geht um den Fall, dass dieser es ablehnen sollte, eine gesetzliche Grundlage für die Realisierung neuer Reservekraftwerke für die Reserve zu schaffen. Die übrigen Rahmenbedingungen würden entsprechend auch nicht auf eine solche Realisierung ausgelegt. Für andere Fälle, die den Kostenersatz auslösen können, bleibt kaum Raum. Gemeint sind auch nicht kantonale oder kommunale Rechtsgrundlagen oder Rahmenbedingungen, z.B. bei der Raumplanung. Ausserdem dürfen es nicht Gründe sein, die die Projektanten selber zu vertreten haben, z.B. wenn sie schlechte oder von Vornherein nicht bewilligungsfähige Projekte verfolgen. Solche ungeeigneten Projekte sollten freilich bereits ausscheiden, indem für sie kein Zuschlag erteilt wird. Ein Zuschlag ist wegen der erwähnten Unsicherheit unter einem entsprechenden Vorbehalt zu erteilen.

Zuständig für den Entscheid, ob Kosten ersatzfähig sind, ist das BFE, dies auf Gesuch hin. Ersatz wird primär für die Projektierungsaufwendungen geleistet, also für die Planung in einem weiten Sinn. Es kann aber auch um Investitionskosten gehen, die relativ früh anfallen, z.B. für einen Landkauf oder Anzahlungen an Lieferanten. Auf der Zeitachse ist begrenzt, was unter Artikel 8 Absatz 5 fallen kann. Ersetzt werden ausserdem nicht beliebige Kosten, sondern nur diejenigen, die – betreffend Inhalt der Leistung und betreffend Preis – nach einem objektiven Massstab gerechtfertigt sind.

Art. 11 Abs. 2 zweiter Satz

Zur Verfügbarkeitsperiode braucht es eine Präzisierung. Wie bisher soll die EICom die Dauer kürzen können (Abs. 2 Bst. a). Bei einem der 2022/2023 kurzfristig für die Reserve bereitgestellten Reservekraftwerken ist indes eine abweichende kürzere Dauer sinnvoll, was im entsprechenden Vertrag auch so vorgesehen ist. Der Verweis in Buchstabe b geht explizit auf die Einigungen nach Artikel 8 Absatz 1 und umfasst also nur Anlagen, die bereits per 15. Februar 2023 für die Reserve unter Vertrag waren.

Art. 13

Artikel 13 kann gestrichen werden, da der Regelungsinhalt, also die Möglichkeit, neue Reservekraftwerke auszuschreiben, innerhalb der WResV verschoben wird (Art. 8 Abs. 2).

Art. 16 Abs. 1 und Abs. 1bis

Für die Notstromgruppen hat sich die bisherige Dauer der Verfügbarkeitsperiode, gleichgeschaltet mit jener für Reservekraftwerke, als nicht sachgerecht erwiesen. Sie ist zu kürzen, da die Einschränkungen die Notstromgruppen härter treffen als die Reservekraftwerke. Flexibilität braucht es aber weiterhin, was sich in der Anpassungsmöglichkeit durch die EICom äussert. Da die Dauer nach Artikel 16 nun relativ kurz ist, muss als Anpassung nebst einer Kürzung auch eine Verlängerung möglich sein.

Für Wärme-Kraft-Koppelungsanlagen (WKK-Anlagen) könnte sich eine nochmals andere Verfügbarkeitsperiode als angezeigt erweisen. Dafür wird die ECom (in Absprache mit dem BFE) per Weisung eine Dauer festsetzen können – als generelle Verfügbarkeitsperiode. Die Periode 15. Februar bis 30. April soll dafür grobe Richtschnur sein, ein begründetes Abweichen um ein paar Wochen ist aber natürlich möglich. Zusätzlich braucht es auch bei den WKK-Anlagen die Klausel, dass die ECom die Dauer anpassen kann, aufgrund der konkreten Situation in einem bestimmten Winter.

Während der Geltungsdauer der WResV könnte es bereits Ausschreibungen für eine Reserveteilnahme unter einer Nachfolgeregelung geben. Über die Verfügbarkeitsperiode für diese Zeit ist mit den Festlegungen in der jetzigen WResV nichts gesagt; d.h. die dereinstigen Dauern können abweichen.

Art. 20 Abs. 1

Artikel 20 handelt von der Abrufentschädigung, die es, falls ein Abruf nötig wird, zusätzlich zum Vorhalte- bzw. Verfügbarkeitsentgelt gibt. Absatz 1 statuiert bloss den Grundsatz und wird jetzt leicht gekürzt. Die Absätze 2 und 3 konkretisieren dies dann für die verschiedenen Reserveteile. Eins zu eins für die abgerufene Energie greift die Abrufentschädigung nur bei der Wasserkraftreserve, was sich über den Verweis in Absatz 2 (auf Art. 2 Abs. 3 Bst. d) ergibt. Bei den Anlagen der ergänzenden Reserve werden (im Abruffall) hingegen die einsatzabhängigen Kosten abgegolten (Art. 20 Abs. 3). In diesen Fällen beschränkt sich die Entschädigung natürlich auf die Regelung nach Absatz 3 und Absatz 1, der ja nur den Grundsatz erwähnt, gibt keinen Anspruch auf eine zusätzliche Entschädigung (keine Doppelentschädigung). Die Entrichtung der Entschädigung nach Absatz 3 muss nicht direkt beim Anruf erfolgen, sondern nach einer anderen, geeigneten Periodizität (wie in den Vereinbarungen festgelegt). Zu den einsatzunabhängigen Fixkosten, die via das Verfügbarkeitsentgelt abgegolten werden, kann hier ausserdem das Folgende präzisiert werden: Die Vorgabe von Artikel 16 Absatz 3, wonach das Entgelt in den Fällen eines Poolings als Pauschale geleistet wird, steht in der Handhabung einer gewissen Flexibilität nicht entgegen. So können die anlageseitigen Investitionen, weil sie sich schlecht pauschalisieren lassen, ausnahmsweise ausserhalb der Pauschale abgegolten werden.

Art. 22 Abs. 1 Bst. e, f und g

Abs. 1 Bst. e und f: Beim Erlass der WResV waren noch nicht alle Kostenposten absehbar, die sich nun beim Vollzug der Stromreserve ergeben. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass gewisse Kosten fast unweigerlich dem Bund in Rechnung gestellt werden, weil er, d.h. v.a. das BFE, eine gewisse koordinierende Funktion hat. Das gilt z.B. in gewissen Fällen für Kosten für Ausgleichsenergie (Bst. e), die nötig werden kann, weil die Reservekraftwerke mit Verzögerung einsatzbereit sind, da ihr Normalzustand der Nichtbetrieb ist. Bei Notstromgruppen kann dies auch vorkommen, mit einer entsprechenden Vereinbarung mit den Aggregatoren (die diese Thematik ihrerseits auch in den Verträgen mit den Betreibern regeln). Weitere Kosten sind ebenfalls denkbar (Bst. f), so z.B. für die Beschaffung von Gas oder Öl oder für allfällige Abgeltungen, wie sie in Artikel 23 Absatz 4 erwähnt sind, und auch künftig noch vorkommen können. Aus der wichtigen Einschränkung auf «notwendige» Kosten ergibt sich u.a., dass nur Massnahmen, die es wirklich braucht, übernommen werden (worunter z.B. Malereien auf einer Lärmschutzwand nicht fallen würden) und ausserdem keine zu hohen Kosten.

Erwähnt sei hier auch noch der umgekehrte Fall, nämlich dass in den Vereinbarungen mit dem Bund (oder auch mit Swissgrid) Rückzahlungen der Betreiber vorgesehen sind (nicht zu verwechseln mit den Rückzahlungen nach Art. 23). Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass solche Mittel in den Topf der Gelder fliessen, aus denen die Stromreserve finanziert wird (Art. 22 Abs. 2); das ist die einzig sachlich richtige und auch die einzig mögliche Lösung.

Abs. 1 Bst. g: Hier werden die Kosten aufgegriffen, die nach Artikel 13 Absatz 3 ersatzfähig sind. Die Kosten für die Übernahme der erwähnten Aufwendungen werden gleich wie die übrigen Kosten für die Stromreserve finanziert, also hauptsächlich über die Netzkosten des Übertragungsnetzes.