

Thema 2: Grundversorgung im teilliberalisierten Markt

Position der Branche:

Grundversorgung – Ermittlung Tarifbestandteil Energielieferung

Die Grundversorgung umfasst nach derzeit geltendem Recht die Pflicht der Netzbetreiber für den Netzanschluss (Art. 5 StromVG) sowie für die ausreichende Lieferung an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen (Art. 6 bzw. 7 StromVG).

Der VSE unterstützt eine vollständige, europakompatible Strommarktöffnung sowie eine leistungsfähige Grundversorgung und setzt sich für die langfristige Bereitstellung der Netzinfrastruktur sowie einer hinreichenden Menge elektrischer Energie für alle Konsumenten ein. Die derzeit geltende Regelung zur Ermittlung des angemessenen Tarifs für die Energielieferung in der Grundversorgung (Gestehungskosten¹) vermittelt ungenügende Anreize zur effizienten Energienutzung und -produktion.

Die aktuelle Gestehungskostenregelung ist mit der gesetzlichen Vorgabe zu ersetzen, dass sich der Tarifbestandteil für die Energielieferung in der Grundversorgung grundsätzlich am wettbewerblichen Preis (Marktpreis) orientiert.

Botschaft

- Der VSE unterstützt eine leistungsfähige Grundversorgung.
- Die nachhaltige und zuverlässige Versorgung mit Elektrizität kann grundsätzlich besser mit einer Grundversorgung, die sich an Marktpreisen orientiert, sichergestellt werden.
- Die Energieversorgungsunternehmen/Netzbetreiber bieten ein Grundversorgungsprodukt an, das sich grundsätzlich an den Marktpreisen für die Energiebeschaffung orientiert.

Chancen und Risiken (aus Sicht der Branche)

Chancen (Marktpreise):

- Effiziente Grundversorgung
- Effiziente Investitionsentscheide bei Produzenten und Konsumenten
- EU-Kompatibilität

Risiken (Marktpreise):

- Höheres Preisrisiko
- Weiterhin politische Eingriffe in Preisbildung
- Unternehmerische Risiken in der Beschaffung

¹ Art. 4 Abs. 1 StromVV: "Der Tarifanteil für die Energielieferung an Endverbraucher in der Grundversorgung orientiert sich an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen des Verteilnetzbetreibers."

Begründung

Der VSE tritt für eine Revision der Regelung der Grundversorgung mit dem Ziel ein, dass sich der Energiepreis in der Grundversorgung grundsätzlich am Marktpreis für die entsprechende Energiebeschaffung orientiert. Diese Forderung leitet sich ab aus

- (1) Grundsätzlichen Überlegungen zu Marktpreisen
- (2) dem Vergleich mit international gebräuchlichen Ansätzen für die Ausgestaltung der Grundversorgung;
- (3) der Analyse von möglichen Alternativmodellen.

Die einzelnen Punkte werden im Folgenden erläutert.

Ad (1) Grundsätzlichen Überlegungen zu Marktpreisen

Die Aushebelung des Marktpreisprinzips durch gestehungskostenbasierte Preise ist problematisch, weil die Strompreise ihre Lenkungsfunction nur beschränkt wahrnehmen können. Die Anreize für Stromverbraucher und -produzenten werden verzerrt. Marktpreise reflektieren die tatsächlichen (Grenz-) Kosten der Stromproduktion und signalisieren damit auch die Knappheit der Ressource „Elektrizität“. Für alle Marktteilnehmer werden daher durch wettbewerbsorientierte und planbare Rahmenbedingungen die richtigen Preissignale bzw. Anreize geschaffen werden. Damit sollen Investitionen in Produktions- und Netzanlagen gefördert und ein effizienter Betrieb unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheit gewährleistet werden. Vor allem müssen die Preise die Marktverhältnisse widerspiegeln und somit die richtigen Anreize an Anbieter und Nachfrager vermitteln

Ad (2) Vergleich mit international gebräuchlichen Ansätzen für die Ausgestaltung der Grundversorgung

Die Grundversorgungsregeln im europäischen Ausland lassen sich nach den folgenden Ansätzen differenzieren:

1. Allgemeine Versorgungspflicht (für Kleinkunden)², d.h. die Versorgung zu standardisierten Preisen und/oder Bedingungen, jeweils von einem Unternehmen innerhalb eines ausgewiesenen Versorgungsgebiets. Im Regelfall übernimmt dies der alteingesessene Versorger bzw. das mit dem lokalen Netzbetreiber verbundene Vertriebsunternehmen. Der Energiepreis in der Grundversorgung ist hierbei i.d.R. nicht reguliert, sondern unterliegt der Kontrolle durch das Wettbewerbsrecht.
2. Versorgung von Endkunden, die (noch) kein Recht auf Marktzugang haben (bzw. keinen Gebrauch von ihrem Recht zur Lieferantenwahl machen). Dieser zweite Ansatz entspricht weitestgehend den derzeitigen Regelungen in der Schweiz, ist jedoch nicht notwendigerweise mit Einschränkungen bezüglich der Höhe der zulässigen Strompreise verbunden.

² "Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle Haushaltskunden und, soweit die Mitgliedstaaten dies für angezeigt halten, Kleinunternehmen, nämlich Unternehmen, die weniger als 50 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. EUR haben, in ihrem Hoheitsgebiet über eine Grundversorgung verfügen, also das Recht auf Versorgung mit Elektrizität einer bestimmten Qualität zu angemessenen, leicht und eindeutig vergleichbaren und transparenten und nichtdiskriminierenden Preisen haben. Zur Gewährleistung der Bereitstellung der Grundversorgung können die Mitgliedstaaten einen Versorger letzter Instanz benennen." Artikel 3 (3), Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG

3. Sicherstellung der Versorgung von Endkunden bei Ausfall des (wettbewerblichen) Versorgers (Ersatzversorgung): (Zeitlich befristete) Versorgung zu festgelegten Preisen und Bedingungen bei Ausfall des vertraglichen Lieferanten. Die Regel greift zum Beispiel bei Insolvenz eines Anbieters. Für die Ersatzversorgung ist der Versorger letzter Instanz (*supplier of last resort*) verantwortlich. Ziel der Ersatzversorgung ist die Gewährleistung der ununterbrochenen Versorgung eines Kunden zu nicht-diskriminierenden Bedingungen.
4. Versorgung von ausgewählten Endkunden zu spezifischen Konditionen, wie z.B. ermässigte Preise für sozial benachteiligte Verbraucher.³

Im Vergleich mit den Regelungen des Stromversorgungsgesetzes der Schweiz fallen insbesondere zwei Punkte auf:

- Die Grundversorgung gemäss der EU-Richtlinie ist auf Haushaltskunden beschränkt. Es steht im Ermessen der Mitgliedsstaaten, sie auf kleinere Gewerbe auszuweiten.
- Die Sicherstellung der Versorgung kann durch die Ernennung eines Versorgers letzter Instanz gewährleistet werden. In den Regelungen zur Grundversorgung in der Schweiz ist der Ausfall des (wettbewerblichen) Versorgers bisher nicht geregelt und es fehlen entsprechende Vorgaben für die Ersatzversorgung.

ZWISCHENFAZIT: Insgesamt kann für die Schweiz gefolgert werden, dass sich die derzeitigen Regelungen zur Grundversorgung von der international angewandten „best practice“ unterscheidet. Dies betrifft sowohl die Kundengruppen, die unter die Grundversorgung fallen, als auch die Preisermittlung für die anzusetzende Erzeugungskomponente. Die resultierenden Nachteile wurden bereits dargestellt.

Ad (3) Analyse von möglichen Alternativmodellen

Basierend auf den internationalen Erfahrungen hat der VSE vier Alternativmodelle zur Festlegung des Energieanteils in den Endkundenpreise der Grundversorgung untersucht.

- **Minimum aus Marktpreis und Gestehungskosten (Minimalwertmodell):** Die Energiekomponente im Grundversorgungspreis ergibt sich aus dem Minimum aus Marktpreis und Gestehungskosten / Bezugskosten des Grundversorgers.
- **Reine Orientierung an Gestehungskosten (Gestehungskostenmodell, z.B. Frankreich):** Bei einem reinen Gestehungskostenmodell ermittelt sich die Produktionskomponente im Grundversorgungspreis anhand der tatsächlichen Produktionskosten des Verteilnetzbetreibers mit eigener Produktion bzw. bei einem Verteilnetzbetreiber ohne oder mit nicht ausreichender Produktion anhand der Bezugskosten. Bei einem geschlossenen Markt besteht für den Verteilnetzbetreiber mit Produktion somit eine kombinierte „Abnahme- und Einkommensgarantie“ seiner für die Grundversorgung produzierten Mengen unabhängig von den Produktionskosten.

³ Vgl. die Definition in ERGEG (2009a): S. 10. Die Implementierung von entsprechenden Regelungen hängt auch von der Sozialgesetzgebung im betrachteten Land ab.

- **Reine Orientierung am Marktpreis (Marktpreismodell, z.B. Deutschland, Österreich):** In einem reinen Marktpreismodell orientiert sich die Produktionskomponente in der Grundversorgung ausschliesslich an dem tatsächlichen oder erwarteten Marktpreis in der betrachteten Periode. Das heisst, die Kosten der eigenen Produktion bzw. der abgeschlossenen Bezugsverträge finden in der Festlegung des Grundversorgungspreises keine Berücksichtigung.
- **Maximum aus Marktpreis und Gestehungskosten (Maximalwertmodell, z.B. New South Wales (Australien)):** Im Maximalwertmodell ermittelt sich die zulässige Produktionskomponente im Grundversorgungspreis als Maximum aus dem Marktpreis und den Gestehungskosten (ggf. inkl. Kosten der langfristigen Lieferverträge). Dies impliziert für die Verteilnetzbetreiber mit / ohne Produktion, dass ihre Gestehungskosten / Bezugskosten von den Endverbrauchern in der Grundversorgung übernommen werden und kein Verlustrisiko besteht.

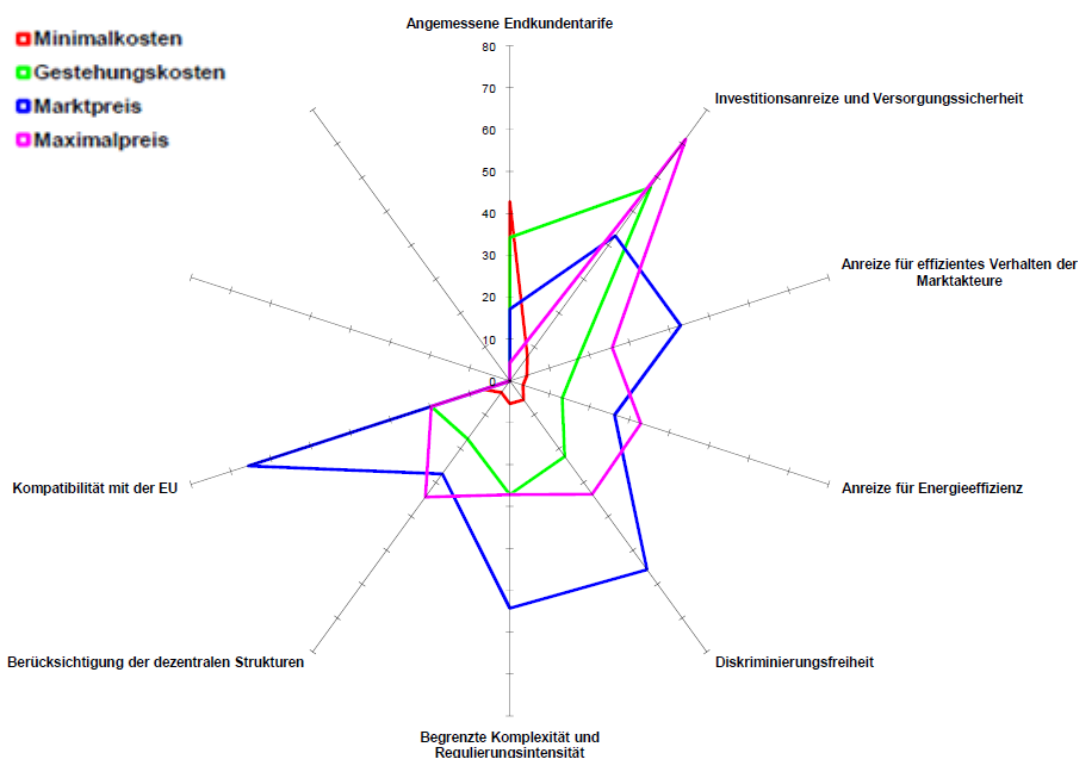
Die Kriterien zur Bewertung der Alternativmodelle sind aus den Zielen des StromVG abgeleitet und in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Bewertungskriterium	Erläuterung
Gewährleistung angemessener Endkundenpreise	Aus Verbrauchersicht die Vermeidung von unangemessen hohen und stark variablen Preisen.
Investitionsanreize und Versorgungssicherheit	Eine marktpreisorientierte Vergütung der Grundversorger sichert deren wirtschaftliche Überlebensfähigkeit, indem diese über den für ihre Produktion zu erzielenden Preis eine markübliche Rendite auf ihr eingesetztes Kapital erhalten. Dies gewährleistet ausreichende Anreize für Neuinvestitionen und trägt damit dazu bei, auch langfristig die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.
Anreize für effizientes Verhalten der Marktakteure	Die Gewährleistung von effizienten Anreizen entspricht der Forderung nach ökonomisch effizienten Signalen mit einer minimalen Beeinflussung der Investitions-, Beschaffungs-, Einsatz- und Verbrauchsentscheidungen durch den Regelrahmen für die Grundversorgung. ⁴
Anreize für Energieeffizienz und Energiesparen	Verbraucher richten ihre Konsumententscheidung an dem Nutzen aus, den ein Produkt für sie generiert. Die konsumierte Menge wird so lange erhöht, bis der Grenznutzen des Konsums einer weiteren Einheit dem Preis des Produkts entspricht. Wird dieser Preis durch gesetzliche Regelungen beeinflusst (erhöht oder abgesenkt) wird die Konsumententscheidung entsprechend verzerrt, d.h. es wird „zuwenig“ oder „zuviel“ konsumiert.
Diskriminierungsfreiheit	Die gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben sollten so ausgestaltet sein, dass sie keine Diskriminierung einzelner Akteure oder Markttrollen verursachen, z.B. weil diese unterschiedlichen Voraussetzungen ausgesetzt sind oder in ihrer Tätigkeit beeinflusst / gehindert werden..

⁴ Beispielsweise richtet sich die Entscheidung für Investitionen in neue Produktionskapazitäten nach der mit dieser Investition zu erzielende Rendite. Die Rendite selbst sollte sich über den Markt ermitteln, um effiziente, d.h. der Nachfrage entsprechende, Investitionen sicher zu stellen.

Begrenzte Komplexität und Regulierungsintensität	Der Aufwand für Administration und Regulierung der Regelungen zur Grundversorgung sollten sich in einem angemessenen Rahmen bewegen. Der Nutzen der Regelung sollte die Kosten der Umsetzung und Kontrolle deutlich übertreffen.
Berücksichtigung der dezentralen Struktur der Schweiz	Die Regelungen der Grundversorgung sollten für die stark fragmentierte Versorgungsstruktur der Schweiz geeignet sein und strukturelle Implikationen vermeiden. D.h. die Beibehaltung der aktuellen Struktur ist mit der Regelung möglich.
Markttöffnung / Kompatibilität mit dem EU-Rahmen	Das StromVG bezweckt die Schaffung der Voraussetzungen für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt mit einer schrittweisen Markttöffnung. Analog zielen die Regelungen der EU-Richtlinien für den Strombinnenmarkt insbesondere auf die Förderung des Wettbewerbs im Endkundenmarkt (Aufhebung der Regulierung der Endkundenpreise) und auf einen freien Produktionsmarkt.

Eine qualitative Bewertung des aktuellen Minimalkostenmodells sowie der Alternativen anhand der beschriebenen Kriterien ist in der folgenden Abbildung zusammengefasst.



Es wird ersichtlich, dass eine Grundversorgung, die sich an Marktpreisen orientiert, wesentliche Vorteile mit sich bringt. Das "schlechtere Abschneiden" der marktpreisorientierten Preisbildung in der Grundversorgung bei dem Kriterium "Investitionsanreize und Versorgungssicherheit" ist darauf zurückzuführen, dass es im Gestehungskostenmodell und im Maximalpreismodell Anreize zu Überinvestition gibt, da die Gestehungskosten unabhängig von ihrer Höhe erstattet werden. In Bezug auf die Höhe der Endkundenpreise ist zu vermerken, dass die kurzfristig günstigen Tarife mittelfristig bei fehlender Erzeugungskapazität in ein hohes Tarifniveau umschlagen dürften. Entsprechend wäre ein angemessenes Niveau auch längerfristig zu betrachten.

FAZIT: Insgesamt ergibt sich für den VSE Revisionsbedarf für die Ausgestaltung der Strompreisfestlegung in der Grundversorgung, unabhängig von dem künftigen Öffnungsgrad des Marktes. Wir betonen, dass alleine das Preismodell, welches sich an Marktpreisen orientiert, eine adäquate Anreizwirkung in Bezug auf effiziente Investitionen, eine effiziente Nutzung elektrischer Energie und EU-Kompatibilität garantiert.

Ausgangslage

- **Gesetzestext(e):** StromVG Art 1, 5, 6, 7, 9, 20, 22
- **Verordnungstexte:** StromVV Art. 3, 4,
- **Parl. Vorstösse:** -
- **Studien:** KEMA (2010): Grundversorgung Schweizer Strommarkt. Studie für den VSE. Juni 2010.

Aktualisiert durch die Regulierungskommission: 20. Juni 2013

Auskünfte

Niklaus Mäder, 062 825 25 28, niklaus.maeder@strom.ch
 Sekretär der Regulierungskommission
 Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
 Hintere Bahnhofstrasse 10, 5001 Aarau, www.strom.ch

