

VSE-Positionspapier

8. September 2014

Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung

Ziel des Positionspapiers ist die Festlegung der VSE-Position zu einem Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung (nachfolgend WAS-Modell) für den Fall, dass die vollständige Marktöffnung in der Schweiz eingeführt werden sollte.

1. Positionen

Der VSE hat zum WAS-Modell für den Fall der vollständigen Marktöffnung folgende Positionen:

- Der VSE begrüsst für den Fall einer vollen Marktöffnung ein Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung, das Kleinverbrauchern die Belieferung mit Elektrizität garantiert.
- Teilnahmeberechtigt am WAS-Modell sollen Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte sein. Der Kreis der Berechtigten kann enger gefasst werden, sofern dies für ein EU-Stromabkommen notwendig ist und die Kriterien zur Bestimmung der Berechtigten einfach umsetzbar sind.
- Der Verteilnetzbetreiber soll explizit die Möglichkeit erhalten, das Angebot des WAS-Modells an Dritte zu delegieren. Falls es für ein EU-Stromabkommen notwendig wird, ist eine neue Definition des Versorgers im WAS-Modell festzulegen.
- Am WAS-Modell Teilnahmeberechtigten soll die Möglichkeit offen stehen, ins WAS-Modell zurückzukehren.
- Im WAS-Modell sollen feststehende Preise für ein Jahr gelten und Ein- und Austritte ins bzw. aus dem WAS-Modell einmal jährlich möglich sein, wobei in Notfällen unter Kostenübernahme durch den Endverbraucher auch kurzfristige Rückkehr möglich ist.
- Auf eine Preisregulierung ist zu verzichten.

2. Ausgangslage

2.1 Bestehende rechtliche Grundlagen

Das Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (SR 734.7, nachfolgend StromVG) sieht in Art. 7 das „Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung“ bereits vor. Gemäss Art. 34 Abs. 3 StromVG ist das Inkrafttreten dieses Artikels hinausgeschoben: Art. 7 StromVG soll fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des StromVG durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss in Kraft gesetzt wer-

den. Im gleichen Bundesbeschluss soll Art. 6 StromVG über die Lieferpflicht und Tarifgestaltung für feste Endverbraucher aufgehoben werden.

Das StromVG trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Der erwähnte Bundesbeschluss hätte Art. 7 StromVG auf den 1. Januar 2013 in Kraft setzen müssen. Dies ist bisher nicht geschehen. Das Bundesamt für Energie hat verlauten lassen, dass Artikel 7 StromVG auf 1. Januar 2017 in Kraft treten und der Netzzugang für alle Endverbraucher sowie das WAS-Modell ab 1. Januar 2018 bestehen soll.

2.2 Inhalt des WAS-Modells nach Artikel 7 StromVG

Gemäss dem noch nicht geltenden Art. 7 Abs. 1 StromVG treffen die Betreiber der Verteilnetze die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den Endverbrauchern mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte (entspricht den heutigen „festen Kunden“), die von ihrem Netzzugang nach Art. 13 Abs. 1 StromVG keinen Gebrauch machen, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität zu angemessenen Tarifen liefern können. Die Lieferpflicht im WAS-Modell entspricht jener Lieferpflicht, von der heute die festen Kunden und jene, die vom Netzzugang keinen Gebrauch machen, profitieren (vgl. Art. 6 Abs. 1 StromVG).

Art. 7 Abs. 2 StromVG hält fest, dass die Verteilnetzbetreiber in ihrem Netzgebiet für WAS-Endkunden gemäss Abs. 1 mit gleichartiger Verbrauchscharakteristik, die von der gleichen Spannungsebene Elektrizität beziehen, einen einheitlichen Elektrizitätstarif festlegen. Die Elektrizitätstarife sind für mindestens ein Jahr fest und sind aufgeschlüsselt nach Netznutzung, Energielieferung, Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen zu veröffentlichen. Zur Festlegung des Tarifbestandteiles der Netznutzung gelten (wie heute) die Art. 14 und 15 StromVG; für den Tarifbestandteil der Energielieferung muss der Netzbetreiber eine Kostenträgerrechnung führen (Art. 7 Abs. 3 StromVG).

Gemäss Art. 7 Abs. 4 StromVG regelt der Bundesrat die Einzelheiten, namentlich die Vertragsmodalitäten.

3. Grundsätzliche Haltung zum WAS-Modell

Aus der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes in der Volksabstimmung 2002 ergab sich die Lehre, dass im StromVG griffigere Bestimmungen über die Versorgungssicherheit und die Grundversorgung zu verankern sind (vgl. Rainer Bacher und Walter Steinmann, Versorgungssicherheit trotz Strommarktöffnung – machbar oder illusionär?, Die Volkswirtschaft - Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 1/2-2005, S. 5f.). Gleichzeitig erwarten Grossverbraucher, Elektrizität zu Wettbewerbskonditionen beschaffen zu können. Um diese unterschiedlichen Aspekte vereinen zu können, macht eine Regelung Sinn, welche das breite Bedürfnis nach einer sicheren Versorgung deckt, gleichzeitig aber die Möglichkeiten einer vollen Marktöffnung beinhaltet. Auch unter Wettbewerbsbedingungen soll gewährleistet bleiben, dass die Stromversorgung für den Grossteil der Stromkunden gesetzlich garantiert bleibt.

Daher ist für den Fall der vollen Marktöffnung ein Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung sachgerecht, das Kleinverbrauchern die Belieferung mit Elektrizität garantiert. Kernelement des WAS-Modells ist ein Kontrahierungszwang für Elektrizitätsversorgungsunternehmen bezüglich Energielieferung an Kleinverbraucher. Die Kleinverbraucher dagegen sind frei zu entscheiden, ob sie von der Möglichkeit der Belieferung im WAS-Modell Gebrauch machen oder eine Belieferung auf dem freien Markt wählen.

Dieser Kontrahierungszwang birgt allerdings die Gefahr, dass Elektrizitätsversorger zum Vertragsabschluss mit Kunden mit schlechter Zahlungsmoral verpflichtet werden. Der Kontrahierungszwang erscheint aber verhältnismässig, sofern Elektrizitätsversorger wie bisher nötigenfalls Massnahmen wie Vorab-Inkasso ergreifen können.

Der VSE begrüsst für den Fall einer vollen Marktöffnung ein Wahlmodell der abgesicherten Stromversorgung, das Kleinverbrauchern die Belieferung mit Elektrizität garantiert.

4. Anspruchsberechtigte des WAS-Modells

Das gegenwärtige Stromversorgungsgesetz sieht vor, dass im Fall der vollständigen Marktöffnung Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh eine Belieferung im WAS-Modell wählen können (Art. 7 StromVG). Diese Grenze bildet das Ergebnis eines langen politischen Prozesses und hat sich im Rahmen der Teilmarktöffnung bewährt. Zudem ist das Kriterium des Elektrizitätsverbrauchs verhältnismässig leicht zu erheben. Daher soll die Obergrenze von 100 MWh/Jahr zur Definition der Anspruchsberechtigten im WAS-Modell grundsätzlich beibehalten werden.

Im Rahmen des Abschluss eines bilateralen Stromabkommens mit der EU könnte allenfalls eine andere Definition des Anspruchsberechtigten am WAS-Modell angezeigt sein. Der VSE ist mit einer solchen Anpassung grundsätzlich einverstanden, sofern sie für ein EU-Stromabkommen notwendig ist und die neuen Kriterien einfach umsetzbar sind.

Teilnahmeberechtigt am WAS-Modell sollen Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte sein. Der Kreis der Berechtigten kann enger gefasst werden, sofern dies für ein EU-Stromabkommen notwendig ist und die Kriterien zur Bestimmung der Berechtigten einfach umsetzbar sind.

5. Lieferanten im WAS-Modell

Gemäss dem gegenwärtigen Stromversorgungsgesetz ist die abgesicherte Stromversorgung durch den Verteilnetzbetreiber sicherzustellen (Art. 7 StromVG). Eine kosteneffiziente Strombelieferung wird oftmals die Delegation der Aufgabe als WAS-Anbieter an Dritte bedingen. Die Delegationen von Aufgaben des Verteilnetzbetreibers sind gemäss Ansicht des VSE bereits heute möglich, jedoch fehlt diesbezüglich eine explizite Rechtsnorm. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit soll deshalb eine explizite Rechtsnorm geschaffen werden, welche die Auslagerung der Aufgaben des WAS-Anbieters erlaubt.

Das EU-Recht schreibt vor, dass Verteilnetzbetreiber mit mehr als 100'000 angeschlossenen Kunden mindestens hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt von den übrigen Tätigkeitsbereichen unabhängig sein müssen (Art. 26 Richtlinie 2009/72/EG). Diese Entflechtungsvorschrift steht im Widerspruch zur Vorschrift des StromVG, dass Verteilnetzbetreiber Stromlieferungen in der abgesicherten Stromversorgung vorzunehmen haben. Der VSE ist einverstanden, eine EU-kompatible Ausgestaltung des Lieferanten im WAS-Modell zu schaffen, sollte dies für ein EU-Stromabkommen notwendig sein.

Der Verteilnetzbetreiber soll explizit die Möglichkeit erhalten, das Angebot des WAS-Modells an Dritte zu delegieren. Falls es für ein EU-Strommarktabkommen notwendig ist, ist eine neue Definition des Versorgers im WAS-Modell festzulegen.

6. Regulierung der Geschäftsbedingungen (ohne Preise)

Ein Blick ins In- und Ausland zeigt, dass für das WAS-Modell die Regulierung folgender Geschäftsbedingungen in Frage kommt (die Regulierung der Preise wird unter 7. diskutiert):

- Rückkehrmöglichkeiten ins WAS-Modell,
- Kündigungszeitpunkt.

6.1.1 Rückkehrmöglichkeit

Die Rückkehrmöglichkeit ins WAS-Modell nimmt den Schutzgedanken von Kleinkunden auf, indem es diesen eine Stromversorgung selbst für den Fall gewährleistet, dass der bisherige Lieferant auf dem freien Markt seine Lieferungen nicht mehr erbringt (z.B. Insolvenz) oder der Endkunde bei einer Kündigung durch den Lieferanten in einen vertragslosen Zustand fällt. Der Netzbetreiber erfüllt dadurch eine mit einem „lender of last resort“ vergleichbare Rolle und garantiert den anspruchsberechtigten Kunden eine Strombelieferung. Das StromVG bezweckt insbesondere die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung zu schaffen (Art. 1 StromVG). Die Rückkehrmöglichkeit entspricht dieser Zielsetzung des StromVG. Nach Ansicht des VSE bildet diese daher das Kernelement des WAS-Modells.

Diese Rückkehrmöglichkeit steht nicht im Widerspruch zur Regelung in der gegenwärtigen Teilmarktöffnung, wonach eine Rückkehr in das Modell des festen Kunden nicht möglich ist. In der aktuellen Teilmarktöffnung steht der Marktzugang Endverbrauchern nur mit einem Verbrauch von mindestens 100'000 kWh pro Jahr offen. Nach Ablauf der als Übergangslösung gedachten Teilmarktöffnung werden sich alle diese Verbraucher zwingend auf dem freien Markt befinden. Entsprechend ist es sachlogisch, Verbrauchern, die den Schritt in den freien Markt vorzeitig wählen, eine Rückkehr in den alten Zustand zu verwehren.

Das WAS-Modell dagegen ist nicht als Übergang konzipiert, sondern als Element des definitiven Konzepts für die volle Marktöffnung. Dabei kann die Rückkehrmöglichkeit die Entstehung des wettbewerbsorientierten Marktes im Segment des Kleinkunden begünstigen, da diese eher in den freien Markt wechseln, wenn sie um die Möglichkeit einer allfälligen Rückkehr ins WAS-Modell wissen.

Zu beachten ist jedoch, dass der VSE eine allgemeine Preisregulierung des WAS-Modells ablehnt. Eine Rückkehrmöglichkeit ins WAS-Modell bei gleichzeitiger Preisregulierung wäre je nach Ausgestaltung der Regulierung als problematisch zu beurteilen und abzulehnen.

Von der Rückkehrmöglichkeit ins WAS-Modell zu unterscheiden ist die Ersatzversorgung in Notfällen, die auch Kunden mit einem Jahresverbrauch > 100'000 kWh einschliesst. Diese wird im vorliegenden Positionspapier nicht diskutiert.

6.1.2 Kündigungszeitpunkt

Gemäss Art. 7 StromVG sind die Elektrizitätstarife im WAS-Modell für mindestens ein Jahr fest. Mit festen Preisen für ein Jahr sollen die Elektrizitätstarife gegenüber unvorhersehbaren saisonalen Schwankungen abgesichert werden, wobei eine differenzierte Tarifgestaltung, z.B. Sommer- und Wintertarife oder Hoch- und Niedertarife, weiterhin möglich ist (vgl. Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz vom 3. Dezember 2004, BBl 2004, S. 1646). Diese Regelung hat sich in der Teilmärkteröffnung für feste Kunden bewährt und ist im WAS-Modell beizubehalten.

Da die Tarife im WAS-Modell für ein Jahr im Voraus festzulegen sind, hat sich im Gegenzug der Strombezüger für ein Jahr zu verpflichten. Dadurch entsteht Fristenkongruenz zwischen festen Tarifen und fester Abnahme. Der Endverbraucher ist für ein Jahr gegen unvorhersehbare Preisschwankungen geschützt, dafür erhält der Grundversorger für ein Jahr einen besser kalkulierbaren Stromabsatz. Eine von der Fristenkongruenz abweichende Regelung würde eine unverhältnismässige Risikoübernahme durch den Grundversorger im WAS-Modell hervorrufen. Gleichzeitig würde die Möglichkeit von „Rosinenpickerei“ entstehen, bei der die Kunden kurzfristig zwischen den je nach Marktsituation vorteilhafteren Festpreisen des WAS-Modells und dem freien Markt hin- und herwechseln könnten, was die Gefahr von systematischen finanziellen Defiziten des WAS-Modells-Anbieters mit sich bringt.

Da die Tarife im WAS-Modell für ein Jahr fest sind, haben sich die Strombezüger für ein Jahr zu verpflichten. Der Austritt aus dem WAS-Modell ist daher nur einmal im Jahr zu ermöglichen. Dasselbe gilt für die Rückkehr ins WAS-Modell. Ein Recht auf vorherige Rückkehr ist nur für Notfälle vorzusehen, etwa aufgrund der Insolvenz des bisherigen Stromlieferanten oder einer ausserordentlichen Kündigung durch den Stromlieferanten. Allfällige Mehrkosten durch diese ausserordentliche Rückkehr sind dabei nach dem Verursacherprinzip vom betreffenden Endverbraucher zu tragen.

7. Preisregulierung

Eine liberale, marktwirtschaftliche Ordnung, zu der sich auch die schweizerische Bundesverfassung bekennt, begegnet Staatseingriffen mit Zurückhaltung. Entsprechend bedarf es einen Rechtfertigungsgrund, um in die freie Preissetzung des WAS-Anbieters einzugreifen. Eine solche Rechtfertigung könnte in der allfälligen marktmächtigen Position des WAS-Anbieters liegen, welche diesem ermöglichen würde, gegenüber seinen Kunden überhöhte Preise durchzusetzen. Das Vorliegen einer marktmächtigen Position, welche Preissetzungsspielräume eröffnet, ist jedoch zu verneinen, da die WAS-Anbieter durch die Abwanderungsmöglichkeit des Kunden diszipliniert werden. Dies wird nachfolgend anhand des Preisüberwachungsgesetzes und rechtsvergleichend anhand des EU-Wettbewerbsrechts aufgezeigt.

7.1 Wirksamer Wettbewerb

Wirksamer Wettbewerb besteht, wenn die Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen (vgl. Art. 12 Abs. 2 Preisüberwachungsgesetz, SR 942.20).

Diese Ausweichmöglichkeiten sind im WAS-Modell vorhanden, da es dem Abnehmer freisteht, aus dem WAS-Modell auszusteigen, falls ihm die Konditionen als unangemessen erscheinen. Dabei lässt sich dieser Wechsel ohne erheblichen Aufwand durchführen. Durch Vergleichsportale im Internet kann sich der Endverbraucher einfach und ohne Kosten über die Marktsituation informieren. Für die gegenwärtigen Elektrizitätstarife für feste Endverbraucher besteht der Preisvergleich der Elektrizitätskommission (www.strompreis.ch).

elcom.admin.ch). Für Preisvergleiche von marktbasierten Stromprodukten hat ein Comparis-Spinoff unter www.MyNewEnergy.ch kürzlich ein Vergleichsportal in der Schweiz lanciert. Das Beispiel Deutschland belegt zudem, dass in einem vollliberalisierten Strommarkt Vergleichsportale Usus sind (www.check24.de/strompreisvergleich, www.verivox.de oder www.preisvergleich.de/strompreisvergleich).

Der Vergleich und der Wechsel wird des weitern dadurch erleichtert, dass Strom ein weitgehend homogenes Gut darstellt, weshalb der Endverbraucher bezüglich seines Lieferanten weitgehend indifferent ist. Auch kann der Endverbraucher nach einem Wechsel weiterhin eine Rechnung für Netznutzung und Energiebezug erhalten (vgl. Art. 9 StromVV), womit sich für diesen durch einen Wechsel an den Rechnungsmodalitäten nichts ändert. Zudem dürfen dem Endverbraucher beim Lieferantenwechsel vom Netzbetreiber keine Kosten auferlegt werden (Art. 12 Abs. 3 StromVG).

Der funktionierende Wettbewerb im Versicherungsbereich, in welchem Kündigungen üblicherweise nur jährlich möglich sind, zeigt, dass auch für den Fall des oben skizzierten Modells „Feste Preise“ ausreichende Möglichkeit bestehen wird, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote umzusteigen, so dass der Wettbewerb spielt.

Eine Intervention gestützt auf die allgemeine Preisüberwachungsgesetzgebung ist daher grundsätzlich nicht angezeigt. Entsprechend ist auch eine spezialgesetzliche, allgemeine Preiskontrolle nicht sachgemäss, sondern würde vielmehr einen übermässigen und daher abzulehnenden Staatseingriff darstellen. Insbesondere würde dies die Gefahr von volkswirtschaftlichen Schäden in sich bergen, indem regulatorische Preise zu tief angesetzt werden oder – im Fall einer Gestehungskostenregulierung – opportunistische Wechsel in und aus dem WAS-Modell stattfinden (sog. „Rosinenpickerei“). Preisregulierungen führen zudem zu erheblichem regulatorischem Aufwand, insbesondere der aufwändigen Berechnung von Deckungsdifferenzen. Die Deckungsdifferenzen entfallen bei Marktmechanismen, das entsprechende Risiko wird als Kostenfaktor bei der Preiskalkulation einbezogen.

7.2 Vergleich mit dem EU-Wettbewerbsrecht

Dass ein Staatseingriff im WAS-Modell nicht angezeigt ist, belegt auch rechtsvergleichend das EU-Wettbewerbsrecht, welches den Preissetzungsspielraum eines Unternehmens nach folgenden Kriterien beurteilt: Ein Unternehmen kann davon abgehalten werden, seine Preise zu erhöhen, wenn die Expansion bzw. der Eintritt eines Wettbewerbers wahrscheinlich, absehbar und ausreichend ist (Mitteilung der EU-Kommission: Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, 2009/C 45/02, Ziff. 16). Alle drei genannten Kriterien für disziplinierende Marktzutritte sind – wie nachfolgend gezeigt wird – vorliegend erfüllt.

7.2.1 Konkurrenzofferten sind *wahrscheinlich*

Wie oben gezeigt, kann der Endverbraucher im WAS-Modell leicht zu anderen Anbietern wechseln. Dies begünstigt die Bereitstellung von Konkurrenzangeboten. Zusätzlich begünstigt werden Konkurrenzangebote durch die grosse Zahl von Stromversorgern in der Schweiz. Für diese Schweizer Stromversorger bestehen des weitern keine nennenswerten Markteintrittshemmnisse, den Grundversorger zu konkurrenzieren. So dürfen Kosten für den Wechsel des Kunden dem neuen Stromversorger seitens des Netzbetreibers nicht auferlegt werden (Art. 12 Abs. 3 StromVG). Die für die Energielieferung notwendigen Messdaten und Informationen werden dem Energielieferanten vom Netzbetreiber kostenlos zur Verfügung gestellt (Art. 8 Abs. 3

StromVV). Entsprechend sind Konkurrenzofferten gegenüber dem Angebot in der abgesicherten Stromversorgung wahrscheinlich.

7.2.2 Konkurrenzofferten sind *absehbar*

Damit Markteintritte als absehbar betrachtet werden können, muss dieser Schritt so zügig erfolgen, dass die Ausübung erheblicher Marktmacht uninteressant bzw. unmöglich gemacht wird (EU-Kommission, a.a.O., Ziff. 16). Für in der Schweiz tätige Stromlieferanten liegt der Zeitbedarf äusserst tief, um ausserhalb ihres angestammten Versorgungsgebietes Angebote zu unterbreiten. Dies rührt daher, dass sie die Verhältnisse in der Schweiz kennen und bereits Marktbearbeitungsmassnahmen in ihrem angestammten Versorgungsgebiet durchführen, die nicht mehr neu entwickelt, sondern lediglich ausgeweitet oder gegebenenfalls punktuell angepasst werden müssen. Entsprechend werden Konkurrenzangebote genügend schnell erfolgen, damit überhöhte Preise in der abgesicherten Stromversorgung uninteressant werden.

7.2.3 Konkurrenzofferten sind *ausreichend*

Die Schweizer Stromwirtschaft zeichnet sich durch eine fragmentierte Struktur aus (vgl. Botschaft zum Stromversorgungsgesetz, S. 1615; für eine optische Darstellung siehe Schweizer Strom-Verteilerkarte des VSE, Ausgabe 2013). Konkurrenzangebote werden deshalb aufgrund der Vielzahl der potentiellen Lieferanten und der im Vergleich zur Gesamtmarkt Schweiz verhältnismässig kleinen Versorgungsgebiete eines WAS-Anbieters in genügend grossem Umfang erfolgen, um ein missbräuchliches Verhalten eines Grundversorgers zu disziplinieren.

7.3 Fazit

Auf eine spezialgesetzliche Preisregulierung ist zu verzichten, da der Grundversorger im WAS-Modell in seiner Preissetzung durch die Abwanderungsmöglichkeiten der Abnehmer diszipliniert wird.