

VSE-Positionspapier zur regulierten Gasmarktöffnung

Stand: 2. September 2015

1. Ausgangslage

1.1 Erdgas in der Schweiz heute

Erdgas deckte 2013 rund 14 % des schweizerischen Endenergieverbrauchs, gegenüber rund 8 % im Jahr 1990. In absoluten Zahlen hat sich der Endverbrauch von Erdgas in der Schweiz in den letzten beiden Jahrzehnten beinahe verdoppelt und belief sich 2013 auf rund 34 Mrd. kWh (bzw. rund 3.3 Mrd. Normkubikmeter) [BFE, 2014a]. Der Verbrauch an Erdgas in der Schweiz beträgt rund 0.8% des gesamteuropäischen Verbrauchs. Rund 100 Gemeindebetriebe oder Stadtwerke gewährleisten die lokale Gasversorgung in den dichter besiedelten Gebieten, welche zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung umfassen [BFE, 2007].

Erdgas wird aus verschiedenen Ländern und über verschiedene Routen in die Schweiz geliefert. Im Unterschied zu den Nachbarländern verfügt die Schweiz über keine grossen Erdgasspeicher im Inland, deshalb spielen die abschaltbaren Erdgaskunden (Zweistoffkunden) eine wichtige Rolle. Diese werden zu einem günstigeren Preis beliefert, müssen jedoch in der Regel bei tiefen Temperaturen auf einen Ersatzbrennstoff umstellen. In der Schweiz betrifft dies derzeit rund 30 % des Erdgasabsatzes [BFE, 2014a]. Bis anhin konnten in der Schweiz aus geologischen und technischen Gründen keine grossen Gasspeicher (z.B. Kavernenspeicher) angelegt werden. Neben Tagesspeicherkapazitäten und dem Leitungspuffervolumen sind für den Ausgleich saisonaler Bedarfsschwankungen das Bereitstellen grösserer Flexibilitäten anderenorts notwendig.

Nach Art. 13 RLG sind die Betreiber von Rohrleitungen mit einem Druck über 5 bar seit 1964 unter bestimmten Grundbedingungen verpflichtet, Transporte für Dritte zu übernehmen. Erst die erste EU-Gasrichtlinie 1998 hat das Interesse der Marktteilnehmer für Gastransporte von Deutschland über die Schweiz mit dem Transitgas-System nach Italien geweckt. In der Folge wurden mehrere privatrechtliche Vereinbarungen unterzeichnet, die den Zugang zu diesen Hochdrucknetzen vereinheitlichen und vereinfachen [BFE, 2007]. Endverbraucher mit einer vertraglichen Transportkapazität von mehr als 200 Nm³/h, welche bestimmte Bedingungen erfüllen, sind gemäss einer Verbändevereinbarung zwischen Gasindustrie und Industrie netzzugangsberechtigt. Die Anzahl Durchleitungen von Gaslieferungen an Endverbraucher durch Dritte liegt jedoch schweizweit im einstelligen Bereich. Im Oktober 2015 soll die Schwelle für den Netzzugang auf 150 Nm³/h heruntergesetzt werden.

Im Strombereich bildete die Öffnung gestützt auf das Kartellgesetz (SR 251) ein zentraler Auslöser für die Stromversorgungsgesetzgebung. Grundsätzlich besteht auch im Gasbereich die Möglichkeit einer Marktöffnung gestützt auf das Kartellgesetz [BFE, 2007].

1.2 Unterschiede zwischen Gas und Strom im Hinblick auf die Regulierung

Der wichtigste Unterschied zwischen der Verwendung von Gas und Strom in der Schweiz ist, dass im Wärmemarkt, in welchem Erdgas heute zum grossen Teil eingesetzt wird, ein intensiver Wettbewerb herrscht.

Anders als Strom ist Gas bei allen Anwendungen substituierbar (Heizöl, Wärmepumpen, Holz) [Plaut Economics, 2007]. Im Gegensatz zu Strom gehört Gas nicht zur obligatorischen Grundversorgung und der Entscheid für die Erschliessung einer Region obliegt allein den Gasnetzbetreibern [PUE, 2011]. Die Finanzierungsstruktur und die sektorspezifische Wahrnehmung von Risiken im Gasbereich können sich von denjenigen im Strombereich unterscheiden [PUE, 2011].

1.3 Entwicklungen in der EU

Auf die ersten Liberalisierungsrechtsakte 1997 bzw. 1998 [EU 1] folgten in den Jahren 2003 bis 2005 zwei weitere Richtlinien den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt betreffend sowie Verordnungen über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Strom- und Gashandel [EU 2]. 2009 wurde schliesslich das dritte Liberalisierungspaket erlassen, das zusätzlich zu den Änderungen der bereits bestehenden Rechtsakte per Verordnung die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden gründete [EU 3]. In Deutschland ist der Gasmarkt für alle Kunden geöffnet. Die Regeln im liberalisierten Markt sind - analog zum Strombereich - in der Gasnetzzugangsverordnung und in der Gasnetzentgeltverordnung festgelegt.

Während im Strombereich schwergewichtig die „ENTSO-E Network Codes“ [ENTSO-E] die für den Netzbetrieb, den Markt und den internationalen Austausch notwendigen Bedingungen und Standards definieren, übernehmen das im Gasbereich die „ENTSO-G Network Codes“ [ENTSO-G].

1.4 Absichten des Bundes

Am 7. Juli 2014 führte das Bundesamt für Energie (BFE) einen Workshop durch, in welchem es seine Absichten zur regulierten Gasmarktöffnung und eines entsprechenden Gesetzes erläuterte. Vorgesehen ist die Erarbeitung von Grundlagen unter Einbezug von involvierten Kreisen bis März 2016. Anschliessend soll ein Gesetzestext mit Erläuterungen erarbeitet und Anfang 2017 in die Vernehmlassung geschickt werden [BFE, 2014b]. Die Gasbranche befürwortet dabei das Schaffen von Rechtssicherheit im Grundsatz.

2. Bedeutung von Gas in der Energiestrategie 2050

Gas könnte in der Schweiz als Primärenergieträger zur Stromerzeugung an Bedeutung gewinnen, denn bei Wegfall der Schweizerischen Kernkraftproduktion können neben Importen auch Gaskombikraftwerke und Wärmekraftkoppelungsanlagen notwendig werden, um die Versorgungssicherheit aufrecht zu erhalten.

Zudem wird die zukünftige Elektrizitätswirtschaft zunehmend geprägt sein von stochastisch anfallendem Strom aus erneuerbaren Energien. Dadurch steigt der Bedarf an dezentralen Energiespeichern und Flexibilisierungsmöglichkeiten [VSE, 2012b]. Gas- und Wärmenetze bieten Speicher- und Flexibilisierungspotentiale und müssen in die Optimierung des Gesamtsystems einbezogen werden. Unter dem Stichwort Netzkongruenz können Strom-, Gas und Wärmenetze derart miteinander verknüpft werden, dass sich die gewünschten zusätzlichen Möglichkeiten bieten, das Gesamtsystem weiter zu flexibilisieren und zu optimieren. Wärmekraftkopplungsanlagen und «Power-to-Gas»-Anlagen sind zwei Beispiele für die Transformation von der einen in eine andere Energieform. Neben dem zukünftig möglichen Einsatz von Gaskraftwerken und Wärmekraftkopplungsanlagen hat die Elektrizitätswirtschaft auch aus diesem Blickwinkel heraus ein Interesse daran, bei der Ausgestaltung gewisser Aspekte der Gasmarktregulierung mitzuwirken.

3. Übergeordnete Prinzipien zur allfälligen Regulierung des Gasmarkts

Aus den unter Abschnitt 2 dargelegten Erwägungen und gestützt auf die bisherige Haltung des VSE gegenüber der Liberalisierung im Strombereich ergeben sich die nachfolgend aufgeführten übergeordneten Prinzipien und Forderungen an den Gesetzgeber für eine allfällige Gasmarktöffnung. Grundsätzlich steht der VSE für eine liberale Grundhaltung und setzt sich für das Subsidiaritätsprinzip ein.

Forderung:

Minimale, einfach umzusetzende und langfristig verlässliche regulatorische Vorgaben sollen den Wettbewerb im Gas sowie zwischen Gas und Strom weder behindern noch verzerren, sich am Cost-Plus-Modell des StromVG orientieren und insgesamt konsistent mit denjenigen im Strombereich (StromVG) sein. Insbesondere ist auf verzerrende Auflagen oder Abgaben zu verzichten.

Wo immer möglich soll das Subsidiaritätsprinzip angewendet werden. Dies gilt insbesondere für den Netzbetrieb, der sich an internationale Vereinbarungen und Standards zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes orientieren soll.

Es ist ein schlanker, sektorspezifischer Regulator zu schaffen.

Die Interaktionen zwischen den Energieträgern soll über möglichst unverzerrte Marktpreise gesteuert werden, denn ein verzerrungsfreier Markt erbringt langfristig – bei Internalisierung der externen Effekte, insbesondere der CO₂-Emissionen – die besten Resultate [VSE, 2012b]. Die regulatorischen Vorgaben sind auf den Netzbetrieb zu beschränken und haben dort für ausreichende Investitionsanreize zu sorgen [VSE, 2013c]. Sie sind so zu gestalten, dass die Verknüpfung von Gas- und Stromnetz möglichst einfach möglich ist. Weiter sind die Spezialgesetzgebungen für Strom und Gas aufeinander abzustimmen, damit insbesondere der administrative Aufwand für Querverbundsunternehmen minimiert wird.

Forderung:

Entscheidungen für die Verwendung von Gas sowie Investitionen in Gasanwendungen sind aufgrund der jeweiligen Energiepreise zu treffen. Insbesondere haben sich die regulatorischen Vorgaben im Gasbereich auf den Netzbereich zu beschränken und sind so auszugestalten, dass sie dort für ausreichende Investitionsanreize sorgen. Auf die Einführung einer Grundversorgung ist zu verzichten. Entsprechend ist der Name des neu zu schaffenden Gesetzes von „Gasversorgungsgesetz“ auf „Gasnetzgesetz“ zu ändern.

Es sind stabile Rahmenbedingungen für den Gasmarkt zu schaffen, die das Ausnutzen von Technologien innerhalb des Gasnetzes und zwischen dem Gas- und Stromnetz (Netzkonvergenz) nicht behindern. Insbesondere soll die Verknüpfung dieser Netze bspw. durch Wärmekraftkopplungsanlagen oder „Power-to-Gas“-Anlagen ermöglicht werden.

Gesetzgebung und Verordnungen zu Strom und Gas sind so aufeinander abzustimmen, dass Prozesse möglichst einheitlich gestaltet werden können.

Der VSE steht für einen verzerrungsfreien Markt ohne Subventionen und andere Markteingriffe ein. Es sind dabei EU-kompatible Marktbedingungen für alle Akteure zu schaffen und die Schweiz ist über ein Energieabkommen in den EU-Binnenmarkt zu integrieren [VSE, 2013b, VSE, 2012b]. Ebenfalls ist die Schweiz in

das Solidaritätsabkommen und das Krisenmanagement der EU zu integrieren, welches die gegenseitige Unterstützung der Staaten im Falle eines Gasengpasses regelt. Da Treibhausgase eine internationale Problematik darstellen, brauchen die CO₂-Emissionen ebenfalls international abgestimmte Lösungen [VSE, 2012b]. Die Schweiz sollte insbesondere Zutritt zum Emissionshandelssystem der EU erhalten.

Forderung:

Der schweizerische Gasmarkt ist im Einklang, mit derselben Geschwindigkeit und konsistent mit dem Schweizerischen Strommarkt mit demjenigen der EU zu harmonisieren. Dabei sollen die Marktpreise das zentrale Steuerinstrument bilden und dürfen durch regulatorische Vorgaben nicht verzerrt werden.

4. Literaturverzeichnis

BFE, 2007: Erdgas, Vincent Beuret, BFE 17. September 2007;
<http://www.bfe.admin.ch/themen/00486/00488/index.html?lang=de>

BFE, 2014a: Risikobewertung Erdgasversorgung Schweiz, Bericht in Anlehnung an die Verordnung (EU) Nr. 994/2010, 20. August 2014

BFE, 2014b: Zeitplan und Organisation, Stakeholder Workshop vom 7. Juli 2014

[ENTSO-E]: <https://www.entsoe.eu/>

[ENTSO-G]: <http://www.entsog.eu/>

[EU 1] Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und Richtlinie 98/30/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt

[EU 2] Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, Verordnung (EG) 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und Verordnung (EG) 1775/2005 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen

[EU 3] Richtlinie 2009/72/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, Richtlinie 2009/73/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, Verordnung (EG) 714/2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1228/2003, Verordnung (EG) 715/2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1775/2005 und Verordnung 713/2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden

Plaut Economics, 2007: Erdgasmarkt Schweiz. Ermittlung des Bedarfs einer Marktöffnung aus der Sicht der Akteure und Analyse der Marktöffnung in ausgewählten EU-Ländern, Im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE, Februar 2007

PUE, 2011: Schweizer Gasmarkt und Kosten des Netzzugangs Ermittlung der risikogerechten Kapitalverzinsung für schweizerische Gasnetze, Preisüberwachung PUE, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, November 2011

VSE, 2012a: Wege in die neue Stromzukunft – Gesamtbericht.

VSE, 2012b: Positionen und Argumente zur Energiestrategie 2050, 7. März, 2012.

VSE, 2013a: Vernehmlassung zur Energiestrategie 2050, 25. Januar, 2013

VSE, 2013b: Positionspapier VSE zu Strommarktverzerrungen, deren Folgen und Kriterien für eine zukünftige Marktordnung, 30. September, 2013

VSE, 2013c: Überarbeitete Position des VSE zur vollständigen Marktöffnung, Mai, 2013

VSE, 2014: Themenpapier 4a Energieeffizienz, 4. Mai, 2014

VSE, 2015: „Zweites Treffen AG Revision StromVG – Rückmeldung“, Brief an BFE vom 11. Februar 2015

5. Abkürzungsverzeichnis

E-EnG: Änderung des Energiegesetzes, EnG, SR 730.0, Entwurf vom 28. September 2012

EnG: Energiegesetz, SR 730.0, vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2014)

RLG: Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz), SR 746.1, vom 4. Oktober 1963 (Stand am 13. Juni 2006)

StromVG: Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz), SR 734.7, vom 23. März 2007 (Stand am 1. Juli 2012)