

VSE-Positionspapier GasVG

25.10.2019

1. Position

Der Gasmarkt ist heute in der Schweiz kaum geregelt. Der VSE begrüsst daher eine klare und tragfähige Regelung. Zum Thema Gasmarktöffnung äussert er sich, sobald das GasVG vorliegt und eingehend analysiert werden konnte.

Gestützt auf die bisherige Haltung des VSE gegenüber der Liberalisierung im Strombereich ergeben sich die nachfolgend aufgeführten Prinzipien und Forderungen für eine Spezialgesetzgebung im Gasnetz. Grundsätzlich steht der VSE für eine liberale Grundhaltung und setzt sich für das Subsidiaritätsprinzip ein.

- Minimale, einfach umzusetzende und langfristig verlässliche regulatorische Vorgaben sollen den Wettbewerb im Gas sowie zwischen Gas und Strom weder behindern noch verzerren.
- 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.
- Die Gesetzgebung ist derart auszugestalten, dass der administrative Aufwand für Querverbundunternehmen gering ist. Die Entflechtungsvorschriften für Netzbetreiber sollen nicht über diejenigen im Strombereich hinausgehen. Für die Berechnung von anrechenbaren Kapitalkosten des Netzes hat sich im Strombereich eine Praxis etabliert, die Rechtssicherheit bietet. Betreffend Anlagenbewertung und WACC empfiehlt der VSE die Methodik des Strombereichs zu übernehmen.
- Die Voraussetzungen für den Gas- und den Strombereich sind nicht deckungsgleich. Soweit im Gasbereich ggü. dem Strombereich unterschiedliche Regelungen getroffen werden sollen, so sind diese bewusst und ohne Anpassungsabsicht im Strombereich zu treffen. Beispielsweise wäre ein Entry-Exit-Modell¹ wie im Gasbereich angedacht im Strombereich nicht geeignet.
- Die regulatorischen Vorgaben sollen für ausreichende Investitionsanreize im Netzbereich sorgen und sicherstellen, dass die getätigten Investitionen erhalten bleiben.
- Soweit spezifische Regelungen zu Schnittstellenthemen, die den Stromsektor betreffen wie beispielsweise Speichern, Speicherreserven oder Schnittstellentechnologien wie Power-to-Gas erfolgen sollten, so wird der VSE diese prüfen.

Der VSE wird in der Vernehmlassung Stellung zu den für die Elektrizitätswirtschaft relevanten Aspekten und damit den oben genannten Punkten nehmen. Die Themen Bilanzierung und Bilanzzone, und Regulierungsbehörde werden voraussichtlich nicht in der Stellungnahme behandelt werden.

¹ Das Entry-Exit-Modell ist ein Abrechnungssystem zur Vergütung von Gastransportleistungen. Nach dem Entry-Exit-Modell speist der Gaslieferant an einem beliebigen Punkt Gas in das Netz ein (=Entry). Dafür ist eine Einspeisegebühr zu zahlen. Das Gas kann an einem beliebigen Ort dem Netz entnommen werden (=Exit), wofür wiederum eine Entnahmegebühr zu zahlen ist. Der Transportweg ist in diesem Modell für die Berechnung der Kosten unerheblich.

2. Ausgangslage und Hintergrund

Das BFE plant im Herbst 2019 eine Vernehmlassung zu einem neuen Gasversorgungsgesetz (GasVG) durchzuführen. Die Studien und Berichte des Bundesamtes für Energie (BFE) im Rahmen des Stakeholderprozesses in den Jahren 2016 und 2017 zeigen die voraussichtlichen Regelungsgegenstände. Gestartet wurde der Prozess bereits am 7. Juli 2014 an einem Workshop, an dem das BFE erstmals seine Absichten zur regulierten Gasmarktöffnung und eines entsprechenden Gesetzes erläuterte.

2.1 Entwicklung der Regulierung in der Schweiz bis heute

Nach Art. 13 RLG² 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].

Mit der Verbändevereinbarung von 2012 zwischen der Gasindustrie und industriellen Grosskunden sind Endverbraucher mit einer vertraglichen Transportkapazität von mehr als 150 Nm³/h (200 Nm³/h bis 2015), welche bestimmte Bedingungen erfüllen, netzzugangsberechtigt. Die Anzahl Durchleitungen von Gaslieferungen an Endverbraucher durch Dritte liegt jedoch schweizweit im niedrigen zweistelligen Bereich³. 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]. Im Januar 2019 eröffnete die WeKo eine Untersuchung gegen zwei Netzbetreiber aufgrund Verweigerung des Netzzugangs. Der WeKo liegen weitere derartige Anzeigen vor. Mit einem Gasversorgungsgesetz könnte die Anwendbarkeit des Kartellgesetzes und die Zuständigkeit der WeKo beschränkt werden.

2.2 Gegenstand des GasVG

Im GasVG soll der Gasnetzzugang und das zugehörige Netznutzungsmodell geregelt werden. Daneben wird auch die Berechnung der Gasnetzkosten und die Tarifierung adressiert. Im Thema Marktöffnung geht es darum, welche Gasverbraucher Netzzugang erhalten werden. Allenfalls wird auch eine Grundversorgung in Betracht gezogen. Wichtig für die Unternehmen im Gasmarkt sind die geplanten Entflechtungsvorschriften sowie die Organisation der Bilanzierung.

2.3 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 vielen Anwendungen substituierbar (Heizöl, Wärmepumpen, Holz) [Plaut Economics, 2007]. Im Gegensatz zu Strom gehört Gas nicht zur obligatorischen Grundversorgung und

² 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)

³ Gemäss Koordinationsstelle Durchleitung (KSDL) gibt es Schweizweit (Stand ab 1.10.2019) 27 Drittdurchleiter (Tendenz steigend). Bei der KSDL wurde bis heute über 200 Gesuche eingereicht.

der Entscheid für die Erschliessung einer Region obliegt allein den Gasnetzbetreibern [PUE, 2011]. Es besteht keine Anschlusspflicht. Die Finanzierungsstruktur und die sektorspezifische Wahrnehmung von Risiken im Gasbereich können sich von denjenigen im Strombereich unterscheiden [PUE, 2011].

2.4 Entwicklungen in der EU

Auf die ersten Liberalisierungsrechtsakten von 1997 und 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].

3. GasVG und Strommarktdesign

In diesem Kapitel werden die Wechselwirkungen zwischen dem GasVG und dem Strommarktdesign behandelt.

3.1 Ziele des Strommarktdesigns

Aus Sicht VSE soll das künftige Strommarktdesign⁴ effiziente Märkte und verlässliche Rahmenbedingungen schaffen. Es soll marktbasiert sein und möglichst ohne verzerrende Einflüsse auskommen. Das Strommarktdesign soll zudem zur Erreichung folgender politischen Ziele beitragen:

- a. Richtwerte der ES 2050
- b. Klimaziele der Schweiz (COP21)
- c. Gewährleistung der Versorgungssicherheit
- d. Bestandserhalt und Ausbau der heimischen erneuerbaren Energien
als zwingende Voraussetzung zur Erreichung der obigen Ziele (a-c)

Auch Gas kann zur Lösung dieser politischen Ziele beitragen. Unter Gas werden hier Erdgas, Biogas und synthetisches Gas (aus erneuerbaren Quellen produziert) verstanden, sofern dies im Text nicht weiter spezifiziert wird. Bis zur Umstellung der Energieversorgung aller Sektoren (Strom, Transport, Industrie und Haushalte) auf erneuerbare Energien kann Erdgas einen Beitrag zur Erreichung der Versorgungssicherheit leisten, jedoch nur unter Inkaufnahme eines höheren CO₂-Ausstosses des Schweizer Stromsektors. Der Einsatz von Erdgas wird zur Erreichung der Klimaziele jedoch in allen Sektoren deutlich abnehmen müssen, und stattdessen werden Biogas und längerfristig auch synthetisches Gas eine wichtigere Rolle spielen. Dazu

⁴ VSE PP «Ansätze für ein Strommarktdesign» (Dezember 2018)

sind geeignete Rahmenbedingungen notwendig. Die Konvergenz von Strom-, Gas- und Wärmenetzen kann ein diversifiziertes, energie- und kosteneffizientes, CO₂-armes und flexibles Gesamtsystem ermöglichen.

Im Rahmen einer Studie von Frontier Economics⁵ wurden unter anderem drei Energieversorgungs-Szenarien mit unterschiedlicher Gasinfrastruktur für Deutschland analysiert. Die Studie zeigte, dass der Verzicht auf gasbasierte Endanwendungen unrealistisch teurer ist als die Nutzung der bestehenden Gasinfrastruktur mit z.T. synthetischem, erneuerbar produziertem Gas.

3.2 Rahmenbedingungen

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Erdgasversorgung in der Schweiz werden laufend konkretisiert und auch verschärft. Die ES 2050 und die Klimapolitik des Bundes und die damit verbundenen Instrumente wie die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN) führen mit Vorgaben zum Verbrauch und auch mit Verboten zu einem abnehmenden Erdgasverbrauch in der Schweiz und die CO₂-Gesetzgebung verhindert indirekt mit hohen Abgaben den Bau von stromgeführten Gaskraftwerken und der meisten wärmegeführten Gaskraftwerken.

Die MuKEN verunmöglichen Gaslösungen bei einer Sanierung faktisch, resp. verteuert diese, denn Gaslösungen sind nur kombiniert mit einem Anteil aus erneuerbaren Energien sowie einer kontrollierte Wohnungslüftung erlaubt. Ausgeschlossen ist der direkte Ersatz von bestehenden Ölheizungen und Erdgasheizungen durch neue Erdgasheizungen. Derzeit wird zudem Biogas explizit nicht als Lösung angerechnet. Damit führen die MUKEN dazu, dass die Wirtschaftlichkeit der dezentralen Gasinfrastrukturanlagen (Gasverteilnetz) schrittweise nicht mehr gegeben ist, Investitionen in Erneuerungen mit einem langen Zeithorizont ausbleiben werden und Infrastruktur ggf. auch rückgebaut wird. Eine Stilllegung von Gasverteilnetzen erschwert die dezentrale Sektorkopplung und damit auch die Nutzung von zusätzlicher Flexibilität. Damit würden Handlungsoptionen aus dem System genommen.

Aus Sicht VSE sind Rückbauten der Gasinfrastrukturen daher kritisch zu hinterfragen: Potenziale der Sektorkopplung, dezentrale WKK-Anlagen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit, langfristige Wirtschaftlichkeit und Kosten der Umsetzung sind gegeneinander abzuwägen. Allenfalls sollte eine ggf. unwirtschaftliche Gasnetzinfrastruktur regulatorisch erlaubt sein und finanziert werden müssen.

Im Gegensatz zum Verteilnetz und ev. zum regionalen Netz sind die Gastransitleitungen davon nicht betroffen und werden bestehen bleiben. Sollten allenfalls GuDs, Gasturbinen oder grössere WKK-Anlagen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zum Einsatz kommen, so könnten diese entlang von Transitleitungen gebaut werden. Soll die Versorgungssicherheit auch unter Berücksichtigung aller Risiken gewährleistet werden (Vorratshaltung für Krisenfälle), sind neben den Produktionsanlagen auch Gasspeicher in der Schweiz erforderlich. Ohne diesen Anspruch auf Versorgungssicherheit braucht es aus technischer Sicht keine zusätzlichen Speicher⁶.

⁵ Frontier Economics (2017): Der Wert der Gasinfrastruktur in Deutschland, https://www.fnb-gas.de/files/fnb_gas_wert_von_gasinfrastruktur-endbericht.pdf (siehe auch The Value of Gas Infrastructure in a Climate-Neutral Europe, <https://www.frontier-economics.com/media/3120/value-of-gas-infrastructure-report.pdf>)

⁶ Saisonale Gasspeicherung wird dann notwendig, wenn im grösseren Stil erneuerbarer Strom in Synthetisches Gas umgewandelt würde (Auskunft EVU-Partners, 09/19)

3.3 Wechselwirkungen

Mit dem GasVG-Gesetzesentwurf soll die Marktzugangsberechtigung und die Ausgestaltung des zugehörigen Netznutzungsmodells geregelt werden. Mit der detaillierten Regulierung der Gasversorgung auf Gesetzesebene insbesondere mit einem erweiterten Netzzugang auf eine grössere Kundengruppe wird der finanzielle Druck auf die Gaslieferanten zunehmen.

Die Ziele des Strommarktdesigns werden durch das GasVG jedoch kaum beeinflusst. Auch gibt es zur Erreichung der Ziele des Strommarktdesigns vorerst keine spezifischen Anforderungen an das GasVG. Die Zukunft der Gasinfrastruktur und des Strommarktes sowie seiner Ziele werden stärker durch die MuKE und die CO₂-Gesetzgebung beeinflusst als durch die Einführung des GasVG⁷.

4. Literaturverzeichnis

BFE, 2007: Neuordnung des Erdgassektors in der Schweiz, Vincent Beuret, 23.04.2007

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

⁷ EVU Partners AG (25. 04.2019): Inputreferat bei AG MO zu «Mögliche Eckpunkte und Auswirkungen GasVG auf die Strombranche» (VSE intern)