



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Energie
Sektion Marktregulierung
3003 Bern

Appenzell, 24. Januar 2019

Revision des Stromversorgungsgesetzes (Volle Strommarktöffnung, Speicherreserve und Modernisierung der Netzregulierung) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Stromversorgungsgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft.

Die schrittweise Weiterentwicklung des Strommarkts wird grundsätzlich begrüsst. Hingegen werden Vorschläge zur Stärkung der langfristigen Investitionssicherheit in der Wasserkraft vermisst. Die Investitionssicherheit ist im Hinblick auf die Erneuerung wichtiger Konzessionen ab Mitte des nächsten Jahrzehnts ein nicht zu vernachlässigender Aspekt, um die Ziele der Energiestrategie 2050 zu erreichen und die Versorgungssicherheit zu erhalten. Im liberalisierten Strommarkt sind Wasserkraftwerksbetriebe mit volatileren Cashflows gegenüber den Monopolstrukturen in ihrer Entstehungszeit konfrontiert. Die heute langfristige Unsicherheit über die Cashflow-Flüsse erschwert deshalb die Finanzierung von umfangreichen Erneuerungs- und Ausbauinvestitionen. Die im neuen Energiegesetz enthaltenen Massnahmen vermögen dieses Problem ebenfalls nicht langfristig zu lösen. Im Rahmen dieser StromVG-Revision muss ein Instrument für die langfristige Investitionssicherheit in die Wasserkraft integriert werden.

Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der Vorlage

a) Marktöffnung und Grundversorgung

Die heute ungleichlangen Spiesse im Strombinnenmarkt benachteiligen insbesondere Elektrizitätsversorgungsunternehmen ohne eigene Verteilnetze. Die Unterteilung des Marktes in Endverbraucher mit einem Verbrauch von mehr oder weniger als 100 MWh Elektrizität versetzt je nach Marktlage die eine oder andere Gruppe in einen Wettbewerbsnachteil. Darüber hinaus ist die Marktöffnung eine zwingende Voraussetzung für ein künftiges Stromabkommen mit der EU. Die beabsichtigte Marktöffnung wird deshalb begrüsst.

Die Möglichkeit der Endverbraucher mit einem Stromverbrauch von weniger als 100 MWh, die Grundversorgung zu wählen, wird begrüsst. Damit können sich kleine Endverbraucher vom Beschaffungsaufwand und den damit verbundenen Risiken befreien.

Der Vorschlag wird unterstützt, dass in der Grundversorgung ein Standardprodukt aus Schweizer Strom mit einem über die Zeitdauer steigenden minimalen Anteil von erneuerbaren Energien angeboten werden muss. Dass die Endverbraucher in der Grundversorgung auch weitere Produkte wählen können - sofern solche angeboten werden - ist sinnvoll. Im Gegensatz zum Entwurf des Bundesrats wird jedoch vorgeschlagen, dass in der Grundversorgung nur weitere Produkte angeboten werden können, die einen minimalen Anteil von Strom aus der Schweiz enthalten. Grundversorgungsprodukte auf der Basis von ausschliesslich importiertem Strom sollen ausgeschlossen sein.

Antrag: Die Ständekommission beantragt, dass in der Grundversorgung nur Produkte angeboten werden dürfen, die einen minimalen Anteil an Schweizer Strom enthalten. Das primäre Standardprodukt soll, wie vorgeschlagen, aus 100% Schweizer Strom und einem über die Zeitdauer steigenden minimalen Anteil an erneuerbarer Energie bestehen.

b) Speicherreserve

Die Einführung einer Speicherreserve als temporäre «Versicherungslösung» zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit wird grundsätzlich begrüsst. Für die Kantone ist die Speicherreserve lediglich ein Instrument zur Sicherung der Versorgung für voraussehbare, angespannte Versorgungsperioden. Sie trägt wenig zur langfristigen und strukturellen Sicherung einer klimaneutralen schweizerischen Elektrizitätsversorgung bei.

Die Speicherreserve ist ein Eingriff in den Strommarkt, dessen Auswirkungen jedoch begrenzt bleiben, wenn sie wie beschrieben zur Anwendung kommt. Es handelt sich um ein neues Instrument, zu dem weder im In- noch im Ausland praktische Erfahrungen vorliegen.

Das StromVG sieht vor, dass sich der Bundesrat, die EICom und der Übertragungsnetzbetreiber die Verantwortung für die Umsetzung teilen. Es fehlt die Überzeugung, dass sich die Regelungsvorschläge auf einen bereits weit entwickelten Prozessablauf abstützen. Letztlich handelt es sich um ein Instrument, das quasi zur letzten Absicherung des Netzbetriebs eingesetzt wird und bei dem sich unklare Regelungen lähmend auf die seltene Anwendung auswirken können. Bis zur Publikation der Botschaft sollte der Bund den Anwendungsprozess mit den Partnern präzise klären.

Skeptisch wird der Möglichkeit gegenübergestanden, Preisobergrenzen für Vorhalteentgelte zu bestimmen. Die Speicherreserve darf kein Instrument zur Preisregulierung werden. Allfällige Wettbewerbsabsprachen müssen durch kartellrechtliche Instrumente bekämpft werden. Allenfalls sind im StromVG für missbräuchliche Absprachen abschreckende Bussen festzulegen. Zudem sollte im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen werden, dass die Speicherreserve allenfalls zur Preisregulierung eingesetzt wird.

Um der Gefahr eines mangelnden Wettbewerbs entgegenzuwirken, ist die Technologieoffenheit von zentraler Bedeutung. Zwar wird diese im Gesetz für die Speicherreserve verankert, gleichzeitig jedoch durch andere Bestimmungen begrenzt bleiben (Abschnitt j).

Antrag: Die Ständekommission bezweifelt, dass sich die vorgeschlagene Regelung der Verantwortlichkeiten auf einen genügend durchdachten Anwendungsprozess abstützen. Preisobergrenzen werden abgelehnt. Absprachen unter den Anbietern sind kartellrechtlich zu sanktionieren. Im Gesetz soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Speicherreserve nicht zur Preisregulierung eingesetzt werden darf. Die technologieoffene Ausgestaltung wird ausdrücklich begrüsst.

f) *Datenmanagement, Datensicherheit, Datenschutz*

Die Daten gehören den Endverbrauchern, Erzeugern oder Speicherbetreibern. Im Kontext des Netzbetriebs müssen sie allen beteiligten Akteuren gleichermaßen offen zur Verfügung stehen. Die Stromversorgung wird in den kommenden Jahren zunehmend abhängiger von datengetriebenen Systemen. Datengestützte Prozesse sind dann effizient, wenn Standards überbetrieblich durchgesetzt und die Zahl der Schnittstellen möglichst geringgehalten werden. Datengestützte Prozesse sind mit vielen Vorteilen verbunden. So ermöglichen Daten unter anderem kundenorientierte Innovationen. Die Versorgungssysteme werden dadurch aber auch verletzlich. Zu beachten ist ferner, dass die exklusive Verfügbarkeit von Daten zu Wettbewerbsvorteilen führen kann und andere Unternehmen durch Nachteile im Datenzugriff bewusst benachteiligt werden können. Der Umgang mit Daten, insbesondere auch der Datenschutz, wird also immer anspruchsvoller.

Es wird begrüsst, dass die Anforderungen an das Datenmanagement, die Datensicherheit und den Datenschutz ergänzt werden. Es sind Regeln erforderlich, damit sich durchgängige Datenprozesse etablieren können.

Der Bund weist im erläuternden Bericht darauf hin, dass es die vorgeschlagenen Bestimmungen erlauben würden, auch einen zentralen Datenhub zu realisieren. Die einschlägige Studie dazu weist auch auf erhebliche volkswirtschaftliche Vorteile einer solchen Lösung hin. Die Errichtung eines zentralen Datenhubs sollte ins Auge gefasst werden. Folgende Gründe sprechen insbesondere dafür:

- Die Endverbraucher, Erzeuger und Speicherbetreiber haben die Herrschaft über ihre Daten. Sie müssen ihre Daten aber gleichzeitig den Netzbetreibern zur Verfügung stellen und haben deshalb nur eine beschränkte Möglichkeit, selbst über die Verwendung ihrer Daten zu bestimmen. Ein neutraler Datenhub ohne eigene kommerzielle Interessen kann die Daten optimaler treuhänderisch verwalten, als einzelne Datendienstleister oder grössere Netzbetreiber. Ein neutraler Hub kann einen einheitlichen Zugang zu den persönlichen Daten gewährleisten und die Dateneigner im Umgang mit den Daten unterstützen sowie den Schutz ihrer Daten gewährleisten, insbesondere dann, wenn die Daten durch Dritte für andere Zwecke beansprucht werden sollen (Innovationen, Forschung usw.).
- Prozessdaten erfordern Plausibilisierungen, da Datenfehler nicht ausgeschlossen werden können. Im Rahmen eines Datenhubs können dazu Technologien wie künstliche Intelligenz eingesetzt werden, die in kleineren Hubs möglicherweise nicht zur Anwendung gebracht werden können.
- Netzbetreiber und Energielieferanten können auf die nötigen Daten zugreifen, um ihre Aufgaben (Steuerung, Rechnungsstellung usw.) zu erfüllen. Der Zugriff ist einheitlich geregelt und wird sichergestellt. Die anrechenbaren Kosten für das Datenmanagement entstehen weitgehend an einem Ort und können dort auch von der EICom überwacht werden.

Es wird als problematisch erachtet, wenn auf dem Verordnungsweg ein zentraler Datenhub eingeführt werden könnte. Im Gesetz sollte ausdrücklich die Möglichkeit zur Einführung eines zentralen Datenhubs vorgesehen werden. Dazu sind Anforderungen an die Governance, die Neutralität des Betreibers sowie die Aufgaben des Datenhubs im Dienste der Dateneigentümer zu formulieren. Allenfalls ist auch eine rechtliche Grundlage dafür zu schaffen, dass nichtamortisierbare Investitionen in bereits realisierte dezentrale Datenhubs abgegolten werden können.

Antrag: Die Standeskommission stimmt Art. 17b^{ter} und 17c Abs. 3. zu. Es wird aber ausdrücklich gewünscht, dass die Möglichkeit der Schaffung eines zentralen Datenhubs im Gesetz verankert wird.

g) Nationale Netzgesellschaft

Die Bestrebungen des Bundesrats wird grundsätzlich begrüsst, die schweizerische Beherrschung der Swissgrid zu sichern, die Situation in Bezug auf die gesetzlichen Vorkaufsrechte an Swissgrid-Aktien zu klären und die Unabhängigkeit der Gesellschaft zu stärken.

Die vorgeschlagene Regelung zum Kreis der Vorkaufsberechtigten und die Festlegung zentraler Fragen bei der Abwicklung von Vorkaufsfällen bringt die in der Vergangenheit vermisste Klarheit.

Dennoch wird darauf hingewiesen, dass die grosse Anzahl Vorkaufsberechtigter in der praktischen Umsetzung zu Schwierigkeiten führen kann, wenngleich der vorgeschlagene Ansatz der Rangfolge hier möglicherweise eine gewisse Abhilfe schaffen kann. Allerdings wäre sicherzustellen, dass die Regel zur Rangfolge bei der Veräusserung nicht zu Verzögerungen führt, was sich nachteilig auf die Kapitalmarktfähigkeit der Gesellschaft auswirken würde. So wird z.B. sicherzustellen sein, dass die entsprechenden Vorkaufsrechte - unbenommen des Rangs - gleichzeitig geltend gemacht werden, was eine anschliessende Abwicklung, wohl ähnlich eines Kollokationsplans gemäss dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), erforderlich macht. Nur schon darin besteht aber allenfalls ein weiteres Potenzial für neue Rechtsstreitigkeiten, beispielsweise für Fälle, wenn eine Gemeinde gemeinsam mit einem Kanton ein Aktienpaket erwerben möchte und gleichzeitig noch weitere Kantone ein Vorkaufsrecht geltend machen. Die Schaffung der entsprechenden Vorgaben auf Verordnungsstufe sowie der Vollzug in der Praxis in einem geordneten rechtsstaatlichen Verfahren könnten anspruchsvoll werden, weshalb der Vorschlag sehr gut durchdacht sein muss. Hierzu besteht noch ein beträchtlicher Überprüfungsbedarf, der auch bessere Alternativen nicht ausschliessen sollte.

Dass der Bundesrat schliesslich Vorschriften zur Bekanntmachung erlassen soll, wird begrüsst. Der Weg über das SHAB ist sicherlich denkbar, alternativ könnten die EnDK sowie der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband einbezogen werden.

Die angetönte Beteiligung des Bundes wird als eher kritisch angesehen, nicht zuletzt deshalb, weil sich daraus mit Blick auf die Regulierungsbehörde des Bundes Interessenkonflikte ergeben könnten.

In Bezug auf den Vorschlag zur personellen Entflechtung sind wir der Ansicht, dass ein striktes Doppelmandatsverbot trotz eines allfälligen rechtlichen Spannungsfelds bezüglich der Vorgaben im 3. EU-Energiebinnenmarktpaket in der gegenwärtigen Situation nicht im Gesamtinteresse wäre. Insbesondere wird auch nicht dargelegt, inwiefern die aktuelle Rechtslage, einschliesslich der bestehenden einschlägigen statutarischen Vorschriften und der Ausstandsregeln gemäss bestehendem Organisationsreglement, nicht ausreichen sollen, um Interessenkonflikten angemessen zu begegnen. Im Gegenteil läuft man Gefahr, das nötige Know-how im Verwaltungsrat zu verlieren, zumal es nicht einfach sein würde, für das Amt qualifizierte Personen in ausreichender Zahl zu finden, die die Branche kennen und gleichzeitig genügend unabhängig sind. Darüber hinaus würde durch die Verschärfung auch die Kapitalmarktfähigkeit der Gesellschaft, was angesichts der stetigen Investitionen ins Netz ein wichtiger Aspekt ist, negativ beeinflusst.

Die Beibehaltung des Entsendungsrechts zweier Kantonsvertreter wird ausdrücklich begrüsst. Gerade auch für den Fall, dass man wider Erwarten am Doppelmandatsverbot festhalten will, wäre aber klarzustellen, dass Kantonsvertreter auch dann als unabhängig gelten, wenn eine kantonale Beteiligung an einem Elektrizitätsversorgungsunternehmen besteht.

In Bezug auf das Modell zur allfälligen Suspendierung der Stimmrechte werden, wie bereits erwähnt, die Bemühungen des Bundesrats anerkannt, die schweizerische Beherrschung der Gesellschaft zu sichern. Das Modell scheint indessen in der Umsetzung sehr komplex zu sein (Vorgehen während der Generalversammlung; Gewährleistung des Informationsflusses usw.), weshalb die Modalitäten der praktischen Umsetzung vertieft geprüft werden müssen.

Antrag:

- Art. 18 Abs. 4 und 5 wird zugestimmt. Es sind aber zusätzlich die Modalitäten zur Geltendmachung des Vorkaufsrechts zu überprüfen.
- Die vollständige personelle Entflechtung gemäss Art. 18 Abs. 7 wird abgelehnt. Sollte dennoch am Vorschlag festgehalten werden, wird eine Klarstellung beantragt, dass Kantonsvertreter auch dann als unabhängig gelten, wenn eine kantonale Beteiligung an einem Elektrizitätsversorgungsunternehmen besteht.
- Die praktische Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Regelung zur Stimmrechtssuspendierung gemäss Art. 19b ist vertieft zu prüfen.

i) *Langfristige Investitionssicherheit in der Wasserkraft*

Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) hat schon wiederholt darauf hingewiesen, dass die langfristige Investitionssicherheit in die Wasserkraft nicht gewährleistet ist. Angesichts der Welle an fällig werdenden Konzessionserneuerungen ab Mitte der zwanziger Jahre muss diesem Aspekt bereits jetzt die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Grosse Investitionen in die Erneuerung oder Leistungssteigerung von bestehenden Wasserkraftwerken werden wie Investitionen in neue Wasserkraftwerke oft als sogenannte Projektfinanzierungen realisiert. Bei der Projektfinanzierung wird der mutmasslich erwirtschaftbare Cashflow (verfügbare Mittel zur Amortisation von eingesetztem Kapital) zum Beurteilungsmassstab der finanzierenden Parteien. Der Cashflow in der «alten Stromwelt» war durch die Monopolstrukturen leicht steuerbar. In der heutigen und zukünftigen Stromwelt bestehen die Instrumente dafür kaum mehr. Die künftigen Cashflows sind stark davon abhängig, wie sich die Marktpreise entwickeln. Zudem strebt die Entwicklung der staatlichen Rahmenbedingungen nach günstigen Endverbraucherpreisen, was zusehends den Wettbewerb unter den Technologien befeuert. Technologien mit tiefen Fixkosten pro kWh stehen gegenüber der Wasserkraft dadurch im Vorteil. Längerfristig ist die Wasserkraft deshalb gefährdet, was den Zielen der Energiestrategie 2050 widerspricht und die Versorgungssicherheit schwächt. Wir vertreten die Ansicht, dass nach den ersten Erfahrungen mit der Marktprämie die Entwicklung einer langfristigen «Versicherungslösung» ins Auge gefasst werden könnte. Hierzu wird eine Ergänzung der Vorlage erwartet.

Antrag: Die Standeskommission erwartet, dass die Revision des StromVG auch ein Instrument zur Verfügung stellt, mit dem die langfristige Investitionssicherheit in die Wasserkraft abgesichert werden kann. Dies kann beispielsweise als eine Form der Weiterentwicklung der Marktprämie verstanden werden.

j) *Stärkung der Technologieoffenheit*

Die Stromversorgung wird in der Zukunft zunehmend von Flexibilität in der Erzeugung und der Stromnachfrage sowie von unterschiedlichsten Speicherlösungen abhängig sein. Insbesondere werden saisonale Speicher- oder Verlagerungskonzepte an Bedeutung gewinnen. Damit sich die richtigen Konzepte am richtigen Ort durchsetzen können, ist eine netzdienliche Technologieoffenheit von grosser Bedeutung. Diese ist nach wie vor nicht vollständig gewährleistet. Gemäss StromVG sind Kraftwerke für den Eigenbedarf an Strom und Pumpspeicherkraftwerke für den Strom zum Antrieb der Pumpen von den Netzentgelten befreit (Art. 4 Abs. 1 lit. b StromVG). Andere oder neue Speicherkonzepte schulden jedoch das Netzentgelt, was eine erhebliche wirtschaftliche Benachteiligung nach sich zieht. Alle Speicherkonzepte für das Erbringen von Leistungen, die der Versorgungssicherheit dienen, sind gleich zu behandeln.

Antrag: Neue Speicherkonzepte, die der Versorgungssicherheit dienen, sind als Endverbraucher gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b StromVG zu behandeln.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme, ersuchen um Berücksichtigung der Anträge und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- stromvg@bfe.admin.ch
- Bau- und Umweltdepartement Appenzell I.Rh., Gaiserstrasse 8, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell