

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 16. Januar 2019

39.

Energiebeauftragte, Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Revision des Stromversorgungsgesetzes, Zuschrift

IDG-Status: öffentlich

Ausgangslage

Am 17. Oktober 2018 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Vorentwurf zur Revision des Stromversorgungsgesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Stadtintern wurde die Vernehmlassung durch die Energiebeauftragte koordiniert. Vier Dienstabteilungen (Umwelt- und Gesundheitsschutz [UGZ], Amt für Hochbauten [AHB], Immobilien Stadt Zürich [IMMO] und Elektrizitätswerk [ewz]) sowie die Energiebeauftragte haben sich beteiligt. Vorliegend werden die Anträge der Stadt zur Vernehmlassungsvorlage und die Zuschrift zuhanden des Bundesamts für Energie beschlossen.

Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage umfasst im Wesentlichen die folgenden Elemente:

- Der Schweizer Strommarkt soll vollständig geöffnet werden (zweiter Marktöffnungsschritt). Dabei soll weiterhin eine Grundversorgung gewährleistet werden, welche kleine Endverbraucherinnen und Endverbraucher angemessen vor Preismissbrauch schützt.
- Energieversorgungsunternehmen, die Strom an grundversorgte Kundinnen und Kunden liefern, sollen als Standardprodukt ein Angebot mit Strom ausschliesslich aus Kraftwerken in der Schweiz anbieten müssen, welches einen Mindestanteil aus erneuerbaren Energien aufweist.
- Zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit soll Energie für bislang unerwartete Engpasssituationen durch eine technologieneutral ausgestaltete Speicherreserve zurückgehalten werden.
- Netzbetreiber sollen einen grösseren Spielraum erhalten, leistungsbasierte Tarife zu setzen.
- Des Weiteren soll die Sunshine-Regulierung eingeführt werden, mit welcher die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) die Verteilnetzbetreiber in mehreren Bereichen vergleicht und die Ergebnisse publiziert.
- Ferner soll die Nutzung der Flexibilität von Endverbraucherinnen und Endverbrauchern, Speicherbetreibern und Erzeugern gesetzlich geregelt werden. Diese Akteure sollen ihre Flexibilität grundsätzlich frei anbieten können. Netzbetreiber erhalten weitergehende Zugriffe auf die erzeugungsseitige Flexibilität zum Beispiel durch die Möglichkeit zur Abregelung von Einspeisungen. Diese Möglichkeiten sollen sie beim Netzausbau berücksichtigen, damit die Netze nicht übermässig und somit zu teuer ausgebaut werden.
- Zuletzt soll das Messwesen für grössere Endverbraucherinnen und Endverbraucher, Elektrizitätserzeuger oder Speicherbetreiber liberalisiert werden. Für die kleineren Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer bleibt ausschliesslich der Verteilnetzbetreiber für das Messwesen zuständig.

Rückmeldungen aus der stadtinternen Vernehmlassung

Im Rahmen der stadtinternen Vernehmlassung war insbesondere die Meinung der Dienstabteilungen zur vollständigen Strommarktöffnung gefragt. Darüber hinaus stand es den Dienstabteilungen frei, sich zu weiteren Elementen der Vorlage zu äussern.

Das ewz begrüsst die Strommarktöffnung für alle Kundinnen und Kunden, spricht sich jedoch gegen die in der Vorlage vorgeschlagene Grundversorgung (Art. 6 Vernehmlassungsvorlage) aus. Die Kundinnen und Kunden, die in den Markt wechseln, sollen nicht – wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen – die Möglichkeit erhalten, entschädigungslos und jährlich in die Grundversorgung zurückzukehren. Weiter fordert das ewz, dass die Grundversorgungstarife auf Gestehungskosten basieren und das Standardprodukt in der Grundversorgung zu 100 Prozent aus erneuerbarer Energie besteht, die auch ausserhalb der Schweiz produziert werden kann. Aufgrund der Bedeutung der Vorlage für das ewz, wird es eine separate, detailliertere und technischere Vernehmlassungsantwort erarbeiten.

Der UGZ spricht sich für eine Marktöffnung aus, sofern Massnahmen ergriffen werden, um den gemäss Energiestrategie 2050 und Energiegesetz geplanten Ausbau der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien zu erreichen. Aus Sicht des UGZ muss auch gewährleistet sein, dass Massnahmen ergriffen werden, um eine effiziente Stromnutzung sicherzustellen und zu fördern und um die dezentrale Stromerzeugung zu stärken. Zusätzliche Massnahmen sind dann einzuführen, wenn sich trotz steigendem Anteil Produktion erneuerbarer Energien deren Anteil am Stromabsatz nicht erhöhen sollte. In der Grundversorgung muss ausschliesslich Strom aus erneuerbarer Energie angeboten werden.

Das AHB begrüsst, dass bei den Netzentgelten dem Thema «Leistung» mehr Beachtung geschenkt wird. Auch unterstützt es die Festlegung von Rahmenbedingungen, damit Flexibilität einen monetären Wert erhält. Die Regelung zur Nutzung von Flexibilität kann den Neubau und die Instandsetzung von Gebäuden beeinflussen indem es Anreize setzt, Wärmepumpen netzdienlich einzusetzen. Zuletzt wird begrüsst, dass der Bund sich um den Datenschutz und die Datensicherheit von intelligenten Mess-, Steuer- und Regelsystemen kümmert.

Die Immo äussert sich ebenfalls positiv zur Strommarktöffnung, da diese grundsätzlich den Wettbewerb fördert und aus Eigentümersicht zwar zu volatileren aber möglicherweise auch günstigeren Strompreisen für die Versorgung städtischer Immobilien führen könnte. Grundsätzlich unterstützt die Immo die Bildung von Rahmenbedingungen, die eine Kopplung der Sektoren Strom, Wärme und Mobilität erleichtern.

Die Energiebeauftragte begrüsst die Strommarktöffnung, mit der Kundinnen und Kunden schweizweit die Möglichkeit erhalten, ihren Energielieferanten zu wählen. Sollte das Recht auf eine Grundversorgung beibehalten werden, muss diese mit erneuerbaren Energien gesichert werden. Dabei soll die Möglichkeit bestehen, die grundversorgten Kundinnen und Kunden auch mit erneuerbarem Strom aus ausländischen Produktionsanlagen mittels Herkunftsnachweise zu beliefern. Die Bildung einer Speicherreserve wird als Massnahmen zur Sicherung der kurzfristigen Stromversorgung in kritischen Situationen begrüsst. Diese Massnahme ist nach Auffassung der Energiebeauftragten jedoch nicht ausreichend, um bei langfristig anhaltend tiefen Strommarktpreisen die erforderlichen Anreize für Re-Investitionen in Schweizer Produktionsanlagen (Grosswasserkraft und weitere erneuerbare Energien) zu geben. Der Bund soll in Ergänzung zum energy-only Markt Massnahmen entwickeln, die in einer solchen Situation Investitionen in inländische, erneuerbare Produktionskapazitäten auslösen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ziele der Energiestrategie des Bundes realisiert werden.

Beurteilung der wesentlichen Aspekte der Vorlage

Grundsätzlich wird die vollständige Strommarktöffnung unterstützt. Die Strommarktöffnung darf jedoch nicht den Zielen der Energiestrategie 2050 entgegenwirken, den Ausbau von dezentralen erneuerbaren Energien bremsen oder geringere Anreize für einen effizienten Stromeinsatz schaffen. Sollten solche Wirkungen zu beobachten sein, sind entsprechende Massnahmen zu planen und umzusetzen.

Die vorgeschlagene Grundversorgungslösung ist zwar ein nicht marktorientiertes Element, welches allerdings gewährleistet, dass jene Kundinnen und Kunden, die sich nicht für einen Lieferanten entscheiden können oder wollen, zu angemessenen Preisen mit erneuerbarem Strom beliefert werden. Die Grundversorgung muss vollständig mit Strom aus erneuerbaren Energien erfolgen. Dazu ist eine Anpassung von Art. 6 Abs. 2 und Abs. 4 Vernehmlassungsvorlage erforderlich.

Auf Antrag des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe wird an das Bundesamt für Energie, Sektion Marktregulierung, geschrieben:

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2018 haben Sie uns eingeladen, Stellung zum Vorentwurf zur Revision des Stromversorgungsgesetzes zu nehmen. Der Stadtrat bedankt sich für diese Gelegenheit und äussert sich wie folgt:

Die Stadt Zürich unterstützt die Zielsetzung des Bundesrats, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Stromversorgungssicherheit in der Schweiz langfristig sichergestellt ist. Eine hohe Stromversorgungssicherheit ist für die Stadt Zürich – wie auch für den Rest der Schweiz – eine äusserst wichtige Rahmenbedingung, um eine hohe Lebensqualität und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts zu sichern. Das Stromversorgungsgesetz muss sicherstellen, dass die Versorgungssicherheit langfristig durch erneuerbare Energien gewährleistet wird. Dabei ist darauf zu achten, dass ein angemessener Anteil des Stromverbrauchs durch einheimische Produktionsanlagen erzeugt wird.

Als eine der ersten Gemeinden, die sich zum Ziel gesetzt hat, den Energiebedarf auf 2000 Watt Dauerleistung und die Treibhausgasemissionen auf 1 t pro Einwohnerin und Einwohner und Jahr zu verringern, unterstützt die Stadt Zürich die Energiestrategie 2050 des Bundesrats. Der dafür erforderliche Transformationsprozess des Energiesektors sieht einen starken Ausbau der erneuerbaren Energien, die Förderung der Energieeffizienz und den Ausstieg aus der Kernenergie vor. Das Stromversorgungsgesetz muss diese Entwicklungen unterstützen.

Die Stadt begrüsst die Bestrebungen des UVEK, die dezentrale Flexibilität besser in den Markt zu integrieren und Transparenz bezüglich der Inhaberschaft zu schaffen. Die Nutzung von Flexibilität wird in Zukunft, durch die zunehmende Marktdurchdringung der erneuerbaren, volatil einspeisenden Erzeugungsanlagen, an Bedeutung gewinnen. Eine netzdienliche Nutzung von Flexibilität kann den Bedarf an Netzzubauten reduzieren und somit eine Verringerung der volkswirtschaftlichen Kosten bewirken.

Die Stadt unterstützt grundsätzlich die Bestrebungen des Bundesrats, dank höherer Transparenz der Verteilnetzbetreiber (durch Sunshine Regulierung), mehr Wettbewerb (Strommarktöffnung) und Schaffung von klaren Rahmenbedingungen (z. B. im Flexibilitätsmarkt), die Effizienz des Strommarkts zu erhöhen. Dabei ist zu beachten, dass der Markt nur dann effiziente Lösungen generiert, wenn die Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer alle mit ihren Entscheidungen verbundenen Kosten einbeziehen, auch die externen Kosten. Im Allgemeinen ist es aus Sicht der Stadt erforderlich, dass der Bund die Rahmenbedingungen dafür setzt, dass die Kostenwahrheit im Strommarkt auf allen Wertschöpfungsstufen umgesetzt wird.

Folgende Punkte der Vorlage sind der Stadt Zürich im Hinblick auf die Umsetzung ihrer Energiepolitik besonders wichtig. Bei einigen Punkten identifiziert die Stadt Zürich dabei Anpassungsbedarf.

Marktöffnung

- Die Stadt Zürich begrüsst eine vollständige Marktöffnung für alle Kundinnen und Kunden. Dadurch können Marktverzerrungen beseitigt, der Wettbewerb unterstützt und Anreize geschaffen werden, um innovative Produkte und Dienstleistungen und neue Geschäftsmodelle zu entwickeln.
- Die Marktöffnung darf allerdings nicht zulasten der Nachhaltigkeitsziele erfolgen. Das bedeutet, dass auch im liberalisierten Markt sichergestellt sein muss, dass genügend Anreize für eine effiziente Stromnutzung und für den Ausbau einer klimafreundlichen, erneuerbaren Stromproduktion vorhanden sind.

Grundversorgung

Eine Grundversorgungslösung ist zwar ein nicht marktorientiertes Element, welches allerdings gewährleistet, dass jene kleinen Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die sich nicht für einen Lieferanten entscheiden können oder wollen, vor Preismissbrauch geschützt werden. Das hierfür in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Modell ist jedoch unter den folgenden Gesichtspunkten zu überdenken:

- Kundinnen und Kunden, die sich für die Grundversorgung entscheiden, sollen ausschliesslich mit Strom aus erneuerbaren Energien bedient werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Strommarktliberalisierung die Ziele des Energiegesetzes des Bundes sowie die in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich verankerten 2000-Watt-Zielsetzungen unterstützt.
- Die Kundinnen und Kunden, die in den Markt wechseln, sollen nicht – wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen – die Möglichkeit erhalten, entschädigungslos und jährlich in die Grundversorgung zurückzukehren.
- Zahlreiche Schweizer Stromversorgungsunternehmen haben wichtige Investitionen in Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energien im Ausland getätigt. So haben sich die Stimmberechtigten der Stadt Zürich mehrmals klar für die Energiewende und für den Zubau von Produktionsanlagen mit erneuerbarer Energie ausgesprochen. Das ewz hat mittlerweile zahlreiche Windparks oder Beteiligungen daran im Ausland erworben. Diese Realität soll ins Stromversorgungsgesetz Eingang finden. Den Stromversorgungsunternehmen soll die Möglichkeit gegeben werden, den erneuerbaren Strom – unabhängig von dessen geografischer Herkunft – mittels Herkunftsnachweise zu einem bestimmten Anteil ihren Kundinnen und Kunden in der Grundversorgung anzubieten. Das Bundesamt für Energie selbst weist darauf hin, dass die Versorgungssicherheit der Schweiz eine starke Einbindung in den europäischen Strommarkt verlangt. Der Grundsatz einer Grundversorgung mit ausschliesslich erneuerbaren Energien, die im In- oder Ausland produziert werden, erfordert eine entsprechende Anpassung der Vernehmlassungsvorlage (Art. 6 Abs. 2 und Abs. 4).

- Der Bundesrat geht davon aus, dass die vorgeschlagene Grundversorgungslösung, bei der die Grundversorger als Standardprodukt ein Angebot mit Strom aus Kraftwerken in der Schweiz anbieten müssen, welches einen Mindestanteil aus erneuerbaren Energien aufweist, den Auftrag gemäss Art. 30 Abs. 5 Energiegesetz, wonach er dem Parlament bis 2019 ein marktnahes Modell zur Unterstützung der Grosswasserkraft vorlegen muss, erfüllt. Die Stadt bezweifelt dies. Das vorgesehene Modell der Grundversorgung kann aus Sicht der Stadt keine vergleichbare Wirkung wie das bestehende Einspeisevergütungssystem entfalten. Insbesondere wird die Grundversorgung nicht ausreichen, um langfristige Anreize für Investitionen in erneuerbare Energien (inklusive Grosswasserkraft) auszulösen.
- Damit der oben genannte Punkt mindestens teilweise erfüllt werden kann, müssen die Tarife in der Grundversorgung auf Gestehungskosten basieren. So kann sichergestellt werden, dass der Strom aus erneuerbaren Energiequellen kostendeckend abgesetzt werden kann. Aufgrund des schwankenden Absatzes in der Grundversorgung, ist ein kostendeckender Tarif eine erforderliche aber nicht hinreichende Bedingung, um Investitionen in erneuerbare Energien auszulösen. Diese sind jedoch notwendig, um die Ziele der Energiestrategie des Bundes zu erreichen.

Speicherreserve

- Wir unterstützen die Einführung einer Speicherreserve als kurzfristige Massnahme zur Erhöhung der Versorgungssicherheit in kritischen Situationen in Ergänzung zum energy-only-Markt.
- In der Vernehmlassungsvorlage ist – zumindest in einer ersten Phase – nicht vorgesehen, dass Massnahmen des Demand Side Management (DSM) an der Speicherreserve teilnehmen können. Um das DSM zu unterstützen wäre es begrüssenswert, möglichst bald die Kriterien festzulegen, damit auch nachfrageseitige Massnahmen an den Ausschreibungen teilnehmen können.
- Die optimistische Auffassung des Bundesamts für Energie, dass die Stromversorgung in der Schweiz, trotz starker Anbindung an das Europäische Stromnetz, langfristig gesichert ist, teilen wir nicht. Die Versorgungssicherheit ist ein «service public» der sehr hoch zu bewerten ist. Eine Speicherreserve alleine genügt nicht, um diese langfristig zu sichern. Im Sinne einer Vorsorge muss das Stromversorgungsgesetz Instrumente vorsehen, die eingesetzt werden können, wenn der Markt keine ausreichenden Preissignale sendet, um Re-Investitionen in Wasserkraftanlagen, in andere erneuerbare Energien und in Energieeffizienz zu tätigen. Die Speicherreserve ist nicht gedacht und geeignet, den Wasserkraftbetreibern Anreize zu geben, langfristige Re-Investitionen zu tätigen. In diesem Zusammenhang muss auch die Flexibilisierung der Wasserzinse als wichtige marktnahe Massnahme möglichst bald umgesetzt werden.

Verursachergerechtere Netznutzungstarifizierung

Wir begrüssen eine Erhöhung der Leistungskomponente bei den Netznutzungstarifen, um die Verursachergerechtigkeit zu stärken. Wie im erläuternden Bericht zur Vorlage festgehalten, ist es der Stadt Zürich wichtig, dass trotz Einführung einer verursachergerechteren Netznutzungstarifizierung klare Anreize für die Umsetzung von Eigenverbrauchslösungen bestehen bleiben. Langfristig, wenn PV-Lösungen gegenüber anderen Stromerzeugungstechnologien wettbewerbsfähig sein werden, ist eine noch stärker auf das Verursacherprinzip basierte Tarifizierung zu prüfen.

Sunshine Regulierung

Die Einführung von mehr Transparenz durch umfassende Vergleiche der Verteilnetzbetreiber wird durch die Stadt unterstützt. Da die Regulierung die Tarifüberprüfungsverfahren ergänzen soll, ist auf eine pragmatische und effiziente Umsetzung zu achten. Ein sinnvoller und differenzierter Vergleich der Verteilnetzbetreiber anhand vorbestimmter Parameter muss dabei sichergestellt sein.

Nutzung von Flexibilität

Wir teilen die Einschätzung des Bundesrats, dass die nachfrage- und angebotsseitige Flexibilität in Zukunft im Strommarkt an Bedeutung zunehmen wird, getrieben insbesondere durch Zunahme der fluktuierend einspeisenden erneuerbaren Energien. Insofern unterstützt die Stadt Zürich die Anpassungen im Stromversorgungsgesetz, damit durch Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen die Marktteilnahme von potenziellen Flexibilitätsanbieterinnen und -anbietern gefördert wird. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es zu begrüßen, wenn dadurch teure Netzausbauten vermieden werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Gesundheits- und Umwelt-, des Hochbaudepartements sowie des Departements der Industriellen Betriebe, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Amt für Hochbauten, Immobilien Stadt Zürich, das Elektrizitätswerk, die Energiebeauftragte, durch Zuschrift per Einschreiben an das Bundesamt für Energie, Sektion Marktregulierung, 3003 Bern, und per E-Mail an stromvg@bfe.admin.ch.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti