

Axpo Services AG | Parkstrasse 23 | 5401 Baden | Switzerland

Per E-Mail
gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Ihr Kontakt Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz
E-Mail thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl T +41 56 200 31 45
Datum 26. April 2024

Änderung des Stromversorgungsgesetzes (Anforderungen an systemrelevante Unternehmen): Stellungnahme Axpo Gruppe

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Stromversorgungsgesetzes und zu den Anforderungen an systemrelevante Unternehmen Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Axpo hat die Ambition, mit innovativen Energielösungen eine nachhaltige Zukunft zu ermöglichen. Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und internationale Vorreiterin im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. Mehr als 6'700 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Know-how mit der Leidenschaft für Innovation und der gemeinsamen Suche nach immer besseren Lösungen. Axpo setzt auf innovative Technologien, um die sich stets wandelnden Bedürfnisse ihrer Kunden in über 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien zu erfüllen.

Mit einer jährlichen Erzeugung von rund 22 TWh sind wir die grösste Stromproduzentin der Schweiz. Grundsätzlich bedeutet jede Investition in ein Kraftwerk ein Risiko, weil die zur Amortisation notwendigen Erträge abhängig sind von der Entwicklung der Energiepreise. Die Produktion ist damit dem sogenannten Marktpreisrisiko ausgesetzt. Um dieses einzugrenzen, verkauft Axpo einen Teil der künftig erzeugten Energie bereits im Voraus, u.a. an Versorgungsunternehmen ohne eigene Erzeugung.

Dieses als «Hedging» bezeichnete Vorgehen ist ein anerkanntes und bewährtes Instrument des Risikomanagements. Die so abgeschlossenen Geschäfte müssen allerdings entsprechend der Entwicklung der Marktpreise mit der Hinterlegung von liquiden Mitteln abgesichert werden. Dieses Vorgehen dient der Reduktion des Kreditrisikos der beteiligten Parteien.¹

Die Vorteile des Hedgings haben sich insbesondere in der Tiefpreisphase 2015-17 bewiesen. Nachdem die Marktpreise noch 2008 einen Höchststand erreicht hatten, sanken sie wegen Überkapazitäten, wirtschaftlicher Schwäche infolge der Finanzkrise sowie politischer Eingriffe in die Preissetzung für Emissionsrechte auf Tiefststände von gegen 20 Euro/MWh. Der Marktpreis lag damit deutlich unter den Gestehungskosten des Schweizer Kraftwerksparks² und hätte, verschärft noch durch den Zerfall des Wechselkurses, ohne die Eingrenzung des Marktpreisrisikos durch Hedging wohl zum Konkurs von Kraftwerksbetreibern in der Schweiz geführt.

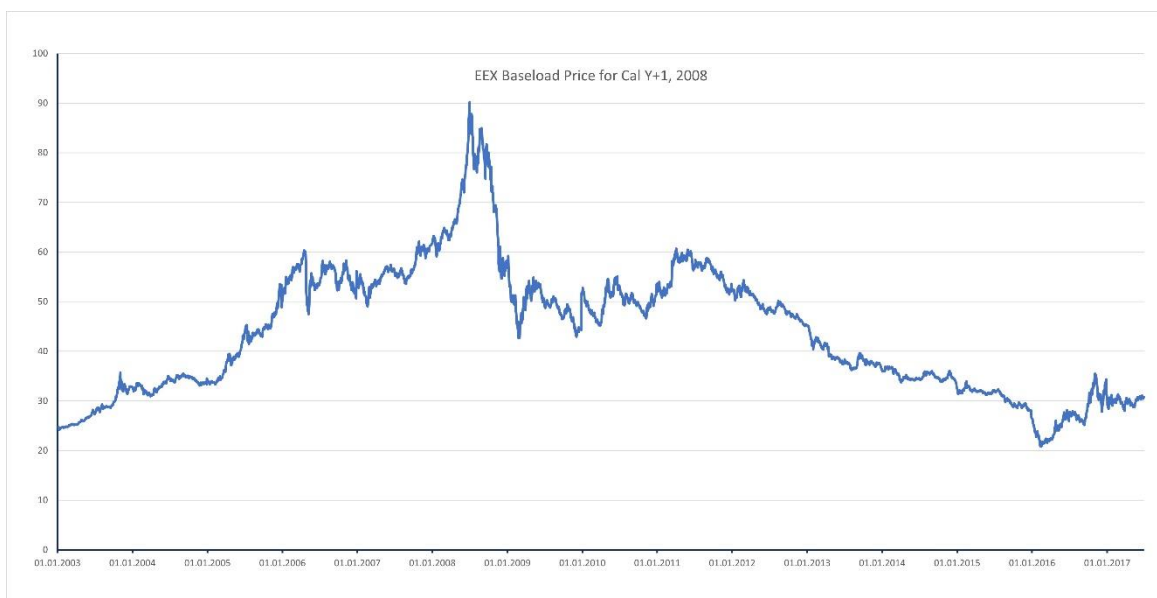


Abb. 1: Nach einer Preisspitzen kurz vor der Teilmarktöffnung brechen die europäischen Strompreise ein und erreichen 2016 einen historischen Tiefstand.

Nach einer moderaten Erholung der Märkte und einer Phase relativer Preisstabilität waren ab Mitte 2021 rasche und deutliche Preissteigerungen zu beobachten, die im Herbst 2022 in einer präzedenzlosen Preisspitze von gegen 1000 Euro/MWh gipfelten.

Die aussergewöhnliche, historisch einmalige Entwicklung, die durch eine Verkettung verschiedener Extremereignisse meteorologischer, wirtschaftlicher, technischer und geostrategischer Natur verursacht wurde, führte entsprechend zu einem ausserordentlich gesteigerten Liquiditätsbedarf bei allen Stromproduzenten. Die Befürchtung, dass Marktteilnehmer, die die Liquiditätsanforderungen nicht mehr erfüllen können, von den Handelsplätzen ausgeschlossen werden könnten – mit damals unabsehbaren Folgen für die Energiemärkte insgesamt –, führte schliesslich zu staatlichen

¹ Weiterführende Informationen: <https://www.axpo.com/ch/de/ueber-uns/magazin.detail.html/magazin/energiemarkt/So-funktionieren-Absicherungen-an-den-Energiemaerkten.html>

² BFE, Rentabilität der Schweizer Wasserkraft, Resultate einer Datenumfrage bei Betreibern von Schweizer Wasserkraftwerken im Auftrag der UREK-N, Bericht vom 29.1.2018

Unterstützungsmassnahmen nicht nur in der Schweiz, sondern in vielen weiteren europäischen Ländern.

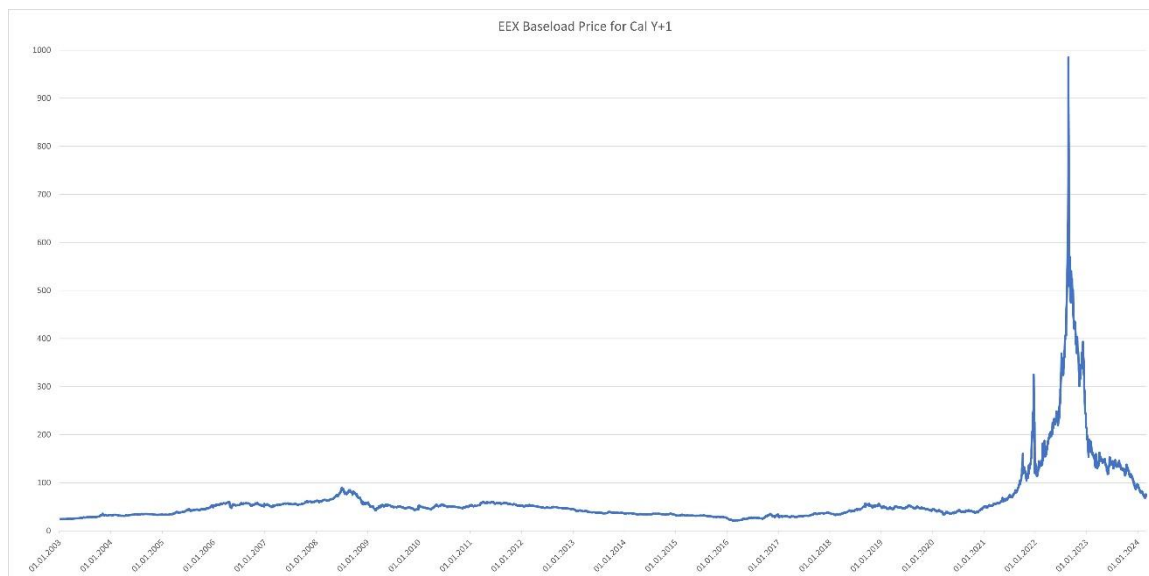


Abb. 2: Die Preisspitze, die Ende September 2022 erreicht wurde, ist historisch einmalig und nicht mit vorangegangenen Entwicklungen des Strommarktes zu vergleichen.

Vor dem Hintergrund dieser historisch einmaligen Entwicklungen beabsichtigen Parlament und Bundesrat, die volkswirtschaftlichen Risiken von als systemrelevant beurteilten Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft infolge aussergewöhnlicher Marktsituationen einzugrenzen. Das Ergebnis ist u.a. die vorliegende Änderung des StromVG. Die vorgeschlagene Regulierung ist international beispiellos, wie auch die Erläuterungen festhalten (S. 10). Mangels Erfahrungswerten sind die Auswirkungen der vorgesehenen Gesetzesänderungen heute noch nicht absehbar. Als gesichert darf aber angenommen werden, dass sich die zusätzlichen Pflichten und finanziellen Lasten sowie das neue Aufsichtsregime nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft auswirken werden und damit dem Zweckartikel des StromVG widersprechen.

Die europäische Energiekrise hat die Aufmerksamkeit auf das Liquiditätsrisiko für Stromproduzenten gelenkt. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die Vorlage Anforderungen an eine angemessene Liquiditätsvorhaltung formuliert. Der zusätzliche Fokus auf der Eigenkapitalausstattung ist dagegen wenig zielführend. Die Eigenkapitalquote ändert sich mit der Strompreisentwicklung naturgemäss laufend. Als Kennzahl ist sie entsprechend irreführend und der falsche Ansatzpunkt zur Stärkung der Versorgungssicherheit. Zudem mangelt der Kennzahl Eigenkapital die Vergleichbarkeit. Während Axpo nach IFRS bilanziert, ist der angewendete Rechnungslegungsstandard bei anderen Marktteilnehmern Swiss GAAP FER. Es herrschen unterschiedliche Handhabungen zwischen den Unternehmen vor, welche Geschäfte bilanziert werden (z.B. bei den industriellen Endkunden), und welche nicht, was die Vergleichbarkeit der Bilanz negativ beeinflusst. Das Weiteren ist es bei Unternehmen der Energiewirtschaft – anders als bei Banken – nicht möglich, alle Vermögenswerte nach dem beizulegenden Zeitwert («fair value») zu bewerten (insbesondere die Produktionsanlagen), wiederum mit negativer Auswirkung auf die Aussagekraft des bilanzierten Eigenkapitals.

Die Verhinderung einer allfälligen Überschuldung kann nicht das Ziel der vorgeschlagenen Gesetzesänderung sein. Ein allfälliger Konkurs eines Stromversorgungsunternehmens ist ein langwieriger Prozess, von dem kein Risiko für die Versorgungssicherheit ausgeht. Die Kraftwerke würden während des Konkursprozesses (resp. der vorangehenden versuchten Sanierung in der Nachlassstundung) weiterbetrieben und nahtlos auf andere Betreiber übertragen. An einer Ausserbetriebnahme bestünde auch gar kein Interesse, da die erzeugte Energie weiterhin verkauft und die Erlöse zur Deckung der Verbindlichkeiten verwendet werden können. Letztlich lässt sich das wirtschaftliche Überleben eines Unternehmens auch nicht herbeiregulieren.

Schliesslich scheinen die potenziell extremen Sanktionen und weitgehenden Strafbestimmungen nicht verhältnismässig. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Effekt eines Fehlverhaltens auf die Versorgungssicherheit sehr indirekt wäre und unklar bleibt, was als schwerer Verstoss zu werten ist.

Insgesamt erweckt die Vorlage den Eindruck, alle erdenklichen Risiken vermeiden zu können. Tatsächlich ist die Energieerzeugung - wie andere Aktivitäten auch - immer mit Risiken verbunden, die sich nicht umgehen, sondern nur verringern, eingrenzen und verlagern lassen. Die Stromversorger haben bereits heute höchstes Interesse, ihr Risikomanagement umfassend auszugestalten und laufend zu optimieren. Die vorliegende Regulierung erhöht demgegenüber v.a. die Transparenz gegenüber den Behörden. Für dieses Ziel wären aber grundsätzlich effizientere Ansätze denkbar (z.B. Reporting der Liquiditätssituation anstatt Prüfung einzelner Modelle). Die Kosten einer umfassenden, aber wenig zweckmässigen Regulierung tragen schliesslich die Verbraucherinnen und Verbraucher - allenfalls ohne einen entsprechenden Nutzen.

Falls an der Änderung des StromVG festgehalten werden soll, sollten die Anforderungen auf das Vorhandensein eines angemessenen Risikomanagements fokussieren und aus Gründen der Gleichbehandlung für alle relevanten Marktteilnehmer gelten. Allfällige Vorgaben zur Liquidität sollten mit Blick auf das in der Praxis umgesetzte Risikomanagement überarbeitet werden. Marktteilnehmer mit umfassendem Risikomanagement arbeiten nicht nur mit einzelnen, sondern mit zahlreichen Modellen und Analysen. Sie berücksichtigen dabei auch nicht nur einzelne Szenarien, sondern u.a. verschiedene Wahrscheinlichkeitsverteilungen, die unzählige Szenarien abbilden und miteinander verknüpft sind. Der Versuch, diese Modelle in ihrer Gesamtheit durch die Aufsichtsbehörde zu überprüfen, wäre von der Komplexität her kaum zu bewerkstelligen und könnte zu falschen Schlüssen führen. Die Pflicht zur Validierung der Modelle könnte zudem den Handlungsspielraum des Risikomanagements der Unternehmen einschränken. Eine starke Formalisierung führt dazu, dass die Modelle den bestehenden Entwicklungen weniger flexibel angepasst und optimiert werden können. Ein von der ElCom zusätzlich definiertes Standardszenario müsste sehr ausführlich spezifiziert werden und liesse sich nicht ohne weiteres in die bestehenden Analysen der Unternehmen einbauen. Es wäre faktisch ein zusätzliches Modell, das parallel zu den in den Unternehmen bestehenden Risikomodellen gerechnet werden müsste. Anstatt bei den Modellen anzusetzen, wäre beispielsweise ein Reporting zur Liquiditäts- und Risikosituation der Unternehmen zielführender.

den einzelnen Bestimmungen

Art. 9a Systemrelevante Stromunternehmen

Antrag:

¹ Als systemrelevant für die Elektrizitätsversorgung gelten Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, die:

- a. Verantwortliche einer Bilanzgruppe sind, die in den letzten zwei Jahren eine Spitzenlast von mindestens ~~600~~ 200 MW aufgewiesen hat; ~~oder~~
- b. über eine in der Schweiz installierte Kraftwerksleistung von mindestens ~~600~~ 200 MW verfügen und an organisierten Märkten für Elektrizität teilnehmen; ~~z~~
oder
- c. ein jährliches Liefervolumen in der Schweiz von über 3 TWh aufweisen.

² Die ElCom kann verfügen, dass weitere Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft als systemrelevant gelten, wenn diese Unternehmen:

- a. ...
- b. eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:
 1. ...
 3. Sie verfügen über ~~eine Produktion in der Schweiz~~ Kraftwerkskapazitäten und setzen die Produkte am Schweizer Markt ab.

Begründung:

Zu Art. 1: Die Auswahl der Unternehmen muss im Hinblick auf die Stabilität des Strommarktes und das Vermeiden von Wettbewerbsverzerrungen alle relevanten Marktakteure erfassen. Die Erläuterungen halten dazu fest, dass die Versorgungssicherheit durch eine «Kette zwischen den Produzenten, Händlern und Energielieferanten bis hin zu den Verbrauchern» erreicht wird (S. 8). Folglich könnte auch der Wegfall eines relevanten (Zwischen-)Lieferanten ohne eigene Kraftwerkskapazitäten oder Bilanzgruppenverantwortung zu Problemen führen. Die Bilanzgruppen können zwar das finanzielle Risiko des Ausfalls eines Lieferanten managen, nicht aber das allfällige Risiko für die Versorgungssicherheit (falls eine Ersatzbeschaffung aufgrund einer Mangellage nicht möglich wäre). Damit solche, potenziell ebenfalls systemkritische Marktteilnehmer von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ebenfalls erfasst werden, sollte ein zusätzliches Kriterium, z.B. bezüglich des Liefervolumens in die Schweiz, definiert werden. 3 TWh würden dabei beispielsweise rund 5% der Schweizer Endverbrauchs entsprechen. Zudem ist die vorgesehene Grenze von 600 MW für eine Unterstellung unter die vorgesehenen Bestimmungen zu hoch angesetzt. Sie entspricht zwar in etwa dem Volumen, dass Swissgrid in den vergangenen Jahren als Regelleistung kontrahiert hat, um Ausfälle kompensieren zu können. Jedoch könnte auch der Wegfall eines Marktteilnehmers mit weniger Leistung zu Problemen führen, insbesondere wenn dieser regional wichtig ist oder gleichzeitig weitere Ausfälle auftreten. Schliesslich ist es die letzte fehlende Kilowattstunde, die einen Blackout verursacht.

Zu Abs. 2: Das Thema Versorgungssicherheit kann nicht nur mit Blick auf die Schweiz betrachtet werden. Das Stromnetz und der Strommarkt sind über die Landesgrenzen hinaus stark verflochten. Akteure, welche relevante Mengen an Strom in und aus der Schweiz absetzen, sollten bei entsprechender Relevanz unter die Regulierung fallen.

Art. 9a^{quater} Eigenkapital und Liquidität

Antrag:

¹ Die systemrelevanten Unternehmen müssen sicherstellen, dass ihr ~~Eigenkapital und ihre Liquidität angemessen sind~~ ist, um eine Illiquidität oder Überschuldung ~~infolge von unvorhersehbaren Entwicklungen~~ gemäss definierten Risikoszenarien zu vermeiden.

² Sie erarbeiten dazu Modelle ~~und Risikoszenarien, die alle relevanten Risikoszenarien berücksichtigen~~ und lassen sie von einer Prüfgesellschaft überprüfen, die nach Artikel 9 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 zur Erbringung von Revisionsdienstleistungen zugelassen ist.

³ Sie legen ~~die Modelle und~~ die Prüfbestätigung der ECom jährlich zur Prüfung vor.

⁴ Die ECom kann ein Standard-Modell mit Risikoszenarien für die Modelle definieren. Unternehmen können die Resultate des Standardmodells an die ECom rapportieren und sind dadurch von der Prüfung nach Absatz 2 befreit. Sind die von den Unternehmen erarbeiteten Modelle ungenügend, verlangt die ECom Nachbesserungen.

⁵ Der Bundesrat legt die näheren Anforderungen an die Modelle und die Kriterien für die Beurteilung ~~des Eigenkapitals und der Liquidität~~ fest. ~~Er kann insbesondere Mindestanforderungen an das Eigenkapital und die Liquidität und zum Verschuldungsgrad erlassen und vorsehen, dass die systemrelevanten Unternehmen Stresstests durchführen müssen.~~

Begründung:

Zu Abs. 1: Es ist nicht möglich, alle Risiken vollständig zu vermeiden. Ungeachtet der getroffenen Vorkehrungen sind immer noch extremere Szenarien (mit extrem kleiner, aber positiver Wahrscheinlichkeit) denkbar, die potenziell eine Illiquidität oder Überschuldung auslösen könnten. Die Quantifizierung «angemessen» kann sich folglich nur darauf beziehen, dass die Mittel entsprechend den definierten Risikoszenarien resp. eines entsprechenden Konfidenzintervalls ausreichend hoch sind. Die Vorgabe sollte sich zudem nur auf die Liquidität beziehen. Ein Konkurs eines Unternehmens als Folge einer Verschuldung würde - wie im allgemeinen Teil ausgeführt - kein substanzielles Risiko für die Versorgungssicherheit darstellen.

Zu Abs. 2: Der Verweis auf «alle relevanten Risikoszenarien» führt zu starker regulatorischer Unsicherheit. Welche Szenarien «relevant» sind, ist nicht objektiv zu definieren, sondern jeweils von der Annahme ihrer Wahrscheinlichkeit abhängig. Unvorhersehbare Entwicklungen zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie nicht gut prognostizierbar sind.

Zu Abs. 3: Die Risikomodelle werden bereits durch die internen Stellen geprüft und würden neu zusätzlich durch eine externe Revisionsgesellschaft geprüft werden. Eine nochmalige Prüfung der Modelle durch die ECom führt zu Doppelspurigkeit.

Zu Abs. 4: Die internen Risikomodelle sind eine Kombination verschiedener Szenarien mit entsprechenden Wahrscheinlichkeitsgewichtungen bzw. -verteilungen. Würde die ECom ein Standardszenario definieren (inkl. den unzähligen dafür notwendigen Annahmen und Parametern), wäre dies mit einem vorgegebenen Standard-Modell gleichzusetzen. Falls ein Standardmodell von der ECom vorgegeben

wird, sollte dies mit einer Wahloption verknüpft werden. Durch eine Berechnung dieses Modells und die Meldung der entsprechenden Ergebnisse sollte gleichzeitig die Prüfung der internen Modelle gemäss Abs. 2 entfallen. Ohne eine solchen Wahloption kommt es zu Doppelbelastungen und Redundanzen.

Zu Abs. 5: Die Einführung von branchenweiten Mindestanforderungen, falls einzelne Unternehmen den Anforderungen nicht entsprechen, wirkt sich als Kollektivstrafe aus. Solche Mindestanforderungen sind nicht kurzfristig umsetzbar, sondern würden ein sehr umfassendes Regelwerk mit unzähligen Definitionen bedingen. Zudem sind generelle Vorgaben für alle Unternehmen aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit zwischen den Unternehmen nicht praktikabel umzusetzen.

Art. 9a^{sexies} Befreiung bei gleichwertigen Massnahmen

Antrag:

Streichen.

Begründung:

Kantonale und kommunale Massnahmen können kaum «gleichwertig» zu den geplanten Bestimmungen auf Bundesebene sein. Solche Massnahmen nehmen insbesondere keine schweizweite Sicht mit Blick auf die Stabilität des Strommarktes ein. «Gleichwertig» müsste zudem äquivalente Vorgaben zu Eigenmitteln und Liquidität inklusive Prüfung durch eine unabhängige Stelle bzw. eine Aufsichtsbehörde bedeuten. Schliesslich können die im erläuternden Bericht erwähnten allfälligen Liquiditäts- und Eigenkapitalzuschüsse durch Kantone und Gemeinden ein seriöses Risikomanagement nicht ersetzen. Sich realisierende Risiken gingen trotzdem entweder zu Lasten der entsprechenden Steuerzahler oder Endverbraucher.

Art. 9a^{octies} Sanktionen bei schweren Verstössen gegen die Vorgaben nach diesem Abschnitt

Antrag:

¹ Ein systemrelevantes Unternehmen, das in schwerer Weise gegen die Vorgaben nach den Artikeln 9a^{bis}–9a^{quarter} verstösst, wird mit einem Betrag von bis zu 5 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren erzielten ~~Umsatzes~~ Gewinns belastet.

Begründung:

Der Umsatz ist bei einem Handelsunternehmen überproportional gross und damit keine geeignete Kennzahl für Sanktionen. Die Höhe der Sanktion könnte durch eine Umsatzkennzahl Ausmasse annehmen, welche selbst bei schwerwiegenden Verstössen nicht verhältnismässig wäre. Zudem bleibt unklar, was mit einem schwerwiegenden Verstoss gemeint ist.

Art. 28a Aufsichtsabgabe in Zusammenhang mit den systemrelevanten Unternehmen

Antrag:

Streichen.

Begründung:

Der erläuternde Bericht stützt sich in der Begründung darauf, dass die Abgabe denjenigen Unternehmen auferlegt wird, welchen «die Verwendung der Abgabe zugutekommt». Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar. Die Unternehmen sind nicht auf die Regulierung angewiesen, um ein seriöses und angemessenes Risikomanagement zu betreiben. Sie machen dies aus ureigenem Interesse. Vielmehr führt die Vorlage bei den betroffenen Unternehmen, u.a. durch die vorgesehenen zusätzlichen Prüfungen, Informationspflichten und Anforderungen, zu einer Mehrbelastung und damit zu einem Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu nicht-unterstellten Wettbewerbern. Die unterstellten Unternehmen würden zusätzlich belastet, wenn die Kosten der erweiterten Aufsichtstätigkeit der ElCom getragen werden müssten. Falls an der zusätzlichen Aufsichtsabgabe festgehalten wird, sollte diese allen Stromunternehmen gemeinsam auferlegt werden. Massnahmen zur Stabilität des Strommarktes dienen allen Akteuren im Markt.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Brand'.

Christoph Brand
CEO

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. Schürch'.

Lukas Schürch
Head Corporate Public Affairs