

Vernehmlassung: Verordnungsentwurf über die zentrale Bewirtschaftung des Angebots an elektrischer Energie und Verordnung über die Änderung einer Bestimmung des Landesversorgungsgesetzes; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Procédure de consultation sur le projet d'ordonnance sur la gestion centralisée de l'offre d'énergie électrique et ordonnance modifiant une disposition de la loi sur l'approvisionnement du pays ; ouverture de la procédure de consultation

Procedura di consultazione sul progetto di ordinanza sulla gestione centralizzata dell'offerta di energia elettrica e ordinanza concernente la modifica di una disposizione della legge sull'approvvigionamento del Paese; apertura della procedura di consultazione

Organisation / Organizzazione	Axpo Gruppe
Adresse / Indirizzo	Axpo Holding AG Parkstrasse 23 5401 Baden
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	Baden, 28.2.2025 Christoph Brand, CEO  Lukas Schürch, Head Corporate Public Affairs 

Kontaktperson (Vorname, Nachname, Funktion, Emailadresse und Telefonnummer) / Personne de contact (prénom, nom, fonction, adresse e-mail et numéro de téléphone) / Persona di contatto (nome, cognome, funzione, indirizzo e-mail e numero di telefono)

Thomas Porchet, Energiepolitik Schweiz

thomas.porchet@axpo.com

+41 56 200 31 45

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme **elektronisch** an energie@bwl.admin.ch.

Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Merci d'envoyer votre prise de position par courrier **électronique** à energie@bwl.admin.ch. Un envoi **en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup.**

Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'indirizzo di posta **elettronica** energie@bwl.admin.ch. **Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.**

Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Verordnungsentwurf über die zentrale Bewirtschaftung des Angebots an elektrischer Energie und zur Verordnung über die Änderung einer Bestimmung des Landesversorgungsgesetzes Stellung nehmen zu können.

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 7 000 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 rund 3.8 GW verfügt Axpo über bedeutende steuerbare Speicher- und Pumpspeicherkapazitäten. Axpo hat zudem im Sinn der Versorgungssicherheit auf die Ausschreibung des Bundes geantwortet und Ende März 2024 ein Projekt für ein steuerbares Gasturbinenkraftwerk mit 250 MW Leistung eingereicht. In diesem Zusammenhang stehen wir auch nach dem Beschluss, die Ausschreibung nicht weiterzuverfolgen, mit dem BFE im Austausch.

Die Massnahmen, die im vorliegenden Verordnungsentwurf verankert und geregelt werden, stellen einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie und in die Wirtschaftsfreiheit dar. Unter gewissen Umständen, zu denen eine schwere Strommangellage gezählt werden kann, scheint die Beschneidung verfassungsmässig garantierter Rechte gegen vollständige Entschädigung gerechtfertigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch vertragliche Rechte durch die Eigentumsgarantie geschützt sind. Im liberalisierten Strommarkt basieren Lieferverträge auf Marktpreisen. Folglich erscheint die in der Verordnung vorgesehene Entschädigung basierend auf Gestehungskosten als nicht verfassungskonform. Materielle Enteignungen sind nach etablierter Rechtsprechung «voll» zu entschädigen. Auch aus diesem Grund ist die Pflicht, Gestehungskosten vorab an Elcom und Swissgrid zu melden, nicht zielführend. Basis einer vollen Entschädigung müssen vertraglich vereinbarte Preise bzw. Marktpreise sein. Ist eine vollständige Entschädigung nicht gewährleistet, drohen langfristig negative Folgen für die Versorgungssicherheit der Schweiz.

Um allseitige Rechtssicherheit zu schaffen, sollte eine schwere Mangellage im Bereich der Stromversorgung zudem konkret definiert werden. Art. 2 Bst. b LVG definiert eine schwere Mangellage nur allgemein und lässt durch die Verwendung unbestimmter Begriffe einen weiten Interpretationsspielraum zu. Wie bereits in unserer Stellungnahme über die Verordnung über den Betrieb der Reservekraftwerke zur Erzeugung elektrischer Energie für den Markt in einer schweren Strommangellage vom 20. September 2024 angeregt und mit Blick auf die erheblichen Kosten, die den Betreibern durch Eingriffe in die Kraftwerkssteuerung entstehen, sollte auch im vorliegenden Verordnungsentwurf klar geregelt werden, wie eine schwere Mangellage definiert ist und welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit die Massnahmen nach der vorliegenden Verordnung angeordnet werden können.

Naturgemäss konzentriert sich der Verordnungsentwurf auf steuerbare Kraftwerke und geht, wie in den Erläuterungen angemerkt, davon aus, dass nicht steuerbare Kraftwerke entsprechend ihren spezifischen Rahmenbedingungen produzieren (S. 4). Mit Blick auf die erwähnten Rahmenbedingungen ist darauf hinzuweisen, dass auch wegen Nicht-Verfügbarkeiten der bestehenden KKW Strommangellagen drohen können. Bspw. ist der Fall, dass Kernanlagen

aus regulatorischen, nicht die Sicherheit betreffenden Gründen vom Netz genommen werden müssen, nicht ausgeschlossen – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Stromversorgung. Deshalb sollten die Rahmenbedingungen entsprechend verbessert und Anreize geschaffen werden, damit die bestehenden KKW in kritischen Situationen am Netz sind bzw. bleiben.

Gerne nehmen wir im Folgenden zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs Stellung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni		
Art. 4 Abs. 4	Sie teilt die Systemdienstleistungen <u>entsprechend dem "Umsetzungsdokument Angebotslenkung OSTRAL"</u> den Kraftwerksbetreibern zu (...)	Bevor die vorliegende Verordnung kurzfristig in Kraft gesetzt und die darauf basierenden Massnahmen der Angebotslenkung umgesetzt werden können, müssen die betroffenen Kraftwerke bereits den Systemdienstleistungsverantwortlichen zugeordnet sein. Diese Zuordnung ist heute schon umgesetzt. Der Prozess wird im Branchen- bzw. Umsetzungsdokument definiert. Um Rechtssicherheit sowohl für Swissgrid als auch für die Kraftwerksbetreiber zu schaffen, sollte die Verordnung einen klaren Bezug zum gültigen Umsetzungsdokument herstellen.		
Art. 6 Abs. 2bis (neu)	<u>Die Meldung der Gestehungskosten gemäss Absatz 2 kann nachträglich zur Angebotslenkung erfolgen. In dem Fall werden provisorische Kosten gemeldet, welche nachträglich verrechnet werden.</u>	Der vorliegende Verordnungsentwurf soll bei Eintreten einer schweren Mangellage kurzfristig in Kraft gesetzt werden, um Massnahmen zur Angebotslenkung umsetzen zu können. In diesem Fall müssen auch die regulatorisch zulässigen Gestehungskosten der Kraftwerke kurzfristig der Swissgrid und der ECom gemeldet werden. Heute machen jedoch nicht alle Kraftwerke eine Gestehungskostenrechnung nach ECom-Methodik – beispielsweise, wenn sie nicht direkt für die Grundversorgung eingesetzt werden. Bei Kraftwerken, bei denen die Gestehungskosten noch nicht ermittelt sind, sind dazu zusätzliche Vorbereitungsarbeiten notwendig. Damit die Kraftwerke der Anforderung, die Gestehungskosten unverzüglich bei Inkrafttreten zu melden, genügen können, müssten diese bereits vor Inkrafttreten der Verordnung ermittelt werden. Dies ist mit zusätzlichen Aufwänden und Kosten verbunden, die letztlich zulasten der Verbraucher gehen. Um dies zu vermeiden, ist für diejenigen Kraftwerke, die ihre Gestehungskosten noch nicht bestimmt haben, die Meldung einer provisorischen Kostenannahme und die nachträgliche Ermittlung und Berichtigung der Gestehungskosten nach vorgegebener Methodik vorzusehen.		

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni		
		<p>Hinzu kommt, dass die Gestehungskosten dynamisch sind und somit im Vorfeld nicht abschliessend definiert werden können. So sind die Gestehungskosten (CHF/MWh) von der Erzeugung der entsprechenden Anlage abhängig. Zudem gibt es Kostenanteile wie die Kosten von Pumpenergie, die erst rückwirkend bekannt sind oder im Fall der Angebotslenkung sogar zusätzlich vorgegeben werden müssen. Selbst bei Kraftwerken, die bereits heute eine entsprechende Gestehungskostenrechnung machen, bräuchte es dazu eine nachträgliche Korrektur.</p> <p>Hinzu kommt, dass die vorrangige Sammlung der Gestehungskosten von Kraftwerken in der Schweiz ein wettbewerbsrechtlich heikler Vorgang ist. Aus diesem Grund sollte auf die Verpflichtung, Kraftwerkskosten vorgängig zu melden, ganz verzichtet und Gestehungskosten nur von denjenigen Kraftwerken, die eingesetzt worden sind, nachträglich ermittelt werden.</p>		
Art. 11, Varianten	Unter der Prämisse einer Cost-Plus-Regulierung spricht sich Axpo für Variante 1 aus.	Die vorgeschlagene Cost Plus-Methode stellt für Betreiber mit Blick auf ihre Verpflichtungen im Ausland ein erhebliches finanzielles Risiko da. Falls eine Cost-Plus-Methode gewählt wird, sollte mit Berücksichtigung der Kapitalkosten mindestens ein Beitrag zur Deckung der finanziellen Risiken der Kraftwerksbetreiber geleistet werden.		
Art. 11 Abs. 4 (neu)	<u>Bestehende Absicherungsverpflichtungen werden vollständig entschädigt. Die Entschädigung beinhaltet Prozesskosten im Fall von Vertragsbrüchen aufgrund der Massnahmen zur Angebotslenkung.</u>	Die Kraftwerksbetreiber sichern die Marktpreisrisiken ihrer künftigen Produktion zu einem grossen Teil durch Verkäufe auf dem Terminmarkt, d.h. auf dem langfristigen Markt, ab. Dieses als «Hedging» bezeichnete Vorgehen ist ein anerkanntes und bewährtes Instrument des Risikomanagements. Die Vorteile des Hedgings haben sich insbesondere in der Tiefpreisphase 2015-17 bewiesen. Nachdem die Marktpreise noch 2008 einen Höchststand erreicht hatten, sanken sie		

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni		
		<p>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 Kraftwerksparks 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.</p> <p>Die Absicherung der Schweizer Produktion erfolgt auf dem internationalen, d.h. insbesondere auf dem deutschen Markt. Der Grund dafür liegt in der nicht gegebenen Liquidität des Schweizer Marktes. Hier fehlen ausreichend langfristige Abnehmer für den Strom. Bei der grenzüberschreitenden Absicherung wird der Strom im Voraus im Ausland verkauft. Zum Lieferzeitpunkt wird dann der Strom auf dem internationalen Markt zurückgekauft und in der Schweiz geliefert. Die Kraftwerksbetreiber tragen mit dieser Strategie nur das deutlich geringere Risiko von Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und dem Ausland, nicht aber das massiv höhere Risiko eines tiefen generellen Preisniveaus. Allerdings kann diese Absicherung künftiger Preisrisiken nur unter Marktpreisen funktionieren. Wird unter dem Regime der Angebotslenkung in die Vertragsfreiheit und in die Preisbildung eingegriffen, drohen den Kraftwerksbetreibern hohe Kosten für die Erfüllung bereits abgeschlossener Absicherungsgeschäfte. Die im Cost plus-Regime von Variante 1 vorgesehene Marge von 5.11% vermöchte diese Kosten nur zu einem Bruchteil zu decken. Ohne vollständige Entschädigung bestehender Absicherungsverpflichtungen sowie allfälliger Prozesskosten im Fall von Vertragsbrüchen dürften wesentlich weniger Absicherungsgeschäfte getätigt werden. Ohne diese Absicherung droht der Ausfall von Kraftwerksbetreibern, wenn sich die Marktpreisrisiken materialisieren, und eine Schwächung</p>		

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni		
		der Versorgungssicherheit. Die vorliegende Verordnung würde damit eine wesentliche Voraussetzung für das Eintreten der Situation schaffen, auf die sie vorbereiten will.		
Art.13 Abs. 4 (neu)	<u>Die Forderungen aus ausstehenden Zahlungen der Endkunden, Lieferanten und (Sub-)Bilanzgruppen werden an die nationale Netzgesellschaft weitergereicht und von den zugrundeliegenden Forderungen abgezogen.</u>	Die vorgesehene Methode der Kostenverrechnung stellt ein eigentliches Kreditrisiko für die Bilanzgruppenverantwortlichen dar, falls die Kosten von Endverbrauchern und Lieferanten nicht oder nicht fristgerecht beglichen werden.		
Art. 19a (neu)	<u>Die nationale Netzgesellschaft bewirtschaftet in einer schweren Mangellage ebenfalls die Reservekraftwerke.</u>	Zwar lässt sich aus Art. 2 des Verordnungsentwurfs schliessen, dass auch die Reservekraftwerke von Swissgrid bewirtschaftet werden sollen, und die Erläuterungen halten das auch fest (S. 5). Eine explizite Erwähnung in der Verordnung würde aber Klarheit schaffen und die Rechtssicherheit erhöhen.		
Art. 22 Abs. 2 lit. c (neu)	Davon nicht betroffen sind: <u>c. grenzüberschreitende Bezugsrechte im Rahmen von Langfristlieferverträgen.</u>	Die Ausnahme für grenzüberschreitende Bezugsrechte im Rahmen von Langfristlieferverträgen, die bei der Einschränkung des Handels gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. b zur Anwendung kommt, muss auch in Art. 22 Abs. 1 greifen. Die Variante zwei, welche die Ausfuhr netto als Differenz zwischen Ausfuhr und Einfuhr beschränkt, kann nach ihrem Wortlaut neben der Ausfuhr auch die Einfuhr beschränken. Um die grenzüberschreitenden Langfristlieferverträgen, wie in Art. 23 Abs. 1, davon auszunehmen, ist eine ausdrückliche Ausnahme in Art. 22 Abs. 2 erforderlich.		
Art. 23 Abs. 2a (neu)	<u>Lieferanten werden für die aus der Anwendung von Abs. 2 entstehenden Kosten vollständig entschädigt.</u>	Die Kompetenz des Bundes zur Rechtsdurchsetzung beschränkt sich auf das Territorium der Schweiz. Rechtsgültig im Ausland abgeschlossene Lieferverträge dürften auch im Fall einer schweren Mangellage und bei Inkrafttreten eines Regimes staatlicher Angebotslenkung in der Schweiz zu er-		

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni		
		füllen oder zu entschädigen sein. Die Einschränkung des internationalen Stromaustausches aufgrund von finanziellen Risiken für die Kraftwerksbetreiber durch die vorliegenden Bestimmungen ist nicht im Sinn der Versorgungssicherheit und kann daher auch nicht im Sinn dieses Verordnungsentwurfes sein.		