

Axpo Holding AG, Parkstrasse 23, 5401 Baden, Switzerland

---

A-Post

Bundesamt für Energie  
Frau Carla Trachsel  
Sektion Marktregulierung  
3003 Bern

per mail: gasvg@bfe.admin.ch

Ihr Kontakt	Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz
E-Mail	Thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl	+41 56 200 31 45
Datum	16. Dezember 2019

## Gasversorgungsgesetz (GasVG): Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Entwurf des Gasversorgungsgesetzes (GasVG) Stellung nehmen zu können.

### Allgemeine Bemerkungen

Die Axpo Gruppe produziert, handelt und vertreibt Energie zuverlässig für über 3 Millionen Menschen und mehrere tausend Unternehmen in der Schweiz und in über 30 Ländern Europas. Zur Axpo Gruppe gehören die Axpo Holding AG mit ihren Töchtern Axpo Power AG, Axpo Solutions AG, Avectris AG sowie Centralschweizerische Kraftwerke AG. Axpo ist zu 100% im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und Kantonswerke.

Axpo betreibt derzeit 15 Vergärungsanlagen in der Schweiz und produziert in vier der Anlagen Biogas im Umfang von 40 GWh.

Als Lieferantin von internationalen Industriekunden sind wir seit 2013 auch im Schweizer Gasmarkt aktiv. Die Tatsache, dass Axpo heute die einzige namhafte Gaslieferantin ohne Monopol im Schweizer Marktgebiet ist, zeigt deutlich, dass die Verbändevereinbarung bisher nicht zu einem funktionierenden Wettbewerb geführt hat. Wir begrüßen deshalb den vorliegenden Entwurf und die Absicht, den Gasmarkt endlich auch in der Schweiz zu liberalisieren, ausdrücklich.

Wir sprechen uns aber konsequenterweise für eine vollständige Marktöffnung aus. An der Vorlage befremdet uns insbesondere die Intention, den Gemeinden und Städten mit dem Teilmonopol einen Hebel in die Hand geben zu wollen, mit dem sie – nota bene vom Bund vorgegebene – energie- und klimapolitische Zielsetzungen erreichen sollen (Seite 12 des erläuternden Berichts). Im Sinn einer klaren Gesetzgebung sind klima- und energiepolitische Ziele und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Massnahmen im CO<sub>2</sub>G bzw. im EnG zu adressieren. Im GasVG – wie im StromVG – sind dagegen die Marktordnung und der Zugang zu den natürlichen Monopolen historisch gewachsener Infrastrukturen zu regeln. Unter der Vermischung der Ziele leidet aber nicht nur die Qualität der Gesetzgebung. Letztlich droht den gebunde-

nen Kunden unter Berufung auf die unterschiedlichen Zielsetzungen die Belastung durch zusätzliche Abgaben zu deren Finanzierung. Zweck des vorliegenden Gesetzesentwurfs soll allein die Einführung einer klaren und stabilen Marktregulierung und die Schaffung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs sein.

Aus diesem Grund begrüßen wir auch das vorgeschlagene Zweivertragsmodell. Das im erläuternden Bericht ebenfalls beschriebene Citygate-Modell wäre demgegenüber ein Garant für das Scheitern der angestrebten Marktöffnung, weil es die eindeutigen Wettbewerbsvorteile der integrierten Gasversorgungsunternehmen festschreibt. Allein die Wahl des Zweivertragsmodells reicht allerdings nicht aus, um Marktverzerrungen zu vermeiden und den Gaslieferanten ohne eigenes Netz faire Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. Aufgrund ihrer privilegierten Stellung ist es integrierten Gasversorgern möglich, sich durch die überproportionale Abwälzung diverser Kosten und Risiken auf die gebundenen Endverbraucher Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.

## Zu den einzelnen Bestimmungen

### Antrag betreffend Geltungsbereich

Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich

~~2 Es regelt weder Netzanschlusspflichten noch die Kostentragung beim Netzanschluss.~~

### Begründung:

Der vorliegende Gesetzesentwurf muss sicherstellen, dass auch in den isolierten Netzregionen Gasverbraucher und unabhängige Einspeiser von erneuerbarem Gas am Markt teilnehmen können. Die Studien des BFE haben ja gezeigt, dass eine virtuelle Integration aller isolierten Zonen in das schweizerische Marktgebiet unter Sozialisierung der daraus entstehenden Kosten technisch lösbar ist und die Kosten einen vernachlässigbaren Einfluss auf die gesamten Netzkosten haben. Der klare Vorteil der Gleichbehandlung aller Schweizer Endverbraucher überwiegt den geringen Kostennachteil für jene Endverbraucher, die sich nicht in den isolierten Zonen befinden.

### Anträge betreffend Marktöffnung:

Art. 7 Freie Lieferantenwahl

~~Die Endverbraucherinnen und Endverbraucher haben freie Lieferantenwahl, wenn ihr Jahresverbrauch an der betreffenden Verbrauchsstätte im Mittel der letzten drei Jahre mindestens 100 MWh beträgt; sie haben keinen Anspruch auf die regulierte Versorgung.~~

Art. 9 Regulierte Versorgung

~~streichen~~

Art. 11 Rechnungsstellung

~~Die Lieferanten, die für die Vornahme der regulierten Versorgung zuständigen Akteure und die Ersatzversorger...~~

Art. 12 Netzzugang

~~Die Netzbetreiber gewähren den Netznutzerinnen und Netznutzern diskriminierungsfrei Netzzugang; vorbehalten bleiben die Einschränkungen der freien Lieferantenwahl bei der regulierten Versorgung und der Ersatzversorgung. Im Fall einer ungenügenden Qualität des zur Einspeisung bestimmten Gases ist der Netzzugang zu verweigern.~~

### Begründung:

Es ist offensichtlich, dass eine unvollständige Marktöffnung eine Ungleichbehandlung der Marktakteure darstellt und neue Wettbewerber diskriminiert. Auch kann es nicht Zweck des vorliegenden Gesetzesentwurfes sein, die integrierten Gasversorgungsunternehmen besserzustellen, damit diese die vom Bund vorgegebenen politischen Zielsetzungen erreichen können, wie dies der erläuternde Bericht auf S. 12 ausführt. Dies ist nicht im Sinn einer klaren, guten Gesetzgebung. Energie- und klimapolitische Zielsetzungen und die zu ihrer Erreichung notwendigen Massnahmen sind im EnG bzw. im CO<sub>2</sub>G zu adressieren, während das GasVG analog zum StromVG den Zugang zum Gasmarkt regulieren und die Voraussetzungen für einen diskriminierungsfrei funktionierenden Wettbewerb schaffen muss.

In der EU ist der Gasmarkt seit über zehn Jahren für alle Endverbraucher geöffnet. Die vollständige Marktöffnung erfolgte aus der Erkenntnis, dass die zahlreichen Versuche mit Teilmarktöffnungen gescheitert waren und das Entstehen eines Marktes blockiert hatten. Diese Erfahrung ist auch in der Schweiz mit der Verbändevereinbarung bestätigt worden. Die integrierten Gasversorgungsunternehmen haben mit durchschlagendem Erfolg fast alle neuen Mitbewerber aus dem Markt gedrängt. Dieses Muster wird sich mit einer Teilmarktöffnung wiederholen, weil sie dieselben Fehlanreize schafft, die zu Monopolen führen.

Neben einer vollständigen Öffnung ist die Ausgestaltung des Marktzugangs wesentlich, um Marktverzerrungen zu vermeiden und Gaslieferanten ohne eigenes Netz einen diskriminierungsfreien Wettbewerb zu garantieren. Wir begrüssen deshalb das im erläuternden Bericht vorgeschlagene Zweivertragsmodell und lehnen das ebenfalls erwähnte Citygate-Modell ab. Letzteres wäre ein Garant für das Scheitern der angestrebten Marktöffnung, weil es die offensichtlichen Wettbewerbsvorteile der integrierten Gasversorgungsunternehmen zementiert.

Um unabhängig von der Wahl des Marktzugangsmodells einen möglichst fairen Wettbewerb zu gewährleisten, sind die Detailbestimmungen in der Verordnung dahingehend festzulegen, dass sich integrierte Gasversorgungsunternehmen keinen Wettbewerbsvorteil verschaffen können, etwa indem sie teure Energie- und Kapazitätskäufe, Portfoliorisiken sowie weitere Kosten überproportional auf die gebundenen Endverbraucher abwälzen.

#### Antrag betreffend heimische Biogasproduktion:

Art. 17 Netznutzungstarife der Verteilnetze

4 (neu) Inländische Produzenten von erneuerbarem Gas sind bei der Einspeisung vom Netznutzungsentgelt befreit.

#### Begründung:

Gemäss erläuterndem Bericht (S. 20) sollen die Verteilnetzbetreiber das Netznutzungsentgelt auf die Endverbrauchergemeinschaft ihrer Netze überwälzen. Diese Regelung privilegiert die integrierten Gasversorgungsunternehmen gegenüber den rund 30 Biogasanlagen, die heute in der Schweiz erneuerbares Gas produzieren. Um einen diskriminierungsfreien Wettbewerb zu gewährleisten sind auch sie – im Sinn der Gleichbehandlung – vom Netznutzungsentgelt zu befreien.

#### Anträge betreffend Netzkosten:

Art. 19 Anrechenbare Netzkosten

3 Als Kapitalkosten anrechenbar sind höchstens die kalkulatorischen Abschreibungen sowie die kalkulatorischen Zinsen auf den für den Betrieb der Netze notwendigen Vermögenswerten. Die kalkulatorischen ~~oder die effektiven~~ Zinsen beinhalten einen angemessenen Gewinn.

#### Begründung:

Die Formulierung ist unklar. Massgeblich sollen, analog zur Regelung der anrechenbaren Kosten der Stromnetze, die kalkulatorischen Zinsen sein.

Art. 19 Anrechenbare Netzkosten

5 Der Bundesrat regelt...

~~b. ob und wie Deckungsdifferenzen aus vergangenen Tarifperioden verzinst werden;~~

#### Begründung:

Gemäss S. 44 des erläuternden Berichts ist angedacht, Unterdeckungen nicht zu verzinsen. Eine solche Regelung lehnen wir ab. Das Entstehen von Deckungsdifferenzen kann durch die Netzbetreiber wegen Prognoseunsicherheit nicht verhindert werden. Im Falle von Unterdeckungen müssen die Netzbetreiber somit effektiv anfallende Kosten vorfinanzieren, was wiederum Kosten verursacht, die zu entschädigen sind. Die Regelung, dass Deckungsdifferenzen innerhalb von 3 Jahren abgebaut werden müssen, reicht aus, um die systematische Bildung von Unterdeckungen zu vermeiden.

#### Art. 41 Übergangsbestimmungen

~~6 Anlagewerte, die bis zum 30. Oktober 2019 in der Jahresrechnung des Netzbetreibers nie als Aktiven bilanziert wurden oder die am 30. Oktober 2019 in der Jahresrechnung bereits vollständig abgeschrieben sind, werden bei der Ermittlung der anrechenbaren Kapitalkosten nicht berücksichtigt, es sei denn, der Netzbetreiber macht glaubhaft, dass die Anschaffungs- und Herstellungskosten der betreffenden Anlage nicht bereits durch das vereinnahmte Netznutzungsentgelt refinanziert wurden.~~

#### Begründung:

Im Strombereich hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Aktivierungs- und Abschreibungspraxis der Vergangenheit für die Erhebung der anrechenbaren Kosten nicht relevant ist. Gleiches soll im Gasbereich gelten. Die Beweispflicht dürfte für viele Unternehmen schwer zu erbringen sein. Netzbetreiber, die bisher wenig aktiviert haben oder schnell abgeschrieben haben, können damit den notwendigen CashFlow für Ersatzinvestitionen nicht mehr generieren, wenn sie aufgrund des GasVG nun ihre Aktivierungs- und Abschreibepaxis ändern.

#### Bemerkung betreffend Austausch zwischen Bilanzgruppen:

##### Art. 24 Bilanzmanagement

Gemäss Abs. 2 sind Gasmengen, die zwischen Bilanzgruppen ausgetauscht werden sollen, dem Bilanzgruppenverantwortlichen zu melden. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass integrierte Gasversorgungsunternehmen mit dem Austausch zwischen den Bilanzgruppen für die regulierte Versorgung (im Falle einer unvollständigen Marktöffnung) bzw. für die Ersatzversorgung und ihren Bilanzgruppen für die Marktkunden unterschiedliche Möglichkeiten hat, Mitbewerber ohne eigenes Netz zu diskriminieren – etwa indem sie teuer beschaffte Gasmengen der Bilanzgruppe der gebunden Kunden zuordnen, während günstig beschaffte Mengen in die Bilanzgruppe der Marktkunden verschoben werden. Denkbar sind auch Strategien, die auf short- und long-Positionen setzen und dabei für den Ausgleich je nach Marktpreis den Austausch zwischen den Bilanzgruppen nutzen.

Diese Möglichkeiten, den Wettbewerb zu verzerren, stellen die Aufsichtsbehörde vor besondere Herausforderungen und müssen in der Verordnung entsprechend adressiert werden.

#### Antrag betreffend Statuten des Marktgebietsverantwortlichen:

##### Art. 28 Konstituierung

~~2 Die Statuten bedürfen der Genehmigung durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Bundesrat. Das UVEK/ Der Bundesrat prüft dabei insbesondere, ...~~

#### Begründung:

Die Statuten sind analog zu den Statuten der Nationalen Netzgesellschaft im Strombereich durch den Bundesrat zu genehmigen. Nur so kann die notwendige Stabilität und Unabhängigkeit vom BFE zu gewährleistet werden.

#### Antrag betreffend Organisation und Unabhängigkeit des Marktgebietsverantwortlichen:

##### Art. 29 Organisation und Finanzierung

~~1 Der Marktgebietsverantwortliche muss von der Gaswirtschaft unabhängig, insbesondere personell vollständig von ihr entflochten sein. Der Bundesrat kann weitere Anforderungen an seine Organisation sowie an seine Unabhängigkeit vorsehen. Die Mehrheit der Mitglieder und der Präsident des Verwaltungsrates (bzw. der Verwaltung bei Genossenschaft) sowie die Mitglieder der Geschäftsleitung dürfen nicht Organen von juristischen Personen angehören, die Tätigkeiten in den Bereichen Gaserzeugung, -vertrieb oder -handel ausüben, oder in einem Dienstleistungsverhältnis zu solchen juristischen Personen stehen.~~

#### Begründung:

Die Regelung ist analog zu den Bestimmungen betreffend die Organisation der Nationalen Netzgesellschaft im geltenden StromVG auszugestalten. Eine vollständige personelle Entflechtung würde zu grossen Nachteilen für den Marktgebietsverantwortlichen führen. Dazu gehört insbesondere der Verlust von

Expertise in den Organen des Marktgebietsverantwortlichen. Zudem ist jeder Verwaltungsrat von Gesetzes wegen (Art. 717 OR) verpflichtet, die Interessen seiner Gesellschaft in guten Treuen zu wahren. Verwaltungsräte mit Verbindungen zur Gaswirtschaft müssen demnach das Gesellschaftsinteresse vor allfällige Partikularinteressen stellen. Andernfalls verletzen sie ihre Treuepflicht und riskieren damit eine Organhaftung. Darüber hinaus kommen bei allfälligen Interessenkonflikten die aktienrechtlichen Ausstandsregeln zur Anwendung. Schliesslich garantiert die Bestimmung, dass die Mehrheit des Verwaltungsrates des Marktgebietsverantwortlichen aus unabhängigen Mitgliedern zusammengesetzt sein muss, dass Vertreter der Gaswirtschaft Entscheide gegen den Willen der Unabhängigen durchsetzen können.

#### Antrag betreffend Rechtssicherheit der Cost-Plus-Regulierung:

Art. 31 Veröffentlichung von Qualitäts- und Effizienzvergleichen

~~2 Das BFE evaluiert die Vergleiche alle fünf Jahre in einem Bericht. Sind keine genügenden Effizienzsteigerungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Netzkosten feststellbar, so unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Erlassentwurf für die Einführung einer Anreizregulierung.~~

#### Begründung:

Der Vorschlag, bereits jetzt die Einführung einer Anreizregulierung vorzusehen, falls keine genügenden Effizienzsteigerungen erzielt werden, ist unnötig. Erstens bleibt so völlig unklar, nach welchen Kriterien bemessen würde, ob die Effizienzsteigerungen genügen, und zweitens steht es dem Bundesrat ohnehin frei, die Entwicklung der Netzkosten periodisch zu prüfen und allfällige Gesetzesänderungen vorzuschlagen. Dafür braucht er keine explizite Ermächtigung.

#### Antrag betreffend Auskunftspflicht:

Art. 34 Auskunftspflicht

Die Unternehmen der Gaswirtschaft und der Marktgebietsverantwortliche ~~erteilen~~ stellen dem BFE und der EnCom die für ~~die Erfüllung ihrer Aufgaben~~ den Vollzug im Zusammenhang mit diesem Gesetz erforderlichen Auskünfte und stellen ihnen die notwendigen Unterlagen unentgeltlich zur Verfügung.

#### Begründung:

Die Regelung ist analog zu den Bestimmungen betreffend die Auskunftspflicht im geltenden StromVG auszugestalten. Eine Ausweitung der Auskunftspflicht gegenüber den Behörden lehnen wir dezidiert ab. Dies insbesondere auch mit Blick auf die geplanten Ausweitungen in Art. 36 zur Datenweitergabe. Die Erfahrung aus dem Strombereich zeigt, dass der Aufwand für die vielfältigen Reportingpflichten, Monitorings und spezifischen Datenerhebungen bereits ohne die beabsichtigte umfassende Auskunftspflicht enorm ist. Gerade bei den Monitorings und einmaligen Datenerhebungen stehen häufig Zweck, Aussagekraft und Aufwand der Abfragen in einem krassen Missverhältnis. Zudem werden entsprechende Aufwendungen der Unternehmen nicht entschädigt. Vielmehr zahlen sie auch noch die Aufwände der Behörden durch Gebühren und Aufsichtsabgaben.

Die gesetzliche Auskunftspflicht muss sich deshalb auf den Vollzug des Gesetzes beschränken und nicht Tür und Tor für die Abfrage jeglichen Dateninteresses öffnen. Eine derart ausufernde Auskunftspflicht steht insbesondere auch dem verfassungsmässigen Recht der Wirtschaftsfreiheit entgegen. Darüber hinaus ist sie auch mit dem Erfordernis des gesetzmässigen Handelns, insbesondere dem Aspekt der genügenden Bestimmtheit und der Notwendigkeit des öffentlichen Interesses der Verwaltungstätigkeit und der Behörden nicht gedeckt. Eine Blankokompetenz zur Erhebung jedweder Auskünfte, die nicht im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Gesetzes stehen, verletzt somit mangels genügender Bestimmtheit das Legalitätsprinzip.

#### Antrag betreffend Datenweitergabe zwischen Behörden:

Art. 36 Amtshilfe

1 Das BFE und die EnCom unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ~~und übermitteln einander die zur Aufgabenerfüllung benötigten Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen.~~

Begründung:

Die Regelung ist analog zu den Bestimmungen betreffend die Datenweitergabe im geltenden StromVG auszugestalten. Die beinahe uneingeschränkte Datenweitergabe zwischen der EnCom und dem BFE lehnen wir ab. Der Vorschlag ist insbesondere auch in Zusammenhang mit Art. 34 stossend, der es den beiden Behörden erlaubt, quasi uneingeschränkte Auskunftspflichten gelten zu machen. Auch wenn Art. 34 weniger weitgreifend ausgestaltet wird, so kann allein das Beschaffungsrecht der anderen Behörde für die Datenweitergabe nicht ausreichen. Im Minimum muss eine klare, konkrete gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der entsprechenden Daten geschaffen, wie auch ein relevantes Beschaffungsinteresse vorgewiesen werden können. Schliesslich müssten die Betroffenen über die Datenweitergabe informiert werden und ihr zustimmen. Auch ist zu bedenken, dass eine Datenweitergabe von Behörde zu Behörde das Risiko von Fehlinterpretationen birgt, da spezifische Kenntnisse zu den Datenerhebungen und zu den erhobenen Daten fehlen.

Antrag betreffend Abnahme und Vergütung von erneuerbarem Gas:

Energiegesetz vom 30. September 2016

Art. 15 Abnahme- und Vergütungspflicht

1 Netzbetreiber haben in ihrem Netzgebiet abzunehmen und angemessen zu vergüten:

...

b. das ihnen angebotene ~~Biogas~~ Gas aus Biomasse und anderen erneuerbaren Energien.

Begründung:

Auch Power-to-Gas dürfte beim Erreichen der energie- und klimapolitischen Ziele künftig eine grössere Rolle zukommen. Dies ist entsprechend zu berücksichtigen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir und stehen Ihnen für weiterführende Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Thomas Sieber  
Verwaltungsratspräsident  
und Delegierter des Verwaltungsrates



Alena Weibel  
Head Public Affairs