

12.400

**Parlamentarische Initiative
Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne
Bestrafung der Grossverbraucher**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie des Nationalrates**

vom 21. August 2012

Übersicht

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates hat beschlossen, die seit 2009 bewährte Förderung der Ökostromproduktion mit der kostendeckenden Einspeisevergütung zu verstärken, allerdings ohne die stromintensiven Unternehmen zusätzlich zu belasten. Sie hat im Rahmen der parlamentarischen Initiative eine Vorlage ausgearbeitet. Diese macht sich für eine Erhöhung des Zuschlags auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze auf bis zu 1.5 Rp./kWh stark, um einen Grossteil der rund 21'000 Projekte zur Stromproduktion aus erneuerbarer Energie auf der Projekt-Warteliste freizugeben. Stromintensive Unternehmen, d.h. Unternehmen mit Elektrizitätskosten von mindestens 5% der Bruttowertschöpfung, können die Zuschläge (teil-) rückerstattet bekommen, damit sie keinen internationalen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N; hiernach: die Kommission) beschloss am 21. Februar 2012 mit 14 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, eine Änderung des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG)¹ auszuarbeiten mit dem Ziel, den Zuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze, der u.a. der Finanzierung der marktpreisbasierten Mehrkosten aufgrund der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien dient, zu erhöhen und gleichzeitig die stromintensiven Unternehmen von den Zuschlägen gemäss Artikel 15b Absatz 3 EnG zu entlasten. Sie reichte zu diesem Zweck eine parlamentarische Initiative ein.

Der Beschluss der Kommission wurde ihrer Schwesterkommission des Ständerates (UREK-S) gemäss Artikel 109 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)² zur Genehmigung vorgelegt. Diese befasste sich an drei Sitzungen im März, April und Juni 2012 mit diesen Initiativanliegen.

Die UREK-S diskutierte dabei eingehend über die Koordination der verschiedenen anstehenden Vorhaben – die Energiestrategie 2050 des Bundesrates, die parlamentarische Initiative 11.469 «Grossverbraucher. Befreiung von den Zuschlägen gemäss Artikel 15b EnG» und die vorliegende Initiative – sowie darüber, ob eine rasche Gesetzesrevision nötig ist, und wenn ja, wie diese an die Hand genommen werden kann. Die UREK-S stimmte am 19. Juni 2012 mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen dem Beschluss der Kommission, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, zu. Dabei schlug sie vor, die Initiativen 11.469 und 12.400 gemeinsam zu behandeln, d.h. die Erhöhung des Zuschlags zur Finanzierung der KEV und die Entlastung der energieintensiven Betriebe in einem einzigen Gesetzesentwurf vorzulegen.

Nach diesem übereinstimmenden Beschluss der Kommissionen der beiden Räte ist es gemäss Artikel 111 Absatz 1 ParlG Sache der nationalrätlichen Kommission, innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten.

1.2 Arbeiten der Kommission und der Subkommission

Am 24. April 2012 beauftragte die Kommission eine Subkommission, vorbehaltlich des zustimmenden Beschlusses der ständerätlichen Schwesterkommission, einen Gesetzesvorentwurf auszuarbeiten. Diese Subkommission wurde von Nationalrat Buttet präsiert und setzte sich im Weiteren zusammen aus den Nationalräten Bäumle, Brunner, Girod, Grunder, Killer, Leutenegger Filippo, Müller-Altermatt, Nordmann, Nussbaumer und Rösti. Sie trat zwischen Juni und August 2012 dreimal

¹ SR 730.0
² SR 171.10

zusammen und verabschiedete am 16. August 2012 mit 8 zu 3 Stimmen einen Vorentwurf zuhanden der Kommission.

Am 21. August 2012 hat die Kommission mit 14 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen den beiliegenden Vorentwurf angenommen und in die Vernehmlassung gegeben.

Die Kommission wurde bei ihren Arbeiten vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

1.3 Verhältnis zur Energiestrategie 2050

Der Gesetzesentwurf geht im Wesentlichen in die gleiche Richtung wie eine vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahme des ersten Massnahmenpakets zur Umsetzung der Energiestrategie 2050. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Befreiung der stromintensiven Unternehmen vom genannten Zuschlag aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit vorgezogen implementiert werden soll. Der Entscheidungsprozess bei einer parlamentarischen Initiative erlaubt dabei eine raschere Einführung der Massnahme als mit der Botschaft des Bundesrates über das erste Massnahmenpaket zur Umsetzung der Energiestrategie.

Die hier vorgestellte Lösung soll grundsätzlich bis zur Einführung der Energiestrategie 2050 gelten, um anschliessend von ebendieser abgelöst zu werden. Letztere soll betreffend Befreiung der stromintensiven Unternehmen vom oben genannten Zuschlag möglichst geringe Abweichungen mit sich bringen.

Die Energiestrategie 2050 kommt im Herbst 2012 in die Vernehmlassung.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Verstärkte Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien

Heute stehen zahlreiche Projekte zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien, welche von der kostendeckenden Einspeisevergütung profitieren wollen, auf einer Projekt-Warteliste. Derzeit sind es rund 21'000 Projekte (Stand Ende August 2012), die teilweise seit mehreren Jahren auf Förderbeiträge warten. Grund dafür ist der Gesamtkostendeckel, der die maximalen Kosten der Umlage in Rp./kWh nach oben begrenzt. So darf der Zuschlag, der u.a. der Finanzierung der wegen der KEV entstehenden Mehrkosten dient, derzeit maximal 0.7 Rp./kWh, ab 1. Januar 2013 maximal 1.0 Rp./kWh betragen (inkl. Gewässerschutzabgabe; Art. 15b Abs. 4 EnG). Mit dieser Begrenzung liesse sich die Warteliste nach 2013 nicht mehr merklich verkürzen und es käme zu einem Zubaustopp. Diese Situation ist in den Augen der Kommission im Lichte der neuen Energiestrategie unbefriedigend. Die Kommission ist der Meinung, dass die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien weiterhin wirksam gefördert werden muss. Sie schlägt deshalb die nachfolgenden Änderungen vor:

Der vorgeschlagene maximale Zuschlag von 1.5 Rp./kWh dient u.a. der Finanzierung der wegen der KEV entstehenden Mehrkosten im Vergleich zu einer Elektrizitätsbeschaffung zu Marktpreisen (Spotmarkt). In diesem Betrag

eingeschlossen ist zudem die Gewässerschutzabgabe nach Artikel 15a^{bis} EnG von 0.1 Rp./kWh. Die maximale Summe der laufenden Bürgschaften und der auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze überwälzten Bürgschaftsverluste zur Abdeckung der Risiken der tiefen Geothermie bleibt unverändert. Die Teilkostendeckel für die einzelnen Technologien und für die wettbewerblichen Ausschreibungen nach Artikel 7a Absatz 4 EnG bleiben ebenfalls unverändert.

Die Erhöhung des Gesamtkostendeckels bewirkt im *besten Fall*, dass alle Anlagen in der Warteliste, die vor dem 1. Mai 2012 angemeldet wurden, freigegeben werden können, mit Ausnahme der Hälfte der Photovoltaik-Anlagen und allenfalls einiger Windenergie-Anlagen. Bei der Photovoltaik soll der Zubau weiterhin kontingentiert werden, dass gemäss heutiger Kostenschätzung jährlich Anlagen mit einer Gesamtleistung von 50 bis 65 MW freigegeben werden können.

Die oben beschriebene Entwicklung ist abhängig der weiteren Preisdegression bei einzelnen Technologien, von der Marktpreisentwicklung und vom Ausfall von Projekten, die bereits KEV-Zusagen haben, aber keine Projektfortschrittmeldung erbringen können (z.B. aufgrund fehlender Bewilligungen). Fallen weniger Projekte als erwartet aus, können weniger Neuanlagen einen positiven Bescheid erhalten. Zudem ist zu beachten, dass derzeit die Warteliste um ca. 1000 Anlagen pro Monat (zumeist Photovoltaik-Anlagen) wächst und diese Anlagen weitere Mittel benötigen werden. Es wird also weiterhin eine Warteliste für Photovoltaik-Anlagen geben.

Daneben wird neu eine Eigenverbrauchsregelung vorgeschlagen, die den Produzenten ein Wahlrecht einräumt: Dabei geht es um die Abrechnung der Energieflüsse. Die Eigenverbrauchsregelung stellt klar, dass die Produzenten wählen dürfen, ob sie die gesamte produzierte Energie oder nur die überschüssige Energie nach Abzug des zeitgleichen Eigenverbrauchs ins Netz einspeisen. Obwohl bereits im geltenden Recht keine vollständige Einspeisepflicht besteht, fand der Eigenverbrauch in der Praxis kaum Anwendung.

Nun wird explizit klargestellt, dass die Eigenverbrauchsregelung in der Abrechnung zwischen Netzbetreibern und Produzenten möglich ist. Dies bedeutet gleichzeitig für die Produzenten, dass sie weniger Energie vom Netzbetreiber beziehen und so Strombezugskosten (Netznutzung und Energie) sparen, umgekehrt jedoch auch keine Einspeisevergütung für den selbst verbrauchten Strom erhalten. Dabei werden die vom und zum Endkunden fliessenden Energieflüsse separat erfasst. Energie, die zeitgleich vom Produzenten (hier auch Endverbraucher) selbst verbraucht wird, wird zu statistischen Zwecken kalkulatorisch erfasst. An den physikalischen Stromflüssen ändert sich im Übrigen nichts, es geht einzig um eine Klarstellung bezüglich der Möglichkeit zur Abrechnung der selbst verbrauchten Energie.

2.2 Entlastung der stromintensiven Unternehmen

Neben der Förderung der Ökostromproduktion sollen die stromintensiven Unternehmen weitergehend entlastet werden, indem sie den Zuschlag gemäss Artikel 15b EnG teilweise oder vollständig zurückerstattet erhalten, damit sie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit behaupten können.

Gemäss der aktuellen Energiegesetzgebung haben stromintensive Unternehmen die Möglichkeit, einen Antrag auf Teiltrückerstattung der Zuschläge gemäss Artikel 15b

Absatz 3 EnG zu stellen. Mit dem hier vorgeschlagenen *Artikel 15b^{bis} (neu)* wird diese Möglichkeit auf Rückerstattung ausgeweitet.

So ist vorgesehen, dass der Zuschlag jenen Endverbrauchern, deren Elektrizitätskosten mindestens 10% der Bruttowertschöpfung ausmachen, auf Antrag vollständig zurückerstattet wird. Das heisst, die heute bestehenden Abgaben von 3% der Elektrizitätskosten entfallen. Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten zwischen 5 und 10% der Bruttowertschöpfung betragen, sollen eine reduzierte Rückerstattung erhalten, wobei die Reduktion jeweils proportional zum Verhältnis zwischen Elektrizitätskosten und Bruttowertschöpfung erfolgt. Die Rückerstattung erfolgt jedoch nur, wenn der jährliche, zurückzuerstattende Betrag mindestens 20'000 CHF beträgt.

Voraussetzung für die Rückerstattung ist die Einhaltung von Energieeffizienzzielen. Hierfür wird eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Eine Zielvereinbarung ist ein Vertrag der zwischen einem Unternehmen und dem Bund abgeschlossen wird und bestimmte vereinbarte Massnahmen definiert, die vom Unternehmen in einem vorgegebenen Zeitplan umzusetzen sind. Der Bund kann zur Ausarbeitung der Zielvereinbarung eine Organisation beauftragen. Die Zielvereinbarungen sind dabei so auszugestalten, dass langfristig mindestens 20% der voraussichtlichen Rückerstattungssumme in die Realisierung von Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz oder in Projekte mit erneuerbaren Energien investiert werden muss.

Bei der Erarbeitung der Massnahme wird jeweils im Unternehmen der Stand der Technik sowie das Niveau betreffend Energieeffizienz und erneuerbaren Energien berücksichtigt. Die zusätzlichen Mittel aus den einzusetzenden 20% der Zuschlagsrückerstattung dienen dazu, knapp unwirtschaftliche Effizienzmassnahmen wirtschaftlich zu machen. Dieser zusätzlich zu investierende Betrag muss bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung entsprechend berücksichtigt werden.

Beim Abschluss einer solchen Zielvereinbarung hat das Unternehmen Anspruch auf die Teilrückerstattung des Zuschlags und, sofern die Elektrizitätskosten mindestens 10% der Bruttowertschöpfung ausmachen, auf die gesamte ihm zustehende Rückerstattungssumme. Die Massnahmen sollen innerhalb einer zu definierenden Periodizität nach Abschluss der Zielvereinbarung realisiert werden.

Das Unternehmen hat dem Bund in regelmässigen Abständen über die Ziele, Effizienzmassnahmen und Fortschritte Bericht zu erstatten. Die Periodizität der Berichterstattung wird auf Verordnungsebene konkretisiert, denkbar wäre eine zweimalige Berichterstattung innerhalb des Zeitraums von drei Jahren.

Weitere Einzelheiten des Verfahrens werden ebenfalls auf Verordnungsebene zu regeln sein. Das Bundesamt für Energie (BFE) oder die von ihm beauftragten Auditoren prüfen während des Auditverfahrens, ob im Massnahmenpaket die geforderte zusätzliche Massnahmenwirkung erreicht wird. Während der Umsetzungsphase wird zudem stichprobeweise geprüft, ob die Mittel sachgerecht verwendet wurden. Die Kontrolle erfolgt in Form von Dokumentenprüfungen sowie Besprechungen und Betriebsbegehungen vor Ort bei den betroffenen Unternehmen. Wird festgestellt, dass die Mittel nicht sachgerecht eingesetzt wurden, wird dem Unternehmen eine angemessene Nachfrist von maximal zwei Jahren gewährt. Werden die Mittel während der Nachfrist nicht sachgerecht eingesetzt, muss die gesamte Rückerstattungssumme vom Unternehmen wieder zurückbezahlt werden.

Diese Mittel (d.h. die gesamte Rückerstattungssumme) werden dem aus dem Zuschlag geäufteten Fonds (Art. 15b Abs. 5 EnG und Art. 3k EnV³) zugeführt.

Der Bundesrat kann in Härtefällen auch für Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten weniger als 5% der Bruttowertschöpfung betragen, eine teilweise Rückerstattung des Zuschlags vorsehen, wenn solche Unternehmen durch den Zuschlag in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigt würden. Eine allfällige Regelung des Bundesrates hätte aber in jedem Fall der Vorgabe Rechnung zu tragen, wonach Endverbraucher, deren Elektrizitätskosten weniger als 5% der Bruttowertschöpfung ausmachen, nur dann als Härtefall teilerstattungsberechtigt sind, wenn durch den Zuschlag eine erhebliche Benachteiligung gegenüber einem Konkurrenten vorliegt. Keinesfalls entspricht es Sinn und Zweck der Härtefallregelung, über die Rückerstattung des Zuschlags Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die durch externe Faktoren, wie z.B. Wechselkursschwankungen, verursacht werden. Unternehmen, die den Härtefall geltend machen können, müssen für eine teilweise Rückerstattung der Zuschläge, so wie alle anderen rückerstattungsberechtigten Unternehmen, eine Zielvereinbarung abschliessen und in regelmässigen Abständen dem Bund Bericht erstatten.

Diese Lösung führt zu einer erheblichen Entlastung der stromintensiven Unternehmen, da mit ihr schätzungsweise 300–600 Unternehmen von Zuschlägen in der Höhe von ca. 55–70 Mio. CHF befreit werden. Da gleichzeitig mit der oben vorgeschlagenen (vgl. Kapitel 2.1) Erhöhung des maximalen Netzzuschlags von 1 auf 1.5 Rp./kWh dem Fonds zur Förderung zur erneuerbaren Energien rund 300 Mio. CHF mehr zur Verfügung stehen, wird der Fonds netto um ca. 230 Mio. CHF pro Jahr verstärkt. Der effektiv zu entrichtenden Netzzuschlag ergibt sich aus den in Betrieb genommenen Anlagen. Für das Jahre 2013 hat der Bundesrat den Netzzuschlag auf 0.45 Rp./kWh festgelegt.

Für die im Rahmen der Zuschlagsrückerstattung anfallenden Vollzugstätigkeiten werden Gebühren erhoben. Hinsichtlich der Kosten, die in der Zusammenarbeit mit privaten Organisationen anfallen, kann der Bundesrat vorschreiben, dass die Unternehmen die privaten Organisationen zu entschädigen haben.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verstärkte Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien

Art. 7 Abs. 2^{bis} (neu)

Absatz 2^{bis} von Artikel 7 verankert für sämtliche Produzenten (nachfolgend auch Anlagenbetreiber genannt) die Möglichkeit zum Verbrauch der selber produzierten Energie neu ausdrücklich im Gesetz. Diese Möglichkeit ist Grundlage für die heute faktisch oft nicht mögliche, aber von breiten Kreisen gewünschte Selbstversorgung im Elektrizitätsbereich. Der Eigenverbrauch ermöglicht Einsparungen bei den Strombezugskosten und bildet damit einen Anreiz, selber Energie zu produzieren respektive Produktionsanlagen zu installieren. Obwohl bereits im geltenden Recht eine Abnahme-, nicht aber eine (vollständige) Einspeisepflicht vorgesehen war,

³ Energieverordnung vom 7. Dezember 1998; SR 730.01

wurde Anlagenbetreibern der Verbrauch der selber produzierten Energie in der Praxis zum Teil de facto verweigert. Dies, indem Netzbetreiber sämtliche produzierte Energie als eingespiessen abrechneten, selbst wenn sie gleichenorts verbraucht wurde, ohne dass sie physisch ins (Verteil-)Netz eingespiessen worden wäre. Nun wird explizit klargestellt, dass der Eigenverbrauch erlaubt und in der Abrechnung zwischen Netz- und Anlagenbetreibern zu berücksichtigen ist. Rein „interne“ Energieflüsse bei einem Endverbraucher und gleichzeitigen Anlagenbetreiber sind aus Sicht des Netzbetreibers nicht mehr zu beachten – erst wenn das Netz des Netzbetreibers zwischen Produktionsanlage und Verbrauch in Anspruch genommen wird, liegt kein Eigenverbrauch mehr vor. Von „selber verbrauchen“ ist somit z.B. auch dann auszugehen, wenn mit Solarmodulen auf einer Mietliegenschaft Elektrizität erzeugt wird; hier liegt Eigenverbrauch vor, obwohl der Strom effektiv durch die Mieterschaft verbraucht wird und nicht – für seine eigenen Zwecke – durch den Anlagenbetreiber selbst. Energieflüsse zwischen Anlagenbetreiber und Konsument/Mieter betreffen nur diese Parteien. Bei der Abrechnung zwischen Netz- und Anlagenbetreiber sind einzig die, physikalischen Energieflüsse in das und aus dem Verteilnetz massgebend und nicht irgendwelche bilanzierten Werte. Mit anderen Worten, die Eigenverbrauchsreglung gilt für den zeitgleichen Eigenverbrauch aus der Produktionsanlage.

In logischer Konsequenz dieser klaren Trennung zwischen eingespiessener und nicht eingespiessener Elektrizität wird selbstverständlich nur für den tatsächlich eingespiessenen Anteil eine Vergütung geschuldet.

Bereits im geltenden Artikel 7 Absatz 3 EnG werden Produzenten, die auch Energie beziehen, hinsichtlich der Bezugspreise derart geschützt, als dass von ihnen nicht andere Bezugspreise verlangt werden können, als von vergleichbaren Abnehmern.

Das Verbot gilt redaktionell unverändert weiter. Es wird mit Blick auf den Eigenverbrauch an Bedeutung gewinnen, da es verhindert, dass Netzbetreiber allfällige Umsatz- oder Gewinneinbussen infolge Eigenverbrauchs durch höhere Energietarife wettzumachen versuchen. Die Regelung ist damit als Konkretisierung der im Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG)⁴ geregelten Angemessenheit des Tarifbestandteils der Energielieferung zu verstehen, für den besonderen Fall von Endkundinnen und Endkunden, die auch Energie einspeisen. Der blosse Umstand der Einspeisung darf für Bezügerinnen und Bezüger, die nicht im freien Strommarkt sind, keinen höheren Tarif zur Folge haben, ansonsten liegt eine unzulässige – und im Sinne des StromVG „unangemessene“ – Tarifgestaltung vor.

Das EnG äussert sich hingegen nicht zum Tarifbestandteil der Netznutzung. Diesbezüglich gilt ausschliesslich das StromVG. Das Netznutzungsentgelt darf gemäss Artikel 14 Absatz 1 StromVG die (genau definierten) anrechenbaren Netzkosten sowie die Abgaben und Leistungen an das Gemeinwesen nicht übersteigen. Da ein allfälliger Eigenverbrauch (ebenso wie allfällige Umsatz- oder Gewinneinbussen infolge Eigenverbrauchs) auf die absolute Höhe der gesamten Netzkosten in einem Netzgebiet keinen Einfluss hat, bleibt er deshalb auch ohne Einfluss auf das Total des verrechenbaren Netznutzungsentgelts. Hingegen müssen – durch den Wegfall des bislang auf den theoretischen Energieflüssen verrechneten Netznutzungsentgelts – die Netzkosten umverteilt werden. Hinsichtlich der

⁴ SR 734.7

Verteilung der Netzkosten ist zu beachten, dass die Netznutzungstarife die von den Endverbrauchern verursachten Kosten widerspiegeln müssen (Art. 14 Abs. 3 Bst. a StromVG), weshalb Netzbetreiber betreffend Netznutzungstarif die Möglichkeit haben, verschiedene Kundengruppen zu definieren. In gewissen Fällen des Eigenverbrauchs kann die Bildung einer solchen Gruppe gerechtfertigt sein (z.B. wenn der Eigenverbrauch sehr hoch ist und das Netz entsprechend wenig beansprucht wird, aber trotzdem auf die maximal mögliche Ein- bzw. Ausspeisung angelegt ist).

Art. 7a Abs. 5

Artikel 7a regelt die Anschlussbedingungen für Elektrizität aus erneuerbaren Energien und hielt bereits bislang in Absatz 5 fest, dass das Verbot, Produzenten beim Energiebezug preislich zu benachteiligen (vgl. oben zur steigenden Bedeutung des Verbots), auch bei Produktionsanlagen gilt, die von der kostendeckenden Einspeisevergütung profitieren. Dies bleibt materiell unverändert. Neu wird in Absatz 5 daneben auch der Eigenverbrauch aufgenommen, d.h. es wird klargestellt, dass Anlagenbetreiber unabhängig davon, ob sie von der KEV profitieren oder nicht, die Möglichkeit zum Verbrauch der selber produzierten Energie haben.

Auch in dieser Konstellation wird selbstverständlich nur für den tatsächlich eingespeisten Anteil eine Vergütung geschuldet; der selbst verbrauchte Anteil ist nicht abzugelten.

Art. 15b Abs. 4 I. Satz

In Artikel 15b Absatz 4 ändert einzig der erste Satz, in welchem die Obergrenze für die Summe der Zuschläge von 1.0 Rp./kWh auf neu 1.5 Rp./kWh erhöht wird, wovon weiterhin maximal 0.1 Rp./kWh für die Gewässerschutzabgabe (Art. 15a^{bis}) reserviert sind. Damit wird der Gesamtkostendeckel für die Zuschläge erhöht.

Gemäss Antrag einer *Kommissionsminderheit* würde Artikel 15b Absatz 4 unverändert bleiben, d.h. der maximale Zuschlag, der u.a. der Finanzierung der KEV dient, würde nicht erhöht, sondern wie im bisherigen Recht bei 1.0 Rp./kWh bleiben.

3.2 Entlastung der stromintensiven Unternehmen

Art. 15b Abs. 3

Der bisherige Absatz 3 von Artikel 15b wird aufgehoben und durch die differenziertere Regelung in den Artikeln 15b^{bis} und 15b^{ter} ersetzt.

Art. 15b^{bis} (neu) Rückerstattung der Zuschläge auf den Übertragungskosten der Hochspannungsnetze

Eine Rückerstattung des Zuschlags ist neu nach *Absatz 1* grundsätzlich bereits ab einer Grenze von 5% möglich, d.h. sie ist grundsätzlich allen Unternehmen zugänglich, deren Elektrizitätskosten mindestens 5% der Bruttowertschöpfung

ausmachen. Die heutige Einschränkung, wonach auch bei grundsätzlicher Rückerstattungsberechtigung ein Teil des Zuschlags (in der Höhe von 3% der Elektrizitätskosten) stets bezahlt werden muss, entfällt. Gleichzeitig werden aber neue Voraussetzungen für die Rückerstattungsberechtigung statuiert. Die Rückerstattungsberechtigung wird neu an das Eingehen einer verpflichtenden Zielvereinbarung geknüpft und sie greift zudem erst ab einem Rückerstattungsbetrag von 20'000 Franken oder mehr; dadurch sollen Fälle ausgeschlossen werden, bei denen das Verhältnis zwischen Nutzen und Vollzugaufwand objektiv unverhältnismässig erscheint.

Absatz 2 regelt die Ausgestaltung der Zielvereinbarung. Zugrundeliegender Grundgedanke ist, dass langfristig mindestens 20% der voraussichtlichen Rückerstattungssumme in die Realisierung von Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz oder in Projekte mit erneuerbaren Energien investiert werden muss. Dementsprechend gilt, dass die Verpflichtung für die Unternehmen unter Einbezug von 20% des Rückerstattungsbetrags wirtschaftlich tragbar sein muss. Wirtschaftlich tragbar ist eine Massnahme dann, wenn ein angemessenes Verhältnis zwischen deren Nutzen und der Schwere allfällig damit verbundener Nachteile besteht, und der Nachteil deshalb für die Unternehmung zumutbar ist. Gemäss Absatz 2 sind im Übrigen im Rahmen der Zielvereinbarung – nebst den allgemeinen Grundsätzen des EnG – insbesondere auch bereits umgesetzte Effizienz- resp. Reduktionsmassnahmen zu berücksichtigen, um vorbildliche Endverbraucher nicht von der Möglichkeit der Rückerstattung auszuschliessen. Konkret bedeutet dies, dass bei Betrieben mit bereits hohem Effizienzgrad die zu erreichenden Verbesserungen entsprechend niedriger ausfallen werden als bei Betrieben, die noch keine Effizienzmassnahmen umgesetzt haben. In diesem Rahmen ist – mit Blick auf mögliche Doppelspurigkeiten zum CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999⁵ – in einer Gesamtbetrachtung auch den im Rahmen des CO₂-Gesetzes getroffenen Massnahmen angemessen Rechnung zu tragen.

Absatz 3 regelt den Umfang der Rückerstattung. Wenn die Elektrizitätskosten mindestens 10% der Bruttowertschöpfung betragen, besteht ein Anspruch auf vollumfängliche Zuschlagsrückerstattung. Unter 5% besteht keinerlei Anspruch. In der Bandbreite zwischen 5 und 10% erfolgt - abgestuft - eine Teilrückerstattung, wobei die Abstufung durch den Bundesrat zu bestimmen sein wird.

Der Zuschlag wird ab Eingehen der Verpflichtung periodisch rückerstattet. Werden die Verpflichtungen nach Absatz 1 nicht vollständig eingehalten, erlischt gemäss *Absatz 4* der Rückerstattungsanspruch und sämtliche bereits erhaltene Rückerstattungen müssen zurückbezahlt werden.

Bereits heute haben Betriebe auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone) die Möglichkeit, Effizienz- und Reduktionsverpflichtungen im Energiebereich einzugehen (z.B. Grossverbraucherartikel der Kantone, Befreiung von der CO₂-Abgabe, etc.). Die entsprechenden Verpflichtungen werden heute u.a. von der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) und den Kantonen in Zusammenarbeit mit den Unternehmen ausgearbeitet und auch von Energieversorgungsunternehmen anerkannt. Für die Ausarbeitung der Verpflichtungen soll deshalb auch inskünftig auf private Organisationen zurückgegriffen werden. Der Bundesrat, dem daneben nach *Absatz 5* die Regelung weiterer Modalitäten im Zusammenhang mit der

⁵ SR 641.71

Rückerstattung obliegt, kann daher auch vorsehen, dass unter gleichzeitiger Entschädigungspflicht mit solchen privaten Organisationen zusammengearbeitet werden muss. Der Entscheid über die Verpflichtung und die Zuschlagsrückerstattung wird aber beim Bund bleiben.

Art. 15b^{ter} (neu) Härtefall

Beibehalten wird die Möglichkeit des Bundesrates, eine Härtefallregelung vorzusehen für andere Endverbraucher, die durch den Zuschlag in ihrer Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigt würden. Dem Ziel und Grundgedanken des neuen Systems, wonach die Verpflichtung mittels Zielvereinbarung zentrale Grundvoraussetzung für eine Rückerstattung ist, wäre selbstverständlich auch beim Erlass einer allfälligen Härtefallregelung Rechnung zu tragen. D.h. aus dem neuen System ergibt sich implizit, dass auch im Rahmen einer Härtefallregelung für die profitierenden Unternehmen eine solche Zielvereinbarungspflicht vorzusehen wäre.

Unverändert beibehalten wird, dass eine Härtefallregelung ausschliesslich für Unternehmen vorgesehen werden könnte, bei denen durch den Zuschlag eine erhebliche Benachteiligung gegenüber einem Konkurrenten vorliegt. Andere, durch externe Faktoren verursachte, Wettbewerbsnachteile können nach wie vor nicht mittels Härtefallregelung aufgefangen werden.

Art. 24 Abs. 1

In Artikel 24 Absatz 1 werden neu klärend auch die Arbeiten (inkl. Verfügungen) im Rahmen der Zuschlagsrückerstattung aufgenommen. Damit können die beim Bund im Rahmen der Zuschlagsrückerstattung verursachten Kosten den jeweiligen Unternehmen, die letztlich von der Zuschlagsrückerstattung profitieren, soweit angemessen in Rechnung gestellt werden.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Erfahrungen mit dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen BDO zeigen, dass sich die Prüfungskosten der Bruttowertschöpfungsangaben auf ca. 2'000 CHF pro Unternehmen belaufen (bei 300–600 Unternehmen sollte mit ca. 600'000–1.2 Mio. CHF gerechnet werden). Von Seiten BFE ist die Neueinstellung von zusätzlich 1–2 Personen erforderlich, um den internen administrativen Aufwand abwickeln zu können (u.a. Entgegennahme der Anträge, Aufsetzen und Versand der Eingangsbestätigungen, Kopierarbeiten, Archivierung, Aufsetzen und Versand der Bescheide). Zur Prüfung der Mittelverwendung wird mit keinem zusätzlichen Personalaufwand gerechnet, da die Arbeiten im Rahmen der regulären Kontrolltätigkeit im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen erledigt werden können (vgl. Kapitel 4.2). Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der zur Rückerstattung berechtigten Unternehmen bereits über eine Zielvereinbarung verfügt.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Für den Vollzug der Energieeffizienzverpflichtungen zur Entlastung stromintensiver Unternehmen kann auf bestehende Organisationen und Akteure des CO₂-Zielvereinbarungsmodells zurückgegriffen werden. Der Zusatzaufwand für die Unternehmen mit Zielvereinbarung fällt dadurch geringer aus. Die Synergien zwischen dem Energiegesetz und dem CO₂-Gesetz können genutzt werden. Es entsteht kein zusätzlicher interner und externer Personalbedarf zur Prüfung der Mittelverwendung. Die Zielvereinbarungen können nach der Lösung nahtlos weitergeführt werden. Die Abgrenzung zu anderen Massnahmen wie beispielsweise der CO₂-Abgabe ist einfach, da mögliche Doppelzählungen im Rahmen des Monitorings überwacht werden. Die Unternehmen werden während der Erarbeitung der Zielvereinbarung durch eine vom Bund für diese Aufgabe bestimmten Organisation beraten.

Um rückerstattungsrechtlich zu werden, müssen Unternehmen eine Zielvereinbarung abschliessen. Die Unternehmen müssen unter entsprechender Entschädigungspflicht mit einer vom Bund bestimmten privaten Organisation zusammenarbeiten.

4.3 Andere Auswirkungen

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Stromintensive Unternehmen, die einen Antrag auf (Teil-)Rückerstattung der Zuschläge stellen und die entsprechende Vereinbarung eingehen, werden entlastet. Kurzfristig stehen so dem Unternehmen Gelder zur Verfügung, von denen ein Teil durch die Umsetzung der Zielvereinbarung in Energieeffizienzmassnahmen fliessen. Dies führt sowohl zu betriebswirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich vorteilhaften Lösungen. So führt die Umsetzung der vereinbarten Massnahmen zu einem effizienteren Einsatz der Energie im Unternehmen. Mit dem abnehmenden Energieverbrauch ist für die Unternehmen eine Risikominderung auf steigende Energiepreise verbunden und damit eine nachhaltige und langfristige Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Für die Schweiz ist speziell im Hinblick auf ein allfälliges Strom- bzw. Energieabkommen mit der EU zu vermeiden, dass Regelungen geschaffen werden, die mit jenen der EU nicht vereinbar sind.

Die vorgeschlagene Änderung sollte grundsätzlich keine Konflikte mit EU-Recht bieten. Zwar können Förder- und Unterstützungsmassnahmen beihilferechtlich relevant sein. Generell heikel ist, wenn Massnahmen nicht energie- oder umweltpolitisch, sondern wirtschaftspolitisch (internationale Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit) motiviert sind. Die Neuregelung der Rückerstattung des Netzzuschlags an Endkunden mit einem grossen Verbrauch ist jedoch auch vor diesem Hintergrund als mit dem EU-Recht kompatibel zu werten. Sie stellt im

Vergleich zur heutigen Regelung insofern eine Verbesserung dar, als einerseits die Rückerstattung neu auch von umweltpolitisch motivierten Voraussetzungen abhängig ist und andererseits ein grösserer Kreis von Endverbrauchern rückerstattungsberechtigt wird, wodurch die Rückerstattung genereller und weniger spezifisch wird.

Beim Erlass von Ausführungsbestimmungen und beim Vollzug des Gesetzes wird weiterhin darauf zu achten sein, dass die Konformität mit den internationalen Regeln – insbesondere jenen im Bereich des Beihilferechts – gewahrt bleibt.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Mit vorliegendem Gesetzesentwurf werden keine von Grund auf neuen Regelungen geschaffen, sondern es werden in erster Linie in bestehenden Systemen neue Modalitäten eingefügt. Diese neuen Modalitäten finden ihre Grundlage – ebenso wie die ursprünglichen Regelungen – in Artikel 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁶ (Umweltschutz) und Artikel 89 BV (Energiepolitik).

Artikel 89 Absatz 2 BV überträgt dem Bund den Auftrag zur Grundsatzgesetzgebung in den Themenbereichen der Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs. Der Bund verfügt demnach über begrenzte Rechtsetzungskompetenzen. Er ist zuständig für den Erlass von Bestimmungen mit hohem Abstrahierungsgrad und nur ausnahmsweise von konkreten, auf den Einzelfall anwendbaren Bestimmungen, wenn dies für die Verwirklichung zentraler Anliegen notwendig ist.⁷

Artikel 74 BV dagegen gibt dem Bund die umfassende Kompetenz, alle zur Erreichung des Ziels des Umweltschutzes erforderlichen Massnahmen zu treffen.⁸ Da ein sparsamer Umgang mit Energie und die Förderung erneuerbarer Energien dazu beitragen, die Umweltbelastungen zu mindern, verschafft der Umweltartikel dem Bund erhebliche Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten im Energiebereich. Artikel 74 BV bildet demnach die verfassungsmässige Grundlage all jener Bestimmungen im Energiegesetz, mit welchen letztlich bezweckt wird, die schädlichen Einwirkungen auf den Menschen und die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern (vgl. Art. 74 Abs. 2 BV). Massnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien – ebenso wie deren Modalitäten und allfällige Grenzen der Förderung – stützen sich daher auf den Umweltartikel.

Auch der im Rahmen des Erlasses des Stromversorgungsgesetzes eingeführte und von den vorliegenden Änderungen betroffene Netzzuschlag und dessen Verwendung basiert auf der Sachkompetenz des Bundes gemäss Artikel 74 BV. Der Netzzuschlag wurde als Ausgleichsabgabe mit besonderem Verwendungszweck ausgestaltet, mit welcher Sonderlasten und daraus resultierende Wettbewerbsnachteile ausgeglichen

⁶ SR 101

⁷ Riccardo Jagmetti, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VII, Energierecht, Rz. 1321 f.

⁸ Reto Morell, in: Ehrenzeller et. al., St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Ziff. 14 zu Art. 74.

werden sollen, die einzelne Wettbewerbsteilnehmer (vorliegend Netzbetreiber) auf sich nehmen, um gesetzlich umschriebene Ziele oder gesetzliche Pflichten zu erfüllen (hier insbesondere die Abnahmepflicht von Elektrizität aus erneuerbaren Energien). Für die Erhebung einer solchen Ausgleichsabgabe ist keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage erforderlich.⁹

Die Rückerstattung des Netzzuschlags an die stromintensiven Unternehmen kann grundsätzlich eine Ungleichbehandlung zur Folge haben. Die getroffenen Unterscheidungen beruhen jedoch auf sachlichen Gründen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt ein Erlass das Gebot der rechtsgleichen Behandlung nach Artikel 8 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- oder Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht.¹⁰ Mit der vorgeschlagenen Regelung soll für jene Unternehmen eine Sonderregelung geschaffen werden, die – weil sie besonders stromintensiv sind – ansonsten durch den Zuschlag in erheblichem Masse in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würden. Damit liegt der rechtlichen Ungleichbehandlung eine wesentliche Tatsache zugrunde, eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots liegt nicht vor.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält eine Delegation zum Erlass von Verordnungsrecht (Art. 15b^{bis} Abs. 5). Mit dieser Delegation soll der Gesetzestext von Bestimmungen mit hohem Konkretisierungsgrad entlastet werden. Die Rechtsetzungsermächtigung beschränkt sich auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und ist nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert.¹¹ So ist namentlich der zu konkretisierende Umfang der Zielvereinbarung in den Grundsätzen bereits im Gesetz geregelt. Ebenso verbleibt bei der Festlegung der Abstufung der Rückerstattungsbeträge (für Fälle in denen die Unternehmen Elektrizitätskosten aufweisen, die zwischen 5 und 10% der Bruttowertschöpfung ausmachen), letztlich ein vergleichsweise kleiner Spielraum, die Eckwerte sind durch das Gesetz selbst geregelt.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 ParlG erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

⁹ Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 8.8.2011, Verfassungsfragen zum Ausstieg aus der Kernenergie, erstellt zuhanden der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates, Ziff. 3.2, mit Verweis auf das Gutachten des BJ vom 16.12.2005 „Verfassungsmässigkeit der vom Nationalrat am 22.9.2005 beschlossenen Zuschläge auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze“ (beide nicht publiziert).

¹⁰ BGE 125 II 326 E. 10b

¹¹ Vgl. Botschaft vom 21. August 1996 zum Energiegesetz, BBl 1996 IV 1155

