



10.480

**Parlamentarische Initiative
UREK-NR.
Keine unnötige Bürokratie
im Bereich der Stromnetze**

**Initiative parlementaire
CEATE-CN.
Pas de bureaucratie inutile dans
le domaine des réseaux électriques**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 31.05.11 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.11 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.12.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 23.12.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Nordmann Roger (S, VD), pour la commission: De quoi s'agit-il avec ce projet de modification de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité? Lorsque vous construisez une installation de réseau – y compris, par exemple, un transformateur – ou une

AB 2011 N 820 / BO 2011 N 820

installation de production hydroélectrique, vous utilisez souvent un bien public: le sol, une partie de bâtiment ou l'eau d'une rivière. A cet effet, vous avez besoin d'une concession de la force publique, qui vous octroie le droit d'utiliser – le plus souvent exclusivement – le bien public en question. L'octroi d'une concession a aussi lieu pour l'exploitation du réseau électrique dans une aire donnée.

En vertu des principes généraux du droit, l'autorité concédante doit vous octroyer ce droit dans le cadre d'une procédure transparente et non discriminatoire. Ceci est incontesté. En principe, cela signifie que les critères d'octroi doivent être explicités et que vous ne pouvez pas discriminer une entreprise intéressée comme ça, "à la tête du client". Le critère peut, par exemple, être la garantie d'une distribution sûre et efficace de l'électricité, ou l'exploitation optimale de la force hydraulique du cours d'eau en question.

Alors que la pratique actuelle donne entière satisfaction, la Commission de la concurrence (Comco) a produit le 22 février 2010 un avis de droit affirmant qu'au regard du droit actuel, dans les cas mentionnés ci-dessus, il fallait procéder à un appel d'offres. L'idée était que la concession soit ensuite octroyée au plus offrant.

Quelle serait la conséquence de l'interprétation que nous propose la Comco? J'aimerais l'illustrer par trois cas.

1. Force hydraulique: une entreprise qui s'intéresse à un site pour y construire une installation de production hydroélectrique investit pendant plusieurs années pour faire les études nécessaires pour obtenir la concession – études d'architecture, d'engineering, d'impact, etc. Or au moment de l'octroi de la concession, elle pourrait se faire "arracher" celle-ci par un concurrent, simplement parce que ce dernier offrirait plus d'argent lors de l'appel d'offres. Vous comprenez tout de suite qu'une telle incertitude découragerait tout investisseur de se lancer dans la planification d'un tel projet. Pour avancer dans ce domaine, il faudrait alors que ce soit par exemple le canton qui finance ces études préalables et la planification, puis qu'il vende ces études avec la concession au plus offrant. Cette procédure serait absurde.

2. Utilisation du sol: au moment d'installer un mât ou un transformateur électrique, l'opérateur de réseau se trouverait en concurrence avec d'autres utilisateurs potentiels, comme des firmes de télécommunications ou de publicité. Le plus offrant l'emporterait: dans le cas où l'opérateur de réseau l'emporterait, le surcoût se retrouverait dans la facture du consommateur, à titre de coûts imputables; dans le cas où l'électricien perdrait, le travail de planification de l'installation serait perdu et il faudrait dépenser de l'argent pour trouver





des alternatives. Tout cela se retrouverait aussi dans la facture de l'utilisateur d'électricité. Ici aussi, l'application dogmatique des lois du marché, comme le propose la Comco, n'a aucun sens.

3. Attribution des zones de desserte des réseaux de distribution électrique locaux: au moment de l'octroi de la zone de desserte, n'importe quelle entreprise pourrait surenchérir, si elle a suffisamment de capital, prendre possession du réseau puis exploiter ce réseau monopolistique elle-même en imputant les surcoûts au client final. Notre commission n'en voit absolument pas l'intérêt. C'est pour cette raison qu'elle a immédiatement décidé de déposer cette initiative parlementaire, à laquelle la commission du Conseil des Etats a évidemment adhéré. Nous avons légiféré rapidement et la commission, à l'unanimité, propose d'entrer en matière.

Au demeurant – et je tiens à le préciser –, notre formulation n'interdit pas aux cantons de procéder à des appels d'offres dans les cas où cela serait pertinent. Simplement, comme aujourd'hui, ce ne serait pas obligatoire.

Notre commission vous invite donc à entrer en matière et à adopter ces précisions techniques pour permettre de maintenir une pratique qui a donné satisfaction. Au moment où notre pays a de grands projets énergétiques, ce n'est pas le moment de donner le pouvoir aux bureaucrates procéduriers.

Schmidt Roberto (CEg, VS), für die Kommission: Die Wettbewerbskommission stellt in einem Gutachten vom 22. Februar 2010 fest, dass bei der Vergabe von Konzessionen im Zusammenhang mit dem Elektrizitätsverteilnetz eine Ausschreibungspflicht bestehe. Dieses Gutachten sorgte für einige Aufregung und Unsicherheiten bei Kantonen und Gemeinden. Mit der parlamentarischen Initiative der UREK unseres Rates sollen das Stromversorgungsgesetz und das Wasserrechtsgesetz dahingehend geändert werden, dass die Ausschreibungspflicht für nationale Stromübertragungsnetze und für die Verteilnetze nicht gilt. Die Kantone und Gemeinden sollen Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft und Konzessionen im Zusammenhang mit dem Stromübertragungs- und dem Stromverteilnetz ohne öffentliche Ausschreibung erteilen können. Im gleichen Sinne haben wir ja bereits eine von Ständerat Freitag eingereichte Motion (10.3469) angenommen.

Es gibt zahlreiche Gründe, die gegen eine Ausschreibungspflicht sprechen. Insbesondere Stromverteilung und Netze sind ja nicht wettbewerblich ausgestaltet. Primäres Ziel gemäss Gesetz ist die Versorgungssicherheit: Alle sollen mit Strom versorgt werden. Primäres Ziel ist nicht unbedingt der Wettbewerb. Ein Wettbewerb macht in diesem Bereich auch keinen Sinn. Würde man eine Ausschreibungspflicht einführen, so brächte das nur mehr Bürokratie mit sich und würde die Kosten unnötig in die Höhe treiben. Gerade auch wegen der bestehenden Regulierung sowie wegen der Vorgaben und Kontrollen, die die Elcom heute ja bereits macht, würde ein zusätzlicher Wettbewerb auch kaum mehr Effizienz bringen. Wichtig ist ja nur, dass diese Netze zuverlässig sind, dass sie funktionieren und dass sie von allen Stromanbietern diskriminierungsfrei genutzt werden können. Eine Ausschreibungspflicht würde sich auch auf die Investitionsbereitschaft der Betreiber negativ auswirken, weil sie dann ja nicht mehr wüssten, ob sie die Netze nach einer öffentlichen Ausschreibung noch betreiben könnten. Sie würden sicher in den letzten Jahren weniger in die Netze investieren, was sich auf deren Zustand negativ auswirken würde.

Nicht anders verhält es sich bei den Wasserrechtskonzessionen, die in der Regel für ganz lange Laufzeiten – siebzig, achtzig Jahre – erteilt werden. Hier braucht es zwischen Konzessionär und den Betreibern ein gutes Vertrauensverhältnis. Es kommt primär nicht mehr auf die rein ökonomischen und finanziellen Kriterien an. Die Verhandlungen sind zudem in diesem Bereich sehr, sehr komplex und langatmig und können nicht in der kurzen Zeit eines Ausschreibungsverfahrens abgeschlossen werden.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Ausnahme von der Ausschreibungspflicht soll um der Klarheit willen in diesen beiden Gesetzen ergänzt oder explizit festgeschrieben werden. An der bisherigen Praxis in den meisten Kantonen und Gemeinden ändert sich eigentlich gar nichts. Es wird also keine materielle Gesetzesänderung vorgenommen. Wir schaffen aber eine klarere, eindeutige Rechtsgrundlage, damit die heutige, gängige Praxis weitergeführt werden kann. Wir beseitigen zudem die Unsicherheiten, die durch das Gutachten der Weko entstanden sind.

Die UREK-NR hat dem Gesetzentwurf am 21. Februar 2011 einstimmig zugestimmt. Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Gesetzesänderungen zuzustimmen. Zu einem Zeitpunkt, in dem unser Land grosse energiepolitische Pläne hat, macht es wirklich keinen Sinn, unnötige Bürokratie aufzubauen.

van Singer Christian (G, VD): Je ne vais pas prolonger la discussion sur un objet où la commission a demandé, à l'unanimité, la modification de la loi. Je veux juste souligner un aspect. La Comco elle-même a suggéré de modifier la loi pour qu'il n'y ait pas besoin de procéder à une mise au concours chaque fois qu'il faut attribuer une concession pour une partie du réseau.

Je ne serai pas plus long et, comme la commission, je vous invite à approuver ce projet.

Killer Hans (V, AG): Ich darf im Namen der SVP-Fraktion über unsere Haltung zur parlamentarischen Initiative



der UREK-NR orientieren. Es ist in dieser Kommission

AB 2011 N 821 / BO 2011 N 821

betreffend Umgang mit Konzessionen der öffentlichen Hand im Energiebereich Handlungsbedarf erkannt worden. Es besteht hier grundsätzlich die Chance, gesetzliche Regelungen zu schaffen, bevor auf der Basis einer Weko-Studie ungeschickte oder ungewollte Präjudizien geschaffen werden.

Die Fachkommissionen von National- und Ständerat waren sich ohne Differenz einig, dass hier eine Situation vorliegt, in welcher der im Wirtschaftsleben eigentlich unbestrittene Grundsatz von Ausschreibung und Wettbewerb wenig bis keinen Sinn macht. Die Beanspruchung von öffentlichem Grund wird in der Regel mittels Konzessionserteilungen festgesetzt. Etwas Unsicherheit ist entstanden, nachdem die Weko in einem Gutachten vom Februar 2010 festgestellt hatte, dass aufgrund des Binnenmarktgesetzes eine Ausschreibungspflicht für die Vergabe von Konzessionen für Stromverteilnetze bestehe. Unter diese Pflicht würden laut Weko auch die Konzessionen für Wasserkraftnutzung fallen. Damit wir nicht noch ein weiteres Beispiel für unnötigen bürokratischen Aufwand kreieren, scheint es absolut logisch, eine saubere gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Konzessionsvergaben unbürokratisch regelt. Dabei ist selbstverständlich, dass dies diskriminierungsfrei und transparent erfolgen soll. Gerade in der sich anbahnenden Zeit der Diskussionen um Energienutzung scheint es uns wichtig, unsere Stromnetze und Wassernutzungsrechte in eigenen Händen zu halten. Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative schaffen wir hier Klarheit.

Investitionen in Wasserkraft und in Übertragungsnetze sind sehr kostenintensiv und dauern lang. Folglich ist es nicht mehr als sinnvoll, wenn wir diese in unserem Land halten, von unserer Wirtschaft tätigen lassen wollen. Durch den Einbezug der Motion Freitag 10.3469 und der Interpellation Lustenberger 10.3510 kann der eigentliche Gedanke der parlamentarischen Initiative, der Gedanke der Regelung der Übertragungsnetze, auch auf die Wassernutzung ausgeweitet werden. Dies scheint uns von der SVP sachgerecht. Packen wir hier also die Chance, im Bereich der Energieproduktion und Stromübertragung die Bürokratieausweitung zu beschränken.

Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion um Zustimmung zur Schaffung einer praxisgerechten, schlanken gesetzlichen Regelung.

Nussbaumer Eric (S, BL): Wettbewerb bei der Zuteilung von Verteil- und Übertragungsnetzen ist ein Unsinn. Wettbewerbliche Ausschreibungen bei Wasserrechtskonzessionen führen in eine Sackgasse. Auch wenn die Weko solchen Wettbewerb in einem Gutachten gefordert hat, ist es richtig, dass wir hier die unnötige Bürokratie verhindern und das Gesetz in diesem Bereich anpassen.

Ist die Gesetzesanpassung nun ein Freipass für Kantone und Gemeinden, unter der Hand und ohne öffentliches Verfahren die Konzessionen zu erteilen? Nein, das ist es nicht. Auch ohne Ausschreibungspflicht für Verteilnetzkonzessionen muss das Verfahren diskriminierungsfrei und insbesondere transparent sein. Die Netzzuteilung war schon bisher Aufgabe der Kantone und Gemeinden, und diese Zuteilung musste schon bisher diskriminierungsfrei erfolgen. Ergänzt wurde das Gesetz nun mit dem Erfordernis, dass die Nichtdiskriminierung nur erreicht werden kann, wenn das Zuteilungsverfahren transparent erfolgt. Wichtig ist auch zu ergänzen, dass bereits nach geltendem Recht das die Konzession erteilende Gemeinwesen die Netzbetreiber mit einem Leistungsauftrag zu einem Netzbetrieb und einer Investitionsplanung im Sinne eines zukunftsfähigen Service public verpflichten kann. Dazu gehört z. B. die Verpflichtung, dass Netzbetreiber ein leistungsfähiges Netz bereitstellen müssen, wenn für die zukünftige Energieversorgung mehr Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen verteilt werden muss. Dazu gehört weiter auch die Verpflichtung des Netzbetreibers, jederzeit Strom aus dezentralen Stromproduktionsanlagen aufzunehmen, und dazu gehört auch die Möglichkeit, den Verteilnetzbetreiber dazu zu verpflichten, Energieeffizienz- und Nachfragesteuerungsmassnahmen für dezentrale Produktionsanlagen zukünftig prioritär zu berücksichtigen.

Bei den Wasserrechtskonzessionen ist eine Ausschreibungspflicht eine noch grössere Bürokratie und würde eine effiziente Projektentwicklung verunmöglichen. Doch auch hier darf es nicht dazu führen, dass einzelne Unternehmen bevorteilt werden. Die Zuteilung einer Wasserrechtskonzession braucht keine öffentliche Ausschreibung, wohl aber ein diskriminierungsfreies und transparentes Verfahren. Dies setzt voraus, dass klare Kriterien bei der Konzessionsvergabe festgelegt werden. Das wird nun im Wasserrechtsgesetz festgeschrieben.

Ich empfehle Ihnen im Namen der SP-Fraktion, diese Gesetzesänderungen anzunehmen.

Leutenegger Filippo (RL, ZH): Der vorliegenden Kommissionsinitiative ist ja ein Gutachten der Wettbewerbskommission vorausgegangen, das haben meine Vorredner schon erwähnt. Diese hat festgestellt, dass Konzessionen zugunsten Privater für die Erstellung, den Unterhalt und den Betrieb elektrischer Verteilanlagen einer



Ausschreibungspflicht gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt unterstehen. Weiter ist die Weko der Meinung, dass auch die Wasserrechtskonzessionen ausschreibungspflichtig wären. Damit die Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Ausschreibung gelöst werden können, schlägt die Weko ein neues Gesetz vor.

Nun führt diese Ausschreibungspflicht zu Widersprüchen. Gemäss Stromversorgungsgesetz muss Swissgrid Eigentümerin des Übertragungsnetzes sein. Unter diesem Umstand lässt sich eine Ausschreibung nicht durchführen, weil es – eben aus der Monopolsituation heraus – keine Dritten gibt, welche die Rechte erwerben könnten. Gäbe es solche, müssten die Rechte im Erwerbsfall übertragen werden, was zu Verzögerungen und zusätzlichen Kosten führen würde. Auch bei den Verteilnetzen sehen wir keine Möglichkeit für die Ausschreibungspflicht, weil wir es mit einem faktischen Monopol zu tun haben. Ein Wettbewerb bei den Netzen ist also gar nicht möglich. Wir wollen ja keine doppelte Infrastruktur, wir wollen den Wettbewerb im Vertrieb und im Handel; das soll von der Weko durch diese Untersuchung nicht behindert werden.

Hinzu kommt, dass die Weko empfiehlt, Konzessionen nur gerade für fünf Jahre zu erteilen und das später generell zu regulieren. Wird nun ein Stromversorger Investitionen tätigen, wenn es nur während fünf Jahren garantiert ist, dass die Investitionen wieder amortisiert werden können? Ich würde sagen: Sicher nicht! Wir müssen der Branche deshalb Versorgungs- und Investitionssicherheit geben, damit in den kommenden Jahren wirklich investiert wird. Und das wird sehr, sehr nötig sein, sonst besteht die Gefahr, dass bis zur Behandlung im Rahmen des Stromversorgungsgesetzes wegen fehlender Rechtssicherheit nicht investiert wird.

Deshalb beantragt Ihnen die FDP-Liberale Fraktion, dieser Initiative zuzustimmen.

Lustenberger Ruedi (CEg, LU): Das Corpus Delicti in dieser Angelegenheit findet sich in meinem Heimatkanton, im Kanton Luzern: Dort entstand in der Agglomeration der Kantonshauptstadt unter den Gemeinden ein gewisser Streit über diese Konzession. Daraufhin hat sich die Weko berufen gefühlt – das ist ihr gutes Recht und auch ihre Aufgabe –, in dieser Angelegenheit wenn auch nicht zu richten, so doch mindestens eine Empfehlung abzugeben. Die Weko hält in ihrem Gutachten fest, dass auch bei der Erneuerung einer Konzession zur Nutzung von öffentlichem Grund und Boden sowie zur Versorgung mit Elektrizität eine Ausschreibungspflicht gegeben sei. Dabei beruft sie sich auf das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995. Dieses Gutachten und diese Empfehlung der Weko haben naturgemäss den Gesetzgebungsmechanismus ausgelöst. Es ist, wenn eine Gesetzeslücke entdeckt ist, in der Tat die Aufgabe der Legislative, diese wenn möglich korrekt und gut zu schliessen – das machen wir mit der heutigen Vorlage.

AB 2011 N 822 / BO 2011 N 822

Ich möchte nicht wiederholen, was meine Vorredner gesagt haben. Eine ganz wichtige Bemerkung hat mein Vorredner, Herr Leutenegger, jedoch gemacht: Es kann wirklich nicht sein, dass man eine solche Konzession auf fünf Jahre erteilt. So geben Sie keine Investitionssicherheit, so geben Sie Investitionsunsicherheit – das können wir uns genau in diesem Bereich in der heutigen Situation auf keinen Fall leisten.

Die CVP/EVP/glp-Fraktion unterstützt die Änderung des Wasserrechtsgesetzes, des Stromversorgungsgesetzes und des Binnenmarktgesetzes. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Änderungen, wie sie die Kommission vorschlägt, zuzustimmen.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Wir haben hier keine Differenzen zu Ihrer UREK und teilen die Auffassung, dass ein Zwang zur Ausschreibung von Stromnetzen und Wassernutzungskonzessionen abzulehnen sei. Die von Ihrer UREK initiierte Änderung des Wasserrechts- und des Stromversorgungsgesetzes schafft deshalb Rechtssicherheit für die Investoren, aber auch hinsichtlich der Abläufe und der Behörden, die im Bereich der Konzessionierung ihre Rolle wahrzunehmen haben. Wir sind aber auch überzeugt, dass die Möglichkeit, eine Ausschreibung vorzunehmen, Sinn macht; sie soll für die zuständige Behörde weiterhin bestehen, wie dies im Gesetzentwurf enthalten ist. Auch unterstützt der Bundesrat selbstverständlich die Festschreibung eines transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens.

Unsere Überprüfung, die wir zuhause der UREK Ende April 2011 vorgenommen haben, hat ergeben, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Einklang mit den Vergabeprinzipien der EU stehen. Das heutige EU-Recht sieht für die fraglichen Konzessionen keine allgemeine, förmliche Ausschreibungspflicht vor. Das ist im Hinblick auf das jetzt in Verhandlung stehende Energieabkommen wichtig, obwohl wir das Resultat natürlich noch nicht kennen und allenfalls die Bestimmungen dann nochmals anzuschauen sind. Auf jeden Fall stehen die heute vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Einklang mit den allgemeinen Grundprinzipien der EU. Der Bundesrat unterstützt daher die Initiative der UREK-NR und empfiehlt Ihnen ebenfalls die Annahme der Vorlage.



*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesgesetz zu einer Änderung des Wasserrechtsgesetzes und des Stromversorgungsgesetzes
Loi fédérale modifiant la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques et la loi sur l'approvisionnement
en électricité**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 10.480/5543)
Für Annahme des Entwurfes ... 148 Stimmen
(Einstimmigkeit)*