

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon zentral 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Bundesamt für wirtschaftliche Landes-
versorgung

energie@bwl.admin.ch

20. November 2024

Verordnung über den Betrieb der Reservekraftwerke zur Erzeugung elektrischer Energie für den Markt in einer schweren Strommangellage; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2024 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zur Verordnung über den Betrieb der Reservekraftwerke zur Erzeugung elektrischer Energie für den Markt in einer schweren Strommangellage Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Gelegenheit und verweist auf das beiliegende ausgefüllte Antwortformular.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Beilage

- Antwortformular

Vernehmlassung: Verordnung über den Betrieb der Reservekraftwerke zur Erzeugung elektrischer Energie für den Markt in einer schweren Strommangellage

Procédure de consultation sur le projet d'ordonnance sur l'exploitation des centrales de réserve destinées à la production d'énergie électrique pour le marché en cas de pénurie grave d'électricité

Procedura di consultazione sul progetto di ordinanza sull'esercizio delle centrali di riserva per la produzione di energia elettrica destinata al mercato in caso di grave penuria

Organisation / Organizzazione	Regierungsrat des Kantons Aargau
Adresse / Indirizzo	Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	20. November 2024

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

Omar Ateya, Fachspezialist Energiewirtschaft, omar.ateya@ag.ch, 062 835 28 90

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

Aufgrund der vom Bund, den Kantonen und Privater ergriffenen Massnahmen und auch als Folge aussergewöhnlich milder Winter 2022/23 sowie 2023/24, konnte eine Energiemangellage in der Schweiz abgewendet werden. Doch das fehlende Stromabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sowie der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, erfordern eine erhöhte Wachsamkeit und Massnahmen in Bezug auf die Versorgungssicherheit. Die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen einer Strommangellage wären ausgeprägt und in ihrer Gänze a priori unbekannt. Daher erachtet es der Regierungsrat als angemessen, vorsorglich den Betrieb von Reservekraftwerken in einer Verordnung (im Folgenden ResKWV) zu regeln, um eine schwere Mangellage abzuwenden oder eine bereits eingetretene rasch in den Griff zu kriegen.

Aus Sicht Energiewirtschaft ergeben sich insbesondere folgende Bedenken und Einwände:

- a) Solange ein Reservekraftwerk tatsächlich als solches bezeichnet und bewilligt wird, darf es vor einer Mangellage (wenn andere, reguläre Kraftwerke im Markt ebenfalls produzieren) grundsätzlich nicht am Markt produzieren. Sollte dies zur Abwendung einer unmittelbar bevorstehenden Mangellage notwendig sein, ist bei einer Produktion des Reservekraftwerks am Markt sicherzustellen, dass diese nicht marktverzerrend wirkt. Hierfür sind flankierende Massnahmen durch die eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) als Regulator vorzusehen, namentlich sind die Gebote zum jeweiligen stündlichen Day-Ahead Markträumungspreis (allenfalls OTC, nach Auktionsresultat EPEX Spot) einzureichen.
- b) Zudem darf es nicht sein, dass Schweizer Bilanzgruppenverantwortliche ihren inländischen Bedarf mit fossil-thermischen Kraftwerken decken, um allenfalls freiwerdende eigene, flexible Produktionskapazitäten kurzfristig für Exporte in höherpreisige Länder (beispielsweise Italien oder Frankreich) zu verwenden.
- c) Die nationale Netzbetreiberin Swissgrid sollte nicht am Markt agieren (regulatorische Entflechtung Netze – Produktion/Handel).
- d) Sofern ein Reservekraftwerk die geltenden rechtlichen Bestimmungen betreffend Lärm, Emissionen, etc. einhält, kann zugelassen werden, dass dieses zu einem späteren Zeitpunkt regulär am Markt produzieren kann. Dies setzt unter anderem voraus, dass es nicht mehr als Reservekraftwerk bezeichnet wird und seine Funktion als solches verloren hat.

Die Notwendigkeit der Angebotserhöhung für den Markt (zusätzlich zur Verordnung über die Errichtung einer Stromreserve für den Winter [Winterreserververordnung, WResV]) sowie die Erforderlichkeit, Teile des Luftreinhalterechts auf unbestimmte Zeit als nicht anwendbar zu erklären ("Schubladen-Verordnung" ohne Angabe einer Gültigkeitsdauer), wird nicht nachvollziehbar und plausibel dargelegt.

Aus Sicht Luftreinhaltung ergeben sich insbesondere folgende Bedenken und Einwände:

- a) Die Nichtanwendbarkeit der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen in Anhang 2, Ziffern 834 und 836 Abs. 1 der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) (Art. 3 Bst. b) steht im Widerspruch mit der Bestimmung in Art. 4 ResKWV, wonach die Emissionen von Stickoxiden und Kohlenmonoxid so weit zu begrenzen sind, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist: Anhang 2, Ziffern 834 und 836, Abs. 1 der LRV entspricht dem Vorsorgeprinzip und erfüllt "...technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar...".

- b) Gesetzesbestimmungen können nicht per Verordnung abgeändert oder ausser Kraft gesetzt werden. Demnach gelten insbesondere Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) "Verschärfte Emissionsbegrenzungen", Art. 17 Abs. 1 "Erleichterungen", Abs. 2 "Nicht Überschreiten von Immissionsgrenzwerten", Art. 41 Abs. 4 "Vollzugskompetenzen des Bundes" und Art. 44a "Massnahmenpläne" unverändert. Infolgedessen erhalten LRV, Art. 2 Abs. 5 "Übermässige Immissionen", Art. 5 "Verschärfte Emissionsbegrenzungen" sowie Art. 31 ff. "Massnahmenplan" ihre Gültigkeit. Darauf abgestützte kantonale Bestimmungen können nicht ausser Kraft gesetzt werden.
- c) Für die Erteilung einer Betriebsbewilligung ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zuständig (Art. 5 ResKWV). Der Vollzug wird jedoch nicht geregelt, beziehungsweise den Kantonen überlassen. Dieses Vorgehen ist weder praxistauglich noch vereinbar mit einer kohärenten Kompetenzordnung nach Art. 41 USG ("Vollzugskompetenzen des Bundes", siehe oben). Demgemäss sind die Kantone anzuhören; überdies sind deren Umweltschutzmassnahmen zu berücksichtigen (Luft, Lärm, Boden, aber auch der Einsatz konformer Tankanlagen, welche dem Stand der Technik entsprechen und für die gültige Prüfdokumente vorliegen müssen).
- d) Es fehlen Angaben zu Beginn und Ende der hier zur Vernehmlassung stehenden Verordnung; die Verordnung soll im Bedarfsfall in Kraft gesetzt werden ("Schubladen-Verordnung"), ohne dass eine maximale Geltungsdauer festgelegt wird. Erleichterungen sind nach Art. 17 USG (siehe oben) möglich, wenn eine Sanierung im Einzelfall unverhältnismässig ist. Dies bedeutet, dass die Verhältnismässigkeit im Einzelfall und nicht am Umstand einer generellen Mangellage allgemein zu beurteilen ist. In der Praxis orientieren sich Erleichterungen am Sanierungsaufwand, erzielten Nutzen, eingesparten Kosten, und Mehreinnahmen. Sie werden befristet und nicht wiederkehrend gewährt. Insbesondere sollen sich dadurch keine Wettbewerbsverzerrungen und Vorteile gegenüber der Konkurrenz ergeben, die bei der Stromproduktion für den Markt mit grosser Gewissheit zu erwarten sind. Bei Reservekraftwerken ist die Einhaltung der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen der LRV technisch möglich. Im Hinblick auf die Langfristigkeit der vorliegenden Verordnung und der Systemrelevanz der Sicherstellung der Stromversorgung, ist die Sanierung von Reservekraftwerken innert angemessener Frist als verhältnismässig zu beurteilen, so dass keine oder nur kurzzeitige Erleichterungen zu gewähren sind. Für bestehende Reservekraftwerke kann eine Sanierung bereits heute in die Wege geleitet werden. Neue Anlagen können ohne Erleichterungen bewilligt und in Betrieb gesetzt werden.

Daraus ergeben sich folgende Anträge:

Erleichterung (mildere Emissionsbegrenzungen)

1) Bestehende Anlagen

Unter der Voraussetzung, dass keine übermässigen Immissionen zu erwarten sind, darf eine Bewilligung für einen *"nicht LRV-konformen Betrieb eines Reservekraftwerks zur Erzeugung elektrischer Energie für den Markt in einer schweren Strommangellage"* unter Anhörung des Standortkantons mit der Auflage erteilt werden, dass eine Herstellung des LRV-konformen Betriebs in Abstimmung mit der Gültigkeitsdauer der WResV bis spätestens zum 31. Dezember 2026 zu erfolgen hat.

2) Neuanlagen

Für Neuanlagen können keine Erleichterungen gewährt werden.

Aus juristischer Sicht hat der Regierungsrat insbesondere zu Artikel 3 ResKWV folgende eingehendere Bemerkung:

Bei Ausarbeitung vorliegender "Schubladen-Verordnung" liegt keine (gesetzliche) Not- oder Sonderrechtssituation vor. Die Zeit seit Inbetriebnahme und bis zur Ausserbetriebsetzung beziehungsweise dem Rückbau der temporären Reservekraftwerke wie Birr oder der Inkraftsetzung der vorliegenden Verordnung ist ausreichend, um (verfassungskonformes) Gesetzesrecht durch das Parlament beschliessen zu lassen. Auch wenn diese Verordnung über 2026 hinaus in der Schublade ruhen sollte, bleibt es immer eine einzige zusammenhängende rechtliche Phase von Notrecht. Der Regierungsrat hat schon zu Beginn betont, dass eine Ausserkraftsetzung von ordentlichem Recht höchstens für drei bis vier Jahre möglich, respektive akzeptabel ist (was auch der Vertragsdauer des temporären Reserve- beziehungsweise Notkraftwerks Birr entspricht). Auch darf bei Verhältnismässigkeitsprüfungen nicht jedes Mal ein eigener Zeitabschnitt betrachtet werden und gestützt darauf die Verhältnismässigkeit von Umweltmassnahmen abgelehnt werden (etwa, falls die Verordnung nur für zwei bis drei Jahre gelten sollte). Dies ergibt sich aus Sicht des Regierungsrates implizit auch aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu Birr. Das gilt insbesondere hier, wo nur auf den Minimalstandard des Vorsorgeprinzips abgestellt werden soll. Es ist nach Rechtsauffassung des Regierungsrats nicht zulässig, Gesetzesrecht, wie die zweite Stufe des Immissionsschutzkonzepts (Verschärfungen gemäss Art. 11 Abs. 3 USG), oder die Regelungen zu Erleichterungen (Art. 17 USG) oder zu Massnahmenplänen (Art. 44a USG) längerdauernd durch den Bundesrat ausser Kraft setzen, beziehungsweise für nicht anwendbar erklären zu lassen.

Zudem wird die Auffassung nicht geteilt, dass der Bundesrat aufgrund der gleichen Normstufe das Recht hat, ordentliche Verordnungsbestimmungen aufzuheben, denn die betroffenen Bestimmungen fliessen aus einer Pflicht im Gesetz (USG) und in der Verfassung.

Der Regierungsrat ist nicht einverstanden, dass das temporäre Reservekraftwerk Birr nach 2026 weiterbetrieben werden kann, wenn es lediglich gelockerte Umweltbestimmungen einhält. Das Kraftwerk müsste die geltenden ordentlichen Umweltvorschriften einhalten (Lärm, Luft, Gewässerschutz etc.). Darauf hat er mehrfach hingewiesen, zum Beispiel in seinem Schreiben an den Generalsekretär des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) oder in seiner Antwort auf die (22.322) Interpellation der FDP-Fraktion (Sprecher Adrian Meier, Menziken) vom 15. November 2022 betreffend Neubau und Betrieb des Notkraftwerks Birr.

Im Übrigen stellt sich dem Regierungsrat die Frage, wieso nicht alle sinngemäss nachrangigen Bestimmungen aus der WResV explizit für nicht anwendbar erklärt werden. Der Regierungsrat interpretiert das so, dass diese Verordnung lex specialis ist und der WResV auch dann vorgehen wird, wenn jene revidiert oder erneuert werden sollte (und somit neueres Recht wäre).

Den Standortkantonen von Reservekraftwerken kommt bei der Bewilligung eine Schlüsselrolle zu, weshalb diese durch den Bund frühzeitig und eng einzubeziehen sind.

Die Vorlage des Bundes wird vom Regierungsrat grundsätzlich unterstützt. Jedoch ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Vorlage in einigen zentralen juristischen und umweltrechtlichen Punkten Schwächen aufweist, die es zu korrigieren gilt.

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
Art. 1	Beibehalten	Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, dass auf die WResV verwiesen und damit implizit auf Zweistoffanlagen gesetzt wird.
Art. 2 Abs. 2	Beibehalten	In einer schweren Mangellage oder einer drohenden solchen ist der Aufrechterhaltung der Stromversorgung grösste Priorität beizumessen, um weiterreichende und schädliche Folgen abzuwenden. Aus diesem Grund ist es notwendig, die Reservebildung in der Prioritätenordnung nach hinten zu verschieben und Reservekraftwerke gezielt zur Angebotsdeckung einzusetzen.
Art. 2	Neuer Abs. 3: <u>Es sind vorgängig und begleitend Interventionsmassnahmen (z.B. Verbrauchslenkung) oder auf Wirtschaftlichkeit basierende freiwillige Massnahmen (zum Beispiel Auktionen zur Verbrauchseinschränkung) zu ergreifen.</u>	Nur im erläuternden Bericht und mit dem unbestimmten Vorbehalt "grundsätzlich" steht, dass Interventionsmassnahmen gestützt auf das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG; SR 531) vor und parallel zum Einsatz der Reservekraftwerke ergriffen werden müssen. Das genügt aus Sicht des Regierungsrats nicht und ist rechtlich wiederum einem hohen Anfechtungs- und Aufhebungsrisiko bezüglich der Bewilligungen ausgesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat des Weiteren nicht nur den fehlenden Nachweis einer Mangellage, sondern auch die fehlende tatsächliche und folgenreiche Interessenabwägung durch den Bundesrat gerügt. Der Regierungsrat hatte bereits früher (noch vor dem Reservekraftwerk Birr) – ebenso wie später das BVGer – gefordert, dass mit Öl oder Gas betriebene Reservekraftwerke erst als ultima ratio eingesetzt werden dürfen. Dass Interventionsmassnahmen, wie im Bericht behauptet, ohne gleichzeitigen Einsatz der Reservekraftwerke nicht akzeptiert würden, ist kein Argument mit einer Rechtsgrundlage. Dies mag nachvollziehbar sein, wenn ein Reservekraftwerk die geltenden

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
		ordentlichen Vorschriften namentlich zum Schutz der Menschen und der Umwelt einhält (zu deren Betrieb dieses "Notrecht" aber nicht notwendig wäre).
Art. 3 Bst. b	streichen	Die Erforderlichkeit, Teile des Luftreinhalterechts auf unbestimmte Zeit als nicht anwendbar zu erklären ("Schubladen-Verordnung" ohne Angabe einer Gültigkeitsdauer), wird nicht nachvollziehbar und plausibel dargelegt. Sie widerspricht den Vorsorge- und Schutzbestimmungen des USG und ist praxisfremd. Siehe auch Punkte a) und d) unter "Bedenken und Einwände Luftreinhaltung".
Art. 4 Titel	Titel ergänzen: Emissionsbegrenzungen - <u>Erleichterungen</u>	Es geht um Erleichterungen im Einzelfall und keinen grundsätzlichen Beschluss zu Emissionsbegrenzungen (siehe Art. 17 USG).
Art. 4	Bestehenden Text streichen Die Emissionen von Stickoxiden und Kohlenmonoxid sind so weit zu begrenzen, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.	Siehe Punkte a) und d) unter "Bedenken und Einwände Luftreinhaltung". Für Stickoxide und Kohlenmonoxid gilt nur das offen formulierte Vorsorgeprinzip. Damit wird (bei der Luft) vom System von konkreten vorsorglichen Emissionsgrenzwerten abgewichen und es gelten keine verschärften Emissionsgrenzwerte. Das widerspricht nach Auffassung des Regierungsrats dem Gesetzesrecht und muss daher (wie in den allgemeinen Ausführungen dargelegt) zeitlich eng befristet sein. Vorliegend ist aber offen, wie lange (absolut oder relativ zur Geltung der bisherigen Regelungen) die Verordnung gelten soll. Der Regierungsrat bezweifelt stark, dass diese Blankovollmacht an den Bundesrat rechtskonform beziehungsweise gerichtsbe-

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
		ständig ist. Das ist bei der Inkraftsetzung und der Geltungsdauer zu berücksichtigen. Zudem wird das per se bereits durch LRV abgedeckt.
Art. 4	Neuformulierung: a) <u>Unter der Voraussetzung, dass keine übermässigen Immissionen zu erwarten sind, dürfen die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen für Stickoxide und Kohlenmonoxid bei bestehenden Reservekraftwerken im Sinne der WResV bis längstens 31.12.2026 gemildert werden.</u> b) <u>Für Neuanlagen können keine Erleichterungen gewährt werden.</u>	Gemäss dem erläuternden Bericht handelt es sich bei den bestehenden Anlagen um Birr, Monthey und Cornaux, diese dürfen gestützt auf die WResV bis längstens 31. Dezember 2026 in einem nicht LRV-konformen Betrieb betrieben werden. Spätestens ab 1. Januar 2027 müssen diese Anlagen LRV-konform betrieben werden. Es bleibt somit genügend Zeit, diese Anlagen im Sinn der Umweltschutzgesetzgebung zu ertüchtigen. Gemäss Art. 17 Abs. 1 USG dürfen die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen bei Erleichterungen im Einzelfall nicht überschritten werden. Bevor eine stationäre Anlage oder eine Verkehrsanlage, aus der erhebliche Emissionen zu erwarten sind, errichtet oder saniert wird, kann die Behörde vom Inhaber eine Immissionsprognose verlangen (Art. 28 LRV, Immissionsprognose). Die Einhaltung der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen der LRV ist für neue Anlagen verhältnismässig.
Art. 5 Abs. 3	Streichen: Kantonale und kommunale Bestimmungen zur Abwärmenutzung, zur Luftreinhaltung zum Lärmschutz und zu Beschränkungen der Betriebsdauer sind nicht anwendbar.	

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
	Neue Bst. a und b: <u>a) Das UVEK hört die betroffenen kantonalen Umweltbehörden an und berücksichtigt die kantonalen Umweltschutzmassnahmen.</u> <u>b) Die Bewilligung wird der jeweiligen kantonalen Luftreinhaltebehörde mitgeteilt.</u>	Siehe in den allgemeinen Bemerkungen Punkt b) unter "Bedenken und Einwände Luftreinhaltung" Siehe in den allgemeinen Bemerkungen Punkt c) unter "Bedenken und Einwände Luftreinhaltung"
Art. 5	Erläuternden Bericht ergänzen	Die Anlagen müssen ihren Zweck schnell und zielgerichtet erfüllen. Im erläuternden Bericht ist deshalb explizit darauf einzugehen, dass eine Bewilligung vor allem in einer <u>bestehenden</u> schweren Mangellage unverzüglich und (unter Wahrung der übergeordneten rechtlichen Bestimmungen) mit dem prioritären Fokus auf Wiederherstellung einer stabilen Versorgungslage zu erfolgen hat. Lit. a bis c sind entsprechend festzulegen — auch vor dem Hintergrund, dass die Eintretenshäufigkeit eines solchen Ereignisses als gering zu werten ist.
Art. 11 Abs. 2	Präzisieren: Sie gilt bis zum <u>31.12.2026</u>	Es geht um Reservekraftwerke gemäss WResV. Die WResV ist bis zum 31. Dezember 2026 befristet.