



2022.04868

P.P. CH-1951
Sion **A**

Poste CH SA

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne



Références JF/JNG
Date 16 novembre 2022

Sécurité de l'approvisionnement en électricité : ordonnance sur l'utilisation de centrales de réserve pour l'hiver 2022/2023

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous avoir offert l'opportunité de nous prononcer sur la consultation citée en marge et tenons à vous faire part des considérations suivantes.

I. Appréciation générale

Le 7 septembre 2022, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur l'instauration d'une réserve hydroélectrique (OIRH) et fixé son entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2022. Par la présente révision totale de l'OIRH, le Conseil fédéral entend compléter la réserve d'électricité pour l'hiver en mettant à disposition des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours en sus de la réserve hydroélectrique dans une nouvelle ordonnance désormais intitulée « Ordonnance sur la réserve hivernale (OIRH) ».

De manière générale, nous saluons cette proposition de révision qui permet de renforcer l'approvisionnement en électricité de la Suisse pour parer aux situations exceptionnelles de pénurie. Nous rappelons toutefois que la réserve ne constitue pas un moyen permettant d'améliorer la situation de l'approvisionnement en électricité à long terme, le développement des énergies renouvelables en Suisse devant être accéléré sans relâche.

S'agissant de la réserve hydroélectrique, nous soutenons la prise de position de la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) qui rappelle que cette réserve ne doit entraîner aucune influence sur les prestations convenues dans les actes de concession entre les collectivités publiques qui disposent de la force hydraulique et les concessionnaires.

II. Commentaires par article

1. Art. 1

Le projet ne prévoit pas de mesures de gestion de la demande d'électricité, seules des mesures concernant la production étant abordées. Or, comme l'a montré la première mise aux enchères de la réserve de force hydraulique, les coûts de cette réserve sont très élevés. Aussi, à l'instar de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), nous proposons d'examiner si une mise aux enchères de mesures visant à réduire la demande en électricité permettrait de limiter les coûts inhérents à la constitution d'une réserve hivernale.



2. Art. 7 Première constitution de la réserve complémentaire composée de centrales de réserve et extension ultérieure

L'art. 7 prévoit notamment qu'une première réserve complémentaire doit être constituée et mise en œuvre pour février 2023. La participation à la constitution de cette réserve est ouverte aux exploitants de centrales fonctionnant au gaz ou avec d'autres agents énergétiques et de groupes électrogènes de secours. À ce titre, le rapport explicatif mentionne la possibilité d'assouplir partiellement les prescriptions relevant du droit de l'environnement pour certaines de ces installations jusqu'à l'hiver 2026. Or, si l'urgence liée à la constitution d'une réserve pour l'hiver 2023 justifie d'alléger les valeurs limites d'émission jusqu'en mai 2023, nous estimons que pour les prochains hivers, les installations peuvent être adaptées auxdites prescriptions. Aussi, nous sommes d'avis que les allègements des valeurs limites d'émission doivent être limités dans le temps jusqu'en mai 2023.

3. Art. 15 Marche à suivre concernant le recours à la réserve

L'art. 15 al. 1 prévoit que l'EICOM fixe la coordination entre la réserve hydroélectrique sans toutefois préciser à quel moment quelle technologie sera utilisée dans quelles conditions. À ce titre, nous sommes d'avis que les critères pour la marche à suivre concernant le recours à la réserve doivent être définis en temps réel et qu'il faut laisser à l'EICOM la flexibilité nécessaire d'activer les réserves de manière à ce que le système global reste aussi stable que possible.

S'agissant de l'art. 15 al. 2, il énumère les principaux objectifs et critères à prendre en compte dans le cadre de la marche à suivre concernant le recours à la réserve. S'il tient certes compte des effets sur l'environnement lors de la détermination de l'ordre du recours aux réserves, les coûts bas bénéficient d'une pondération plus importante que les conséquences environnementales dommageables ou nuisibles. Or, nous sommes d'avis qu'il faut éviter de préférer une installation dont les émissions sont nettement plus importantes ou plus nocives uniquement pour des motifs économiques. Aussi, à l'instar de l'EnDK, nous proposons que les effets sur l'environnement (al. 2 let. d et let. e ch. 6) soient privilégiés par rapport au maintien des coûts bas (al. 2 let. c.) et que l'autorité cantonale compétente pour l'exécution des prescriptions environnementales soit impliquée suffisamment tôt dans la prise en compte de l'importance environnementale et dans la définition et la priorisation des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours.

4. Art. 17 Indemnisation en cas de recours à la réserve

En vue d'une exploitation à long terme des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours, qui ne peut être exclue en l'état actuel des connaissances, mais aussi pour une utilisation temporaire et de courte durée jusqu'en mai 2023, des mesures de réduction des émissions sont possibles, voire nécessaires et techniquement réalisables. La mise à niveau des installations est liée à des coûts dont l'indemnisation doit être examinée et rendue possible. Le principe d'égalité doit être pris en compte de manière appropriée. Les installations existantes qui sont exploitées conformément à la loi et dont la construction et l'exploitation ont entraîné et entraînent encore des dépenses ne doivent pas faire l'objet d'une inégalité de traitement à leur détriment, ce qui entraînerait en fin de compte des inconvénients indésirables en termes de concurrence. Il convient de se demander si le montant de l'indemnité peut tenir compte de manière appropriée des dépenses supplémentaires liées à l'acquisition et à l'exploitation d'installations existantes et conformes à l'environnement.

Nous sommes d'avis que l'indemnisation des mesures environnementales ordonnées par les autorités doit être reprise de manière appropriée en tenant compte du principe d'égalité et des prestations environnementales déjà effectuées.

5. Art. 19 Coûts et financement

Au chapitre 2 « Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres pour la Confédération, les cantons et les communes », il est fait référence à un surcroît de travail lié à l'exécution des dispositions prévues. Les cantons, en particulier les cantons d'implantation, devront faire face à des dépenses considérables dont le financement n'est pas toujours couvert par les règlementations sur la perception d'émoluments existantes. Aussi, nous sommes d'avis que l'art. 19 doit être modifié pour que les charges administratives supplémentaires requises pour assumer les tâches d'exécution qui ne sont pas déjà couvertes soient remboursées.

6. Art. 24 Modification d'autres actes

Même si nous sommes favorables aux modifications proposées à l'art. 24, nous sommes d'avis que cet article doit encore prévoir expressément une suspension temporaire tant des prescriptions relatives à la protection de l'air et à la protection contre le bruit que des dispositions cantonales relatives à l'utilisation des rejets thermiques tel qu'énoncé dans le rapport explicatif.

Au reste, nous vous informons soutenir intégralement les prises de position de la CGCA du 7 novembre 2022 et de l'EnDK du 14 novembre 2022.

Par ailleurs, nous vous communiquons volontiers les coordonnées de la personne à qui vous pouvez adresser vos questions : M. Joël Fournier, chef du Service de l'énergie et des forces hydrauliques (tél. 027 606 31 05 - joel.fournier@admin.vs.ch).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Roberto Schmidt



Le chancelier

Philipp Spörri

Annexes Prise de position de la CGCA du 7 novembre 2022
Prise de position de l'EnDK du 14 novembre 2022

Copie à mohamed.benahmed@bfe.admin.ch
martin.michel@bfe.admin.ch



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

VIA MAIL

Bundesamt für Energie
3003 Bern

mohamed.benahmed@bfe.admin.ch / martin.michel@bfe.admin.ch

Chur, den 07. November 2022

Entwurf für Winterreserveverordnung (E-WResV)

VERNEHM L A S S U N G

Sehr geehrter Herr Direktor

Sehr geehrte Damen und Herren

Nach Einsicht in die vorerwähnten Vernehmlassungsunterlagen nimmt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), bestehend aus den Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Wallis, gerne wie folgt Stellung:

I. EINLEITENDE BEMERKUNG

Unsere Konferenz beschränkt sich auf eine Stellungnahme zum wasserkraftbezogenen Inhalt des E-WResV. Zu weiteren Inhalt des Entwurfes äussert sich unsere Konferenz nicht.

II. STELLUNGNAHME

- 1 Wie im «Erläuternden Bericht» zum E-WResV ausgeführt, handelt es sich beim Entwurf um eine Erweiterung der Verordnung zur Wasserkraftreserve (WResV), die ja bereits in Kraft steht. Die Erweiterung betrifft aber die Bestimmungen zu den weiteren Reservekraftwerken und Notstromgruppen, zu denen wir – wie vorstehend dargelegt – keine Aussagen machen.
- 2 Art. 2 Abs. 2 der Entwurfs-Verordnung über die Errichtung einer Stromreserve für den Winter (Winterreserveverordnung, WResV) hält bezüglich Eckwerte u.a. fest, dass dafür vom ausserordentlichen Fall ausgegangen wird, dass der Import von Elektrizität nur sehr beschränkt möglich ist und gleichzeitig die Erzeugung im Inland tief und die Last hoch sind. Gemäss Art. 16 Abs. 1 der WResV steht die Stromreserve sodann zum Abruf frei, wenn an der Strombörse für den Folgetag die nachgefragte Menge Elektrizität das Angebot übersteigt (fehlende Marktträumung). Situationen mit beschränktem Angebot, aber hoher Nachfrage führen zu extrem hohen Preisen. Dementsprechend fallen die Kosten für eine Winterreserve hoch aus. Gemäss Erläuternder Bericht des UVEK zur WResV vom Oktober 2022 wird nach groben Schätzungen für die Zeitperiode von Winter 2022/23 bis Winter 2025/26 insgesamt von rund 2,2 Mrd. Franken ausgegangen (4 Winter, entsprechend 550 Mio. Fr./J), was das Netznutzungsentgelt um durchschnittlich rund 1 Rp./kWh erhöhen würde. Zum Vergleich: Die Ende Oktober 2022 durch

Präsident: Regierungsrat Kaspar Becker
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming

Swissgrid durchgeführte Auktion für die Wasserkraftreserve im kommenden Winter umfasst 400 Mio. kWh und Gesamtkosten von 296 Mio. Euro (im Rahmen der Ausschreibung sind 149 Gebote über 672 Mio. kWh eingegangen). Der Durchschnittspreis der vorgehaltenen Energie beträgt demnach 739.97 Euro/MWh; bei einem Abruf kämen noch die zu bezahlenden Energiepreise dazu.

- 3 Daraus wird ersichtlich, dass die Winterreserve, bzw. die damit verbundene "Versicherung" **mit sehr hohen, jährlich wiederkehrenden Kosten** verbunden ist, solange es nicht gelingt, die Angebotsseite auszubauen. **Statt die Gelder zur Finanzierung einer kostspieligen «Versicherung» zu verwenden, sollten sie möglichst rasch für einen Stromproduktionszubau verwendet werden** (bei PV und Wind wurden durchs eidg. Parlament bereits erste Sofortmassnahmen beschlossen, bei der Wasserkraft bisher nur für den Höherstau von Grimsel). Bereits bewilligte, aber wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit zurückgestellte Wasserkraftprojekte sollten ebenfalls rasch in den Genuss von Förderbeiträgen kommen, damit auch diese realisiert werden. **Im Weiteren sollten bis zum Erreichen der Zubauziele der verschiedenen Stromproduktionstechnologien ein "Bestandesschutz" bestehender Stromproduktionen gesetzlich vorgegeben werden, damit die bereits "ungenügenden" Stromproduktionskapazitäten in den kommenden Jahren nicht zusätzlich reduziert werden;** dies würde die aktuell schwierige Situation nämlich weiter verschärfen.
- 4 Schliesslich unterstreichen wir erneut,
 - **dass diese und künftige Bestimmungen zur Wasserkraftreserve keinerlei Eingriffe in die zwischen den verleihungsberechtigten Gemeinwesen (Gemeinden, Korporationen, Kantone) und Konzessionären konzessionsvertraglich vereinbarten Leistungen zur Folge haben dürfen.** Wir sehen derzeit keine solche Eingriffe, unterstreichen diese Forderung aber auch mit Blick in die Zukunft;
 - **dass es die Frage der ausreichenden Stromversorgung im Winter keine vorübergehende Herausforderung darstellt, sondern von längerer Dauer sein wird;**
 - **dass die Gebirgskantone bereit sind, die Belastung durch Energieinfrastrukturen für erneuerbare Energien zu tragen (Wasserkraftwerke, Solaranlagen), nicht jedoch solche für Gasreservekraftwerke.** Dies, weil die Belastung durch die erwähnten Infrastrukturen bereits ein beachtliches Mass erreicht und eine weitere Konzentration von Produktionseinheiten mit hoher Leistung in einem begrenzten Gebiet die Versorgungssicherheit des Landes gefährden kann.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

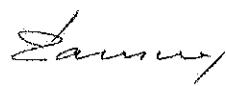
REGIERUNGSKONFERENZ DER GEBIRGSKANTONE

Der Präsident:



Kaspar Becker, Regierungsrat

Der Generalsekretär:



Fadri Ramming



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Per Email an: mohamed.benahmed@bfe.admin.ch;
martin.michel@bfe.admin.ch

Bern, 14. November 2022¹

Vernehmlassung zur Verordnung über den Einsatz von Reservekraftwerken für den Winter 2022/2023

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrter Herr Benahmed, sehr geehrter Herr Michel

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2022 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung des o.g. Verordnungsentwurfs teilzunehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit. Die vorliegende Stellungnahme wurde in Zusammenarbeit mit der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltkonferenz erstellt.

I. Allgemeine Beurteilung

Die EnDK begrüßt die Verordnungsvorlage im Grundsatz, die ergänzend zur bestehenden Wasserkraftreserve die Vorhaltung weiterer Reservekraftwerke zur Stärkung der Versorgungssicherheit im Winter vorsieht. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Reserve kein Mittel zur langfristigen Verbesserung der Versorgungssituation ist, sondern nur in kurzfristigen Notsituationen zum Einsatz kommt. Sie ist kein Mittel zur Behebung einer drohenden, länger andauernden Energiemangellage. Der Ausbau der erneuerbaren Energien im Inland muss deshalb mit aller Kraft vorangetrieben werden.

Was die Winterreserve angeht, so muss aus Sicht der EnDK dringend geklärt werden, wie die Abrufreihenfolge und die Kriterien zum Abruf der einzelnen Reserven definiert sind. Dabei ist insbesondere auch die Verfügbarkeit der Brennstoffe zu beachten. Gleichzeitig muss auch das Zusammenspiel mit den verbrauchsseitigen Massnahmen zeitnah geklärt werden. Insbesondere die relativ milden Massnahmen, wie etwa Verbrauchsbeschränkungen im öffentlichen Raum oder im Privatbereich (Schaufensterbeleuchtung, private Saunen etc.) sind frühzeitig zu treffen – und zwar *bevor* wertvolle Energie aus der Hydroreserve angezapft wird oder umweltschädigende Reservekraftwerke angeworfen werden.

Die Beschaffung der verschiedenen Reserven, insbesondere der Hydroreserve, ist sehr teuer. Deshalb schlagen wir vor, zu prüfen, ob eine Auktionierung der Nachfragerreduktion günstiger zu realisieren wäre und ob im Hinblick auf den Winter 2023/2024 eine solche, mindestens ergänzend zu den Produktionsreserven, eingerichtet werden könnte. Sie könnten die Kosten für die Versicherungslösung insgesamt senken.

Die Kantone befürworten, dass die Vorlage neben mit Gas oder anderen Energieträgern betriebenen Kraftwerken auch die Kontrahierung von Notstromaggregaten vorsieht. Auf dieses vorhandene Potenzial sollte in Knappheitssituationen zurückgegriffen werden. Der Einbezug der Notstromaggregate hat jedoch Auswirkungen auf den Vollzug von kantonalen Energie- und Umweltvorschriften, insbesondere Vorgaben zur verpflichtenden Abwärmenutzung. In der Verordnung muss aus unserer Sicht eine Bestimmung eingefügt werden, wonach diese kantonalen Vorgaben temporär ausser Kraft gesetzt werden.

Nachfolgend nehmen wir zu einzelnen Aspekten des Entwurfs Stellung.

¹ Aktualisierte Version im Vergleich zur ersten Version vom 10.11.2022.

II. Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der Vorlage

1. Übersteuerung der kantonalen Energie- und Umweltgesetzgebungen (Art. 13)

Damit Reservekraftwerke und/oder Notstromgruppen zur Verhinderung einer Strommangellage zum Einsatz kommen können, müssen die kantonalen Bestimmungen zur Abwärmenutzung angepasst oder übersteuert werden.

Mit Ausnahme des Kantons Uri haben alle Kantone Bestimmungen zur fachgerechten und vollständigen Abwärmenutzung bei mit fossilen Brennstoffen betriebenen Elektrizitätserzeugungsanlagen gemäss Teil K der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (Art. 1.43 Abs. 1-3, MuKEEn 2014) in ihre kantonalen Energiegesetze aufgenommen. Auch bei mit erneuerbaren Brennstoffen betriebenen Elektrizitätserzeugungsanlagen ist die entstehende Wärme fachgerecht und weitgehend zu nutzen.

Die Erstellung von Anlagen zur Notstromerzeugung sowie deren Betrieb für Probeläufe von höchstens 50 Stunden pro Jahr ist ohne Nutzung der im Betrieb entstehenden Wärme zulässig (Art. 1.43 Abs. 4, MuKEEn 2014).

Das heisst, sowohl der Betrieb von fossil betriebenen Reservekraftwerken wie auch der Betrieb von Notstromaggregaten während mehr als 50 Stunden ist gemäss diesen kantonalen Vorgaben nicht zulässig (auch Notstromaggregate dürfen nur bei Vorliegen eines Stromausfalls länger als 50 Stunden ohne Abwärmenutzung betrieben werden). Soll dies zur Verhinderung einer Energiemangellage ermöglicht werden, muss der Bund diese kantonalen Bestimmungen per Notverordnung unter Berufung auf eine unmittelbar bevorstehende Mangellage ausser Kraft setzen.

Überdies enthalten in mehreren Kantonen die Umweltgesetzgebungen Bestimmungen zum Betrieb von Anlagen zur Stromerzeugung aus Verbrennungsmotoren mit unterschiedlichen Brennstoffen (Diesel, Heizöl, Gas, Holz, etc). Sie sind teils aus eidgenössischem Recht abgeleitet, bspw. Verschärfungen von Emissionsbegrenzungen der Luftreinhalteverordnung, teils betreffen sie eigenständiges kantonales Recht. Die betroffenen kantonalen Erlasse müssten in derselben Art angepasst werden, damit die Bundeserlasse und deren Anpassungen gesetzeskonform umgesetzt werden können.

Antrag: Übersteuerung von kantonalem Recht

Um den Betrieb von Reservekraftwerken und Notstromaggregaten zu ermöglichen, muss der Bund die kantonalen Bestimmungen zur Abwärmenutzung sowie allfällige kantonale Luftreinhaltungs- und Lärmschutzzvorschriften unter Berufung auf das Landesversorgungsgesetz während der Dauer des Einsatzes dieser Anlagen ausser Kraft setzen.

2. Aggregate ohne Netzanschluss (Art. 13)

Aus der Vorlage geht nicht hervor, ob auch Notstromaggregate kontrahiert werden können, die nicht ans öffentliche Stromnetz angeschlossen sind. In einer unvorhergesehenen Knappheitssituation wäre der Einsatz auch nicht ans Stromnetz angeschlossener Anlagen zu begrüssen, da sie die Netze entlasten. Es sollte daher klargestellt werden, dass auch Notstromaggregate ohne Netzanschluss in die Reserve aufgenommen werden können.

Antrag: Einfügen eines neuen Absatzes 6 in Art. 13:

⁶ Die Teilnahme an der ergänzenden Reserve kann auch durch Notstromaggregate erfolgen, die nicht an das öffentliche Stromnetz angeschlossen sind.

3. Auktionen für Nachfragereduktion (Artikel 1 Abs. 2)

Die Vorlage sieht bislang keine Massnahmen zum Demand Side Management vor. Es werden lediglich Massnahmen auf der Produktionsseite adressiert. Wie sich bei der ersten Auktionierung für die Wasserkraftreserve gezeigt hat, sind die Kosten für diese Reserve mit rund 296 Mio. CHF sehr hoch. Deshalb schlagen wir vor, zu prüfen, ob eine Auktionierung der Nachfragereduktion günstiger zu realisieren wäre und ob im Hinblick auf den Winter 2023/2024 eine solche eingerichtet werden könnte. Sie könnten die Kosten für die Versicherungslösung insgesamt senken.

Antrag:

Es ist zu prüfen, ob für den Winter 2023/2024 Auktionen zur Nachfragereduktion durchgeführt werden können.

4. Abrufordnung (Art. 15)

Gemäss der Vorlage bestünden in der Reserve drei unterschiedliche Technologien. Zu welchem Zeitpunkt welche Technologie unter welchen Bedingungen zum Zug kommt, wird aus der Vorlage nicht ersichtlich. Zwar gibt Art. 15 «Hauptanliegen und Kriterien» (erläuternder Bericht) vor, nach denen eine Abrufordnung erstellt werden soll. Die konkrete Festlegung dieser Ordnung soll jedoch die ElCom übernehmen. Die Festlegung des Zusammenspiels zwischen den Technologien ist in unseren Augen das zentrale Element der Energiereserve. Es geht hier konkret um eine Abwägung zwischen den Interessen der Gewährleistung der Energieversorgung, der Luftreinhaltung, des Klima- und Umweltschutzes sowie der Bezahlbarkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Abrufordnung gilt es nun zeitnah zu definieren. Sie muss der ElCom die notwendige Flexibilität lassen, in Abhängigkeit der jeweiligen Situation flexibel zu entscheiden, welche Reserve eingesetzt wird – d.h. je nachdem, welche Energiemengen in welchem Zeitraum voraussichtlich fehlen und wie die Prognose für den Füllstand der Speicherseen aussieht. Die Hydroreserve ist aufgrund ihrer hohen Leistungsvorhaltung besonders wertvoll für die Systemstabilität. Die Reservekraftwerke und/oder Notstromaggregate sollten deshalb vorgezogen werden können, wenn der Füllstand der Speicherseen absehbar knapp wird und die Gefahr besteht, dass die nötige Leistung nicht mehr zur Verfügung stehen würde.

Gleichzeitig gilt es, die Abhängigkeit auf die Verfügbarkeit von Brennstoffen, insbesondere auch im Zusammenspiel mit der möglichen Umstellung der Zweistoffanlagen, im Auge zu behalten.

In der Abrufordnung wird zudem die Berücksichtigung des Emissionsverhaltens als Priorisierungsmerkmal ausgeführt. Die Priorisierung der Reservekraftwerke nach Emissionsverhalten und die gebotene Aufsicht über die Erfüllung von gesetzlichen Vorgaben können indes nur durch die für den Vollzug der Umweltvorschriften zuständigen kantonalen Behörde vorgenommen werden. Diese ist deshalb bei der Festlegung frühzeitig einzubeziehen. Die Mehremissionen betreffen verschiedene Luftschatadstoffe mit unterschiedlicher Toxizität, Gesundheits- und Umweltrelevanz; bspw. Russ, Stickoxide, Kohlenmonoxid, sowie höhere Lärmbelastungen vor allem in den Nachtstunden. Zudem können die Mehremissionen zu übermässigen Immissionen führen. Eine Bewertung der Emissionen, der Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit, die Prüfung geeigneter Emissionsminderungsmassnahmen und Einordnung der Kosten im Verhältnis zum Nutzen kann nur sinnvoll erfolgen, wenn die genannten Aspekte gesamtheitlich beurteilt werden. Geltendes Umweltrecht und dessen Umsetzung basiert u.a. auf dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die technische und betriebliche Machbarkeit und wirtschaftliche Tragbarkeit von Umweltmassnahmen für deren Anordnung voraussetzt.

Artikel 15 berücksichtigt zwar die Umweltauswirkungen bei der Festlegung der Abrufreihenfolge. Indes werden tiefe Kosten höher gewichtet als schädliche oder lästige Umweltauswirkungen, was letztlich widersprüchlich und kontraproduktiv ist. Eine Anlage, die bezüglich Umweltauswirkungen vorbildlich ausgerüstet ist und Umweltschäden möglichst vermeidet, ist teurer in der Anschaffung und im Betrieb. Wenn sie die notwendigen Anforderungen zur Sicherstellung oder Verbesserung der Versorgungssicherheit erfüllt oder nachgerüstet werden kann, soll ihr aus Kostengründen nicht eine Anlage mit erheblich höheren oder schädlicheren Emissionen vorgezogen werden.

Antrag:

1. Die Kriterien für die Abrufordnung müssen zeitnah definiert werden und sollen der ElCom die nötige Flexibilität lassen, die Reserven so einzusetzen, dass das Gesamtsystem unter Berücksichtigung der jeweiligen Prognosen möglichst stabil bleibt.

- 2. Die für den Vollzug von Umweltvorschriften zuständige kantonale Behörde ist zur Berücksichtigung der Umweltrelevanz und bei der Festlegung und Priorisierung von Reservekraftwerken frühzeitig einzubeziehen. In der Reihenfolge der Abrufbedingungen sind die Umweltauswirkungen unter Abs. 2, Bst. d und Bst. e den Kosten, Abs. 2, Bst. c, vorzuziehen.**

5. Kriterien des konkreten Abrufs festlegen (Art. 16 Abs. 3)

Neben der noch offenen Abrufordnung sind die Kriterien für den konkreten Abruf, den Swissgrid vornehmen soll, unklar. In Artikel 16 Abs. 3 heisst es, dass die Netzgesellschaft den Abruf «nach der Abrufordnung und diskriminierungsfrei» vornehmen soll. Da die Bestimmung keine Priorisierung enthält, erscheint fraglich, wie Swissgrid im Zweifelsfall entscheiden soll; Zielkonflikte sind mit dieser Formulierung vorprogrammiert.

Antrag:

In Art. 16 Abs. 3 ist klarzustellen, nach welchem Prinzip die Netzgesellschaft die Reserve im Zweifelsfall abzurufen hat.

6. Abrufentschädigung (Art. 17)

Im Hinblick auf einen möglicherweise längerfristigen Betrieb von Reservekraftwerken und Notstromaggregaten, der nach heutigem Kenntnisstand nicht auszuschliessen ist, aber auch für den befristeten, kurzzeitigen Einsatz bis Mai 2023, sind emissionsmindernde Massnahmen möglich, respektive werden notwendig und sind technisch machbar. Die Nachrüstung der Anlagen ist mit Kosten verbunden, deren Entschädigung zu prüfen und ermöglichen ist. Dabei ist dem Gleichheitsgebot in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Bestehende Anlagen, die gesetzeskonform betrieben werden und deren Erstellung und Betrieb mit Aufwand verbunden waren und weiterhin sind, sollen keine Ungleichbehandlung zu ihrem Nachteil erfahren, was letztlich mit unerwünschten Wettbewerbsnachteilen verbunden sein wird. Zu erwägen ist, ob die Höhe der Entschädigung den Mehraufwand bei Anschaffung und Betrieb von bestehenden und umweltkonformen Anlagen angemessen berücksichtigen kann.

Antrag

Die Entschädigung von behördlich angeordneten Umweltmassnahmen ist unter Berücksichtigung des Gleichheitsgebots und bereits getätigter Umweltleistungen geeignet aufzunehmen.

7. Kosten und Finanzierung (Art. 19)

In Kapitel 2, «Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden», wird auf den Mehraufwand im Vollzug hingewiesen. Insbesondere werden Standortkantone einen erheblichen Aufwand erfahren, dessen Abgeltung nicht in jedem Fall durch bestehende Gebührenordnungen abgedeckt ist. In Art. 19 ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Antrag

Behördlicher Mehraufwand zur Wahrnehmung von Umweltvollzugsaufgaben, die nicht durch bestehendes Gebührenrecht abgedeckt ist, soll abgegolten werden.

8. Zusammenspiel mit Massnahmen auf der Nachfrageseite klären

Nicht nur die Abrufreihenfolge und -kriterien innerhalb der produktionsseitigen Reserven gilt es zeitnah zu klären, sondern auch das Zusammenspiel mit den nachfrageseitigen Massnahmen. Es darf nicht sein, dass die letzte Kilowattstunde aus der Hydroreserve turbiniert und der letzte Liter Heizöl verbrannt ist, bevor nachfrageseitige Massnahmen getroffen werden. Insbesondere die relativ milden Massnahmen, wie etwa Verbrauchsbeschränkungen im öffentlichen Raum oder im Privatbereich (Schaufensterbeleuchtung, private Saunen etc.) sind frühzeitig zu treffen – und zwar *bevor* wertvolle Energie aus der Hydroreserve angezapft wird oder umweltschädigende Reservekraftwerke angeworfen werden.

Die Kriterien, wann welche verbrauchs- und produktionsseitigen Massnahmen getroffen werden, sind zeitnah und transparent festzulegen, beispielsweise in Abhängigkeit des Füllstandes der Speicherseen,

der erwarteten Importverfügbarkeit, der inländischen Kraftwerksverfügbarkeit sowie des Landesverbrauchs.

Sowohl die Kriterien wie auch die aktuellen Daten sind dort, wo aus sicherheitspolitischen Überlegungen nichts dagegenspricht, öffentlich zu machen, damit Wirtschaft und Bevölkerung sich auf ein Krisenszenario vorbereiten können und auch entsprechende Anreize zum Sparen haben.

Antrag:

Es braucht mehr Transparenz in der Frage, wann welche Massnahmen ausgelöst werden und wie die verschiedenen Massnahmen (produktions- und verbrauchsseitig) zum Zuge kommen.

9. Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer Winterreserve

Wir weisen darauf hin, dass der bestehende Art. 9 StromVG, auf den sich der vorliegende Entwurf stützt, keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer Wasserkraftreserve auf Verordnungsstufe darstellt. Die fehlende gesetzliche Verankerung führt zu zahlreichen Unsicherheiten und Risiken für die beteiligten Akteure, besonders jedoch für Swissgrid, welche die Ausschreibungen der Wasserkraftreserve organisiert und durchführt.² Die Kantone fordern daher den Bund dazu auf, eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Antrag:

Spätestens mit der nächsten Revision des StromVG muss eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Einrichtung einer Wasserkraftreserve geschaffen werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen gerne für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Roberto Schmidt
Präsident EnDK

Jan Flückiger
Generalsekretär EnDK

² Gemäss Art. 9 Abs. 2 StromVG darf der Bundesrat in der Praxis Ausschreibungen ausführen, nicht jedoch Swissgrid.



Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Madame la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga

Par e-mail à: mohamed.benahmed@bfe.admin.ch;
martin.michel@bfe.admin.ch

Berne, le 14 novembre 2022¹

Consultation relative à l'ordonnance sur le recours à des centrales de réserve pour l'hiver 2022/2023

Madame la conseillère fédérale,
Messieurs,

Dans un courrier du 19 octobre 2022, vous nous avez invités à participer à la consultation sur le projet d'ordonnance précité. Nous vous remercions de nous offrir cette possibilité. La présente prise de position a été élaborée en collaboration avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

I. Évaluation générale

L'EnDK accueille en principe favorablement le projet d'ordonnance qui prévoit la conservation de centrales de réserve supplémentaires en complément de la réserve hydroélectrique existante afin de renforcer la sécurité de l'approvisionnement en hiver. Nous rappelons toutefois que la réserve ne constitue pas un moyen permettant d'améliorer la situation de l'approvisionnement à long terme et n'est utilisée que dans des situations d'urgence à court terme. Elle ne permet pas de remédier à un risque de pénurie d'énergie durable. Le développement des énergies renouvelables en Suisse doit donc être accéléré sans relâche.

Concernant la réserve d'hiver, l'EnDK estime qu'il est urgent de clarifier la définition de l'ordre de recours et les critères de recours aux différentes réserves. La disponibilité des combustibles doit notamment être prise en considération. Parallèlement, la coordination avec les mesures engagées du côté des consommateurs doit également être clarifiée en temps réel. Les mesures relativement clémentes, par exemple les restrictions de consommation dans l'espace public ou dans le domaine privé (éclairage des vitrines, saunas privés, etc.), doivent notamment être décidées rapidement et ce *avant* qu'une énergie précieuse ne soit ponctionnée dans la réserve hydroélectrique ou que des centrales de réserve polluantes ne soient mises en service.

L'acquisition des différentes réserves, en particulier de la réserve hydroélectrique, est très coûteuse. Nous proposons par conséquent de vérifier si une mise aux enchères de la réduction de la demande serait moins onéreuse à réaliser et si une telle mise aux enchères pourrait au moins être instaurée en complément des réserves de production, en prévision de l'hiver 2023/2024. Elle pourrait globalement réduire les coûts de la solution d'assurance.

Les cantons sont favorables au fait que le projet prévoit aussi de conclure des contrats portant sur des groupes électrogènes de secours en plus des centrales à gaz ou utilisant d'autres sources d'énergie. Il faudrait recourir à ce potentiel existant dans des situations de pénurie. Le recours aux groupes électrogènes de secours a cependant des conséquences sur l'exécution des dispositions cantonales en matière d'énergie et d'environnement, notamment des prescriptions relatives à l'utilisation contraignante des

¹ Version actualisée par rapport à la première version du 10.11.2022.

rejets thermiques. Nous pensons qu'une disposition permettant d'abroger temporairement ces prescriptions cantonales doit être intégrée dans l'ordonnance.

Nous prenons position ci-après sur certains aspects du projet.

II. Prise de position sur certains aspects du projet

1. Neutralisation des législations cantonales sur l'énergie et l'environnement (art. 13)

Pour que les centrales de réserve et/ou les groupes électrogènes de secours puissent être utilisés afin d'empêcher une pénurie d'électricité, les dispositions cantonales relatives à l'utilisation des rejets thermiques doivent être adaptées ou neutralisées.

À l'exception du canton d'Uri, tous les cantons ont intégré dans leurs lois cantonales sur l'énergie des dispositions relatives à l'utilisation complète et conforme à l'état de la technique des rejets thermiques par les installations de production d'électricité alimentées avec des combustibles fossiles au sens de la section K des Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (art. 1.43, al. 1 à 3, MoPEC 2014). La chaleur engendrée par les installations productrices d'électricité alimentées avec des combustibles renouvelables doit également être utilisée en grande partie conformément à l'état de la technique.

La construction d'installations de secours pour la production d'électricité ainsi que leur exploitation pour des essais d'une durée inférieure à 50 heures par an sont autorisées sans utiliser les rejets thermiques ainsi produits (art. 1.43, al. 4, MoPEC 2014).

Autrement dit, tant l'exploitation de centrales de réserve alimentées avec des combustibles fossiles que l'exploitation de groupes électrogènes de secours pendant plus de 50 heures est interdite selon ces prescriptions cantonales (même les groupes électrogènes de secours ne peuvent être exploités plus de 50 heures sans utilisation des rejets thermiques qu'en cas de panne de courant). Si elle doit être possible dans le but d'empêcher une pénurie d'énergie, la Confédération doit abroger ces dispositions cantonales au moyen d'une ordonnance de nécessité en invoquant une pénurie imminente.

Les législations environnementales de plusieurs cantons incluent en outre des dispositions relatives à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de moteurs à combustion utilisant différents combustibles (diesel, mazout, gaz, bois, etc.). Certaines découlent du droit fédéral, par exemple le durcissement des limitations d'émissions de l'ordonnance sur la protection de l'air, d'autres concernent un droit cantonal indépendant. Les arrêtés cantonaux concernés devraient être adaptés dans le même esprit pour que les arrêtés fédéraux et leurs adaptations puissent être appliqués conformément à la loi.

Proposition: neutralisation du droit cantonal

Afin de permettre l'exploitation des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours, la Confédération doit abroger les dispositions cantonales relatives à l'utilisation des rejets thermiques ainsi que les éventuelles prescriptions cantonales en matière de protection de l'air et de protection contre le bruit sur la base de la loi sur l'approvisionnement du pays, pendant la durée d'utilisation de ces installations.

2. Groupes électrogènes non raccordés au réseau (art. 13)

Le projet n'indique pas si des contrats portant sur des groupes électrogènes de secours qui ne sont pas raccordés au réseau électrique public peuvent également être conclus. Dans une situation de pénurie imprévue, l'utilisation d'installations non raccordées au réseau électrique devrait également être saluée, car elles délestent les réseaux. Il faudrait donc clarifier le fait que des groupes électrogènes de secours non raccordés au réseau puissent également être admis dans la réserve.

Proposition: insertion d'un nouvel alinéa 6 à l'art. 13:

⁶ La participation à la réserve complémentaire peut également être assurée au moyen de groupes électrogènes de secours qui ne sont pas raccordés au réseau électrique public.

3. Enchères visant à réduire la demande (art. 1, al. 2)

Pour l'instant, le projet ne prévoit aucune mesure relative au *demand side management*. Seules des mesures concernant la production sont adressées. Comme l'a montré la première mise aux enchères relative à la réserve hydroélectrique, les coûts de cette réserve qui se montent à quelque 296 millions de francs sont très élevés. Nous proposons par conséquent de vérifier si une mise aux enchères de la réduction de la demande serait moins onéreuse à réaliser et si une telle mise aux enchères pourrait au moins être instaurée en prévision de l'hiver 2023/2024. Elle pourrait globalement réduire les coûts de la solution d'assurance.

Proposition:

Il faut vérifier si des enchères visant à réduire la demande peuvent être organisées pour l'hiver 2023/2024.

4. Marche à suivre concernant le recours à la réserve (art. 15)

Selon le projet, la réserve s'appuie sur trois technologies différentes. Il ne précise cependant pas à quel moment quelle technologie est utilisée dans quelles conditions. L'art. 15 prescrit certes les «principaux objectifs et les critères» (rapport explicatif) selon lesquels une marche à suivre concernant le recours à la réserve doit être établie. L'ElCom doit cependant se charger de la définition concrète de cette marche à suivre. Nous pensons que la définition de la coordination entre les technologies représente l'élément central de la réserve d'énergie. Il s'agit concrètement de mettre en balance la garantie de l'approvisionnement énergétique, de la protection de l'air, de la protection du climat et de l'environnement ainsi que de prix abordables pour les consommatrices et les consommateurs.

La marche à suivre concernant le recours à la réserve doit à présent être définie en temps réel. Ce recours doit laisser à l'ElCom la flexibilité nécessaire de décider quelle réserve doit être activée en fonction de la situation, c'est-à-dire en fonction des quantités d'énergie qui manquent et de la période prévue, ainsi que des prévisions concernant le niveau de remplissage des lacs de stockage. La réserve hydroélectrique est particulièrement précieuse pour la stabilité du système en raison de la puissance élevée qu'elle conserve. Il faut donc pouvoir recourir aux centrales électriques de réserve et/ou aux groupes électrogènes de secours lorsqu'il s'avère que le niveau de remplissage des lacs de stockage devient faible et que le risque que la puissance nécessaire ne soit plus disponible augmente.

Parallèlement, il s'agit de garder un œil sur la dépendance par rapport à la disponibilité des combustibles, notamment de pair avec la commutation possible des installations bicombustibles.

La marche à suivre concernant le recours à la réserve cite par ailleurs la prise en compte des émissions comme critère de priorité. La hiérarchisation des centrales de réserve en fonction de leurs émissions et la surveillance requise du respect des prescriptions légales ne peuvent cependant être assurées que par l'autorité cantonale compétente pour l'exécution des prescriptions environnementales. Aussi, celle-ci doit-elle être impliquée au plus tôt dans la définition. Les émissions supplémentaires concernent différents polluants atmosphériques ayant différents degrés de toxicité, de pertinence en termes de santé et d'environnement; par exemple la suie, l'oxyde d'azote, le monoxyde de carbone ainsi que des pollutions sonores accrues, notamment nocturnes. Les émissions supplémentaires peuvent en outre déboucher sur des immissions excessives. Une évaluation des émissions, des conséquences sur l'environnement et la santé, l'examen des mesures appropriées de réduction des émissions et le classement des coûts par rapport à l'utilité ne peuvent être réalisés utilement que si les aspects évoqués sont appréciés dans leur globalité. Le droit de l'environnement en vigueur et sa mise en œuvre reposent notamment sur le principe de la proportionnalité, qui requiert la faisabilité technique et opérationnelle des mesures environnementales pour que celles-ci soient ordonnées.

L'art. 15 tient certes compte des conséquences environnementales lors de la fixation de l'ordre dans lequel s'effectue le recours. Les coûts bas bénéficient toutefois d'une pondération plus importante que les conséquences environnementales dommageables ou nuisibles, ce qui est finalement contradictoire et contre-productif. Une installation dont l'équipement est exemplaire en termes de conséquences environnementales et qui évite autant que possible les atteintes à l'environnement est plus coûteuse à

acquérir et à exploiter. Si elle répond aux exigences requises pour assurer ou améliorer la sécurité de l'approvisionnement ou qu'elle peut être mise à niveau, elle ne doit pas se voir préférer, pour des raisons de coûts, une installation aux émissions nettement plus importantes ou nocives.

Proposition:

1. Les critères pour la marche à suivre concernant le recours à la réserve doivent être définis en temps réel. Il faut laisser à l'EICOM la flexibilité nécessaire d'activer les réserves de manière à ce que le système global reste aussi stable que possible, compte tenu des prévisions respectives.
2. L'autorité cantonale compétente pour l'exécution des prescriptions environnementales doit être impliquée au plus tôt afin de tenir compte de la pertinence environnementale et de définir et de hiérarchiser les centrales de réserve. Dans l'ordre des conditions de recours, les conséquences environnementales à l'al. 2, let. d et let. e doivent être préférées aux coûts cités à l'al. 2, let. c.

5. Définir les critères du recours concret (art. 16, al. 3)

En plus de la marche à suivre concernant le recours à la réserve encore en suspens, les critères du recours concret incombant à Swissgrid sont incertains. L'art. 16, al. 3 dispose que la société nationale du réseau de transport doit recourir à la réserve «en se conformant à la marche à suivre et de manière non discriminatoire». Étant donné que la disposition ne comporte aucun ordre de priorité, on peut se demander comment Swissgrid devra trancher en cas de doute. Les conflits entre les objectifs sont inévitables avec une telle formulation.

Proposition:

Le principe selon lequel la société nationale du réseau de transport doit recourir à la réserve en cas de doute doit être clarifié à l'art. 16, al. 3.

6. Indemnisation en cas de recours à la réserve (art. 17)

Des mesures de réduction des émissions sont possibles ou nécessaires et techniquement réalisables, dans la perspective d'une exploitation éventuellement prolongée des centrales de réserve et des groupes électrogènes de secours, qui ne peut pas être exclue dans l'état actuel des connaissances, mais même pour une utilisation temporaire, limitée dans le temps jusqu'en mai 2023. La mise à niveau des installations engendre des coûts dont l'indemnisation doit être examinée et rendue possible. Le principe d'égalité doit être pris en considération de manière appropriée. Les installations existantes qui sont exploitées conformément à la loi et dont la construction et l'exploitation ont engendré et engendent toujours des frais ne doivent pas être victimes d'une inégalité de traitement, ce qui impliquerait en fin de compte des désavantages concurrentiels indésirables. On peut se demander si le montant de l'indemnisation peut dûment tenir compte de la charge supplémentaire induite par l'acquisition et l'exploitation d'installations existantes et respectueuses de l'environnement.

Proposition:

L'indemnisation des mesures environnementales ordonnées par les autorités doit être enregistrée de manière appropriée en tenant compte du principe d'égalité et des efforts environnementaux déjà engagés.

7. Coûts et financement (art. 19)

Le chapitre 2 «Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons ou les communes» attire l'attention sur la charge supplémentaire et l'exécution. Les cantons d'implantation supporteront notamment une charge considérable dont le remboursement ne sera pas systématiquement couvert par les ordonnances sur les émoluments existantes. Cet aspect doit être pris en considération à l'art. 19.

Proposition:

Les charges administratives supplémentaires requises pour assumer les tâches d'exécution environnementales qui ne sont pas couvertes par le droit en vigueur en matière d'émoluments doivent être remboursées.

8. Clarifier la coordination avec les mesures du côté de la demande

Il ne s'agit pas seulement de clarifier en temps réel l'ordre et les critères de recours à l'intérieur des réserves du côté de la production, mais aussi la coordination avec les mesures du côté de la demande. Il n'est pas envisageable que le dernier kilowattheure de la réserve hydroélectrique et le dernier litre de mazout soient utilisés avant que des mesures ne soient engagées du côté de la demande. Les mesures relativement clémentes, par exemple les restrictions de consommation dans l'espace public ou dans le domaine privé (éclairage des vitrines, saunas privés, etc.), doivent notamment être décidées rapidement et ce *avant* qu'une énergie précieuse ne soit ponctionnée dans la réserve hydroélectrique ou que des centrales de réserve polluantes ne soient mises en service.

Les critères précisant quand quelles mesures sont prises du côté de la consommation et de la production doivent être fixés en temps réel et en tout transparence, par exemple en fonction du niveau de remplissage des lacs d'accumulation, de la disponibilité attendue des importations, de la disponibilité des centrales électriques suisses ainsi que de la consommation nationale.

Tant les critères que les données actuelles doivent être publiés dès lors qu'aucune réflexion relevant de la politique de sécurité ne s'y oppose, pour que l'économie et la population puissent se préparer à un scénario de crise et soient incités à faire des économies correspondantes.

Proposition:

Il faut plus de transparence concernant la question de savoir quand quelles mesures seront engagées et comment les différentes mesures (du côté de la production et de la consommation) seront mises en œuvre.

9. Création d'une base légale suffisante pour l'instauration d'une réserve d'hiver

Nous rappelons que l'art. 9 LApEl en vigueur auquel se réfère le présent projet ne constitue pas une base légale suffisante pour l'instauration d'une réserve hydroélectrique au niveau de l'ordonnance. L'absence d'ancre légal engendre de nombreux risques et incertitudes pour les acteurs impliqués, mais plus particulièrement pour Swissgrid qui organise et met en œuvre les appels d'offres de la réserve hydroélectrique.² Les cantons invitent par conséquent la Confédération à créer une base légale suffisante.

Proposition:

Une base légale suffisante pour l'instauration d'une réserve hydroélectrique doit donc être créée, au plus tard lors de la prochaine révision de la LApEl.

Nous vous remercions de la prise en compte de notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question éventuelle.

Avec nos salutations les meilleures

Roberto Schmidt
Président de l'EnDK

Jan Flückiger
Secrétaire général de l'EnDK

² Selon l'art. 9, al. 2, LApEl, le Conseil fédéral peut réaliser des appels d'offres en pratique, contrairement à Swissgrid.