



Prüfung des Projektes zur Neuregelung des Vollzugs der kostendeckenden Einspeisevergütung

Bundesamt für Energie und Swissgrid AG



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15364.805.00291.010
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung des Projektes zur Neuregelung des Vollzugs der kostendeckenden Einspeisevergütung

Bundesamt für Energie und Swissgrid AG

Das Wesentliche in Kürze

Seit 2009 ist die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) ein Instrument des Bundes, welches zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in der Schweiz eingesetzt wird. Die KEV kompensiert die Differenz zwischen Produktionskosten und Marktpreis. Für Produzenten von erneuerbarem Strom deckt sie die Produktionskosten. Jährlich werden rund 470 Millionen Franken für die KEV ausgezahlt. Deren Abwicklung erfolgt durch Swissgrid AG. Die Mittel aus dem Netzzuschlag werden durch die Stiftung KEV verwaltet. Die Auszahlung der KEV erfolgt durch die Energiepool Schweiz AG (EPS). Neue Anlagen können bei der Swissgrid AG angemeldet werden. Aufgrund der sehr hohen Nachfrage, insbesondere bei den Anlagen, die mit Sonnenenergie betrieben werden, besteht eine lange Warteliste.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte beim Bundesamt für Energie (BFE) und bei der Swissgrid AG eine Prüfung des Projekts zur Neuregelung des Vollzugs der KEV durch. Die EFK beurteilte die Strukturen des Vollzugs in einem früheren Bericht¹ als komplex, jung und nicht in allen Teilen ausgereift. Durch die Aufgabenverteilung auf eine Vielzahl von Beteiligten entstehen komplizierte Finanz- und Datenflüsse. Auch eine Evaluation, welche im Auftrag des BFE 2012 durchgeführt wurde, kam zu vergleichbaren Schlüssen. Ferner bemängelte die EFK, dass die Verantwortung über die KEV-Gelder in der ausschliesslichen Verantwortung einer Stiftung sind. Die EFK stellt heute fest, dass das BFE Massnahmen zur Verbesserung eingeleitet hat.

Mit dem Projekt NOVA will das BFE den Vollzug optimieren und die Aufsicht verbessern

Im Rahmen der Vorbereitung zur Energiestrategie 2050 nahm das BFE als Massnahme im März 2014 mit dem Projekt NOVA die Optimierung des Vollzugs und die Minderung der finanziellen Risiken an die Hand. Das Projekt hatte zum Ziel, den KEV-Vollzug vollständig in die Bundesverwaltung zu integrieren.

Aufgrund der Spardiskussionen beim Bundespersonal und der Tatsache, dass der KEV-Vollzug vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) nicht als Daueraufgabe des Bundes betrachtet wird, musste das BFE das Projekt im Sommer 2015 neu überdenken. Mit der heutigen Lösung ist die Integration des Vollzugs nicht mehr vorgesehen. Die Gelder der Stiftung werden hingegen in den Bund überführt. Damit wird eines der Hauptziele von NOVA nach wie vor erreicht.

Aus Sicht der EFK wird die Verantwortung über die Mittel damit verbessert. Der Vollzug soll nun durch eine neu zu gründende Tochter der Swissgrid AG erfolgen. Eine wesentliche Vereinfachung der Strukturen wird damit allerdings kaum erreicht. Die gesetzliche Grundlage hierfür wird mit dem ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 geschaffen. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Nachfolgeprojekte beim BFE und bei der Swissgrid AG in der Initialisierungsphase. Details über

¹ „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit bei der kostendeckenden Einspeisevergütung“ (PA 11329), abrufbar auf der Webseite der EFK



die genaue künftige Aufgabenteilung und die Prozesse befanden sich in der Erarbeitung. Die EFK empfiehlt dem BFE, die neue Aufgabenteilung rasch in Zusammenarbeit mit der Swissgrid AG festzulegen und insbesondere die Verantwortung für den Betrieb der Herkunftsnachweisdatenbank (HKNDB) zu klären. Die HKNDB ist das zentrale System für die Bewirtschaftung von Herkunftsnachweisen. Erst anschliessend kann die künftige Informatiklandschaft definiert werden. Da das neue Energiegesetz noch nicht in Kraft ist, empfiehlt die EFK eine Prüfung von Varianten zur Beschleunigung der Umsetzung.

Audit du projet sur la nouvelle réglementation de la mise en œuvre de la rétribution à prix coûtant

Office fédéral de l'énergie et Swissgrid SA

L'essentiel en bref

La rétribution à prix coûtant (RPC) est un instrument de la Confédération qui, depuis 2009, sert à promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables en Suisse. La RPC compense la différence entre le coût de la production et le prix du marché, couvrant ainsi les frais des producteurs de courant renouvelable. Quelque 470 millions de francs sont versés chaque année pour la RPC. La société Swissgrid SA est chargée de sa mise en œuvre et la Fondation RPC réceptionne et gère les suppléments sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. L'entreprise Pool Energie Suisse SA assume le versement de la RPC. Les nouvelles installations peuvent être annoncées auprès de Swissgrid SA. Il existe actuellement une longue liste d'attente en raison de la très forte demande, en particulier pour les installations alimentées par l'énergie solaire.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et de Swissgrid SA un audit du projet concernant la nouvelle réglementation de la mise en œuvre de la RPC. Dans un précédent rapport¹, le CDF a estimé que le cadre de la mise en œuvre de la RPC est complexe, pas encore mûr ni totalement abouti. Le fait que les tâches soient réparties entre une multitude de parties prenantes complexifie les flux financiers et les flux de données. Des conclusions similaires étaient ressorties d'une autre évaluation, qui avait été mandatée par l'OFEN en 2012. Le CDF a par ailleurs critiqué le fait que la gestion des fonds de la RPC relève de la responsabilité exclusive d'une fondation. Il constate aujourd'hui que l'OFEN a mis en œuvre des mesures visant à améliorer cette situation.

Avec le projet NOVA, l'OFEN entend optimiser la mise en œuvre de la RPC et en améliorer le contrôle

Dans le cadre de la préparation de la Stratégie énergétique 2050, l'OFEN a déployé en mars 2014 le projet NOVA en vue d'optimiser la mise en œuvre de la RPC et la réduction des risques financiers qui y sont liés. L'objectif de ce projet consistait à transférer cette mise en œuvre entièrement au sein de l'administration fédérale.

A la suite des débats concernant les économies dans le domaine du personnel de la Confédération et du fait que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ne considère pas la mise en œuvre de la RPC comme une tâche permanente de la Confédération, l'OFEN a dû reconsidérer le projet au cours de l'été 2015. La solution actuelle ne prévoit plus le transfert de la mise en œuvre de la RPC dans l'administration fédérale. En revanche, les fonds de la fondation sont transférés à la Confédération. Ainsi, l'un des principaux objectifs du projet NOVA continue d'être réalisé.

Le CDF estime que la prise en charge de la gestion des fonds en est ainsi améliorée. La mise en œuvre de la RPC sera désormais assumée par une filiale de Swissgrid SA, laquelle doit encore être

¹ „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit bei der kostendeckenden Einspeisevergütung“ (PA 11329), disponible sur le site du CDF



fondée. Il n'en résulte toutefois pas une réelle simplification du cadre de cette mise en œuvre, dont la base légale sera créée avec le premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050. Au moment de l'audit du CDF, les projets de suivi se trouvaient dans leur phase d'initialisation au sein de l'OFEN et de Swissgrid SA. Les détails sur la répartition des tâches et les futurs processus étaient en cours d'élaboration. Le CDF recommande à l'OFEN de définir la nouvelle répartition des tâches rapidement en collaboration avec Swissgrid SA, et en particulier de clarifier qui sera responsable de la gestion de la base de données dans laquelle les garanties d'origine sont enregistrées. Cette base de données constitue le système central permettant l'exploitation des garanties d'origine. Le futur paysage informatique ne pourra être défini que dans un deuxième temps. La nouvelle loi sur l'énergie n'étant pas encore entrée en vigueur, le CDF recommande l'examen de plusieurs variantes en vue d'en accélérer la mise en œuvre.

Texte original en allemand

Verifica del progetto sul nuovo disciplinamento dell'esecuzione della remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica Ufficio federale dell'energia e Swissgrid SA

L'essenziale in breve

Dal 2009 la remunerazione a copertura dei costi per l'immissione in rete di energia elettrica (RIC) è uno strumento della Confederazione impiegato in Svizzera per promuovere la produzione di elettricità da fonti di energia rinnovabili. La RIC indennizza la differenza tra i costi di produzione e il prezzo di mercato e copre i costi di produzione sostenuti dai produttori di elettricità da fonti rinnovabili. Per la RIC vengono versati annualmente circa 470 milioni di franchi. Swissgrid SA è responsabile dell'esecuzione della RIC. I fondi provenienti dai supplementi per i costi di trasporto delle reti sono gestiti dalla Fondazione RIC mentre il versamento della RIC è effettuato da Pool Energia Svizzera. I nuovi impianti possono essere notificati a Swissgrid SA. A causa della notevole domanda – in particolare per gli impianti a energia solare – la lista d'attesa è lunga.

Presso l'Ufficio federale dell'energia (UFE) e Swissgrid SA il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica del progetto sul nuovo disciplinamento dell'esecuzione della RIC. In un precedente rapporto¹, il CDF ha giudicato le strutture dell'esecuzione come complesse, recenti e in alcune parti non ancora perfezionate. A seguito della ripartizione dei compiti tra numerosi interessati risultano complessi flussi finanziari e di dati. Una valutazione eseguita nel 2012 su mandato dell'UFE ha permesso di giungere a simili conclusioni. Inoltre, il CDF ha criticato il fatto che la responsabilità dei fondi della RIC rientri nell'esclusiva responsabilità di una fondazione. Il CDF constata ora che l'UFE ha avviato misure per migliorare queste strutture.

Con il progetto NOVA l'UFE vuole ottimizzare l'esecuzione e migliorare la vigilanza

Nel quadro dei preparativi per la Strategia energetica 2050 nel mese di marzo del 2014, l'UFE ha avviato con il progetto NOVA l'ottimizzazione dell'esecuzione e la riduzione dei rischi finanziari. Il progetto aveva lo scopo di integrare l'esecuzione della RIC completamente nell'Amministrazione federale.

A causa delle discussioni in ordine al risparmio in ambito di personale federale e sul fatto che secondo il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) l'esecuzione della RIC non è da ritenere compito permanente della Confederazione, nell'estate del 2015 l'UFE ha dovuto rivedere il progetto. La soluzione attuale non prevede più l'integrazione dell'esecuzione. I fondi della fondazione vengono per conto trasferiti alla Confederazione. In questo modo si raggiunge quindi uno degli obiettivi principali del progetto NOVA.

Ad avviso del CDF la responsabilità sui fondi ne viene così migliorata. L'esecuzione deve ora avvenire per il tramite di una nuova istituenda filiale di Swissgrid SA. In questo modo non si consegue però ancora una semplificazione essenziale delle strutture. La base legale al riguardo viene creata con il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050. Al momento della verifica, i progetti successivi erano in fase di inizializzazione presso l'UFE e Swissgrid SA mentre i dettagli sulla

¹ „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit bei der kostendeckenden Einspeisevergütung“ (PA 11329), disponibile sul sito del CDF



ripartizione dei compiti e sui processi futuri erano in fase di elaborazione. Il CDF raccomanda all'UFE di stabilire rapidamente, d'intesa con Swissgrid SA, la nuova ripartizione dei compiti e in particolare di chiarire la responsabilità per l'esercizio di una banca dati sulle garanzie di origine. Si tratta del sistema centrale per la gestione delle garanzie di origine. Solo successivamente potrà essere definito il futuro paesaggio informatico. Visto che la nuova legge sull'energia non è ancora entrata in vigore, il CDF raccomanda di verificare varianti per accelerare l'attuazione.

Testo originale in tedesco

Audit of the project to amend implementation of cost-covering remuneration for feed-in to the electricity grid

Swiss Federal Office of Energy and Swissgrid AG

Key facts

The cost-covering remuneration for feed-in to the electricity grid (CRF) has been a federal instrument to promote the generation of power using renewable energy sources in Switzerland since 2009. The CRF compensates for the difference between production costs and market price. It covers production costs for producers of renewable energy. Approximately CHF 470 million is paid out annually for the CRF. Swissgrid AG processes the CRF. The grid supplement funds are managed by the CRF foundation. CRF payment is carried out by Energiepool Schweiz AG. New plants can be notified to Swissgrid AG. Due to very high demand, in particular relating to facilities operated using solar power, there is a long waiting list.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the project to amend implementation of the CRF at the Swiss Federal Office of Energy (SFOE) and Swissgrid AG. In an earlier report,¹ the SFAO assessed the implementation structures to be complex, new and not fully developed in all areas. Complicated financial and data flows are generated due to the division of tasks between a large number of participants. An evaluation conducted on behalf of the SFOE in 2012 also came to similar conclusions. Furthermore, the SFAO criticised the fact that a foundation had sole responsibility for the CRF funds. The SFAO noted that the SFOE has now taken measures to improve matters.

The SFOE wants to optimise implementation and improve supervision with the NOVA project

In terms of measures, the SFOE initiated the NOVA project in March 2014 within the scope of the preparations for the 2050 Energy Strategy in order to optimise implementation and reduce the financial risks. The project's goal was to fully integrate CRF implementation in the Federal Administration.

Due to cost-cutting discussions concerning Federal Administration employees and the fact that the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC) does not see CRF implementation as a permanent task of the Confederation, the SFOE had to rethink the project in the summer of 2015. The integration of implementation is no longer envisaged with the current solution. By contrast, the foundation's funds are transferred to the Confederation. In this way, one of the main goals of NOVA has still been achieved.

The SFAO believes that responsibility for the funds has thus been improved. Implementation should now be carried out by a subsidiary of Swissgrid AG which has yet to be established. However, a substantial simplification of the structures will not be achieved in this way. The legal basis for this will be created with the first package of measures for the 2050 Energy Strategy. At the time of the audit, the successor projects were in the initialisation phase at the SFOE and Swissgrid AG. Details about the precise future division of tasks and processes were being prepared. The SFAO recommends that

¹ „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit bei der kostendeckenden Einspeisevergütung“ (PA 11329), available on the website of the SFAO



the SFOE should swiftly define the new division of tasks in collaboration with Swissgrid AG and in particular clarify responsibility for operating the certificates of origin database, which is the central system for managing certificates of origin. The future IT landscape cannot be defined until that has been done. Given that the new Energy Act is not yet in force, the SFAO recommends examining variants to accelerate implementation.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Energie zur Prüfung:

Das BFE bedankt sich für Möglichkeit zur Stellungnahme zu der Prüfung der EFK. Die Randbedingungen für das geprüfte Projekt und somit auch für die Prüfung selbst waren und sind durch die noch laufende Debatte zur ES2050 nicht stabil, was der EFK im Vorfeld der Prüfung bekannt war. Das stellt die Projekt- wie auch die Prüfungsarbeiten vor besondere Herausforderungen. Die EFK stellte fest, dass das BFE basierend auf der im Jahr 2011 durchgeführten Prüfung inzwischen Massnahmen zur Optimierung eingeleitet hat und durch die vorgesehene Überführung der Gelder der Stiftung KEV zum Bund eines der ursprünglichen Hauptziele erreicht wird. Die von der EFK gemachten Feststellungen sind für das BFE nicht neu und die Empfehlungen werden mehrheitlich bereits in der Projektarbeit berücksichtigt.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
2	Die ursprünglichen Ziele des Projekts NOVA	14
3	Das Projekt NOVA nimmt eine Wende	14
4	Die Informatiksysteme für die Abwicklung der kostendeckenden Einspeisevergütung bedürfen teilweise einer Erneuerung	17
4.1	Massnahmen zur Gewährleistung der Datenintegrität	18
4.2	Die Unterstützung der Geschäftsprozesse durch die Informatik	18
5	Die neuen Projekte im BFE und der Swissgrid AG befinden sich in der Initialisierungsphase	19
6	Schlussbesprechung	21
Anhang 1: Rechtsgrundlagen		22
Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen		23

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Seit November 2009 wird Strom aus erneuerbaren Energien (Wasserkraft bis 10 MW, Fotovoltaik, Windenergie, Geothermie, Biomasse und Abfälle auf Biomasse mit der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) gefördert. Jährlich werden rund 470 Millionen Franken für die KEV ausbezahlt. Durch die neu geschaffene Einmalvergütung konnten Anlagen im Umfang von 76 Millionen Franken gefördert werden.

Die EFK hielt in ihrer Prüfung «Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit bei der kostendeckenden Einspeisevergütung» im November 2011 fest, dass die Strukturen des KEV-Vollzugs komplex und noch nicht in allen Teilen ausgereift sind. Durch die Verteilung der Aufgaben auf zahlreiche Akteure entstehen viele Schnittstellen mit Daten- und Finanzflüssen. An der Abwicklung der KEV sind das Bundesamt für Energie (BFE), die Swissgrid AG, der Energiepool Schweiz AG (EPS) und die Stiftung KEV beteiligt. Die EFK hat ferner bemängelt, dass sich die Verantwortung und Verfügungsmacht über die KEV-Gelder ausschliesslich beim Stiftungsrat befinden.

Aus dem Bericht «Evaluation der kostendeckenden Einspeisevergütung» vom Juli 2012 gingen unter anderem auch Empfehlungen zur Vereinfachung der Organisation hervor.

In der Folge beschloss das BFE, mit dem Projekt NOVA den KEV-Vollzug auf eine neue Grundlage zu stellen. Im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Energiestrategie 2050 sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen definiert werden (Botschaft 13.074 vom 4. September 2013).

Zusätzlich führt die Swissgrid AG seit 2006 die Herkunftsnachweisdatenbank (HNKDB). Diese gibt Auskunft über die Art der Stromerzeugung (z. B. Strom aus Windkraft). Für Anlage mit einer Leistung von mehr als 30 Kilowatt, wird für jede erzeugte Kilowattstunde ein Zertifikat erstellt. Diese Zertifikate werden später für die Stromkennzeichnung eingesetzt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit einer Prüfung beim BFE und bei Swissgrid AG sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Sind die Projekte bei Swissgrid AG und beim BFE so aufgesetzt, dass sie auf die noch nicht stabilen Gesetze angemessen reagieren können?
- Ist die Integrität der Daten in der HNKDB gewährleistet?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Stefan Wagner, Patrick Treichler und Markus Künzler (Revisionsleiter) in der Zeit vom 16. November 2015 bis 3. Dezember 2015 beim BFE und bei der Swissgrid AG durchgeführt. Sie erfolgte durch Studium der erhaltenen Unterlagen und mittels Interviews mit Akteuren der Swissgrid AG und des BFE. Die Erhebung der Prozesse und Anwendungskontrollen erfolgte in Form von Walk-Throughs.



1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Beteiligten zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen vollumfänglich zur Verfügung.

2 Die ursprünglichen Ziele des Projekts NOVA

Als Folge des EFK-Berichts und der Evaluation erkannte das BFE, dass die vorhandenen Strukturen des KEV-Vollzugs vereinfacht werden können. Im Zentrum der Überlegungen des BFE stand die Idee der vollständigen Integration der KEV-Abwicklung in das BFE. Zur Umsetzung des Vorhabens hat der Leiter der Abteilung «Energieeffizienz und erneuerbare Energien» im März 2014 einen Projektauftrag erstellt.

Gemäss diesem Auftrag sollten die damals rund 33 Personen, die bei der Swissgrid AG die Bewirtschaftung der Herkunftsnachweise und der Vollzug der Einspeisevergütung durchführen, in das BFE integriert werden. Die Stiftung KEV soll aufgelöst und die Gelder in den Netzzuschlagsfonds in der Bundesverwaltung überführt werden.

Das BFE hat einen externen Projektleiter mit der Umsetzung des Projekts beauftragt. Gemäss Auftrag sollte dieses bis Ende 2015 abgeschlossen sein.

Im Auftrag sind folgende Ziele definiert:

- Der Netzzuschlagsfonds wird in die Bundesverwaltung überführt.
- Die Verantwortlichkeit für den Fonds innerhalb des UVEK ist festgelegt.
- Die neuen Finanzflüsse sind definiert.
- Die Prozesse zwischen den verschiedenen Akteuren sind optimal aufeinander abgestimmt.
- Die Überführung der Mitarbeitenden in die neue Organisation ist erfolgt.

3 Das Projekt NOVA nimmt eine Wende

Vor dem Hintergrund der Spardiskussionen im Personalbereich beim Bund äusserte das UVEK den Wunsch, dass die Vollzugsstelle bei der Swissgrid AG bleiben soll. Vor allem das Argument, dass der KEV-Vollzug keine Daueraufgabe des Bundes bleiben wird, sprach gegen eine vollständige Übernahme von zusätzlichem Personal. Das BFE hat daraufhin an einer Amtssitzung im April 2015 verschiedene Varianten diskutiert und ein neues Vorgehen entschieden. Mit diesem werden die folgenden Ziele angestrebt:

- Der KEV-Vollzug verbleibt bei einer Einheit der nationalen Netzgesellschaft (neu zu gründende Tochter der Swissgrid AG).
- Bestehende Schwachpunkte werden korrigiert.
- Der Fonds wird in die Bundesverwaltung überführt.

Neben dieser diskutierte das BFE noch zwei weitere Varianten. Bei der Beurteilung erwiesen sich diese jedoch als zu aufwendig in der Umsetzung. Die beiden Varianten schlugen die Gründung einer privatrechtlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Organisation oder die Angliederung an eine bestehende Organisation vor.

Swissgrid AG hätte eine rasche Integration des KEV-Vollzugs – wie im ursprünglichen Projekt vorgesehen – im BFE favorisiert. Sie stellt aber gleichzeitig fest, dass die Gründung einer 100%-Tochtergesellschaft einen geeigneten Kompromiss darstellt.

Aufgrund dieser neuen Ausgangslage definierte das BFE das Projekt NOVA neu. Mit dem letzten Statusbericht vom Juli 2015 wurde das ursprüngliche Projekt abgeschlossen. Das BFE gab die Verantwortung für das Gesamtprojekt ab. Das ehemalige Projekt NOVA wird neu in die beiden unabhängigen Projekte NOVA BFE und NOVA Swissgrid aufgeteilt.

Die Ergebnisse aus den ursprünglichen NOVA-Teilprojekten können teilweise in den beiden neuen Projekten weiterverwendet werden.

Die rechtlichen Grundlagen für die neue Organisation werden mit dem neuen Energiegesetz geschaffen. Dieses wird im Rahmen des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 revidiert. Das neue Energiegesetz wird vom Nationalrat voraussichtlich in der Frühjahrsession 2016 und vom Ständerat in der Sommersession 2016 behandelt. Eine stabile Gesetzesgrundlage liegt deshalb frühestens Mitte 2016 vor. Im Fall eines Referendums wird sich diese noch weiter verzögern.

Beurteilung

Mit der heute geplanten Teilintegration (der Vollzug geht zu einer Tochtergesellschaft der Swissgrid, der Fonds hingegen wird in den Bund überführt) werden die ursprünglich angestrebten Ziele nur noch teilweise erreicht. Die Auflösung der Stiftung KEV und die Integration des Fonds in die Bundesverwaltung sind auch mit dem neuen Projekt vorgesehen. Damit bleibt aus Sicht der EFK das Ziel der Integration des Fonds in die Bundesverwaltung ebenfalls im reduzierten Projekt enthalten.

Die EFK stellt infrage, ob die Optimierung der Abläufe und der Schnittstellen mit der geplanten Organisation genügend vereinfacht werden können. Die neue Aufgabenteilung und die Prozesse zwischen den verschiedenen Akteuren, namentlich zwischen dem BFE und der neuen Swissgrid-Tochter, sind noch nicht im Detail definiert. Hier besteht aus Sicht der EFK Abstimmungsbedarf zwischen den Projekten bei der Swissgrid AG und beim BFE.

Bei der Überarbeitung der Prozesse, der Aufgabenteilung, der Systemlandschaft und den rechtlichen Grundlagen ist der EFK zufolge auch zu überlegen, ob die Bewirtschaftung der Herkunftsnachweise unabhängig von den Fördermassnahmen betrachtet werden muss. Nebst der Energie aus den geförderten Anlagen wird heute sämtliche in der Schweiz gehandelte Energie über die HKNDB abgebildet.

KEV-Förderzusagen können noch bis 2022 ausgestellt werden. Anschliessend werden keine mehr gemacht. Die Aktivitäten beschränken sich dann während weiteren 20 Jahren auf die Messung der Energiedaten, die Erstellung der Herkunftsnachweise sowie die Auszahlung der KEV-Beiträge. Gesuche für eine Einmalvergütung werden noch bis 2030 bearbeitet. Diese erfordern später, nebst der Ausstellung von Herkunftsnachweisen, keine Aktivitäten mehr. Ob diese Endtermine tatsächlich

so eintreten werden, hängt wahrscheinlich davon ab, ob das heutige Fördersystem dereinst durch die ökologische Steuerreform abgelöst wird. Kurzfristig muss wegen der zunehmenden EiV-Gesuche mit einem höheren Arbeitsanfall gerechnet werden. Nach der Behandlung des letzten EiV-Gesuchs wird die Arbeitslast zurückgehen. Die Ausstellung der Herkunftsnachweise wird als Daueraufgabe auch nach Beendigung der Fördermassnahmen weitergeführt. Aus diesem Grund muss im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen dem BFE und der Swissgrid-Tochter geklärt werden, wer die HKNDB künftig betreiben soll.

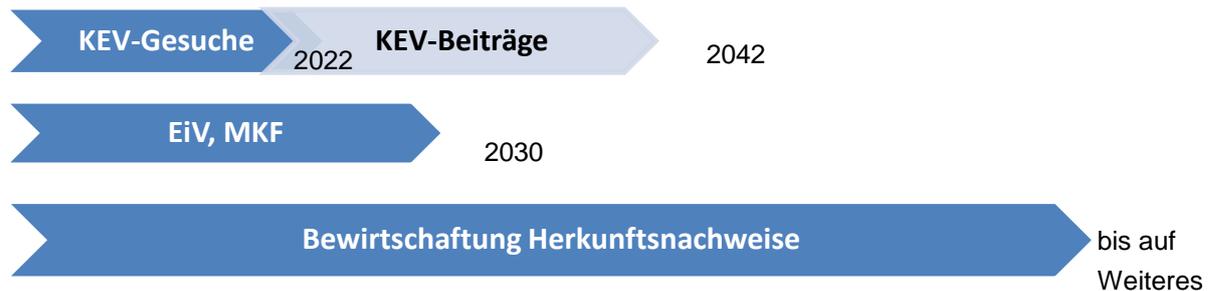


Abbildung 1: Voraussichtliche Endtermine der Förderaufgaben

Die nicht definitive Gesetzesgrundlage schränkt den Handlungsspielraum bei der raschen Umsetzung des Projekts stark ein. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob für die Gründung der Tochtergesellschaft die heutige Rechtsgrundlage genügt. Damit könnte die Gründung der Tochtergesellschaft schnell in Angriff genommen werden, sodass sich für die Umsetzung der Verbesserungen fast ein Jahr gewinnen liesse.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFE, die Projekte Swissgrid und BFE zu koordinieren. Namentlich die übergreifenden Prozesse und die künftigen Aufgabenteilungen müssen baldmöglichst definiert und abgestimmt werden. Insbesondere die Verantwortung für den Betrieb der HKNDB ist zu klären.

Stellungnahme des Bundesamtes für Energie BFE:

Einverstanden. Die Projektorganisation des BFE sieht bereits ein Koordinationsgremium vor. Dadurch wird sichergestellt, dass auf höchster Ebene ein Informationsaustausch zwischen den beiden Projekten stattfindet und wo nötig koordiniert und interveniert werden kann.

Der Betrieb der HKNDB soll aus Sicht des BFE weiterhin bei der Swissgrid AG bleiben resp. nach Gründung der Tochtergesellschaft übertragen werden, womit die Verantwortung klar zugeordnet ist und bleibt. Auch das Know-How zum Betrieb und zur Weiterentwicklung der HKNDB liegt eindeutig bei der Vollzugsstelle. Es ergeben sich auch viele Synergien zwischen der Abwicklung der Fördersysteme und der eigentlichen HKN-Bewirtschaftung.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFE zu prüfen, ob die bestehende gesetzliche Grundlage für die Gründung der Tochtergesellschaft ausreicht. Wenn möglich soll die Umsetzung möglichst rasch in Angriff genommen werden.

Stellungnahme des Bundesamtes für Energie BFE:

Nicht einverstanden. Aus Sicht des BFE sollen die Gründung der Tochtergesellschaft und die operative Aufnahme ihrer Arbeiten erst mit Inkrafttreten der Energiestrategie 2050 erfolgen. Dann wird auch der Netzzuschlagsfonds zum Bund übertragen, die Stiftung KEV aufgelöst und die Vollzugsstelle erhält neue Aufgaben. Die Schaffung eines weiteren Akteurs macht zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn, da zusätzliche Schnittstellen und Effizienzverluste entstehen würden. Im Sinne einer Effizienzsteigerung soll aber der KEV-Auszahlungsprozess von der BG-EE (heute bei EPS AG) bereits auf Ende 2016 an Swissgrid übertragen werden.

4 Die Informatiksysteme für die Abwicklung der kostendeckenden Einspeisevergütung bedürfen teilweise einer Erneuerung

Die HKNDB ist das zentrale System für die Bewirtschaftung der Herkunftsnachweise und bildet den Kern der Anwendung. Rund um diesen Kern wurden die drei Module KEV (kostendeckende Einspeisevergütung), Eiv (Einmalvergütung) und MKF (Mehrkostenfinanzierung) entwickelt. Diese unterstützen die Abwicklung der Vollzugsprozesse. Die Anwendungsverantwortung liegt derzeit bei der Swissgrid AG. Diese lässt die Anwendung durch den Hersteller in Österreich betreiben. Die Anwendung ist über Schnittstellen in die umliegenden Systeme eingebettet (siehe Abbildung 2: Übersicht der Schnittstellen).

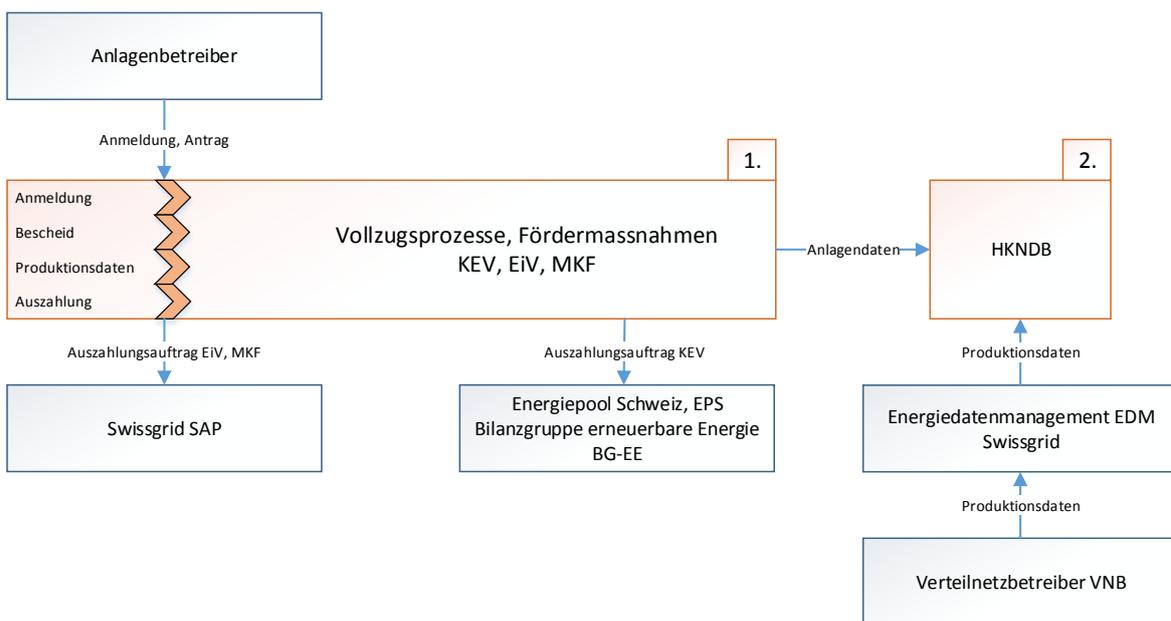


Abbildung 2: Übersicht der Schnittstellen



Bei der Anwendung können grob zwei funktionale Teile unterschieden werden:

1. die Unterstützung der Vollzugsprozesse der Fördermassnahmen (KEV, EIV, MKF),
2. die Datenbank für die Bewirtschaftung der Herkunftsnachweise (HKNDB).

Die EFK hat die Unterstützung der Geschäftsprozesse durch diese Anwendungen bei Swissgrid AG geprüft. Des Weiteren prüfte sie, mit welchen Massnahmen die Datenintegrität in der Anwendung sichergestellt wird.

4.1 Massnahmen zur Gewährleistung der Datenintegrität

Verschiedene Prozessschritte erfolgen manuell. Swissgrid arbeitet an der stetigen Verbesserung der Datenqualität. Zum Beispiel mit dem Projekt «Stammdatenbereinigung» wurden entsprechende Aktivitäten definiert. Die Umsetzung wird überwacht.

Die Kontrollen an den Schnittstellen zu den umliegenden Finanzsystemen sind teilweise automatisiert, teilweise erfolgen sie manuell.

Die Betriebsprozesse (Support, Change Management, Benutzerverwaltung) werden jährlich im Rahmen der Revision durch eine externe Firma beurteilt. Ein Bericht (ISAE3402, Type 2, Zeitraum 1.1.2014 – 31.12.2014) liegt vor. Dieser bestätigt die Wirksamkeit der generellen Informatikkontrollen als Teil der Massnahmen zur Sicherung der Integrität.

4.2 Die Unterstützung der Geschäftsprozesse durch die Informatik

Die EFK prüfte mittels Walk-Throughs die Geschäftsprozesse des KEV-Vollzugs und der Herkunftsnachweise.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die geprüften Prozesse und die Informatikunterstützung insgesamt als zweckmässig. In der Abwicklung der Geschäftsabläufe ist Automatisierungspotenzial vorhanden. Eine weitergehende automatisierte, papierlose Dossier Führung wäre erstrebenswert. Insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Zahl der Gesuche für die Einmalvergütung macht eine Rationalisierung Sinn. Die vorhandenen Eingabekontrollen können verbessert und automatisiert werden. Manuelle Aktivitäten, beispielsweise die Liquiditätskontrolle mittels Excel, könnten in einer neuen Anwendung integriert werden.

An den Schnittstellen zu den SAP-Systemen der EPS und der Swissgrid sind noch verschiedene manuelle Aktivitäten nötig, beispielsweise der Abgleich von Stammdaten. Auch hier wäre Potenzial zur Automatisierung vorhanden.

Obwohl Bedarf zur Automatisierung besteht, darf dieser nicht unabhängig von der neuen Aufgabenteilung behandelt werden. Erst wenn in den Projekten des BFE und der Swissgrid die Schnittstellen definiert sind, ist der Automatisierungsbedarf zu beurteilen.

Die Herkunftsnachweise werden, basierend auf den Messdaten des Energiedatenmanagements (EDM), erstellt. Die Verarbeitung ist aus Sicht der EFK zweckmässig und es besteht kein

unmittelbarer Handlungsbedarf. Plausibilitätskontrollen an verschiedenen Stellen gewährleisten die Datenintegrität.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFE, dass nach der Definition der Aufgabenteilung und der Schnittstellen der Automatisierungsbedarf zusammen mit der Swissgrid AG ermittelt und beurteilt wird. Die Automatisierungsvarianten sollen über eine Kosten-Nutzen-Analyse geprüft werden.

Stellungnahme des Bundesamtes für Energie BFE:

Einverstanden. Das Projekt "Digitale Transformation" wurde in Form eines Projektantrags für die Phase "Konzeption" im Februar 2016 dem BFE eingereicht. Das Projekt beinhaltet verschiedene Massnahmen zur Automatisierung und Digitalisierung (z.B. beim Archiv). Eine erste Kosten-Nutzen-Analyse wurde erstellt und nach Vorliegen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung wird über die Automatisierungsvariante im 2. Sem. 2016 entschieden.

5 Die neuen Projekte im BFE und der Swissgrid AG befinden sich in der Initialisierungsphase

Aufbauend auf den geänderten Rahmenbedingungen (siehe auch Kapitel 3) hat das BFE einen neuen Projektauftrag erarbeitet. Da sich das neue Projekt zum Zeitpunkt der Prüfung erst in der Initialisierungsphase befand, lag der Projektauftrag im Entwurf vor.

Als Grundlage für das Vorgehen ist der Projektmanagement-Leitfaden des BFE vorgesehen. Dieser orientiert sich an HERMES.

Aus heutiger Sicht des BFE reduzieren sich die Teilprojekte des BFE auf die Überführung des Fonds, die Überarbeitung der Verordnungstexte sowie die Optimierung der Aufgaben, Prozesse und Finanzflüsse.

Detaillierte Arbeitspakete und -aufträge lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Auch eine umfassende Planung mit Meilensteinen steht noch aus. Die Stakeholder-Analyse aus dem ehemaligen Projekt wurde nur teilweise übernommen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse liegt nicht vor.

Beurteilung

Da sich das Projekt heute wieder in der Initialisierungsphase befindet, lagen zum Zeitpunkt der Prüfung erst wenige Ergebnisse vor. Die noch nicht abgeschlossene Beratung der Massnahmen zur Energiestrategie 2050 erfordert eine flexible Vorgehensweise. Trotzdem müssen die Arbeiten in den Bereichen, welche geklärt sind, weiter umgesetzt werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFE, das Projekt so aufzusetzen, dass es auf die noch nicht stabilen gesetzlichen Rahmenbedingungen angemessen reagieren kann.



Stellungnahme des Bundesamtes für Energie BFE:

Einverstanden. Das BFE erkennt die Wichtigkeit dieser Empfehlung, insbesondere im Hinblick auf den noch ungewissen Ausgang der Energiestrategie 2050. Mittels einer rollenden Planung der einzelnen Phasen soll auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert werden können.

Swissgrid AG konnte im Projekt NOVA davon ausgehen, dass die Vorbereitungen für die Überführung des KEV-Vollzugs durch das Projekt im BFE organisiert werden. Auch die Optimierung und der Transfer der Informatik waren in einem der Teilprojekte des BFE enthalten.

Mit der Neuausrichtung des Projekts (siehe Kapitel 3) verlagerten sich die Aufgaben stark in Richtung Swissgrid AG. Das vom BFE vorgeschlagene Projekt NOVA-Swissgrid enthält die Aufgaben Aufbauorganisation, Standortvarianten, Optimierung der Aufgaben, Abläufe und Prozesse, IT-Grundlagen und Konzeption, Change Management und Projektmanagement.

Bei Swissgrid wird das Projekt unter der Bezeichnung CS-RD FUTURE geführt. Das Projekt befindet sich in der Initialisierung. Swissgrid sieht hierfür drei Teilprojekte vor:

1. Projekt KEVIN. Dieses wird sich mit der Auflösung der Stiftung, der Gründung der Tochtergesellschaft und dem Aufbau der künftigen IT-Infrastruktur befassen. Die Inhalte des Projekts KEVIN bilden in etwa die Aufgaben des Projekts NOVA Swissgrid ab.
2. Mit dem Projekt SHKN G2 soll die bestehende HKNDB modernisiert und an die neuen Anforderungen angepasst werden.
3. Das Projekt Digitale Transformation (DT) hat zum Ziel, die Prozesse für den Vollzug weiter zu automatisieren. Die Dossier Führung soll künftig vermehrt elektronisch erfolgen. Für die Kunden soll ein Shop-ähnlicher Zugang geschaffen werden.

Swissgrid AG plant, die Projekte mit der firmeneigenen Projektmethodik durchzuführen.

Unabhängig vom Projekt NOVA war Swissgrid AG gefordert, die Informatikmittel zu beurteilen und wo nötig Massnahmen vorzuschlagen. Mit dem Bericht und Konzept „Arbeitsplatz der Zukunft“ liegen erste Ergebnisse vor. Nachdem die Aufgabenteilung im Vollzug im Detail geklärt ist, kann die Informatiklandschaft festgelegt werden.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFE, die Meilensteine des Swissgrid- und des BFE-Projekts miteinander abzustimmen. Diese müssen messbare Kriterien enthalten, welche eine Steuerung innerhalb des Swissgrid-Projekts und übergreifend mit dem BFE-Projekt erlaubt.

Stellungnahme des Bundesamtes für Energie BFE:

Einverstanden. Im Rahmen der Begleitung der beiden Projekte "Digitale Transformation" und "SHKNG2" durch das BFE werden die Meilensteine und Kriterien gemeinsam abgestimmt und deren Erreichen vom BFE ständig überwacht. Dasselbe gilt für weitere künftige Projekte im Kontext von NOVA.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand 11. Februar 2016 bei der EFK statt. Teilgenommen haben:

Frank Rutschmann, BFE

Hans-Peter Binder, BFE

Laura Kopp, BFE

Nicole Lörtscher, BFE

René Burkhard, Swissgrid AG

Michel Brunner, Swissgrid AG

Robert Scheidegger, EFK

Markus Künzler, EFK

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen im Bericht.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Energiegesetz (EnG, SR 730.0)

Energieverordnung (EnV, SR 730.01)

Herkunftsnachweis-Verordnung (HKNV, SR 730.010.1)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
BFE	Bundesamt für Energie
BG-EE	Bilanzgruppe erneuerbare Energie (siehe auch Bilanzgruppe)
BO	Bulletin Offiziell
EDM	Energiedatenmanagement-System
EiV	Einmalvergütung
EiCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EPS	Energie Pool Schweiz AG
HKN	Herkunftsnachweis
HKNDB	Herkunftsnachweisdatenbank
KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
kW	Kilowatt (Leistung)
kWh	Kilowattstunde (Energie)
MKF	Mehrkostenfinanzierung
MW	Megawatt, 1000 kW
SHKN G2	Zweite Generation der Anwendung für die Verwaltung der Schweizer Herkunftsnachweise
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation



Glossar

Bilanzgruppe erneuerbare Energien	Die Bilanzgruppe erneuerbare Energien prognostiziert die Produktion aus erneuerbaren Quellen. Sie hat mit den Produzenten einen Abnahmevertrag und verkauft den Strom an andere Bilanzgruppen. Die Bilanzgruppe wickelt die Finanzflüsse im Zusammenhang mit der KEV (Einmalvergütung und Mehrkostenfinanzierung werden durch die Swissgrid AG ausbezahlt) ab. Das BFE hat hierfür die Energie Pool Schweiz AG beauftragt.
Eidgenössische Elektrizitätskommission EICom	Die EICom ist die unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich. Sie überwacht die Einhaltung des Stromversorgungs- und Energiegesetzes, trifft die dazu nötigen Entscheide und erlässt Verfügungen. Im Zusammenhang mit der KEV ist sie heute für die Behandlung der Rekurse zuständig.
Erneuerbare Energien	Biomasse, Geothermie, Holz, Sonne, Umgebungswärme, Wasser, Wind.
Herkunftsnachweis	Zertifikat für den Ausweis der Herkunft und der Qualität von Elektrizität.
ISAE3402	Die International Standards for Assurance Engagements (kurz ISAE). Beschreibung des Systems der generellen IT-Kontrollen.
Mehrkostenfinanzierung	Vorgängerprogramm der kostendeckenden Einspeisevergütung.
Nationale Netzgesellschaft, Swissgrid	Privatrechtliche Aktiengesellschaft. Sie ist mehrheitlich im Besitz der Kantone und Gemeinden. Sie betreibt das Übertragungsnetz der Schweiz. Swissgrid ist mit dem Vollzug der kostendeckenden Einspeisevergütung beauftragt.
Stiftung KEV	Die Stiftung KEV verwaltet die finanziellen Mittel. Diese wurde gegründet, um die operativen Arbeiten der Swissgrid AG vom finanziellen Teil zu trennen.

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).