

Bundesamt für Energie
Sektion Wasserkraft
3003 Bern

Basel, 26. August 2016

Stellungnahme zur Revision des Wasserrechtsgesetzes: Wass- erzinsregelung nach 2019

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu der geplanten Revision des Wasserrechtsgesetzes.

Um überhaupt weitere Massnahmen zu Gunsten der Wasserkraft zu diskutieren, müsste vorderhand transparent gemacht werden, was die tatsächlichen Produktionskosten sind. Dies ist bislang nicht der Fall. Verschiedene Untersuchungen zeigen heute, dass die Wasserkraft aus ökonomischer Sicht nicht so schlecht positioniert ist, wie es vielerorts kommuniziert wird. Erst wenn volle Kostentransparenz geschaffen wird, besteht jedoch überhaupt eine verlässliche Grundlage um diesbezügliche Massnahmen beurteilen zu können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

1. Grundsätzliches

Die Fliessgewässer in der Schweiz stehen heute unter einem enormen Nutzungsdruck. Kaum ein Gewässer ist nicht durch die Wasserkraftnutzung beeinträchtigt. Ausleitungen, Wanderhindernisse, knappe oder gar fehlende Restwassermengen belasten diese äusserst wertvollen und wichtigen Lebensräume stark. Die Einführung der Kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) hat den Druck nochmals erhöht. Die Erschliessung von bislang unwirtschaftlichen Standorten wurde ermöglicht und durch das Versäumen ökologische Standortkriterien bei der Zusprechung von Fördergeldern zu berücksichtigen, wurde der Druck auf die ungenutzten Gewässer grösser. Hinzu kommen bei Anlagen ab 1MW die Anreize des Wasserzinses, welche sich auch biodiversitätsschädigend auswirken. In der heutigen Ausgestaltung ist der Wasserzins nichts weiter als eine allgemeine Abgabe, welche insbesondere den Bergregionen und Wasserkraftkantonen ein namhaftes Einkommen beschert, das im nationalen Finanzausgleich nicht angerechnet werden muss. Dieser finanzielle Nutzen ist ein wichtiger Treiber für den Ausbau der Wasserkraft. Obschon die verfügbare Ressource Wasserkraft schwindet, werden die Bewilligungsbehörden durch die in Aussicht gestellten Einkünfte aus dem Wasserzins vielfach zu Konzessionserteilungen verleitet. Die damit verbundenen falschen Anreize sind darum nicht im Sinne der Umwelt. Statt über die maximale Höhe des Wasserzinses zu befinden, ist es darum vielmehr notwendig die freie Verwendung dieser Gelder zu hinterfragen und die gesetzliche Grundlage für eine Teilzweckbindung zu installieren. Wir sind der Meinung, dass die Nutzung einer Ressource abgegolten werden muss und ein Teil dieses Entgelts im Sinne des Ressourcenschutzes einzusetzen ist. Der Wasserzins setzt nach unserem Dafürhalten in seiner jetzigen Gestalt, und damit auch so wie er in der vorliegenden Revision vorgesehen ist, falsche Anreize. Wir verzichten darum darauf uns über eine angemessene Betragshöhe zu äussern. Unter der geltenden Regulierung schafft ein höherer Wasserzins Anreize für die Konzessionsgeber, ein tieferer Wasserzins für die Kraftwerke. In beiden Fällen geht der Ausbau zu Lasten der Natur.

Davon abgesehen ist die als notwendig ins Feld geführte ökonomische Entlastung der Wasserkraft aus unserer Sicht kein nachvollziehbarer Grund den Wasserzins zu senken. Andere Gründe, wie die fehlgeleiteten Investitionen in den 2000er Jahren, mit welchen die Energieversorger selber zur Schaffung von Überkapazitäten bei der Stromproduktion und dem damit verbundenen Preisdruck auf die Stromkosten beigetragen haben, sind hinsichtlich der ökonomischen Situation der Wasserkraftwerke gewichtiger zu werten als der Wasserzins. Verschiedene Gutachten (BHP – Hanser und Partner AG, 2016; enerprice, 2017¹) zeigen zudem, dass die vorgebrachte wirtschaftliche Notlage der Wasserkraft nicht so dramatisch ist, wie sie vielerorts, inklusive dem erläuternden Bericht zur Vorlage, dargestellt wird. Strom aus Wasserkraft wies gemäss den genannten Gutachten in den letzten 15 Jahren konstante Gesteigungskosten um 4.9Rp./kWh auf und wurde beim Geschäft in der Schweiz auf Detailhandelsebene immer gewinnbringend verkauft (Reingewinn 2015 bei durchschnittlich 2.0Rp./kWh). Auch im Aussenhandel wurde zwischen 2004 und 2015 ein durchschnittlicher Nettogewinn von 0.51 Rp./kWh erwirtschaftet. Vielfach wird der Strom

1

<https://m.srf.ch/content/download/13049886/145296841/version/1/file/Gutachten+BHP+Partner+vom+14.9.2016.pdf>
<http://www.enerprice.ch/wasserkraft>

aus Wasserkraft zudem an gebundene Kunden abgesetzt, welchen die Gestehungskosten grossmehrheitlich überantwortet werden. Ein flächendeckender Subventionsbedarf, wie er mit der Absenkung des Wasserzinsmaximums angestrebt ist, kann aus den Ergebnissen der genannten Untersuchungen in keiner Weise abgeleitet werden. Auch die ECom bezweifelt in ihrem veröffentlichten Bericht zuhanden der UREK-N, dass ein branchenweites Missing-Money Problem bestehe. Die ECom berechnet einen gesamthaften Betrag an Missing-Money von ca. 180 Mio. Franken. Da die Berechnung der Produktionskosten einen kalkulatorischen Gewinn von ca. 7.5% beinhalten, schliesst die ECom daraus, dass bei den gegebenen Zahlen und einer kalkulatorischen Eigenkapitalrendite von rund 350 Mio. Franken die Reduktion des Gewinns auf rund 170 Mio. Franken von den Eigentümern selbst getragen werden kann². Die Wasserkraft wird bereits im Rahmen des ersten Massnahmenpaketes der Energiestrategie 2050 mit umfassenden Fördermitteln versehen. Über die nächsten 5 Jahre sind jährlich 120 Mio. Franken als Marktprämie vorgesehen. (max. 1Rp./kWh). Für Erneuerungen sind Investitionsbeiträge von bis zu 60% vorgesehen, bzw. 40% für neue Kraftwerke >10MW. Die bereits beschlossene Marktprämie reicht somit als Stützungsbeitrag für die Wasserkraft und auch die ECom hält fest, dass es aus ordnungspolitischer Sicht höchst fraglich sei, ob Gewinn Garantien subventioniert werden sollen. Wir teilen diese Ansicht und lehnen weitere Förderungen zu Gunsten der Wasserkraft, insbesondere in Form eines Gieskannenprinzips, ab. Dies umso mehr, als die Photovoltaik auf bestehenden Dachflächen ein wesentlich grösseres Potenzial als die stark genutzte Wasserkraft aufweist, und dies erst noch zu günstigeren Konditionen. Die Einmalvergütung für PV-Anlagen ergibt umgerechnet auf die erwartete Laufzeit von 30 Jahren einen Förderbeitrag von ca. 2Rp./kWh. Die spezifischen Ausbaukosten der Wasserkraft sind wesentlich höher. Das Bundesamt für Energie hat in seinem Bericht „Auslegeordnung Strommarkt 2020“ zur Wasserkraft festgehalten: ³

„Die durchschnittlichen, gewichteten Gestehungskosten aller vom BFE untersuchten Ausbau- und Erneuerungsprojekte betragen rund 14 Rp./kWh, also deutlich mehr als die aktuellen Marktpreise.“

„Mithin ist keines der dem Bundesamt für Energie bekannten Schweizer Wasserkraftausbauprojekten bei den derzeitigen Spotmarktpreisen aus ökonomischer Sicht gesehen attraktiv (Spotmarktpreise 2015 Schweiz: Grundlast: 4.3 Rp./kWh, Spitzenlast: 5.1 Rp./kWh). Die (gewichteten) durchschnittlichen Gestehungskosten dieser Projekte belaufen sich auf 14 Rp/kWh. Die Hälfte dieser Projekte wäre attraktiv bei einem Preisniveau von 11.4 Rp/kWh.“⁴

Der Ausbau der Wasserkraft verteuert so den Schweizer Strom stärker als der Ausbau der Photovoltaik. Angesichts dieser Sachverhalte wäre eine Strategie sinnvoller und wirtschaftlicher, welche die bestehende Wasserkraft modernisiert und auf Ausbauten verzichtet.

² https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8799

³ Bundesamt für Energie: Auslegeordnung Strommarkt nach 2020, Bericht zu weitergehenden Massnahmen für bestehende Kraftwerke und Erneuerbare Energien Bericht, 23. Dezember 2016, Seite 44

⁴ Auslegeordnung Strommarkt nach 2020, Seite 56f

Aktuell berät das Parlament ausserdem die Vorlage zum Um- und Ausbau der Stromnetze (16.035). Im Rahmen dieses Geschäfts wurde eine Anpassung im Stromversorgungsgesetz vorgeschlagen, welche die Verteilnetzbetreiber dazu verpflichten soll, den gebundenen Endverbraucher Elektrizität aus inländischen Kraftwerken zu liefern. Die betreffenden Kraftwerke müssten erneuerbare Energien bereitstellen und dürften keine gesetzlichen Unterstützungs- oder Fördermassnahmen erhalten. Hiervon profitieren vor allem die bestehenden, nicht geförderten (Wasser)Kraftwerke. Insbesondere diejenigen, die heute keine gebundenen Endkunden beliefern. Die Arbeiten hierzu sind momentan noch nicht definitiv abgeschlossen.

Ebenfalls im Rahmen dieses Geschäfts ist das BFE beauftragt worden die entsprechenden Daten der Betreiber von Wasserkraftwerken zu erheben. Bis heute fehlen essentielle Daten zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Werke und Betreiber, die dadurch nicht beurteilt werden kann. Es ist darum von grösster Bedeutung, dass umfassende Transparenz geschaffen wird, bevor über eine weitere Unterstützung der Wasserkraft debattiert werden.

Ergänzend möchten wir noch bemerken, dass die gesetzlichen Vorgaben nur das Maximum des Wasserzinses festlegen. Die Kantone sind in keiner Weise verpflichtet dieses Maximum auszuschöpfen. Somit besteht bereits heute genügend Spielraum für individuelle Ausgestaltungen des Wasserzinses, den verschiedene Kantone auch nutzen (z.B. VD, BE).

Über das Gewässerschutzgesetz sind die Kantone zudem aufgefordert, Revitalisierungen zu planen und umzusetzen. Obschon der Bedarf riesig ist, zeigt sich, dass der Vollzug oft nur zögerlich und kleinräumig angegangen wird. Ein Hindernis ist mitunter die Finanzierung kostenintensiver Projekte. Um hierfür auf kantonaler Seite die nötigen Ressourcen bereitzustellen und um sicherzustellen, dass der Wasserzins nicht weiter als simple Abgabe sondern tatsächlich als Ressourcensteuer abgehandelt wird, ist es angezeigt, eine Teilzweckbindung des Wasserzinses einzuführen. Unverständlicherweise ist das bislang nicht der Fall. Ein Teil der Wasserzinseinnahmen (mindestens 10%) sollen durch die Kantone in zweckgebundene Fonds einbezahlt werden aus welchen Revitalisierungsprojekte und Renaturierungen finanziert werden. Davon ausgenommen sind Sanierungen und Revitalisierungen die bei Wasserkraftprojekten im Rahmen von Ersatzmassnahmen erforderlich werden. Die aktuellen politischen Bestrebungen bei der Bemessung von Ersatzmassnahmen den IST-Zustand als Referenzzustand zu verwenden (Pa.I. Rösti, 16.452) machen den Handlungsbedarf bezüglich weiterer Mittel für Revitalisierungen noch grösser, sollte die Pa. Iv. angenommen werden. Dies ist bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen und ein entsprechender Passus zu formulieren. Denkbar ist ein neuer Artikel 49a.

2. Anträge

Aus obgenannten Gründen ist für uns klar, dass die Wasserkraft keine zusätzliche flächendeckende Förderung oder Entlastung bedarf. Eine darauf basierende Anpas-

sung des Wasserzinses zu Gunsten einer finanziellen Entlastung der Stromkonzerne können wir darum nicht nachvollziehen. Ohnehin darf vermutet werden, dass die Ersparnisse aus den tieferen Wasserzinsen nicht in die Sanierung der Wasserkraft fließen werden. Sie dürften der Finanzierung von Kernkraftwerken dienen, welche ihre Produktions- inkl. Entsorgungskosten nur zu einem geringen Teil am Markt erwirtschaften können. Hier drohen dem Bunde weitere Kosten, welche nicht indirekt durch Entlastungen bei der Wasserkraft finanziert werden dürfen. Dies verfälscht die Kostenwahrheit.

Statt eine Übergangsregelung zu schaffen, beantragen wir daher den aktuellen Stand vorderhand aufrechtzuerhalten bis die neue Strommarktordnung in Kraft tritt. Dabei sind die Rahmenbedingungen für die Wasserkraft grundlegend zu betrachten und koordiniert zu regeln. Gleichzeitig sollen auch endlich die Grundlagen dafür geschaffen werden, dass mindestens ein Teil des Wasserzinses dem Ressourcenschutz und damit den Gewässern zugutekommt. Die entsprechende Regelung für eine derartige Mittelallokation aus den Einnahmen des Wasserzinses ist in einem neuen Artikel zu ergänzen. Mittel aus den Einnahmen des Wasserzinses sollen für Renaturierungen und Revitalisierungen von öffentlichen Gewässern nach Art. 38a GschG bereitgestellt werden. Unter dieser Voraussetzung sehen wir keinen Grund um Anpassungen in Art. 49 Abs. 1 vorzunehmen. Aus denselben Gründen soll auch Art. 50a wieder gestrichen werden.

Mögliche Alternativen, wie eine allgemeine Senkung des Wasserzinsmaximums, ein Wechsel zu einem neuen flexiblen Modell, sowie eine fallweise Wasserzinsreduktion, bedingen eine vorgängige, vollständige Datentransparenz hinsichtlich aller Kosten und Einkünfte sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für dieselbe. Nur unter Offenlegung aller Kosten und Einkünfte, sowie dem Nachweis der wirtschaftlichen Notwendigkeit unter vollständiger Anrechnung der Marktprämie, Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung und Dividenden, sind weitere Massnahmen zur Stützung der Wasserkraft diskutierbar.

Weitreichendere Änderungen der Ausgestaltungen des Wasserzinses bzw. des WRG sollen zudem mit der Neugestaltung des Strommarktdesigns koordiniert werden. Sowohl transparente Erhebungen zur wirtschaftlichen Situation der Anlagenbetreiber, als auch die Ausgestaltung des künftigen Marktmodells bilden eine notwendige Grundlage für eine sachgerechte Debatte zur Ausgestaltung und Höhe des Wasserzinsmaximums. Wir erachten die vorgeschlagene inhaltliche und zeitliche Koordination dieser Verfahren als zentral für eine sinnvolle und sachgerechte Regelung.

3. Exkurs

Hinsichtlich der Versorgungssicherheit und der vermehrten Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere Photovoltaik und Windenergie, erachten wir die Schaffung einer strategischen Energie-Reserve unter Einbezug der vorhandenen Speicherkraftwerke als zielführenderen Weg hinsichtlich der Sicherung der Marktfähigkeit der Wasserkraft. Damit würde einerseits ein Teil der betroffenen Kraftwerke gestärkt, andererseits kann verhindert werden, dass die Kapazitäten der Stauhaltungen wie in der Vergangenheit nur über den zu erzielenden Marktpreis gesteuert werden und zu

dem Zeitpunkt, an welchem Bedarf an ihrer Energie besteht, nicht mehr über ausreichende Kapazitäten verfügen. Die Rechtsgrundlagen für eine solche strategische Reserve fehlen heute noch. Sie sind zu erarbeiten und folgende Aspekte sind dabei zu beachten:

- Die strategische Reserve wird nur aus erneuerbaren Energien bereitgestellt.
- Die Beschaffung der strategischen Reserve findet nicht via Auktionen statt.
- Die Finanzierung kann wie der Netzzuschlag strukturiert werden. Swissgrid wäre die Verfügungsgewalt über die Strategische Reserve im Notfall zu übertragen.

Eine Verknüpfung mit dem Wasserzins wäre denkbar.