



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Simon Bischof / Eliane Aebischer
Angekündigte Senkung des Wasserzinses

2017-CE-153

I. Anfrage

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2017 die Vernehmlassung zur Revision des Wasserrechtsgesetzes eröffnet. Diese Revision betrifft insbesondere den Wasserzins, der eine öffentliche Abgabe für das Recht ist, ein öffentliches Gewässer an einem bestimmten Standort exklusiv zur Erzeugung von elektrischer Energie zu nutzen. Mit der Revision schlägt der Bundesrat als Übergangsregelung für die Jahre 2020 bis 2022 eine Senkung des Wasserzinsmaximums von bisher 110 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung (Fr./kW_{br}) auf 80 Fr./kW_{br} vor. Ab 2023 soll die Übergangsregelung durch ein flexibles Modell abgelöst werden, bei dem das Wasserzinsmaximum aus einem fixen und einem vom Marktpreis abhängigen, variablen Teil festgelegt wird.

Dieser Vorschlag beunruhigt uns; denn aus unserer Sicht ist diese Senkung nicht gerechtfertigt. Auch gefährdet sie die Einnahmen zahlreicher Gemeinwesen.

Laut Zahlen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ist auch der Kanton Freiburg davon betroffen, würden die Wasserzinseinnahmen doch von gegenwärtig 8 Millionen Franken auf etwa 6 Millionen Franken sinken.

Wir stellen dem Staatsrat darum folgende Fragen:

1. Wie beurteilt er die vorgeschlagene Änderung des Wasserrechtsgesetzes?
2. Hat er vor, bei bestimmten Aktionen, die von anderen Kantonen angekündigt wurden, mitzumachen, um die Interessen des Kantons Freiburg zu verteidigen?

26. Juni 2017

II. Antwort des Staatsrats

1. Wie beurteilt er die vorgeschlagene Änderung des Wasserrechtsgesetzes?

Die heutige Situation auf dem Strommarkt ist besonders wegen des Stromüberangebots in Europa äusserst schwierig. Dazu kam es aufgrund des günstigen Kohlestroms, der tiefen CO₂-Preise im europäischen System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten sowie der starken Förderung der erneuerbaren Energien, namentlich in Deutschland. Die Schweizer Wasserkraft leidet ganz besonders unter dem tiefen Marktpreis für Strom.

Zur Erinnerung: Bis zur Öffnung des Strommarkts 2009 für die Endkunden wurden die Gesteungskosten der Wasserkraft solidarisch von allen Verbrauchern getragen.

Seit der Teilöffnung des Markts ist die Kompensation dieser Abgabe jedoch nicht mehr möglich, selbst bei tiefen Strompreisen, was in Abhängigkeit von den Preisentwicklungen auf dem europäischen Markt Verluste für die Stromproduzenten zur Folge haben kann. Gegenwärtig sind die Produktionskosten der grossen Kraftwerke höher als die Strompreise auf dem europäischen Markt. Diese Situation gefährdet die Rentabilität der Wasserkraftwerke wie auch die Energieversorgungssicherheit.

Die Stromproduktion aus Wasserkraft nimmt in der Energiestrategie 2050 des Bundes einen wichtigen Platz ein. Die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien soll schrittweise erhöht werden. Die Wasserkraft soll bis in das Jahr 2035 auf eine Jahresdurchschnittsmenge von mindestens 43 TWh und bis in das Jahr 2050 auf 44,15 TWh ausgebaut werden. Zum Vergleich: 2010 leistete die Wasserkraft 35 TWh. In Übereinstimmung mit der Energiestrategie des Bundes will der Kanton Freiburg das Wasserkraftpotenzial optimal nutzen. Das Ausbaupotenzial der Wasserkraftnutzung im Kanton Freiburg wird auf 208 GWh geschätzt. Darin einberechnet ist insbesondere die Produktion von 158 GWh/Jahr dank des Turbinierungsprojekts Schiffenen-Murten.

Es ist wichtig, die Wasserkraft zu unterstützen, da diese eine zentrale Rolle in der Energiepolitik von Bund und Kanton spielt. Die Investitionen in Projekte für Wasserkraftwerke tragen zum Umweltschutz bei und schaffen Arbeitsplätze sowie Mehrwert. Weil nichts darauf hindeutet, dass die Strompreise in nächster Zeit steigen werden, können die Produzenten nicht mehr die Gewinne erwirtschaften, die für neue Investitionen in die Wasserkraft wünschenswert wären. Dies schafft ein Klima, das für die Erneuerung bestehender Anlagen und die Verwirklichung neuer Grossprojekte und damit für die Erhöhung der Produktionskapazität, die nötig ist, um die definierten Ziele zu erreichen, nicht förderlich ist. Kommt hinzu, dass diese Situation zu Sicherheitsdefiziten führen könnte, weil die Mittel, die für den Unterhalt und die Modernisierung der Staumauern zur Verfügung stehen, beschränkt sind.

Im Kanton Freiburg stellt der Wasserzins das vom Konzessionär an den Kanton jährlich zu entrichtende Entgelt für die Einräumung des Rechtes dar, an einem Standort die Wasserkraft des öffentlichen Gewässers exklusiv nutzen zu dürfen. Der Wasserzins wird von den Kantonen festgelegt, wobei diese die Schranken des Bundesrechts beachten müssen. Das geltende Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG, SR 721.80) legt das Wasserzinsmaximum fest (Art. 49 Abs. 1 WRG): Der Wasserzins pro Kilowatt Bruttoleistung durfte bis Ende 2010 jährlich 80 Franken und bis 2014 jährlich 100 Franken nicht übersteigen. Bis Ende 2019 gilt ein Wasserzinsmaximum von jährlich 110 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung. Der Wasserzins ist in den letzten Jahren stetig gestiegen, während gleichzeitig der Stromhandelspreis auf dem Markt fiel. Dies führte zu steigenden Gestehungskosten und Verlusten für die Anlagen.

Kleinwasserkraftwerke (<10 MW) profitieren seit dem 1. Januar 2008 von der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Die KEV deckt die Differenz zwischen Produktionskosten und Marktpreis und garantiert den Produzenten von erneuerbarem Strom einen Preis, der ihren Produktionskosten entspricht.

Die Energiestrategie 2050 des Bundes, deren Umsetzung mit der Annahme am 21. Mai 2017 durch das Schweizer Stimmvolk des neuen Energiegesetzes (EnG) lanciert wurde, sieht Massnahmen für den Ausbau der Wasserkraft vor.

Die Stromproduktion in grossen Wasserkraftwerken (mit einer Leistung von mehr als 10 MW) wird mit zwei neuen Finanzierungsmechanismen unterstützt: Bei Erneuerungen oder Erweiterungen von grossen Wasserkraftwerken unterstützt der Bund die Betreiber dieser Anlagen mit einem Investitionsbeitrag (Art. 26 EnG). Darüber hinaus können die Betreiber von Grosswasserkraftanlagen während fünf Jahren (2018–2022) eine Marktprämie in Anspruch nehmen für Strom, den sie am Markt unter den Gestehungskosten verkaufen müssen. (Art. 30 EnG).

Im Moment läuft das Vernehmlassungsverfahren für die Revision des WRG, das am 13. Oktober 2017 endet. Mit der Gesetzesänderung soll der Wasserzins angepasst werden. Gemäss Artikel 49 Abs. 1^{bis} WRG hat der Bundesrat der Bundesversammlung rechtzeitig einen Erlassentwurf für die Festlegung des Wasserzinsmaximums für die Zeit ab dem 1. Januar 2020 zu unterbreiten. Der Gesetzesentwurf sieht in einer Übergangszeit von 2020 bis 2022 ein Wasserzinsmaximum von 80 Fr./kW_{br} vor. Die Übergangsbestimmungen zum Wasserzinsmaximum führen für die Kantone und Gemeinden zu Einnahmeeinbussen. Um die Auswirkungen auf die Gemeinwesen zu reduzieren, schlägt der Bund den interessierten Kreisen als Alternative vor, in der Übergangszeit die Reduktion nur für klar defizitäre Kraftwerke vorzusehen. Langfristig wird aber eine flexible Wasserzinsregelung angestrebt. Der Entwurf des neuen Systems wird dem Bundesparlament zu einem späteren Zeitpunkt in einer separaten Vorlage vorgelegt werden. Nach heutigem Wissensstand ist in diesem künftigen System ein fixer Zinssatz, der unabhängig vom Marktumfeld maximal zu bezahlen ist, sowie ein variabler Teil in Abhängigkeit des Referenzmarktpreises für Strom aus Schweizer Wasserkraft vorgesehen.

Im Kanton Freiburg gibt es derzeit kein kantonales Gesetz zur Umsetzung des WRG. Das System zur Bestimmung des Wasserzinses ist vielmehr in jeder erteilten Konzession festgelegt. Konkret wird jeweils festgelegt, dass der Wasserzins dem Wasserzinsmaximum nach Bundesrecht entspricht. Somit gilt im Kanton Freiburg derzeit ein Wasserzins von 110 Fr./kW. Einschränkend ist zu sagen, dass Wasserkraftwerke mit einer Bruttoleistung von höchstens 1 MW von der Zahlung eines Wasserzinses befreit sind (Art. 49 Abs. 4 WRG). 2016 beliefen sich die Erträge aus der Abgabe auf der Wasserkraftnutzung im Kanton Freiburg auf insgesamt 8 940 668 Franken, wobei ein Wasserzins von 110 Fr./kW, das dem derzeitigen Wasserzinsmaximum nach Bundesrecht entspricht, verrechnet wurde. Bei einem Wasserzins von 80 Fr./kW, was dem neuen Wasserzinsmaximum gemäss Vorlage zur Änderung des WRG entspricht, hätte die Abgabe im Jahr 2016 insgesamt 6 502 304 Franken eingebracht. Mit anderen Worten, der Staat Freiburg hätte 2016 bei einem Wasserzins von 80 Fr./kW statt 110 Fr./kW insgesamt 2 438 364 Franken weniger eingenommen.

Der Staat Freiburg anerkennt, dass die Senkung des Wasserzinses, der von den Kantonen erhoben wird, für die Wasserkraftnutzung günstig wäre. Damit würden die grossen Wasserkraftwerke finanziell entlastet und deren Wettbewerbsfähigkeit würde erhöht. Der Staatsrat ist aber der Ansicht, dass das gewählte Instrument – die (zeitlich beschränkte) Senkung des Wasserzinses – nicht zweckmässig ist.

Damit werden nämlich die Wasserzinsberechtigten, mehrheitlich Gemeinwesen in den Bergregionen, benachteiligt, obwohl sie nicht direkt für die Folgen der europäischen Energiepolitik verantwortlich sind. Die Erhöhung des Wasserzinses in den letzten Jahren ist darüber hinaus relativ gering im Vergleich zu den Gesamtgestehungskosten.

Kommt hinzu, dass gemäss Schätzung der Eidgenössischen Elektrizitätskommission heute noch rund 50 % der Stromproduktion aus Wasserkraft bei gebundenen Kunden in der Grundversorgung zu Gestehungskosten und somit rentabel abgesetzt werden. Und schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die Rentabilität der Anlagen über einen langen Zeithorizont beurteilt werden muss. Über die gesamte Lebensdauer einer Anlage hinweg sollte sie rund 3 % betragen.

Für den Staatsrat ist klar, dass unbedingt eine Lösung für die Unterstützung der Stromproduktion aus Wasserkraft während einer Übergangszeit gefunden werden muss, weil die einheimische Wasserkraft für die mittel- und langfristige Stromversorgung in unserem Land von zentraler Bedeutung ist. Er ist allerdings der Meinung, dass die vorgeschlagene Änderung des WRG keine adäquate Lösung ist. Er ist gegen die darin vorgesehene Senkung des Wasserzinsmaximums. Er spricht sich vielmehr dafür aus, das Wasserzinsmaximum beim heutigen Stand von 110 Fr./kW zu belassen bis der definitive Entwurf des Bundesrats für ein neues System zur Bestimmung des Wasserzinses vorliegt. Hierzu ist zu sagen, dass die Abgabe dem Grundsatz der Vergütung einer angebotenen Leistung (Erteilung von Konzessionen durch die Kantone an Unternehmen für die gewinnorientierte Nutzbarmachung der Wasserkraft) entspricht. Weiter gilt, dass die Betriebsgewinne oft nicht den Standortkantonen und Gemeinden zugutekommen. Um das Problem zu lösen, wäre es sicherlich wirksamer, die Machbarkeit von Lösungen wie z. B. eine Importabgabe auf «Dreckstrom» zu prüfen, auch wenn der Nationalrat vor kurzem (am 8. März 2017) beschlossen hat, auf die Einführung von solchen Lenkungsabgaben zu verzichten. Für die zweite Etappe der Energiestrategie 2050 war ursprünglich vorgesehen, ab 2021 das Subventionssystem der ersten Etappe durch ein Anreizsystem zu ersetzen. Ein System von unterschiedlichen Abgaben je nach Energieträger stünde allerdings im Widerspruch mit den internationalen Handelsabkommen und dem europäischen Recht.

Aus Sicht des Staatsrats sind weitere Überlegungen erforderlich und es müssen neue, mit dem Klimaschutz kompatible Instrumente für die Förderung der Wasserkraft entwickelt werden (z. B.: Stärkung des CO₂-Abgabesystems und Schaffung eines Investitionsfonds für die Stromproduktion aus Wasserkraft). Auf diese Weise könnte die Schweiz in Übereinstimmung mit der Energiestrategie 2050 handeln und ein starkes Signal an die Länder senden, die heute noch massiv die fossilen Energien fördern. Dies wäre auch positiv mit Blick auf die Einhaltung der Verpflichtungen, die an der Klimakonferenz in Paris (COP21) eingegangen wurden.

Zur Information: Der Staatsrat hat kürzlich mit der Ausarbeitung eines Gesetzes begonnen, das die Nutzung der öffentlichen Gewässer und insbesondere die Bewirtschaftung der Wasserkraft regeln soll. Der Staatsrat erwartet für Herbst 2017 einen vorläufigen Bericht in dieser Sache. Gestützt darauf wird der Staatsrat die Vorgaben und grossen Achsen definieren, die als Grundlage für die eigentliche Ausarbeitung des Gesetzesvorentwurfs dienen werden.

In diesem Kontext wird der Staatsrat prüfen, ob die auf Bundesebene vorgeschlagenen Massnahmen (die nicht nur die Höhe des Wasserzinses betreffen, sondern auch die Zuerkennung des nationalen Interesses, die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens, die Verkürzung der Begutachtungsfrist usw. umfassen) adäquat und ausreichend sind, um die Wasserkrafterzeugung und dessen Ausbau dauerhaft zu unterstützen. Dabei wird er namentlich analysieren, welche Rolle den Pumpspeichern zugedacht wird, die für die Netzstabilität zentral sind und für die kommenden Jahrzehnte im Hinblick auf den zu erwartenden Ausbau erneuerbarer Energiequellen äusserst wichtig sein werden.

Und schliesslich wird es darum gehen, Überlegungen anzustellen und allenfalls Lösungen auf kantonaler Ebene zu entwickeln.

2. Hat er vor, bei bestimmten Aktionen, die von anderen Kantonen angekündigt wurden, mitzumachen, um die Interessen des Kantons Freiburg zu verteidigen?

Der Staatsrat wird die Anstrengungen der Bergkantone aktiv unterstützen. Aus seiner Sicht müssen gezielt Massnahmen für Unternehmen in Schwierigkeiten vorgesehen werden. Er ist jedoch gegen eine allgemeine Senkung des Wasserzinses.

3. Oktober 2017