

Bundesamt für Energie
Sektion Wasserkraft
3003 Bern

elektronisch an: revision-wrg@bfe.admin.ch

29. September 2017

Katrin Lindenberger, Direktwahl +41 62 825 25 20, katrin.lindenberger@strom.ch

Stellungnahme zur Wasserzinsregelung nach 2019: Revision des Wasserrechtsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen dankt Ihnen für die Möglichkeit, zur Wasserzinsregelung nach 2019 Stellung nehmen zu können.

1. Einleitende Bemerkungen

Gemäss dem ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 soll die Schweiz ihren hohen Versorgungsstandard erhalten und gleichzeitig die energiebedingte Umweltbelastung des Landes reduzieren. Die Wasserkraft als Rückgrat der Schweizer Stromversorgung spielt dabei eine zentrale Rolle. Dank der Speichermöglichkeit und der Steuerbarkeit von Speicherkraftwerken stellt die Wasserkraft zudem grosse Teile der Systemdienstleistungen zur Verfügung.

Die bereits seit mehreren Jahren andauernde und auf absehbare Zeit weiterbestehende Preisbaisse an den europäischen Strommärkten stellt viele Kraftwerke vor enorme wirtschaftliche Schwierigkeiten. Es braucht deshalb nicht nur einen Zubau an Wasserkraft im Sinne der Energiestrategie 2050, sondern zuallererst die Sicherstellung der wirtschaftlichen Nutzung unserer wichtigsten erneuerbaren Energiequelle.

Seit Einführung im Jahre 1918 hat sich das gesetzlich festgelegte Wasserzinsmaximum teuerungsbereinigt knapp verdreifacht und sich damit komplett von der Landesteuerung entkoppelt. Unter dem Eindruck steigender Strompreise hat sich der Wasserzins allein in den letzten 20 Jahren auf heute 110 CHF/kW_B verdoppelt, und zwar ungeachtet der laufenden Konzessionsdauer mit vertraglich vereinbarten Konditionen zur Nutzung der Ressource. Dies entspricht einer Belastung der Produktion aus Wasserkraftwerken von ca. 1.6 Rp./kWh. Der Wasserzins ist so zu einem bedeutenden Kostenfaktor für die Wasserkraftproduktion geworden, der in Tiefpreisphasen am Markt nicht erwirtschaftet werden kann.

Aufgrund der Marktöffnung definiert heute der Preis am europäischen Strommarkt den Wert der Ressource Wasser zur Stromproduktion in der Schweiz. In der hundertjährigen Geschichte des Wasserzinses ist dies

ein eigentlicher Paradigmenwechsel. Denn bis dahin trugen die Schweizer Endverbraucher die Wasserzinse als Teil der Gestehungskosten der Wasserkraft solidarisch. Das ist seither nicht mehr der Fall. Der Wasserzins bleibt an den im Markt stehenden Wasserkraftproduzenten hängen, die bei den aktuellen Marktpreisen Verluste schreiben. Ein fixer, unabhängig von der wirtschaftlichen Lage geschuldeter Wasserzins wird den heutigen regulatorischen und ökonomischen Gegebenheiten somit nicht mehr gerecht und muss grundlegend neu konzipiert werden. Eine dauerhafte und zukunftsfähige Regelung des Wasserzinses muss die Lage der Wasserkraft am Markt jederzeit abbilden. Die Strombranche schlägt eine einfach umsetzbare und sowohl für die betroffenen Gemeinwesen wie auch für die Wasserkraftbetreiber tragbare Lösung vor, (s. Erläuterungen in Kapitel 4)

2. Übergangsregelung schreibt Systemfehler fort

Der VSE nimmt vom Willen des Bundesrates Kenntnis, für die Jahre 2020 bis 2022 eine Übergangsregelung einzuführen und die eigentliche Revision des Wasserzinsregimes erst in einem späteren Schritt für die Zeit nach 2023 vorzuschlagen. Der Bundesrat hat die Absicht, durch eine spätere Neuregelung eine Beurteilung im Gesamtkontext der Diskussion um ein neues Marktdesign zu ermöglichen.

Der VSE ist der Überzeugung, dass die sofortige Einführung einer flexiblen Wasserzinsregelung auch unabhängig von der Marktdesign-Diskussion sinnvoll und möglich ist. Er beantragt, dass die flexible Regelung des Wasserzinses mit einem fixen und einem variablen Teil bereits per 2020 gesetzlich verankert wird, um Rechtssicherheit und Verbindlichkeit zu schaffen. Der VSE erinnert in diesem Zusammenhang auch an die vom Parlament in der Frühjahrssession 2016 oppositionslos überwiesene Motion «Wasserzinsregelung nach 2019» (14.3668), welche ebenfalls verlangt, dass die konkrete Lage der Wasserkraft bei der Regelung des Wasserzinses berücksichtigt wird.

Eine temporäre Senkung des Wasserzinses auf 80 CHF/kW_B, d.h. auf das Niveau der Jahre 1997 bis 2010, bedeutet zwar eine gewisse Entlastung für die finanziell stark angeschlagene Wasserkraft. Eine derartige Übergangsregelung vermag jedoch die grundsätzliche Problematik eines fixen Wasserzinses nicht zu entschärfen, welche unabhängig von der effektiven Abgabehöhe der heutigen, marktabhängigen Lage keinesfalls gerecht wird. Ferner behebt sie auch den fundamentalen Mangel nicht, dass der Wasserzins in der Schweiz und den umliegenden Ländern unterschiedlich hoch bzw. inexistent ist, was wettbewerbsverzerrend wirkt.

Der VSE wehrt sich dagegen, mit einer Übergangsregelung, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen wird, die zwingend nötige Neuregelung auf die lange Bank zu schieben. Eventualiter ist der Grundsatz eines flexiblen Wasserzinsmodells ab 2020 im Gesetz zu verankern und mit einer verbindlichen Übergangsfrist zu versehen. Diese Übergangsfrist ist auf höchstens drei Jahre zu begrenzen. Zudem müsste während der Übergangsfrist eine spürbare Entlastung der Wasserkraft vorgenommen werden. Eine fixe Abgabe in bisheriger oder vergleichbarer Höhe stellt für die Schweizer Wasserkraft einen substantiellen Wettbewerbsnachteil dar, lässt die Kraftwerksbetreiber und deren Besitzer langfristig ausbluten und ist deshalb nicht tragbar. In der gegenwärtigen Ertragslage müsste die Abgabe deshalb deutlich tiefer angesetzt oder von der Allgemeinheit finanziert werden.

Antrag

- Der VSE beantragt die Einführung einer flexiblen Regelung des Wasserzinses ab 1.1.2020. Diese hat einen fixen und einen variablen Teil vorzusehen, damit die Nutzung der Ressource Wasser in Abhängigkeit vom Marktpreis für Elektrizität abgegolten wird.
- Eventualiter ist ein flexibler Wasserzins mit einem fixen und einem variablen, marktabhängigen Teil ab 1.1.2020 als Grundsatz im Gesetz zu verankern und mit einer verbindlichen Übergangsfrist von maximal drei Jahren zu versehen. Gleichzeitig müsste die Wasserkraft spürbar entlastet werden.

3. Die vorgeschlagene Variante ist diskriminierend und bürokratisch

Die im erläuternden Bericht zur Diskussion gestellte Variante, das Wasserzinsmaximum befristet bis Ende 2022 nur für jene Kraftwerke auf 80 CHF/kW_B zu reduzieren, die klar defizitär sind, weist der VSE entschieden zurück. Eine derartige Regelung ist weder zielführend noch umsetzbar. Folgende Überlegungen sprechen gegen die Variante:

- Die Variante ist diskriminierend:
Die Variante führt zu Wettbewerbsverzerrungen («Zweiklassengesellschaft»). Ausgerechnet die günstig produzierenden Kraftwerke würden dadurch bestraft. Oft weisen ältere Kraftwerke, die bereits zu einem grossen Teil abgeschrieben sind, relativ tiefe Gestehungskosten aus. Diese Kraftwerke sind daher nicht defizitär und für sie würde weiterhin das Wasserzinsmaximum von 110 CHF/kW_B gelten. Gerade bei älteren Kraftwerken können aber in nächster Zeit grosse Erneuerungsinvestitionen anstehen. Um diese bewältigen zu können, sind auch diese Kraftwerke auf einen marktgerechten Wasserzins angewiesen.
- Die vorgeschlagene Entscheidungsgrundlage ist nicht adäquat:
Gemäss erläuterndem Bericht soll die Marktprämienberechtigung für Grosswasserkraftwerke gemäss Artikel 30 EnG als Kriterium für das kraftwerksindividuelle Wasserzinsmaximum herangezogen werden. Die Berechnungen, die im Rahmen der Marktprämie angestellt werden, sind jedoch bewusst einfach gehalten und weisen daher eine gewisse Unschärfe auf. Bei der Marktprämie ist die relevante Grösse die Differenz zwischen den berechneten Gestehungskosten und dem Marktpreis. Kleine Unschärfen bei der Berechnung der Gestehungskosten wirken sich daher nur graduell auf die Höhe der gesprochenen Marktprämie aus und haben nur einen kleinen Einfluss. Bei der vorgeschlagenen Variante für den Wasserzins hingegen ist ein vereinfachter Ansatz nicht akzeptabel, denn hier dient die Berechnung dazu, zu entscheiden, ob für ein Kraftwerk ein Wasserzinsmaximum von 80 CHF/kW_B oder von 110 CHF/kW_B gilt. Abstufungen dazwischen, also z.B. ein Wasserzins von 95 CHF/kW_B sind nicht vorgesehen. Da bei einem bestimmten Wert eine Grenze gezogen werden muss, die darüber entscheidet, ob für ein Kraftwerk 80 oder 110 CHF/kW_B als Wasserzinsmaximum gilt, können kleinen Unschärfen in der Berechnung dazu führen, dass ein Kraftwerk zu Unrecht keine Senkung des Wasserzinses zugesprochen erhält. Es ist nicht adäquat, die Entlastung, welche die Senkung des Wasserzinses für die Kraftwerke bedeutet, von einer vereinfachten Berechnung und der damit einhergehenden Unschärfe abhängig zu machen.
- Die Variante generiert massiven administrativen Aufwand:
Die Variante stellt auf individuelle Kraftwerkseigenschaften ab. Ob ein Kraftwerk defizitär ist oder nicht, muss für jedes Kraftwerk in Abhängigkeit vom Marktpreis jährlich neu entschieden werden. Wie oben

ausgeführt, müssten über die Erhebungen für die Marktpremie hinausgehende, zusätzliche kraftwerksindividuelle Datenabfragen durchgeführt und neue umfangreiche Berechnungsmodelle eingeführt werden. Andernfalls drohen unzulängliche Entscheidungsgrundlagen, auf welche die Senkung des Wasserzinsmaximums von 110 auf 80 CHF/kW_B abgestützt würden. Es ist jedoch nicht zielführend, ein so komplexes Modell, welchem umfangreiche und wiederholte Datenerhebungen und kraftwerksindividuelle Berechnungen zugrunde liegen, als Übergangsregelung einzuführen.

Antrag

- Auf die vorgeschlagene Variante, die Absenkung auf notleidende Kraftwerke zu beschränken, ist zu verzichten. Sie ist diskriminierend und bürokratisch.

4. Flexibilisierung zwingend notwendig

4.1 Grundzüge des Modellansatzes der Strombranche

Die Berechtigung der Wasserzinse als Abgeltung für die Nutzung der Ressource Wasser zur Stromproduktion ist nicht in Frage gestellt. Die Bedeutung der Einnahmequelle für Standortkantone und -gemeinden von Wasserkraftwerken ist unbestritten.

Vor dem Hintergrund der einleitend beschriebenen Änderungen braucht es eine faire und zukunftsfähige Neuregelung, die einerseits für die Standortkantone und -gemeinden tragbar ist und andererseits die wirtschaftliche Ausnutzung der Wasserkraft als energiepolitischer Trumpf der Schweiz nicht verunmöglicht. Das nachfolgend vorgestellte Modell sieht einen fixen und einen variablen Teil vor:

a) ein fixer Teil für die Nutzung der Ressource

Die eigentliche Nutzung unterliegt einem nationalen Interesse, da damit auslandunabhängig, erneuerbar und vergleichsweise günstig ein substanzieller Beitrag an die sichere Stromversorgung der Schweiz geleistet wird. Somit handelt es sich beim fixen Teil um einen unabhängig vom Strompreis bestehenden volkswirtschaftlichen und energiepolitisch gewollten Nutzen, der von der Allgemeinheit abzugelten ist;

b) ein variabler Teil in Abhängigkeit des Wertes der Ressource

Können mit der Wasserkraft am Strommarkt Gewinne erzielt werden, resultiert ein zusätzlicher betriebswirtschaftlicher Nutzen. Dieser definiert sich über die Differenz zwischen den am Markt erzielbaren Erträgen und den Gestehungskosten der Wasserkraft. Es handelt sich also um einen variablen Teil, der in Abhängigkeit des Marktpreises von den Wasserkraftproduzenten zu bezahlen ist.

Dieses Modell ermöglicht eine faire Neuregelung ab 2020, indem die Standortkantone und -gemeinden weiterhin auf eine fixe Einnahmequelle zählen können und marktabhängig eine zusätzliche Abgeltung erhalten. Die Belastung für die Allgemeinheit ist zudem nicht höher als in Monopolzeiten. Gleichzeitig wird die Wasserkraftproduktion sachlogisch richtig entlastet. Dadurch leistet die Schweiz einen bedeutenden Beitrag für den Erhalt und die Modernisierung ihrer wichtigsten einheimischen Stromproduktion.

4.2 Parametrisierung des Modells

Mit einer Flexibilisierung des Wasserzinses können die Standortkantone und -gemeinden je nach Marktpreis am Gewinn der Kraftwerksbetreiber teilhaben. Voraussetzung dafür bildet die oben dargestellte Regelung mit einem fixen und einem variablen Teil.

Die Höhe des von der Allgemeinheit zu finanzierenden fixen Teils ist im politischen Prozess auszuhandeln. Als Anhaltspunkt könnte die Überlegung dienen, dass der Startwert für den Wasserzins im Jahr 1918 von 8.16 CHF/kW_B heute teuerungsbereinigt 41 CHF/kW_B entspräche.

Der variable Teil ist abhängig vom Wert der Ressource Wasser für die Stromproduktion und setzt definitiv dort ein, wo die erzielbaren Einnahmen die Gestehungskosten mindestens decken. Die durchschnittlichen Gestehungskosten der Schweizer Wasserkraftwerke betragen heute rund 7.2 Rp./kWh.¹ Gestützt auf diese durchschnittlichen Gestehungskosten liegt die relevante Preis-Untergrenze für den Start des variablen Teils bei 5.6 Rp./kWh (heutige Kosten abzüglich Wasserzins von 1.6 Rp./kWh).

Wie stark dieser variable Teil steigt, hängt entscheidend von der Höhe des fixen Teils ab, den die Allgemeinheit finanziert. Geht man von einem fixen Teil von 41 CHF/kW_B und der Preis-Untergrenze von 5.6 Rp./kWh aus, sollte der flexible Wasserzins bei einem Anstieg des Marktpreises von 1 CHF/MWh um 1 CHF/kW_B steigen (entspricht 10 CHF/kW_B bei einem Anstieg von 1 Rp./kWh). So könnte der Wille des Gesetzgebers von 2008, welcher einen Wasserzins von 100 CHF/kW_B bei Marktpreisen von rund 120 CHF/MWh bestimmte, gut wiedergegeben werden.

5. Weitere Bemerkungen

Der VSE begrüsst die Absicht des Bundesrates, bei Wasserkraftwerken, welche einen Investitionsbeitrag erhalten, die Zusatzproduktion während zehn Jahren vom Wasserzins zu befreien.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Auskünfte gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Michael Frank
Direktor



Stefan Muster
Bereichsleiter Wirtschaft und Regulierung

¹ Wasserzinsregelung ab 2020: Sonderdruck von SWV, VSE und Swisselectric, Download unter: https://www.strom.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente_Bilder_neu/003_Energie/0001_Fokus_Wasserkraft/Wasserzins.pdf