



Axpo Holding AG | Parkstrasse 23 | CH-5401 Baden

A-Post
Bundesamt für Energie BFE
Sektion Wasserkraft
3003 Bern

Zuständig	Thomas Porchet Energiepolitik Schweiz
Direktwahl	T +41 56 200 31 45
E-Mail	thomas.porchet@axpo.com
Datum	28. Juli 2017

Revision Wasserrechtsgesetz: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur vorliegenden Revision des Wasserrechtsgesetzes und zur Wasserzinsregelung nach 2019 Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Die Axpo Gruppe produziert, handelt und vertreibt Energie zuverlässig für über 3 Millionen Menschen und mehrere tausend Unternehmen in der Schweiz und in über 30 Ländern Europas. Zur Axpo Gruppe gehören die Axpo Holding AG mit ihren Töchtern Axpo Power AG, Axpo Trading AG, Avectris AG sowie Centralschweizerische Kraftwerke AG. Axpo ist zu 100% im Eigentum der Nordostschweizer Kantone.

Mit einer Produktion von über 8 TWh ist Axpo die grösste Produzentin von Strom aus Wasserkraft in der Schweiz. Vom vorliegenden Entwurf sind wir entsprechend in besonderem Mass betroffen. Wir nehmen deshalb die Absicht des Bundesrates mit Befremden zur Kenntnis, die geltende Wasserzinsregelung während drei weiteren Jahre fortzuführen. Axpo stellt die Berechtigung des Wasserzinses als Abgeltung für die Nutzung der Ressource Wasserkraft nicht grundsätzlich in Frage. Wir sind uns auch der Bedeutung der Abgabe als Einnahmequelle für Kantone und Gemeinden bewusst. Allerdings wird das Modell einer fixen Abgabe, deren maximale Höhe die Politik definiert, den herrschenden regulatorischen und ökonomischen Gegebenheiten nicht mehr gerecht. Wir lehnen die vorliegende Revision des Wasserrechtsgesetzes deshalb ab und verlangen eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs.

Das herrschende Wasserzinsregime ist unvereinbar mit der Marktöffnung

Die Strommarktöffnung im Jahr 2009 hat zu einem eigentlichen Paradigmenwechsel geführt. Wurde der Wasserzins davor von allen Schweizer Endverbrauchern solidarisch getragen, ist das inzwischen nicht mehr möglich. Grosse Verbraucher und Versorger haben Zugang zum Markt und wählen ihre Lieferanten frei. Bei der Beschaffung orientieren sie sich in der Regel am Preis. Dieser wird während der meisten Zeit von den günstigsten, d.h. von fossil-thermischen oder von subventionierten, Kraftwerken gesetzt. In diesem Wettbewerb müssen sich auch die Schweizer Wasserkraftwerke behaupten. Der Wert der Ressource Wasser zur Energieerzeugung in der Schweiz und der Preis für ihre Nutzung werden deshalb heute vom europäischen Strommarkt bestimmt. Betroffen davon sind namentlich diejenigen Produzenten, die vollständig im Markt stehen. Sie tragen die Abgabenlast selber, während diejenigen Kraftwerksbetreiber und -partner, die Verbraucher in der Grundversorgung beliefern, die Kosten überwälzen können. Die nur unvollständig umgesetzte Marktöffnung schafft zudem zwischen den gebundenen Kunden eine Ungleichbehandlung. Nur diejenigen, die von Versorgern mit Beteiligungen an Wasserkraftwerken beliefert werden, werden mit der Abgabe belastet. Alle übrigen leisten keinen Beitrag an die Abgeltung der Wasserkraftnutzung. Das ist umso störender, als die Energiestrategie des Bundes ein allgemeines bzw. nationales Interesse an Nutzung und Ausbau der Wasserkraft postuliert.

Der Wasserzins stellt einen schwer wiegenden Wettbewerbsnachteil dar

Wegen der lokalen und regionalen Versorgungsmonopole herrschten in der Vergangenheit vollkommen andere Voraussetzungen. Ohne die Notwendigkeit, die herrschenden Marktentwicklungen beachten zu müssen, konnte das Wasserzinsmaximum in den vergangenen 100 Jahren in mehreren Schritten von 8.16 CHF/kW_B auf 110 CHF/kW_B angehoben werden. Teuerungsbereinigt entspricht dies einer Verdreifachung der Abgabe. Seit den 1980er-Jahren hat sich die Entwicklung des Wasserzinsmaximums schliesslich vollständig von der Landesteuerung entkoppelt und wurde mit Blick auf steigende Strompreise allein in den letzten 20 Jahren verdoppelt. Inzwischen erreicht der Wasserzins eine Höhe von 1.6 Rp./kWh, was fast der Hälfte der aktuell am Markt erzielbaren Erträge entspricht. Die Abgabe ist zu einem bedeutenden Kostenfaktor und Wettbewerbsnachteil für die inländische Wasserkraftproduktion geworden. In Tiefpreisphasen kann sie am Markt nicht mehr erwirtschaftet werden. Im internationalen Vergleich mit anderen Produzenten ebenso wie im nationalen Vergleich mit anderen Technologien ist die Schweizer Wasserkraft übermässig mit Abgaben belastet. Dieser Umstand untergräbt die Wettbewerbsfähigkeit und die Substanz unserer wichtigsten einheimischen und erneuerbaren Stromproduktionsform. Der Wasserzins in seiner aktuellen Ausgestaltung steht damit nicht zuletzt im Widerspruch zum Zweckartikel des StromVG, der die Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft stipuliert.

Wie auch der erläuternde Bericht verdeutlicht, kennen andere europäische Länder, zu deren Energieversorgung die Wasserkraft ebenfalls den Hauptbeitrag leistet, keine vergleichbare Belastung. Österreich, mit einem Anteil von über 60% Wasserkraft im Strommix, verzichtet vollständig auf einen Wasserzins. Norwegen, das sich bei der Stromversorgung fast vollständig auf Wasserkraft verlässt, hat schon vor mehreren Jahren eine sogenannte Ressourcenrentenabgeltung eingeführt. Sie wird nur auf dem individuellen Gewinn eines Unternehmens, also auf der Differenz zwischen Kosten und Erträgen erhoben. Der erläuternde Bericht vergisst allerdings zu erwähnen, dass negative Ressourcenrenten auch zu Rückerstattungen berechtigen können.

Die Flexibilisierung wird auch widerstrebenden Ansprüchen gerecht

Wegen der grundsätzlich veränderten Rahmenbedingungen braucht es auch in der Schweiz sofort eine faire und zukunftsfähige Neuregelung, die einerseits für die Standortkantone und -gemeinden tragbar ist und andererseits die wirtschaftliche Nutzung der Wasserkraft als tragende Säule der

Energiepolitik nicht verunmöglicht. Beiden Ansprüchen wird eine Flexibilisierung der Wasserzinse mit einem fixen, von der Allgemeinheit finanzierten Teil und einem variablen Teil, der von den Kraftwerksbetreibern getragen wird, gerecht. Die vorliegende Übergangslösung, die lediglich eine Verringerung der finanziellen Belastung der Wasserkraft vorsieht, negiert demgegenüber die veränderten Rahmenbedingungen im Strommarkt und ignoriert die Herausforderungen, mit denen sich die Produzenten bereits heute konfrontiert sehen.

Die vorgeschlagene Übergangsregelung schreibt den Systemfehler fort

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Reduktion des Wasserzinsmaximums auf 80 CHF/kW_B während einer dreijährigen Übergangsfrist bis 2022 steht im vollkommenen Widerspruch zur oben dargestellten, seit 2009 geltenden neuen Ausgangslage für die Wasserkraft. Entgegen der Beurteilung im erläuternden Bericht wird damit der Wasserzins gerade nicht an die grundlegend anderen Verhältnisse seit der Teilmarktöffnung angepasst! Wird an der fixen Abgeltung für die Ressourcennutzung festgehalten und diese weiterhin ausschliesslich den Produzenten angelastet, dann muss sich die vorgeschlagene Reduktion am Marktwert der Wasserkraft orientieren. Bei gegenwärtigen Marktpreisen müsste das Wasserzinsmaximum somit massiver – auf einen Wert nahe 0 CHF/kW_B – gesenkt werden. Konsequenterweise wäre das Wasserzinsmaximum in der Folge an jede Schwankung der Marktpreise anzupassen – eine Lösung, die kaum umsetzbar ist. Die Fortführung der bestehenden Regelung mit einem willkürlich, ohne Bezug zu den herrschenden Marktbedingungen festgesetzten Wasserzins lässt sich allenfalls mit energiepolitischen Zielsetzungen und der Zustimmung der Stimmberechtigten zur Energiestrategie 2050 begründen. In diesem Fall muss der Wasserzins aber mit Verweis auf das übergeordnete, allgemeine Interesse von der Allgemeinheit finanziert werden. Die vorliegende Gesetzesänderung lässt einen entsprechenden Antrag vermissen.

Allein mit einer Reduktion des Wasserzinsmaximums und der weiterhin vorgesehenen Finanzierung durch die Produzenten wird der Systemfehler dagegen für weitere drei Jahre fortgeschrieben. Mit der oppositionslos überwiesenen Motion 14.3668 „Wasserzinsregelung nach 2019“ fordert auch das Parlament, dass die konkrete Lage der Wasserkraft berücksichtigt wird. Diese ist heute vom Marktpreis abhängig, der naturgemäss grossen Schwankungen unterliegt. Das Festhalten an einer fixen Abgabe ist daher systemfremd. Eine dauerhafte und zukunftsfähige Regelung der Wasserzinse muss die Lage der Wasserkraft am Markt jederzeit abbilden. Diesem Anspruch wird nur die sofortige Einführung eines flexiblen Wasserzinsmodells gerecht. Dieses kann zudem unabhängig von einem künftigen Marktmodell umgesetzt werden. Die vom Bundesrat in Aussicht gestellte gemeinsame Regelung des Wasserzinses mit einem künftigen Marktmodell und die Vermischung der beiden Anliegen ist weder notwendig noch zielführend.

Die zur Diskussion gestellte Variante führt zu weiteren Verzerrungen und ist nicht umsetzbar

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 defizitär sind, lehnen wir entschieden ab. Eine derartige Regelung ist weder zielführend noch umsetzbar und würde einen massiven administrativen Aufwand generieren. Erstens resultiert so eine Übergangsregelung, die komplizierter und faktisch stärker flexibilisiert ist als die künftige Wasserzinsregelung. Sie stellt auf kraftwerksindividuelle Eigenschaften und nicht nur auf den generellen Marktpreis ab. Für eine Übergangsregelung ist das nicht zielführend. Zweitens ist es keinesfalls sachgerecht, die Daten aus dem Vollzug der Marktprämie heranzuziehen. Das BFE wählt für den Vollzug der Marktprämie bewusst einen stark vereinfachten Berechnungsansatz. Die absolute Rentabilität der Kraftwerke lässt sich so nicht ermitteln. Die zur Diskussion gestellte Variante ist somit auch nicht umsetzbar. Drittens würde ein solches System zu einer weiteren Ungleichbehandlung der Kraftwerksbetreiber

und -partner führen. Die resultierenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wasserkraftproduzenten würden ausgerechnet die günstigeren Kraftwerke bestrafen.

Aufgrund dieser Ausführungen lehnen wir die vorliegende Revision des Wasserrechtsgesetzes ab und stellen die folgenden Anträge.

Antrag:

Die vorliegende Revision des Wasserrechtsgesetzes ist so zu überarbeiten, dass sie ab dem 1.1.2020 die Einführung eines flexiblen Wasserzinsens vorsieht. Dabei setzt sich die Abgabe künftig aus einem fixen, durch die Allgemeinheit zu finanzierenden Betrag und einen variablen Teil, der sich an einem Referenzmarktpreis orientiert und durch die Kraftwerksbetreiber zu bezahlen ist, zusammen. Die Höhe des fixen Betrags beläuft sich auf 41 CHF/kW_B. Die Höhe des Referenzmarktpreises, ab dem der variable Teil einsetzt, beträgt 5.6 Rp./kWh. Bei Anstieg des Referenzmarktpreises um 1 Rp./kWh steigt der variable Teil des Wasserzinses um jeweils 10 CHF/kW_B.

Begründung:

In einer zeitgemässen, flexiblen Wasserzinsregelung spiegeln sich die verschiedenen Ansprüche wider. Die Gemeinwesen haben ein berechtigtes Interesse an Budgetsicherheit und sind daher auf eine gewisse Stetigkeit der Einnahmen angewiesen. Das wird mit dem fixen Betrag gewährleistet. Da die Nutzung der Ressource Wasserkraft, wie von den Stimmberechtigten am 21.5.2017 bestätigt, von nationalem Interesse ist und unabhängig vom Ausland, erneuerbar, CO₂-frei und vergleichsweise günstig einen substanziellen Beitrag an die sichere Versorgung der Schweiz leistet, ist die Finanzierung des fixen Teils des Wasserzinses durch die Allgemeinheit sowohl energiepolitisch als auch volkswirtschaftlich begründet. Die Höhe dieses Betrags ist letztlich im politischen Prozess auszuhandeln. Einziges quantifizierbares Kriterium zur Bestimmung einer angemessenen Höhe ist die seit der Einführung des Wasserzinses aufgelaufene Teuerung. Wird dieses Kriterium zugrunde gelegt, beläuft sich die Höhe des fixen Teils des Wasserzinses auf 41 CHF/kW_B.

Können mit der Wasserkraft am Strommarkt Gewinne erzielt werden, resultiert über die erwähnten energiepolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen hinaus auch ein betriebswirtschaftlicher Nutzen. Dieser definiert sich über die Differenz zwischen den am Markt erzielbaren Erträgen und den Gestehungskosten der Wasserkraft. Er wird in Form des variablen Teils des Wasserzinses, der von den Betreibern zu bezahlen ist, abgegolten. Der variable Teil ist abhängig vom Wert der Ressource Wasser für die Stromproduktion und setzt definitionsgemäss dort ein, wo die erzielbaren Einnahmen die Gestehungskosten mindestens decken. Gestützt auf die durchschnittlichen Gestehungskosten der Schweizer Wasserkraftwerke liegt der Referenzmarktpreis, ab dem der variable Teil einsetzt (im Folgenden die Preis-Untergrenze), bei 5.6 Rp./kWh. Das entspricht den heutigen Kosten abzüglich des Wasserzinses. Wie stark dieser variable Teil steigt, hängt entscheidend von der Höhe des fixen Betrages (entspricht dem Sockelbetrag im erläuternden Bericht) 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, was einer Erhöhung um 10 CHF/kW_B bei einem Preisanstieg von jeweils 1 Rp./kWh entspricht. So könnte der Wille des Gesetzgebers von 2008, welcher Wasserzins von 100 CHF/kW_B bei Marktpreisen von rund 120 CHF/MWh bestimmte, gut wiedergegeben werden.

Eventualantrag:

Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte

(Wasserrechtsgesetz, WRG)

Änderung vom ...

Art. 49

¹ Der Wasserzins darf bis Ende 2022 jährlich ~~80~~ 41 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung nicht übersteigen. Davon kann der Bund höchstens 1 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung zur Finanzierung der Ausgleichsleistungen an Kantone und Gemeinden nach Artikel 22 Absätze 3-5 beziehen.

^{1bis} Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung rechtzeitig einen Erlassentwurf für die ~~Festlegung der Maximalhöhe des Wasserzinses für die Zeit nach dem 1. Januar 2020. Einführung eines flexiblen Wasserzinses, der sich aus einem fixen, durch die Allgemeinheit zu finanzierenden Betrag und einem variablen, vom Konzessionär zu bezahlenden Teil zusammensetzt, für die Zeit nach dem 1. Januar 2023.~~

Begründung:

Sollte unserem Hauptantrag nicht stattgegeben und die Einführung eines flexiblen Wasserzinses ab 2020 nicht vorgesehen werden, beantragen wir eine deutlich stärkere Reduktion des Wasserzinsmaximums in der Übergangsfrist. Obschon bei den gegenwärtigen Marktpreisen eine Senkung des Wasserzinsmaximums auf einen Wert nahe 0 CHF/kW_B gerechtfertigt ist, lässt sich eine solche Lösung politisch kaum vertreten. Als einziges quantifizierbares Kriterium zur Bestimmung einer angemessenen Höhe des Wasserzinsmaximums verbleibt die seit der Einführung des Wasserzinses aufgelaufene Teuerung. Wird dieses Kriterium zugrunde gelegt, muss sich die Höhe des Wasserzinsmaximums in der Übergangsfrist auf 41 CHF/kW_B belaufen.

Mit der Änderung von Art. 49 Abs. 1bis wird schliesslich sichergestellt, dass der Bundesrat der Bundesversammlung rechtzeitig vor Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist eine Flexibilisierung des Wasserzinses unterbreitet.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Axpo Holding AG



Dr. Andrew Walo
CEO



Martin Saxer
Leiter Corporate Public Affairs