


9 900516

0.2019.622-6

Herrn Bundesrat Ignazio Cassis
Vorsteher des Eidgenössischen Departements für
auswärtige Angelegenheiten EDA
3003 Bern

Date: 24. MAI 2019
À 
Pour: <input checked="" type="checkbox"/> Rép. à la sign IC Rép. à la sign ligne Information
Délai: 27.5.19

23. Mai 2019

Dominique Martin, Direktwahl +41 62 825 25 66, dominique.martin@strom.ch

Konsultation zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU und Regelung der staatlichen Beihilfen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis

Der Bundesrat hat am 7. Dezember 2018 das Verhandlungsergebnis zum Institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Kenntnis genommen und am 16. Januar 2019 zu diesem Text eine Konsultation eröffnet. Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) hatte gemeinsam mit weiteren Stakeholdern die Gelegenheit, im Gespräch mit Ihnen sowie Bundesrat Parmelin seine Einschätzung zum Abkommensentwurf abzugeben. Im Nachgang zu dieser Konsultation erlauben wir uns, Ihnen nachfolgend die Bemerkungen des VSE zukommen zu lassen.

Institutionelles Abkommen und Fokus des VSE auf ein Stromabkommen

Für den VSE liegt der Fokus in Fragen des Marktzugangs in der Europäischen Union auf dem Stromabkommen. Im Zug der europäischen Marktintegration im Rahmen des Market Coupling wird die Schweiz zusehends von Marktplattformen ausgeschlossen und diskriminiert. Dies gilt heute bereits für die wichtigsten Märkte des Day-Ahead und Intraday-Stromhandels sowie für die verschiedenen Kapazitätsmechanismen. Weitere Nachteile drohen bei einem allfälligen Ausschluss aus dem Balancing-Markt und durch eine Nicht-Anerkennung Schweizer Herkunftsnachweise. Die negativen Auswirkungen auf die Nutzung der flexiblen Schweizer Wasserkraft und das überaus stark mit den umliegenden Ländern verbundene Schweizer Übertragungsnetz schaffen unnötige Versorgungsrisiken und beeinträchtigen die Effizienz des Gesamtsystems über die Schweizer Landesgrenzen hinweg, auf welche auch die nationale Netzgesellschaft Swissgrid bereits mehrfach hingewiesen hat.

Das Fehlen eines Stromabkommens wirkt sich heute für den gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz nachteilig aus. Der VSE erachtet daher eine Einbindung der Schweiz in den EU-Strombinnenmarkt als entscheidend, weist jedoch ebenfalls darauf hin, dass vor einer definitiven Einschätzung eines Stromabkommens zu

gegebener Zeit diverse offene Fragen insbesondere bezüglich der Auswirkungen des Clean Energy Packages näher geprüft werden müssen.

Die Europäische Union hat mehrfach klar kommuniziert, dass eine Klärung des institutionellen Rahmens Vorbedingung für ein Stromabkommen ist. Die Tragweite des Rahmenabkommens geht weit über die Strombranche hinaus, enthält jedoch auch Regeln, welche auf den Stromsektor anwendbar wären. Für die Strombranche steht dabei die Regelung staatlicher Beihilfen im Vordergrund. In diesem Zusammenhang teilen wir die Bedenken der Konferenz kantonaler Energiedirektoren EnDK¹ und des Schweizerischen Städteverbands² (s.a. nachfolgende Bemerkungen).

Wir verweisen des Weiteren vor allem auf die Stellungnahme von *economiesuisse*. Die Weiterführung des bilateralen Wegs und der diskriminierungsfreie Zugang von Schweizer Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt ist für den Standort Schweiz essentiell. Ein institutionelles Abkommen schafft im Interesse des gesamten Standortes Schweiz Rechtssicherheit und legt im Strombereich die Basis für eine Klärung des bilateralen Verhältnisses durch ein Stromabkommen.

Staatliche Beihilfen und Schweizer Wasserkraft

Das EU-Beihilferecht gilt als zentraler Pfeiler des europäischen Wettbewerbsrechts. Das institutionelle Abkommen definiert entsprechende Grundsätze, deren Konkretisierung jedoch erst im Rahmen der spezifischen Markt Zugangsabkommen vorgenommen werden soll. Dies wäre insbesondere im Kontext eines Stromabkommens der Fall, welches als erstes konkretes Markt Zugangsabkommen quasi in der Pipeline der anstehenden Abkommen mit der EU ist. Die Tragweite der allgemeinen Grundsätze des institutionellen Abkommens mit Blick auf den Stromsektor bedarf besonderer Aufmerksamkeit und darf nicht zu einem negativen Präjudiz für zukünftige Markt Zugangsabkommen hinsichtlich Umsetzung des europäischen Beihilferechts in der Schweiz werden.

Im Energie- und Umweltbereich bestehen heute sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene eine erhebliche Anzahl von staatlichen Beihilfen. Diese müssten im Rahmen eines Stromabkommens im Lichte ihrer jeweiligen Ausgestaltung und Auswirkung im konkreten Fall auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht überprüft werden. Eine vertiefte Beurteilung ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass insbesondere die mit der Energiestrategie 2050 zugunsten der Grosswasserkraft eingeführten Massnahmen (Marktprämie und Investitionsbeiträge) unter die Beihilferegelung fallen würden.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Wasserkraft für die Stromversorgung der Schweiz heute eine systemrelevante Rolle spielt. Die herausragende Bedeutung der Wasserkraft wird sich mit dem Ausstieg aus der Kernenergie künftig gar noch verstärken, insbesondere für die Sicherstellung der Versorgung im Winterhalbjahr. Die Energiestrategie 2050 stützt sich deshalb auf den Erhalt des bestehenden Produktionsniveaus und zusätzlich auf die Nutzung des verbleibenden Wasserkraftpotentials. Mit der vermehrten Nutzung der witterungsabhängigen Photovoltaik und Windenergie gewinnt die Netzstabilität erheblich an

¹ «Stromabkommen CH-EU: Sicherung der Bedeutung der Wasserkraft», Positionspapier des EnDK Vorstands vom 28. Juni 2018

² Schreiben des Schweizerischen Städteverbands vom 9. April 2019, https://staedteverband.ch/cmsfiles/190409_brief_institutionelles_abkommen_def.pdf

Bedeutung. Auch diesbezüglich kommt der Wasserkraft dank ihrer hohen Flexibilität und kurzfristigen Einsetzbarkeit sowie ihrer Speichermöglichkeit eine zentrale und wachsende Bedeutung zu.

Innerhalb der Europäischen Union ist unbestritten, dass die Festlegung des Energiemixes in der ausschliesslichen nationalen Kompetenz liegt. Zudem geht die Europäische Union grundsätzlich davon aus, dass auch die Versorgungssicherheit primär eine nationale Aufgabe bleibt. Beides sind Elemente, welche unabhängig von Fragen des Marktzugangs zu beurteilen sind. Die Schweiz hat für die Stromerzeugung hauptsächlich auf die erneuerbare und klimaneutrale Wasserkraft gesetzt. Die zentrale Lage im europäischen Verbundnetz und die Bedeutung des Stromtransits nach Italien und Süddeutschland macht die Schweizer Wasserkraft zum unverzichtbaren Teil der gesamteuropäischen Netzstabilität. Die Wasserkraft ist daher nicht nur für den Standort Schweiz, sondern auch für die Systemstabilität und damit die Versorgungssicherheit in den umliegenden Ländern relevant.

Die Wasserkraftwerke zeichnen sich durch einen hohen Kapitalbedarf und einen langen Investitionshorizont aus (60 Jahre und mehr). Zahlreiche Kraftwerke kommen in den nächsten Jahrzehnten an ihr Konzessionsende und stehen somit bereits in den nächsten Jahren vor grossen Investitionsentscheiden. Um die nötigen Investitionen in die Erneuerung der bestehenden Kraftwerke sowie in Erweiterungen und Neubauten aufbringen zu können, braucht es eine langfristige Preisperspektive, welche über mehrere Jahrzehnte eine sichere und ausreichende Rentabilität des eingesetzten Kapitals gewährleisten. Der heutige Energy Only Markt in einem liberalisierten Umfeld vermag diese Sicherheit nicht zu bieten. Hinzu kommt, dass insbesondere die starke staatliche Förderung erneuerbarer Energien und die ungenügende Bepreisung von CO₂-Emissionen im europäischen Emissionshandelssystem dazu führen, dass der Marktpreis auf sehr tiefem und gerade für neue oder erneuerte Kraftwerke nicht kostendeckendem Niveau verharrt. Eine ausreichende Preiserholung ist nicht absehbar. Auf nationaler Ebene werden aus diesen Gründen Kapazitätsinstrumente aufgebaut, um die Verfügbarkeit ausreichender Kapazitäten und damit die Versorgungssicherheit gewährleisten zu können. Neben den bereits erwähnten Instrumenten der Energiestrategie 2050 sind auch in der Schweiz entsprechende Massnahmen in Diskussion (Speicherreserve).

Vor diesem Hintergrund weisen wir darauf hin, dass das europäische Beihilferecht im Lichte unseres nationalen und des grenzüberschreitenden Interesses am Erhalt und an der Stärkung der Schweizer Wasserkraft kritisch zu beurteilen ist. Namentlich die folgenden Aspekte der europäischen Beihilferegelung stehen im Spannungsfeld zur besonderen Stellung der Schweizer Wasserkraft:

- Beihilferegelungen zur Förderung erneuerbarer Energien können gemäss europäischer Regelung für einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren genehmigt werden. Während eine zehnjährige Befristung bei der durchschnittlichen Amortisationsdauer der meisten Produktionstechnologien verhältnismässig erscheint, müssen Investitionen in die Wasserkraft über mehrere Jahrzehnte amortisiert werden können.
- Investitionsbeihilfen mit einem Beihilfebetrags von über 15 Mio. Euro pro Unternehmen und Betriebsbeihilfen für Erzeugungsanlagen mit einer Kapazität von über 250 MW pro Betriebsstandort gelten als Einzelbeihilfen und unterliegen somit einer Genehmigungspflicht. Eine Unterstützung von Grosswasserkraftwerken fällt deshalb in aller Regel unter diese Kategorie und ist durch die entsprechende Überwachungsbehörde zu genehmigen.
- Gemäss der Regelung von Artikel 8B Ziffer 4 des Abkommensentwurfs können die Überwachungsbehörden bereits gewährte Beihilfen nachträglich wieder rückfordern.

Die genannten Aspekte laufen der Anforderung an die Investitionssicherheit bei der Wasserkraft zuwider. Sie bergen das Potenzial, die Erneuerung und Erweiterung der Wasserkraft von vorneherein zu verunmöglichen und die Umsetzung der Energiestrategie 2050 und die grenzüberschreitende System- und Versorgungssicherheit zu unterminieren.

Schlussfolgerung

Die Definition des Energiemixes liegt in der nationalen Kompetenz. Dessen wichtigste Grösse ist in der Schweiz die erneuerbare und klimaneutrale Wasserkraft. Ihr kommt indes nicht nur eine Bedeutung als nationale strategische Grösse zu, sondern sie fällt für die Systemstabilität und Versorgungssicherheit auch in unseren Nachbarländern ins Gewicht. Als systemrelevante Grösse schafft die Wasserkraft über die nationalen Grenzen hinweg einen Mehrwert.

Wir erachten es als unerlässlich, dass der Bundesrat die Bedeutung der Schweizer Wasserkraft in seinen weiteren Entscheiden und allfälligen weiteren Gesprächen mit der Europäischen Union berücksichtigt. Insbesondere ist im Beihilferecht der Systemrelevanz der Wasserkraft Rechnung zu tragen und zu vermeiden, dass im Rahmen des institutionellen Abkommens bereits vor Abschluss eines zukünftigen Stromabkommens unnötige Präjudizien geschaffen werden.

Wir ersuchen daher den Bundesrat, vor einer Unterzeichnung des institutionellen Abkommens die Tragweite der darin vorgesehenen Beihilferegelung aufzuzeigen sowie darauf hinzuwirken, dass die Übernahme der Grundsätze des EU-Beihilferechts im institutionellen Abkommen die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung konkret für die Wasserkraft im Stromabkommen ermöglicht. Ähnliche wirtschaftlich oder strukturell systemrelevante Anliegen der Schweiz dürften zudem auch im Zusammenhang mit anderen künftigen Marktzugangsabkommen bestehen, weshalb es uns notwendig erscheint, solche horizontalen Ausnahmekriterien frühzeitig anzubringen.

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

Freundliche Grüsse



Michael Wider
Präsident



Michael Frank
Direktor

Kopie an:

- Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin UVEK
- Herrn Bundesrat Guy Parmelin, Vorsteher WBF
- Herrn Benoît Revaz, Direktor BFE