



19. März 2015

Differenzierte Stromabgabe

Erkenntnisse aus den Rechtsgutachten zu einer differenzierten Stromabgabe sowie ökonomische Einschätzung zur Umsetzbarkeit



1. Ausgangslage

Ziel der Energiestrategie 2050 ist es, den Endenergie- und Stromverbrauch zu reduzieren, den Anteil der erneuerbaren Energien zu erhöhen und die energiebedingten CO₂-Emissionen zu senken. Der Umbau der Schweizer Energieversorgung erfolgt schrittweise. Die erste Etappe besteht aus einer umfassenden Gesetzesvorlage, zu welcher der Bundesrat im September 2013 die Botschaft erlassen hat. Sie befindet sich in der Beratung im Parlament. In der zweiten Etappe ab 2021 beabsichtigt der Bundesrat, das Fördersystem durch ein Lenkungssystem abzulösen, welches primär auf Klima- und Stromabgaben basiert, die an die Bevölkerung zurückerstattet werden sollen. Eine Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungsabgabe-System (KELS) soll diesen Richtungsentscheid demokratisch legitimieren. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt im Rahmen der Klima- und der Energiegesetzgebung. Das Lenkungssystem wirkt primär über Abgaben und den damit verbundenen Anreizen. Dies ermöglicht es, die Klima- und Energieziele wirksamer und kostengünstiger zu erreichen als mit Förder- und anderen regulatorischen Massnahmen.

2. Das KELS

Der erläuternde Bericht zum KELS zeigt in vier Varianten die beispielhafte Umsetzung für die Periode 2021-2030. In allen Varianten wird von einer auf alle Energieträger erhobenen Stromabgabe in gleicher Höhe ausgegangen. Mit ihr könnte das Stromverbrauchsziel effizient erreicht werden. Im Hinblick auf das heutige wirtschaftlich schwierige Umfeld der Stromwirtschaft und die entsprechenden Auswirkungen auf die Wasserkraft sind zudem verschiedene Ausgestaltungen einer differenzierten Stromabgabe geprüft worden. Eine nach Produktionsart differenzierte Stromabgabe wird in der öffentlichen Diskussion mit der Hoffnung verbunden, dass so die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien im Inland unterstützt respektive die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischer oder fossiler Stromproduktion erhöht werden könnte, insbesondere jene der bestehenden Wasserkraft. Die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien profitierte dadurch von einem niedrigen Abgabesatz, während Strom aus Kernkraftwerken oder fossiler Energie einem höheren Abgabesatz unterliegen würde. Stromimporte würden ebenfalls mit der Abgabe belastet. Die teilweise von der Politik geforderte „Dreckstromabgabe“ oder auch die Importabgabe auf „Dreckstrom“ entsprechen grundsätzlich der differenzierten Stromabgabe. Der Strom wird aufgrund seiner Produktionsmethode differenziert behandelt. In physikalischen Stromflüssen ist nicht nachweisbar, aus welchen Anlagen der Strom kommt. Als Nachweis für die Stromkennzeichnung dienen deshalb die kommerziellen Stromflüsse, welche über Herkunftsnachweise (HKN) nachgewiesen werden. HKN enthalten Angaben zur Energiequelle, aus der der Strom erzeugt wurde, sowie zu Zeitpunkt und Ort. Sie können abgekoppelt von der Übertragung des Stroms übertragen werden.

3. Juristische Einschätzung

Das internationale Handelsrecht (WTO, Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie Drittstaaten) beinhaltet die Pflicht zur Nicht-Diskriminierung als Grundprinzip. Die Unterscheidung gleichartiger Produkte aufgrund von Kriterien, die sich auf die Produktionsmethode beziehen, verstösst grundsätzlich gegen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen



GATT (Verbot nicht-produktbezogener Kriterien). Allerdings beinhaltet GATT den Ausnahmeartikel XX GATT, der eine solche Massnahme rechtfertigen könnte. Dieser besagt, dass umweltpolitisch motivierte und zum Schutz der Umwelt geeignete Massnahmen das Inländerbehandlungsgebot nicht automatisch verletzen. Die Massnahme darf jedoch nicht zu einer un gerechtfertigten Diskriminierung führen oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels bewirken. Ob eine Differenzierung nach Produktionsart unter den Ausnahmeartikel XX GATT fallen würde, wird aus Sicht von World Trade Institute und Heuking¹ in Bezug auf *die Differenzierung zwischen grünem und grauem Strom bejaht*. Das Rechtsgutachten vom 18. April 2014 kommt zum Schluss, dass Unterscheidungen auf der Grundlage von nicht-produktbezogenen Produktions- und Prozessmethoden aufgestellt werden können, *sofern die gleichen Regeln für einheimischen und importierten Strom gelten*. Ebenso hat die Studie ergeben, dass eine nicht diskriminierende Differenzierung (Meistbegünstigung und Inländerbehandlung) auch mit dem Freihandelsabkommen von 1972 mit der Europäischen Union zulässig ist (auch unter Berücksichtigung der rechtlichen Entwicklungen in der EU). Eine *Diskriminierung aufgrund des Herkunftslands des Stroms ist jedoch unzulässig*. Der niedrigere Abgabesatz auf Strom aus erneuerbaren Energien wäre also sowohl auf den inländischen als auch auf den importierten Strom zu gewähren.

Ein nationales Zertifizierungssystem für Strom aus erneuerbaren Energien kann den Handlungsspielraum für die Schweiz bei der Differenzierung etwas erweitern. Um von einem tieferen Abgabesatz profitieren zu können, wird in diesem Modell anstelle eines Herkunftsnachweises (HKN) ein Zertifikat aus finanziell nicht unterstützten erneuerbaren Erzeugungsanlagen benötigt, welche bestimmte strenge Bedingungen (wie bspw. Restwasserbestimmungen, spez. Bestimmungen für Solar-, Wind-, Wärmeenergie, Biomasse- und Wasserkraftanlagen) erfüllen müssen. Das nationale Zertifizierungssystem ist jedoch auch für ausländische Anlagen offen. Dafür zulässige Erzeugungsanlagen im In- und Ausland haben einen national definierten Zertifizierungsprozess zu durchlaufen, welche durch akkreditierte in- und ausländische Prüfstellen durchgeführt werden kann. Der Vorteil dieses Zertifizierungssystems ergibt sich aus der grösseren Flexibilität bei der Ausgestaltung von zusätzlichen Rahmenbedingungen, die bei der Vergabe von Zertifikaten aus erneuerbaren Energien zu erfüllen sind. Ein weiteres Rechtsgutachten von World Trade Institute² stellt unter Einhaltung von internationalem Handelsrecht gewisse Optionen dar, die in diese Richtung gehen. So dürfen in einem nationalen Zertifizierungssystem Schweizer HKN aus erneuerbaren Energien aus handelsrechtlichen Gründen (WTO, Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie Drittstaaten) nicht privilegiert respektive ausländische HKN aus erneuerbaren Energien nicht mengenmässig beschränkt werden. Gemäss Gutachten können allerdings über Artikel XX (g) GATT und Artikel XX (b) GATT im Umwelt- und Gesundheitsbereich Unterschiede in Bezug auf Quelle

¹ Prof. Thomas Cottier et al. (April 18, 2014), Differential Taxation of Electricity: Assessing the Compatibility with WTO Law, EU Law and the Swiss EEC Free Trade Agreement, at page 67-71 (http://www.efv.admin.ch/e/downloads/finanzpolitik_grundlagen/els/Differential%20Taxation_e.pdf)

² Prof. Thomas Cottier et al. (March 8, 2015), Renewable Electricity Tax Exemptions and Trade Remedies under International Law: An Assessment of Policy Space under WTO Law, the Swiss-EU FTA and EU Law (http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de&dossier_id=06296)



und Produktionsweise begründet werden. Der erste Bereich umfasst den Schutz der Atmosphäre und damit die Bekämpfung der CO₂-Emissionen und die globale Erwärmung. Der zweite Bereich spricht potenzielle Gesundheitsrisiken an wie die Gefahr von radioaktiver Strahlung für die Bevölkerung. Artikel 20 des Freihandelsabkommens ermöglicht ähnliche Ausnahmen, welche auf Umweltbestimmungen und der öffentlichen Gesundheit beruhen. So sind beispielsweise nicht länderspezifische erhöhte Umweltstandards und Massnahmen für die Senkung von Treibhausgasen oder des Nuklearrisikos zulässig. Wichtig ist, dass daraus keine Rechte für die Industriepolitik abgeleitet werden können. *Eine differenzierte Stromabgabe in der Schweiz darf also nicht mit der Förderung, Stärkung oder Unterstützung von einheimischen erneuerbaren Energien oder der Schweizer Wasserkraft begründet werden.* Das gilt auch, wenn die Begründung auf verzerrte Wettbewerbsbedingungen durch hohe Einspeisetarife in den Nachbarstaaten (wie beispielsweise in Deutschland) abzielt. Falls die Förderung der erneuerbaren Energien das Hauptmotiv einer differenzierten Stromabgabe wäre, sind alternative Optionen der Subventionierung (wie bspw. auch die KEV) besser geeignet. Eine eher theoretische Möglichkeit bieten Ausgleichszölle nach dem WTO-Subventionsübereinkommen, welche länderspezifische Unterschiede neutralisieren, die aus divergierenden nationalen Rahmenbedingungen resultieren.³ Eine unilaterale Einführung der Schweiz widerspricht jedoch der Idee eines gemeinsamen europäischen Strommarktes und bedeutet eine enorm hohe administrative Hürde (für jedes betroffene Land und deren Anlagen wären unterschiedliche Zölle nötig, um die länderspezifischen Unterschiede zu neutralisieren). Das Ergreifen solcher unilateraler Massnahmen ist zudem politisch heikel, da sie Gegenmassnahmen der betroffenen Länder zur Folge haben können.

Die Zulässigkeit hängt also wesentlich von der Motivation der Massnahme ab. Ein nationales Zertifizierungssystem ist nur zulässig als Mittel zur CO₂-Reduktion und um Risiken für die Gesundheit und die Umwelt zu reduzieren. Zusätzliche qualitative Anforderungen an die Zertifizierung von Kraftwerken können unter Umständen nach WTO-Recht und EU-Freihandelsabkommen verteidigt werden, wenn die gleichen Kriterien für inländische und ausländische Anbieter gelten, sich ein solches Zertifizierungssystem auf länderneutrale Kriterien beschränkt und damit keine Industriepolitik verfolgt wird.

4. Ökonomische Einschätzung im Fall einer Umsetzung

Die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien wird mittels Herkunftsnachweisen (HKN) nachgewiesen. Inländische und ausländische HKN sind einander gleichgestellt. Ausländische Herkunftsnachweise, beispielsweise für Wasserkraft aus Skandinavien, sind unter den gegenwärtigen Marktverhältnissen sehr günstig (unter 0.01 Rp./kWh) und somit wesentlich tiefer als die Differenz zwischen der Abgabe auf nicht erneuerbarem und der Abgabe auf erneuerbarem Strom betragen würde (2 – 4 Rp./kWh). Hinzu kommt, dass das europaweite Angebot von HKN aus erneuerbaren Quellen die gesamte Schweizer Stromproduktion um ein Mehrfaches

³ Prof. Thomas Cottier et al. (August 8, 2014), CO₂ Levies and Tariffs on imported Electricity: Assessing the Compatibility of Options with WTO Law, EU Law and the Free Trade Agreement Switzerland-EEC
(http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de&dossier_id=06212)



übersteigt. Folglich profitieren die Schweizer Produzenten von erneuerbarer Energie nicht zwangsläufig von einer Differenzierung der Stromabgabe: Die höhere Abgabe für nicht erneuerbare Energien kann über den Kauf von günstigen ausländischen HKN umgangen werden. Die differenzierte Stromabgabe würde die inländische Stromproduktion daher nicht fördern oder stützen. Die Differenzierung wird praktisch keine Anreize für die Produktion und den Ausbau von erneuerbaren Energien im Inland geben. Relevant für die inländische Stromproduktion sind vielmehr die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produzenten und die Vorlieben der Stromkonsumenten.

Weitere Optionen wie eine CO₂-Abgabe auf Importstrom, die Einführung einer Verbrauchssteuer mit restriktiver Ausnahmeregelung (Climate Change Levy, CCL) nach Vorbild des Vereinigten Königreichs oder auch ein nationales Zertifizierungssystem lösen die Problematik auch nicht. In allen Fällen müssen aufgrund des internationalen Handelsrechts (vgl. juristische Einschätzung weiter oben) die gleichen Bedingungen für inländische und ausländische Produktion von erneuerbaren Energien gelten. Zusätzliche Produktionsbedingungen wie bspw. Restwasserbestimmungen für Wasserkraftwerke werden zum grossen Teil auch von ausländischen Kraftwerken erfüllt. Der Anteil an nicht erneuerbaren Energien in der Schweiz von rund 20 TWh kann problemlos mit ausländischen HKN gedeckt werden, die auch erhöhte Schweizer Bedingungen an erneuerbare Energien erfüllen würden. Bei der CO₂-Abgabe auf Importstrom stellen sich bei der Umsetzung die gleichen Probleme, da ja auch mittels HKN differenziert wird. Im CCL System wurde für den Vollzug ein eigenes Zertifizierungssystem aufgebaut. Die Menge Strom aus erneuerbaren Energien wird an der Stelle berechnet, an der sie das erste Mal von einem Produzenten in ein Übertragungsnetz oder Verteilnetz in UK eingespiessen wird. Damit wird sichergestellt, dass die Zertifikate (LECs) nur für erneuerbare Elektrizität ausgestellt werden, die tatsächlich auch nach UK geliefert wird. D.h. ein ausländischer Lieferant muss beispielsweise nachweisen, dass er für die Menge an geforderten LECs tatsächlich auch physisch Elektrizität ins Netz des UK eingespiessen und entsprechende Grenzkapazitäten ersteinigt hat. In der Praxis werden die physische Elektrizität und der ökologische Mehrwert in Form eines Herkunftsnachweises getrennt gehandelt. Auf die Schweiz übertragen wäre eine Differenzierung bei einem solchen System auch wirkungslos, da für den geringen Schweizer Bedarf (rund 20 TWh) im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz die Netzkapazitäten genügend gross sind. Auch ein Ausgleichszoll nach dem WTO-Subventionsübereinkommen gegenüber Deutschland (um die hohen Einspeisetarife in Deutschland auszugleichen) bringt keine Preisvorteile für den Schweizer Strom aus erneuerbaren Energien: Importe aus Deutschland werden zwar verteuert, aber auch dies kann leicht umgangen werden, indem der Strom anstelle aus der Preiszone Deutschland aus anderen Preiszonen bezogen wird.

5. Fazit

Aus rechtlicher Sicht ist eine Unterscheidung und somit eine unterschiedliche Behandlung zwischen erneuerbarem und nicht erneuerbarem Strom möglich. Eine Unterscheidung zwischen inländischem und ausländischem Strom ist hingegen nicht zulässig. Dieses Gebot der Nicht-Diskriminierung gilt auch für die Herkunftsnachweise (HKN), welche den Strom als erneuerbar kennzeichnen. Selbst bei einem nationalen Zertifizierungssystem sind ausländische Anlagen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Marktregulierung

zugelassen. Eine Förderung oder eine Unterstützung der Schweizer Stromproduktion aus erneuerbaren Energien kann somit durch die Differenzierung nicht stattfinden, da diese Motivation gegen internationales Recht verstösst. Falls sie doch eingeführt werden sollte, wäre sie wirkungslos, denn in der praktischen Umsetzung sind genügend günstigere HKN aus dem Ausland vorhanden, die dieselben Bedingungen wie Schweizer HKN erfüllen und nicht diskriminiert werden dürfen. Mit diesen HKN könnte der gesamte Stromkonsum in der Schweiz als «erneuerbar» zertifiziert werden.

Bundesamt für Energie BFE
Mühlestrasse 4, 3063 Ittigen
Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. +41 31 322 56 11, Fax +41 31 323 25 00
contact@bfe.admin.ch
www.bfe.admin.ch