



Bundesamt für Energie (BFE)
Vernehmlassung 16.452
3003 Bern

per E-Mail an:
revision-wrg@bfe.admin.ch

Baden, 20. Dezember 2018, Pfa/sr

Vernehmlassung Vorentwurf UREK-N zur Änderung WRG (16.452 n Pa. IV. Rösti) Stellungnahme SWV

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zu dem von der UREK-N im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Ausbau der Wasserkraft zur Stromerzeugung und Stromspeicherung. Anpassung der Umweltverträglichkeitsprüfung» (16.452 n Pa. IV. Rösti) erarbeiteten Vorentwurf für eine Änderung des Wasserrechtsgesetzes (WRG) äussern zu können.

Der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband (SWV) setzt sich als gesamtschweizerischer Fachverband seit mehr als 100 Jahren für die Interessen der Wasserwirtschaft ein. Zusammen mit seinen Verbandsgruppen Aare-Rheinwerke, Rheinverband und Tessiner Wasserwirtschaftsverband zählt der Verband 850 Mitgliedschaften. Neben Unternehmen der inländischen Zulieferindustrie, der öffentlichen Hand und der Forschung sind das primär die Wasserkraftbetreiber – der SWV vereint so mehr als 90% der Schweizer Wasserkraftproduktion.

Der SWV unterstützt den von der UREK-N erarbeiteten Vorschlag eines neuen Art. 58a Abs. 5 WRG zur eindeutigen Festlegung des Ausgangszustandes bei UVP-Verfahren von Konzessionserneuerungen mit nachfolgender Begründung:

1. Ausgangslage

Fehlende Gesetzesbestimmung zum Ausgangszustand

In den kommenden Jahrzehnten laufen die meisten der bestehenden Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft aus, was entsprechende Neuregelungen der Konzessionsverhältnisse nach sich zieht (bis ins Jahr 2050 sind es 2/3 und bis ins Jahr 2070 sogar 4/5 der heutigen Produktion aus Wasserkraft, die einer Konzessionserneuerung bedürfen). Solche Neuregelungen wie auch wesentliche Änderungen während laufender Konzessionsdauer kommen materiell der Erteilung einer neuen Konzession gleich. Für die damit verbundenen Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume sind die gesetzlich vorgeschriebenen Ersatzmassnahmen zu leisten. Die Beurteilung, in welchem Umfang solche Ersatzmassnahmen erbracht werden müssen, erfolgt im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) anhand eines Vergleichs zwischen dem Ausgangszustand und dem Zustand nach Projektrealisierung. Dem Ausgangszustand kommt im Konzessionsverfahren somit erhebliche Bedeutung zu. Trotz dieser Bedeutung fehlt im Umweltrecht eine gesetzliche Definition des Ausgangszustandes. Was als massgebender Zustand gelten soll, wird lediglich in Vollzugshilfen der Bundesverwaltung umschrieben.



Schleichende, aber massive Verschärfung der Auslegung

Die Auslegungspraxis der Bundesverwaltung hat sich in Bezug auf Wasserkraftwerke in den letzten paar Jahren schleichend aber massiv verschärft. Während die Vollzugshilfe «UVP von Wasserkraftanlagen» aus dem Jahre 1997 des damaligen Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) noch empfohlen hatte «vom heutigen, vorbelasteten Zustand (Ist-Zustand) auszugehen», verlangt die BAFU-Richtlinie «UVP-Handbuch» aus dem Jahre 2009 für Wasserkraftwerke als Referenz «denjenigen Zustand, der bestehen würde, wenn [...] die Anlagen nie gebaut worden wären». Erst in jüngster Zeit und parallel zu politischen Vorstössen (Mo. 13.3883 bzw. vorliegende Pa.IV. 16.452) hat die Bundesverwaltung selbst die verschärfte Praxis wieder in Frage gestellt und ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Gestützt auf dieses Gutachten hat die Bundesverwaltung im Jahre 2016 eine Erklärung publiziert, wonach «von BAFU und BFE empfohlen [wird], bei Konzessionserneuerungen von Wasserkraftwerken den Ist-Zustand als Referenzzustand zu nehmen» und «als Ausgangspunkt den Ist-Zustand als Referenzzustand bei Konzessionserneuerungen» zu verankern (BAFU/ BFE, Juni 2016).

Historischer Zustand als absurde Referenz

Nach verschärfter Praxis ist bei bestehenden Wasserkraftwerken der historische Zustand, d.h. jener vor dem erstmaligen Erstellen der Anlagen, anzuwenden. Dies bedeutet, dass bei deren Neukonzessionierung nicht nur für neue Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume angemessener Ersatz geleistet werden muss, was unbestritten ist, sondern auch für bereits erfolgte Eingriffe in Lebensräume, die beim Bau der Anlagen vor vielen Jahrzehnten und in Übereinstimmung mit der damals geltenden Rechtsordnung nicht geschützt waren.

Wie absurd eine solche Regelung ist, kann am Beispiel des Sihlsees illustriert werden: das betroffene Gebiet war vor der Erstellung des flächenmässig grössten Stausees der Schweiz (10.7 km²) ein Moor. Das Gebiet war damals nicht geschützt und der Eingriff rechtfertigt. Heute wäre er aufgrund des auf Verfassungsstufe verankerten absoluten Moorschutzes nicht mehr zulässig. Wollte man heute für den Eingriff rückwirkend Ersatz leisten lassen, wäre dies eine äusserst akademische Übung: 1) ist es sehr wahrscheinlich, dass das damals nicht geschützte ebene Gebiet ohne die Erstellung der Wasserkraftanlagen entwässert und anderweitig genutzt worden wäre, beispielsweise für die Landwirtschaft oder für Verkehrswege und Siedlungen; der Umfang der Ersatzpflicht müsste somit anhand zahlreicher, nicht verifizierbarer Annahmen festgelegt werden; 2) würde dem neuen Konzessionsverhältnis (und somit allenfalls einem neuen Konzessionär) die Ersatzpflicht für einen vermeintlichen Eingriff auferlegt, der durch die neuen Nutzungsrechte gar nicht verursacht wird; und 3) ist der See heute aus ganz unterschiedlichen Gründen nicht mehr wegzudenken: neben der Energieproduktion zu erwähnen sind insbesondere die Funktionen des Sees für den Hochwasserschutz, den Tourismus und die Fischerei. Die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes ist keine realistische Option, weshalb eine Ersatzpflicht für deren Verzicht unsinnig ist.

Ähnliches gilt für viele andere Stauseen der Schweiz, die oftmals auf Feucht- oder Moorengebieten oder auch auf Gletschervorfeldern erstellt wurden, welche heute allesamt als schützenswerte Lebensräume gelten würden. Die 66 Speicherseen, deren Konzessionen bis spätestens im Jahr 2089 ablaufen werden, umfassen eine Fläche von rund 100 km². Bei einem angenommenen plausiblen Anteil heute als theoretisch schützenswert beurteilter, aber nicht mehr vorhandener Lebensräume von 50% (beim Sihlsee sind es 68% [Infraconsult, 2015] und beim Grimsensee: 70% [Emch&Berger, 2010]), würde gesamthaft eine zu erbringende Ersatzfläche in der Grösse des Thunersees (!) resultieren. Selbst wenn man die Ersatzpflicht als sachlogisch betrachten würde, wäre eine angemessene Umsetzung unmöglich.

Rechtsungleiche Ersatzmassnahmen, Rechtsunsicherheit

Die heutige Regelung ist mit grossen Unsicherheiten verbunden und führt bei der Festlegung der zu erbringenden Ersatzmassnahmen zu rechtsungleichen Ergebnissen. Überdies kann mit dem Argument, der Umfang der Ersatzmassnahmen sei zu gering, immer Beschwerde gegen



die Projekte geführt werden. Auf der anderen Seite wehrt sich die Landwirtschaft gegen den zusätzlichen Flächenverbrauch von Kulturland zugunsten des Naturschutzes. Auch hier sind Widerstände, Rechtsmittel- und Enteignungsverfahren zu erwarten. Das führt zu grosser Rechtunsicherheit und vermeidbaren Verfahrensverzögerungen. Aufgrund der oben erwähnten unterschiedlichen Voraussetzungen muss nach der geltenden Regelung für jede Anlage eine individuelle Lösung gefunden werden, was die Vergleichbarkeit erschwert und das Risiko rechtsungleicher Behandlungen im schweizweiten Vergleich erhöht.

Schlechterstellung gegenüber anderer Infrastruktur und Nachbarländer

Ein rückwirkender Ersatz für frühere Eingriffe durch rechtmässig erstellte Anlagen, deren Baubewilligung bei Konzessionsende nicht erlischt, widerspricht dem Vertrauensschutz, stellt Wasserkraftanlagen schlechter als andere Infrastrukturen wie beispielsweise Strassen, Bahnlinien oder Seilbahnen. Das erschwert und verteuert die Stromproduktion und -speicherung aus einheimischer Wasserkraft, namentlich der flächigen Anlagen wie Speicherseen, dem eigentlichen energiepolitischen Trumpf der Schweiz. Die aktuelle Praxis steht damit im Widerspruch zu den Zielsetzungen der Energiestrategie 2050. Und sie stellt die Schweizer Wasserkraft auch schlechter gegenüber den Nachbarländern: sowohl in Deutschland (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des UVPG (Punkt 0.5.1) wie auch in Österreich gilt bei einer Konzessionserneuerung bzw. sogenannten Wiederbewilligung der Ist-Zustand der Schutzgüter (Zustand zur Zeit des konkreten Genehmigungsverfahrens) als massgeblicher Referenzzeitpunkt.

Notwendige gesetzliche Regelung auf Basis «Ist-Zustand»

Die Wasserkraft und namentlich die flächenintensiven Speicherseen bilden den wichtigsten Pfeiler zur Umsetzung der Energiestrategie 2050. Zur Herstellung der Rechts- und Planungssicherheit bei den zahlreichen kommenden Konzessionserneuerungen für die Wasserkraftanlagen braucht es auf Gesetzesstufe eine klare und berechenbare, gesamtschweizerisch einheitliche Regelung des Ausgangszustandes bei UVP-Verfahren. Die sachlogisch richtige Referenz ist dabei der vorbelastete Zustand im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung («Ist-Zustand»), mit dem für neue Eingriffe Ersatz geleistet werden muss, nicht aber für rechtmässig erfolgte Eingriffe, die beim Erstellen der Anlagen vor Jahrzehnten angefallen sind.

Nach Konzessionserneuerung mit hohem ökologischem Standard

Nach neusten gesetzlichen Anforderungen konzessionierte Wasserkraftanlagen weisen in ihrem Betrieb einen sehr hohen ökologischen Standard auf und sind bezüglich Restwassermengen, Fischgängigkeit, Geschiebehalt und Schwall/Sunk mit den Altanlagen nicht zu vergleichen. Lebensräume haben zudem die Charakteristik, sich an jahrzehntelange Nutzungen anpassen zu können. Das führt zu neuen Lebensräumen (wie beispielsweise Flachwasserzonen) und gipfelt sogar darin, dass durch die Nutzung entstandene Lebensräume als wertvolle Biotop unter Schutz gestellt werden (bspw. die Stauhaltung Klingnau an der Aare, das als internationales Vogelschutzreservat unter Schutz steht). Die Konzessionserneuerung von bestehenden Anlagen ist deshalb in den meisten Fällen auch aus ökologischer Sicht gegenüber neuen Anlagen an unbelasteten Standorten bzw. Gewässern zu bevorzugen. Das muss im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden, indem der Ist-Zustand mit bestehender Anlage als Referenzzustand festgelegt wird.

Keine Schmälerung der Ökologisierung der Wasserkraft

Durch eine Regelung basierend auf dem vorbelasteten Zustand («Ist-Zustand») werden neue Eingriffe in schützenswerte Lebensräume wie auch Auswirkungen aus dem künftigen Betrieb der neu konzessionierten Anlagen – ebenfalls sachlogisch richtig – nicht tangiert. Diese Anforderungen aus dem Umweltrecht sind durch die neu konzessionierte Anlage uneingeschränkt einzuhalten. Damit wird die Ökologisierung der Wasserkraft in keiner Weise geschmälert.



2. Beurteilung Umsetzungsvorschlag UREK-N

«Art. 58a. Konzessionserneuerung

⁵ Als Ausgangszustand im Sinne von Artikel 10b Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 gilt für die Festlegung von Massnahmen zugunsten von Natur und Landschaft der Zustand im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung.»

Dem oben zitierten, von der UREK-N vorgeschlagenen neuen Absatz 5 in Art. 58a WRG stimmen wir vollumfänglich und mit Nachdruck zu.

Die vorgeschlagene Regelung:

- ist klar und eindeutig sowie sachlogisch richtig;
- stellt die Wasserkraft nicht mehr schlechter als andere Infrastrukturen;
- ist vergleichbar mit der Regelung in den Nachbarländern Deutschland/Österreich
- sichert die Rechtsgleichheit bei künftigen Konzessionierungen;
- führt zu Rechts- und Planungssicherheit; und
- stützt die Wasserkraft als Hauptpfeiler der Energiestrategie 2050.

Überdies tangiert diese Regelung sachlogisch richtig weder neue Eingriffe in schützenswerte Lebensräume noch die Auswirkungen aus dem künftigen Betrieb der neu konzessionierten Anlage. Die Anforderungen aus dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) wie auch aus dem Gewässerschutz- (GSchG) und dem Fischereigesetz (BGF), namentlich bezüglich Restwasserdotierungen, Fischgängigkeit, Geschiebehalt und Schwall/Sunk, sind weiterhin uneingeschränkt einzuhalten.

3. Beurteilung Minderheitsantrag UREK-N

«Minderheitsantrag für zusätzlichen Abs. 6

~~⁶ Bei jeder Konzessionserneuerung prüft die Verleihungsbehörde verhältnismässige Massnahmen zu Gunsten von Natur und Landschaft. Diese orientieren sich am Aufwertungspotenzial im Gebiet der Anlage und werden einvernehmlich festgelegt. Kommt kein Einvernehmen zustande, so ordnet die Verleihungsbehörde solche Massnahmen an. »~~

Den oben zitierten, von einer Minderheit der UREK-N vorgeschlagenen zusätzlichen Absatz 6 in Art. 58a WRG lehnen wir dezidiert ab.

Die von einer Minderheit vorgeschlagene zusätzliche Regelung:

- macht die mit dem neuen Absatz 5 geschaffene Klarheit umgehend wieder zu Nichte;
- macht in Kombination mit dem neuen Absatz 5 keinen Sinn, weil sie eine zweite, abweichende Regelung für die Ersatzpflicht einführt;
- ist sachlogisch falsch und stellt die Wasserkraft schlechter als andere Energieerzeugungs- und Infrastrukturanlagen;
- bemisst den Umfang der Ersatzpflicht nicht anhand des konkreten Eingriffs, sondern stellt sie auf eine Verhandlungsbasis;
- schafft durch diese Abkehr von etablierten umweltrechtlichen Grundsätzen Rechtsunsicherheiten und -ungleichheiten, statt sie zu beseitigen;
- erschwert Konzessionserneuerungen von Wasserkraftwerken; und
- torpediert die Wasserkraft als Hauptpfeiler der Energiestrategie 2050.



Fazit

Der SWV unterstützt den Vorschlag der UREK-N für einen neuen Art. 58 Abs. 5 WRG vollumfänglich und mit Nachdruck, und lehnt den Minderheitsantrag für einen zusätzlichen Abs. 6 dezidiert ab.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, dass Sie bei der Weiterbehandlung dieses Geschäftes unseren Ausführungen und Anliegen Beachtung schenken.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Der Vizepräsident

Jörg Huwyler
Leiter Division Hydroenergie
Axpo Power AG

Der Geschäftsführer

Roger Pfammatter