

INTERNATIONALE ENERGIEAGENTUR (IEA)

Energiepolitik der IEA-Länder: Bericht über die Schweiz 2003

Hinweise

Der vorliegende Bericht stützt sich auf den Besuch des IEA-Prüfungsteams in der Schweiz im November 2002. Er wurde vor der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 über die Kernenergie-Volksinitiativen und vor der Veröffentlichung der Pläne des Bundesrates bezüglich einer Elektrizitätswirtschaftsordnung verfasst.

Am 18. Mai 2003 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Initiative Moratorium Plus mit einer Mehrheit von 58,4% und die Initiative "Strom ohne Atom" mit einer Mehrheit von 66,3% ab. Das Kernenergiegesetz kann nun in Kraft treten. Es sieht eine Weiterführung des Betriebs der bestehenden Kernkraftwerke vor, so lange die Sicherheit gewährleistet ist. Die Errichtung neuer Kraftwerke untersteht dem fakultativen Referendum.

Am 7. März 2003 kündigte der Bundesrat Pläne für die Erarbeitung eines neuen Gesetzes zur Reform des Elektrizitätsmarktes an. Im April 2003 wurde eine aus Vertretern aller Interessengruppen bestehende Kommission eingerichtet, die das neue Gesetz ausarbeiten soll. Dieses Gesetz sollte bis spätestens Mitte 2007 in Kraft treten.

Im Mai 2003 legte der Bundesrat einen Plan zur Senkung des Budgetdefizits des Bundes vor, der eine Kürzung des Gesamtbudgets von EnergieSchweiz vorsieht. Der Ansicht des Bundesrates zufolge könnte diese Kürzung durch die Einführung neuer Regelungen oder die Erhebung einer Energieabgabe kompensiert werden, deren Erträge für EnergieSchweiz zweckgebunden sein sollten.

ZUSAMMENFASSUNG (Übersetzung des englischen Originals)

Das Aktionsprogramm Energie 2000 war das Kernstück der schweizerischen Energiepolitik der 1990er Jahre. Sein Nachfolger ist das für den Zeitraum 2001 bis 2010 geltende Programm EnergieSchweiz. Energie 2000 hatte konkrete Ziele bezüglich des Verbrauchs an Strom und fossilen Energieträgern. Es sah eine verstärkte Nutzung der Wasserkraft und anderer erneuerbarer Energieträger sowie einen Ausbau der Kapazität der Kernkraftwerke vor. Es wurden nicht alle Ziele von Energie 2000 erreicht, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass die Finanzierung unzureichend war, Vorschriften bezüglich der Energieeffizienz fehlten, zu sehr auf freiwillige Massnahmen gesetzt wurde, die von der Industrie nicht ausreichend umgesetzt wurden, und in den Kantonen die Energieeffizienz-Empfehlungen des Bundes in unterschiedlichem Ausmass umgesetzt wurden. Die Wirkung und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aktivitäten und Massnahmen im Rahmen von Energie 2000 wurden sorgfältig geprüft, wobei man die gewonnenen Erfahrungen in EnergieSchweiz einfließen liess, was zur Umverteilung bestimmter Ressourcen führte. Weitere Umschichtungen zwischen den Programmen und Massnahmen auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger und der Energieeffizienz sind allenfalls nötig. Da die Kantone eine wichtige Rolle bei

der Umsetzung von EnergieSchweiz, vor allem im Gebäudesektor, spielen, sind die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse verschiedener Aktivitäten und Massnahmen sowie „best practices“ (empfehlenswerte, bestmögliche Praktiken) in breiten Kreisen bekannt zu machen, wenn möglich interkantonal zu harmonisieren.

Die Versorgungssicherheit ist für die Schweiz als Binnenstaat ohne Ressourcen an fossilen Energieträgern von grosser Bedeutung. Der Bundesrat verfügt über ein solides Programm zur Gewährleistung der Erdölversorgungssicherheit, das die Forderung der IEA erfüllt, Ölvorräte in Höhe der Nettoölimporte für 90 Tage zu halten. Beim Erdgas gewährleistet die grosse Zahl an unterbrechbaren Verträgen und die über die internationalen Verpflichtungen hinausgehenden Pflichtlagerhaltung beim Heizöl eine hohe Versorgungssicherheit.

Von den "3 E" der IEA (Energy security, Environment, Economy, d.h. Versorgungssicherheit, Umwelt und Wirtschaft) räumt die schweizerische Energiepolitik dem Umweltbereich die höchste Priorität ein. Die Schweiz plant ihr Kyoto-Ziel, nämlich eine 8%ige Senkung der Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Niveau 1990 bis zum Zeitraum 2008 - 2012, mit Hilfe von Aktivitäten im Energiebereich zu erreichen. EnergieSchweiz sieht eine 10%ige Reduktion der Emissionen an Kohlendioxid (CO₂) gegenüber 1990 vor. Dies soll durch eine Senkung des Verbrauchs an Brennstoffen um 15% und an Treibstoffen um 8% erreicht werden. Um diese Ziele zu erreichen, wurden zahlreiche Massnahmen ausgearbeitet, darunter Rahmenverträge und Zielvereinbarungen mit der Wirtschaft. Sollte durch Freiwilligkeit keine entsprechende Reduktion erzielt werden, ist die Einführung einer CO₂-Lenkungsabgabe vorgesehen. Weitere Massnahmen bestehen in Fördermassnahmen und Informationsprogrammen für die Wirtschaft sowie in der Einführung entsprechender Vorschriften und Normen für Gebäude, Fahrzeuge und Elektrogeräte.

Trotz erheblicher Anstrengungen reichen die Aktivitäten und Massnahmen noch nicht aus, um das Kyoto-Ziel oder die strengeren nationalen Vorgaben für die Reduktion des CO₂-Ausstosses zu erfüllen. Den IEA-Statistiken zufolge stiegen die energiebedingten CO₂-Emissionen in der Schweiz von 1990 bis 2001 um 5,6%. Die Einführung der CO₂-Abgabe würde die Zielerreichung erleichtern. Die Arbeit hierzu muss rasch in Angriff genommen werden, wenn dieses Instrument kurzfristig zur Verfügung stehen soll. In Anbetracht ihres potenziellen wirtschaftlichen Nutzens sollte der Bundesrat auch den Handel mit Emissionen und andere flexible Mechanismen ausbauen, auch wenn diese als zusätzliche und „Auffang-Massnahmen zu inländischen Massnahmen“ gedacht sind. In diesem Zusammenhang sind auch Überlegungen anzustellen, ob allenfalls ein Teil der Einnahmen aus der Abgabe für den Kauf von Treibhausgas-Emissionsrechten auf dem internationalen Markt verwendet werden könnte.

Die Energiepreisgestaltung und die Energiebesteuerung müssen überdacht werden. Die schweizerischen Heizölpreise gehören zu den niedrigsten im OECD-Gebiet, was teilweise auf den im internationalen Vergleich sehr geringen Anteil an Steuern zurückzuführen ist. Dies regt weder zum Energiesparen noch zur Nutzung alternativer Energieträger mit geringeren CO₂-Emissionen an. In der Schweiz sind die Benzinpreise niedriger als in den Nachbarländern, was zu Benzintourismus führt. Andererseits gehören die Erdgaspreise für alle Konsumenten auf Grund ungünstiger topographischer Bedingungen, der geringen Marktgrösse, der niedrigen Anschlussdichte und der fragmentierten Marktstruktur zu den höchsten innerhalb der IEA-Mitgliedsländer. Dies verhindert die Marktdurchdringung von Erdgas. Die schweizerischen Strompreise, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, liegen über dem europäischen Durchschnitt, was zum Teil durch die von den

Kantonen und Gemeinden erhobenen Steuern und Abgaben erklärt werden kann. Bedenken bestehen auch bezüglich der Betriebseffizienz zahlreicher im Besitz der öffentlichen Hand befindlicher kleiner Versorgungsunternehmen und des Gewinns, den diese für ihre Eigentümer abwerfen. Den derzeitigen Preisgestaltungsmechanismen fehlt es an Transparenz. Sie ermöglichen Quersubventionierungen von einer Konsumentengruppe zur anderen. In manchen Fällen erhalten Gemeindebehörden kostenlosen oder billigen Strom, was die Energieeffizienz gefährdet.

Im Jahr 2001 stammten 25% der in der Schweiz benötigten Energie und 38% des erzeugten Stroms aus Kernkraft. Im März 2003 haben die eidgenössischen Räte ein neues Kernenergiegesetz angenommen, durch welches das geltende Gesetz aus dem Jahr 1959 revidiert wird. Dieses Gesetz trägt viel zur Klärung der zukünftigen Rolle der Kernenergie in der Schweiz bei. Die Kernenergie-Option sollte aus wirtschaftlichen Gründen sowie aus Gründen der Energiesicherheit und des Klimaschutzes offen gehalten werden. Die Schweiz verfügt mit dem ZWILAG über ein Zwischenlager für radioaktive Abfälle aus Kernkraftwerken mit ausreichenden Kapazitäten für die voraussichtliche Lebensdauer der zurzeit in Betrieb befindlichen Kraftwerke. Es müssen jedoch noch Lösungen für die Endlagerung definiert werden. 2002 sprachen sich die Stimmbürger in Nidwalden gegen die Errichtung eines unterirdischen Endlagers für schwach- und mittelaktive Nuklearabfälle aus. Trotz dieses Rückschlags muss der Bundesrat weiterhin an Lösungen arbeiten.

Ein besonderes Merkmal des politischen Systems in der Schweiz ist die Möglichkeit von Volksabstimmungen über Gesetzesvorlagen. Angesichts der weitreichenden Auswirkung dieser Volksabstimmungen ist es unerlässlich, dass die Bürger ausreichend über politische Fragen und die Konsequenzen ihrer Entscheidung informiert sind. Im September 2002 wurde über das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) abgestimmt. Der Gesetzesentwurf wurde trotz eines breiten politischen Konsenses abgelehnt. Die Regierung und die Marktakteure diskutieren zurzeit über mögliche Entwicklungen des Strommarktes. Zur Zeit des Besuchs des IEA-Prüfungsteams war noch nicht klar, welchen Weg man einschlagen wird. Der Bundesrat muss das Ergebnis der Abstimmung über das EMG respektieren, sollte aber weiterhin den Wettbewerb im Markt fördern. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, Wettbewerb auf dem Grosshandelsmarkt zuzulassen, indem man den grössten Verbrauchern und Verteilern erlaubt, ihren Lieferanten zu wählen. Es sollten ein unabhängiger Regulator und ein unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber eingerichtet werden. Dieser Übertragungsnetzbetreiber könnte für eine grössere Effizienz beim Betrieb der Übertragungssysteme sowie beim grenzüberschreitenden Handel und Transit sorgen. Darüber hinaus ist eine wirksame Entbündelung notwendig, um einen transparenten und nicht diskriminierenden Netzzugang für Dritte zu gewährleisten.

Die Verwaltung arbeitete auch an einer Gesetzesvorlage für die Gasmarktreform. Angesichts des Ergebnisses der Volksabstimmung über das EMG wurde dieses Vorhaben jedoch aufgegeben. Die Gasindustrie ist zurzeit dabei, die Zugangsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu klären, die einen ausgehandelten Zugang zum Hochdrucknetz für Dritte erlauben. Diese Bemühungen sind lobenswert, doch sollte der Bundesrat seine Aktivitäten bei der Marktüberwachung und Streitbeilegung verstärken, um einen transparenten, fairen und raschen Netzzugang sowohl für etablierte als auch neue Betreiber zu gewährleisten. Es sollten Rekursverfahren definiert werden. Die entsprechenden Entscheide sollten unmittelbar in Kraft treten, um zu verhindern, dass etablierte Betreiber den Netzzugang verzögern, indem sie z.B. lange Gerichtsverfahren anstrengen.

Empfehlungen an die Schweizer Behörden:

Allgemeine Energiepolitik

- bessere Ausgewogenheit in der gesamten Energiepolitik durch das Verstärken der wirtschaftlichen Effizienz;
- Optimieren der Wirkung der Energieprogramme und der Ressourcennutzung durch:
 - die Entwicklung von Instrumenten für Kosten-Nutzen-Analysen sowie "best practices" für die Umsetzung der Energiepolitik mit und in den Kantonen;
 - die konsequente Weiterführung des Monitorings und der Wirkungsanalyse auf Bundesebene;
 - die Umverteilung der Ressourcen zugunsten der kostenwirksamsten Aktivitäten und Massnahmen; und
 - die Unterstützung der Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der kantonalen Energie- und Umweltpolitik;
- stärkerer Fokus auf die energiepolitischen Instrumente der Preisgestaltung und Besteuerung zur Internalisierung externer Kosten und zur Erhöhung der wirtschaftlichen und energetischen Effizienz;
- Erhöhen des Bewusstseins in der Öffentlichkeit in Bezug auf die Konsequenzen von energiepolitischen Volksinitiativen und Gesetzesvorlagen, indem mögliche Auswirkungen analysiert und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern kommuniziert werden;
- Entwicklung und regelmässige Aktualisierung von Energie- /CO₂-Perspektiven und Szenarien für alle Sektoren und Energieträger.

Energie und Umwelt

- zusätzliche Massnahmen, um die Ziele bei der Senkung der Treibhausgasemissionen zu erreichen;
- Überprüfen der energie- und klimapolitischen Reduktionsmassnahmen ausgehend von der Feststellung, dass die derzeitige Ausrichtung auf Energieeffizienz und erneuerbare Energien möglicherweise nicht die kostenwirksamste Lösung ist;
- Ausarbeiten des Vollzugs für die CO₂-Abgabe und den Emissionshandel;
- Evaluieren der Wirksamkeit der freiwilligen Zielvereinbarungen und Verpflichtungen und deren Übertragbarkeit auf alle energieintensiven Sektoren, einschliesslich der Ö raffinerien;
- Entwicklung von zusätzlichen Unterstützungsprogrammen für die Kantone im Zusammenhang mit der Einführung und Erhebung von CO₂-abhängigen Fahrzeugsteuern und von Programmen auf Bundesebene zur Förderung der innovativen Nutzung umweltfreundlicherer Treibstoffe im Verkehrsbereich.

Energieeffizienz

- klare Kompetenzzuteilung zwischen Bund, Kantonen und den verschiedenen Energieagenturen sowie Harmonisieren der Aktivitäten und Massnahmen durch eine verstärkte Zusammenarbeit;
- Weiterführen und Verstärken der Anstrengungen im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden durch:
 - Erhöhen der Energieeffizienz in Gebäuden in Zusammenarbeit mit den Kantonen;

- Erstellen und Verbreiten von Statistiken, welche für die Bereiche Gebäude und Raumheizung relevant sind; und
- Förderung der individuellen Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten in bestehenden Gebäuden;
- Diversifizieren der für die Raumheizung eingesetzten Energieträger;
- Intensivieren der Zusammenarbeit mit Konsumentenorganisationen sowie Umwelt- und Wirtschaftsverbänden, einschliesslich von Informationsaktivitäten und der Konzipierung und Umsetzung von Labels und Leistungsstandards für Geräte;
- Verstärkte Einbindung der Finanzinstitute in der Entwicklung von Anreizen bei der Beschaffungen und Verbesserungen von energieeffizienteren Infrastrukturen und Anlagen;

Fossile Brennstoffe

- Besteuerung von Brennstoffen zur Verbesserung der Energieeffizienz und im Sinne der Klimapolitik;
- Kombinieren von Steueranreizen zur Förderung von Dieselfahrzeugen mit einer weiteren Senkung der nicht-kohlenstoffhaltigen Emissionen von Dieselmotoren;
- Unterstützung der Wirtschaft, um eine Infrastruktur für die Verwendung von Erdgas im Verkehrsbereich aufzubauen;
- Überwachen der Preisgestaltungsmechanismen in der Erdgasverteilung, um Transparenz, Kostenorientiertheit und Diskriminierungsfreiheit zu gewährleisten;
- Wettbewerb und Effizienz im Gasmarkt fördern durch:
 - ein Engagement für einen einfachen, raschen und fairen Netzzugang für Dritte sowie für transparente und nicht diskriminierende Regeln bezüglich Zugang und Preise;
 - die Bereitstellung von Ressourcen zur Überwachung der Gasmärkte und zur Streitschlichtung;
 - das Sicherstellen von Vorteilen für gebundene Konsumenten im Zusammenhang mit Effizienzsteigerungen; und
 - das Fördern der kontinuierlichen Entpolitisierung im Management der Gasversorgungsunternehmen.

Erneuerbare Energieträger

- regelmässige Kosten-Nutzen-Analysen im Bereich der Förderung von erneuerbaren Energien, einschliesslich Subventionen, F&E und externen Kosten, und Berücksichtigung dieser Analysen in der Verteilung der finanziellen Ressourcen. Dabei ist insbesondere die Kostenwirksamkeit der Solarenergieförderung zu überprüfen und sind mehr Ressourcen für kosteneffektivere Programme wie z.B. Biomasse und Abfälle zu erwägen;
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Förderung von erneuerbaren Energien. Die Möglichkeiten, Portfolio-Standards mit handelbaren Zertifikaten für erneuerbare Energie einzuführen, sind zu prüfen und die Einspeisungstarife neu überdenken.

Kernenergie

- Offenhalten der Option Kernkraft;
- Sicherstellen, dass sich die Öffentlichkeit der möglichen Auswirkungen von Atominitiativen und der Kernenergiegesetzgebung voll bewusst ist;

- Fortsetzung der Aktivitäten für eine sichere Endlagerung der radioaktiven Abfällen;
- Ergreifen von Massnahmen für die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Kompetenzniveaus im technischen Bereich;

Elektrizität und Wärme-Kraft-Kopplung

- Sicherstellen von ausreichenden Ressourcen für die Preisüberwachung und den Schutz der Konsumenten vor missbräuchlichen Strompreisen; Sensibilisierung der Gemeindebehörden hinsichtlich der wirtschaftlichen, energetischen und umweltpolitischen Vorteile einer kostenorientierten Strompreisgestaltung sowie hinsichtlich der schrittweisen Einstellung von kostenlosen Strombezügen der öffentlichen Hand;
- gestützt auf die sorgfältige Analyse der Abstimmungsergebnisse des Elektrizitätsmarktgesetzes Fortsetzung der Bemühung im Hinblick auf die Einführung von Wettbewerb im Strommarkt; Aufbau eines nationalen Übertragungsnetzbetreibers und eines Regulators, Regelung des Netzzugangs für Dritte und Öffnung des Markts für in- und ausländische Lieferanten, Verteiler und Grossverbraucher;
- die Möglichkeiten für den Zugang zum Übertragungsnetz durch eine Erhöhung der Kapazitäten verbessern und die Industrie ermutigen, bis zum Inkrafttreten eines gesetzlichen Rahmens für die Marktreform Verbesserungen durchzuführen;
- Prüfen des wirtschaftlichen Potenzials der Wärme-Kraft-Kopplung sowohl in der Industrie als auch bei der Raumheizung.

Forschung und Entwicklung

- kontinuierliche Planung im Hinblick auf eine einfachere Integration und Ausrichtung von kurzfristigen Aktivitäten und langfristigen F&E-Zielsetzungen.