

Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2009

KR-Nr. 337/2007

4618

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 337/2007
des Gemeinderates der Stadt Zürich
betreffend Änderung des Energiegesetzes**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2009,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 337/2007 des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend Änderung des Energiegesetzes wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Gemeinderat der Stadt Zürich.

Der Kantonsrat hat am 10. Mai 2008 folgende Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 24. Oktober 2007 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag

§ 3 des Energiegesetzes des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (LS 730.1) wird wie folgt geändert:

¹ Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 geben Energie grundsätzlich gestützt auf allgemein verbindliche Gebühren für Anschluss und Lieferung ab. Der Verkauf zu Tagespreisen ist zulässig, um überschüssige Energiemengen bestmöglichst zu nutzen. Tarifgestaltung

² Bei der Festsetzung der Gebühren werden nach Möglichkeit die tatsächlichen Kosten und die Art des Energiebezugs berücksichtigt. Die Erhebung von Lenkungsabgaben ist zulässig.

Begründung:

Das Energiegesetz des Kantons Zürich bezweckt neben der Förderung einer ausreichenden Energieversorgung und der Minderung der einseitigen Abhängigkeit von einzelnen Energieträgern insbesondere eine höhere Effizienz der Energieanwendung sowie die Förderung der Anwendung erneuerbarer Energien (vgl. § 1 Energiegesetz). Aus diesem Grund ist es zweckmässig, dem Kanton und den Gemeinden in Ergänzung der bisherigen, bewährten Regelung die Möglichkeit einzuräumen, im Rahmen der Tarifgestaltung ihrer eigenen Energieversorgungsunternehmen Lenkungsabgaben zu erheben.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Grundsätzliche Bedenken betreffend die Erhebung von Lenkungsabgaben durch den Kanton

Bereits in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 252/2004 betreffend Einführung einer Lenkungsabgabe mit Rückerstattung auf elektrischer Energie hat der Regierungsrat festgehalten, dass die Preiselastizität beim Stromverbrauch als äusserst gering zu betrachten ist. Die Preiselastizität gibt einen Hinweis darauf, welche Änderung der nachgefragten Menge eine Preisänderung nach sich zieht. Es wurde damals von einer durchschnittlichen Preiserhöhung von deutlich mehr als 4 bis 5 Rp./kWh ausgegangen, um eine Verbrauchsverminderung zu bewirken. Dies würde jedoch zu erheblichen Verzerrungen der Elektrizitätstarife gegenüber Regionen ohne diese Lenkungsabgabe führen und den Bemühungen des Regierungsrates zuwiderlaufen, für eine wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung zu sorgen, wie dies Art. 106 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) vorschreibt. Zur Verhinderung von Verzerrungen von lokalen Wettbewerbsvoraussetzungen und zwischen einzelnen Energieträgern sollten Lenkungsabgaben mindestens auf nationaler Ebene und auf allen Energieträgern eingeführt werden.

Aus energiepolitischer Sicht ist in erster Linie der Verbrauch von fossilen Energieträgern zu vermindern. Dieses Ziel wurde im kantonalen Energieplanungsbericht 2006 des Regierungsrates (Energieplanungsbericht) erneut als vorrangiges Ziel festgelegt und wird auch mit dem eidgenössischen CO₂-Gesetz angestrebt. Die darin vorgesehene CO₂-Abgabe entspricht einer Lenkungsabgabe auf allen fossilen Energien. Eine Lenkungsabgabe auf Strom zeigt dagegen keine Wirkung

auf den inländischen Brenn- und Treibstoffverbrauch und beträfe beispielsweise auch den energiepolitisch erwünschten Einsatz von Wärmepumpen und damit die Nutzung erneuerbarer Energie. Um bei der Einführung einer Lenkungsabgabe die Benachteiligung von Wärmepumpen zu vermeiden, müsste der dafür notwendige Strom von der Lenkungsabgabe befreit werden.

Das Modell der Lenkungsabgabe des Kantons Basel-Stadt hat gezeigt, dass Grossbezüger mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40 Gigawattstunden und energieintensive Betriebe von der Lenkungsabgabe befreit werden müssen, damit sie keinen Standortnachteil erfahren. Solche Ausnahmen erhöhen den Vollzugaufwand einer Lenkungsabgabe. Auch die Rückerstattung der Lenkungsabgabe erfordert einen hohen administrativen Aufwand, wie das Beispiel des Kantons Basel-Stadt zeigt.

B. Bedenken betreffend die Erhebung von Lenkungsabgaben durch Gemeinden

Neben den grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer Lenkungsabgabe durch den Kanton, kommen bei derjenigen der vorliegenden Behördeninitiative weitere dazu. Denn diese hat zum Ziel, jeder Gemeinde und nicht nur dem Kanton das Recht einzuräumen, eine solche einzuführen. Dies führt zu zusätzlichen Abgrenzungsfragen, denn im Kanton Zürich sind über 40 Elektrizitätsverteilunternehmen tätig und deren Netzgebietsgrenzen stimmen nicht überall mit den Gemeindegrenzen überein.

Der Kanton muss gemäss Art. 5 Abs. 1 des Stromversorgungsgesetzes (StromVG; SR 730.0) die Netzgebiete zuteilen. Eine entsprechende Änderung des kantonalen Energiegesetzes (EnG, LS 730.1) ist zurzeit in Vorbereitung (Antrag an den Kantonsrat vom 12. August 2009, Vorlage 4617). Die Netzgebietszuteilung hat zu berücksichtigen, dass in einigen Gemeinden mehr als ein Netzbetreiber tätig ist. In diesen Gemeinden deckt sich somit das Gemeindegebiet nicht mit einem einzigen Netzgebiet. Wollte eine solche Gemeinde eine Lenkungsabgabe einführen, dann müsste diese von beiden Netzbetreibern erhoben werden. Falls diese zwei Netzbetreiber noch zusätzlich in anderen Gemeinden tätig sind, wie beispielsweise die EKZ, dann dürften sie die Lenkungsabgabe nur auf diejenigen Endverbraucher anwenden, die sich im Gebiet der Gemeinde befinden, welche die Lenkungsabgabe eingeführt hat. Das führt zu einem erhöhten administrativen Aufwand für diese Netzbetreiber. Falls sich zusätzlich die Tarifstruktur bezüglich Grundgebühr und verbrauchsabhängigem Tarif bei denjenigen Netz-

betreibern, die in einer Gemeinde mit Lenkungsabgabe tätig sind, unterscheiden, besteht ein weiterer Harmonisierungsbedarf, denn bei einer Lenkungsabgabe würde nur die konsumierte Kilowattstunde belastet. Bei unterschiedlicher Grundgebühr ergäbe sich somit eine unterschiedliche Lenkungswirkung. Diese Harmonisierung würde ebenfalls einen zusätzlichen administrativen Aufwand nach sich ziehen.

Die Einführung einer Lenkungsabgabe, beschränkt auf eine einzelne Gemeinde, widerspricht dem Grundgedanken des StromVG, einen einheitlichen Markt mit transparenten und vergleichbaren Netznutzungsentgelten zu schaffen. Gemäss Art. 14 Abs. 4 StromVG haben die Kantone diesbezüglich sogar die Möglichkeit, stark unterschiedliche Netznutzungsentgelte innerhalb des Kantons durch geeignete Massnahmen anzugleichen.

C. Senkung des CO₂-Ausstosses in der EU durch Kauf entsprechender Zertifikate

Die EU plant, den CO₂-Ausstoss weiter zu senken. Insbesondere sollen Betreiber von fossil betriebenen Kraftwerken durch den Kauf entsprechender Zertifikate einen Anreiz erhalten, deren Effizienz zu erhöhen. Durch den Erwerb von CO₂-Zertifikaten verteuert sich der fossil erzeugte Strom für die Endverbraucher. Demgegenüber benötigen Betreiber von Kraftwerken, die Strom aus Wasserkraft oder anderen erneuerbaren Energien sowie Kernkraft erzeugen, keine solchen Zertifikate. Damit wird eine Lenkungswirkung erzielt, die der Stossrichtung des Energieplanungsberichts 2006 des Regierungsrates entspricht.

D. Steuerung des Stromverbrauchs durch flexiblere Marktpreise im Zuge der Liberalisierung

Bereits heute haben verschiedene Netzbetreiber und Produzenten ein Interesse daran, Leistungsspitzen zu brechen und wenn möglich zeitunabhängige Anwendungen in Schwachlastzeiten zu verlegen. Dafür sorgen sogenannte Rundsteuerungen, indem beispielsweise Waschmaschinen nicht über die Mittagszeit betrieben werden, wenn der Strom vor allem für das Kochen und andere Anwendungen verwendet wird. Es ist davon auszugehen, dass Netzbetreiber und Produzenten ein steigendes Interesse daran haben, Leistungsspitzen zu brechen, je mehr sich die Selbstversorgungslücke in der Schweiz bemerkbar macht.

Dies könnte zusätzlich mit einer entsprechenden, feineren Preissetzung geschehen, als dies mit den heute üblichen Sommer-/Winter- und Hoch-/Niedertarifen möglich ist. Damit müsste auch eine Lenkungsabgabe differenzierter ausgestaltet werden, damit sie insbesondere in Schwachlastzeiten, wenn der Strom günstiger ist, dieselbe Wirkung zeigt. Eine dem Preis angepasste, wirksame Lenkungsabgabe dürfte jedoch einen erheblichen Aufwand nach sich ziehen.

Schon heute kann beobachtet werden, dass, wenn sich viel Strom aus Windenergie in einer Schwachlastzeit auf dem Markt befindet, der Grosshandelspreis für Strom entsprechend tief ist. Anwendungen, welche nicht an eine bestimmte Zeit gebunden sind, könnten von diesem Strom profitieren. Dies würde dem CO₂-Reduktionsziel und der Förderung erneuerbarer Energien gemäss dem Energieplanungsbericht 2006 des Regierungsrates entsprechen, eine Lenkungsabgabe auch auf diesem Strom hingegen nicht.

E. Leistungsauftrag gemäss Art. 5 Abs. 1 StromVG

Die Netzgebietszuteilung kann gemäss Art. 5 Abs. 1 StromVG mit einem Leistungsauftrag verbunden werden. Damit hat die Regierung die Kompetenz, Leistungsaufträge für den gesamten Kanton zu erlassen. Diese Leistungsaufträge können über die Netznutzung finanziert und müssen separat ausgewiesen werden (Art. 12 Abs. 2 StromVG). Mit dem Leistungsauftrag kann unter anderem auch die Energieeffizienz gesteigert werden. Zur Steigerung der Effizienz der Elektrizitätsverwendung können beispielsweise Energieberatung und -verbrauchsanalysen gefördert werden. Die Einführung von Lenkungsabgaben gemäss Art. 5 Abs. 1 StromVG ist wie die Netzgebietszuteilung Gegenstand der entsprechenden Änderung des kantonalen Energiegesetzes.

Die Erhebung von kantonalen und kommunalen Lenkungsabgaben schränkt den Handlungsspielraum des Kantons zur Erteilung von Leistungsaufträgen ein. Sowohl die in der Behördeninitiative vorgeschlagene Lenkungsabgabe wie auch das Erteilen entsprechender Leistungsaufträge durch den Kanton verfolgen das Ziel, die Energieeffizienz zu steigern. Die Steigerung der Energieeffizienz über Leistungsaufträge weist jedoch gegenüber einer Lenkungsabgabe verschiedene Vorteile auf. Zunächst besteht dazu bereits eine schweizweite gesetzliche Grundlage im StromVG und der Vollzugsaufwand ist deutlich einfacher. Dann werden alle Endverbraucher im Kanton Zürich gleichermassen belastet und kommen gleichermassen in den Genuss der Leistungen. Bereits mit tiefen Belastungen kann eine gewisse Wirkung erzielt werden.

F. Folgerung

Da mit Leistungsaufträgen ähnliche Ziele verfolgt werden können wie mit einer Lenkungsabgabe, empfiehlt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die vorliegende Behördeninitiative zusammen mit der Änderung des Energiegesetzes zu behandeln.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 337/2007 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Aeppli

Der Staatschreiber:
Husi