



An den Grossen Rat

17.5393.02

P175393

Basel, 24. Januar 2018

Regierungsratsbeschluss vom 23. Januar 2018

## **Schriftliche Anfrage Stephan Mumenthaler betreffend „diskriminierende Herkunftsnachweise in der neuen Energieverordnung Basel-Stadt“**

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Stephan Mumenthaler dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Der Regierungsrat hat auf den 1. Oktober 2017 die neue Energieverordnung Basel-Stadt in Kraft gesetzt. Diese verlangt für Grossverbraucher neu "Schweizer Zertifikate".

§ 8 Abs 2 EnV: "Der Nachweis der Qualität des bezogenen Stroms muss dem Amt für Umwelt und Energie jährlich erbracht werden. Graustrom muss mit Schweizer Zertifikaten, welche der Stromlieferant bereitstellen muss, aufgewertet werden."

Dieser Absatz kommt völlig überraschend, da im Gesetz nur Herkunftsnachweise verlangt sind und diese Verschärfung nie Bestandteil der politischen Diskussion war. So ist denn auch weder im Ratschlag und Bericht (15.2004.01) noch im Bericht der UVEK (15.2004.02) irgendein Hinweis zu finden, dass "Schweizer Zertifikate" verlangt werden sollen. Ebenfalls geben die Medienmitteilungen keinen Hinweis darauf, noch war es ein Thema bei den Informationsveranstaltungen des AUE BS.

Nun sind Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Quellen aus der Schweiz etwa 5-10mal teurer als vergleichbare ausländische Herkunftsnachweise. Es stellt sich die Frage, weshalb die Basler Regierung ihrer Industrie einen derartigen Kostennachteil aufbürdet, zumal daraus kein Vorteil für die Umwelt ersichtlich ist.

Zudem ist fraglich, ob eine solche territoriale Einschränkung überhaupt mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz kompatibel ist. Der Bund ist in seinem Bericht zur "Differenzierten Stromabgabe" vom 19. März 2015 klar zum Schluss gekommen, dass dies nicht zulässig ist: "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. ...."

Es stellt sich durch dieses Vorgehen eine Reihe von Fragen, um deren Beantwortung ich den Regierungsrat hiermit bitte:

- Warum nimmt die Verordnung eine territoriale Einschränkung der Herkunftsnachweise vor, obwohl dies nie die Absicht des Gesetzgebers war, im Energiegesetz nicht vorgesehen ist und dieser Aspekt auch nie Bestandteil der politischen Diskussion war?
- Herkunftsnachweise für Elektrizität von EU-Mitgliedstaaten und aus dem ENTSO-E-Raum sind in der Schweiz zugelassen (s. Leitfaden Stromkennzeichnung, BFE). Warum missachtet die Regierung diesen Leitfaden bei der Umsetzung des Energiegesetzes?

- Welche Verbesserung der Umweltsituation wird erwartet durch den Zwang beim Strombezug im liberalisierten Markt, Schweizerische an Stelle von z.B. Französischen Herkunftsnachweisen für Strom aus erneuerbaren Quellen zu verwenden?
- Warum will die Regierung die Beschaffung von Herkunftsnachweisen für die ansässigen Grossverbraucher um den Faktor 5-10 verteuern? Ist sich die Regierung bewusst, dass Energiekosten ein relevanter Standortfaktor sind, der im interkantonalen wie internationalen Wettbewerb eine Rolle spielt?
- Warum unterscheidet die Energieverordnung nach inländischem und ausländischem Strom, obwohl der Bund klar zum Schluss kommt, dass dies rechtlich nicht zulässig ist?
- Warum wurde dieser wichtige Aspekt der Verordnung weder politisch diskutiert noch angemessen darüber informiert?
- Kann davon ausgegangen werden, dass die Regierung diesen Missstand umgehend korrigiert und den Willen des Gesetzgebers und internationale Verpflichtungen wieder respektiert?

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Seit 2006 gilt in der Schweiz die Pflicht zur Stromkennzeichnung. Stromlieferanten müssen die Herkunft der Elektrizität gegenüber ihren Endkunden ausweisen. Mindestens einmal pro Jahr muss den Konsumenten zusammen mit der Stromrechnung mitgeteilt werden, aus welchen Energieträgern die im Vorjahr gelieferte Elektrizität stammte. Basis für die Stromkennzeichnung sind Herkunftsnachweise. Diese werden bei der Erzeugung von Strom als elektronisches Zertifikat ausgestellt und beim Verbrauch von Strom eingesetzt, um die Herkunft zu belegen.

Herkunftsnachweise sind also ein Bilanzierungssystem, welches verwendet wird, um Erzeugungstechnologien und -standorte dem Endverbrauch zuweisen zu können. Dabei wird weder der physikalische Stromfluss noch der kommerzielle Stromhandel abgebildet. Vielmehr erfolgt die Zuweisung bilanziell, wodurch sichergestellt wird, dass ein und dieselbe Stromproduktion nicht mehrfach vermarktet werden kann.

Ausstellung, Übertragung und Entwertung des Herkunftsnachweises erfolgen elektronisch im Herkunftsnachweissystem, welches in der Schweiz durch die nationale Netzgesellschaft Swissgrid betrieben wird. Das System funktioniert ähnlich wie ein E-Banking-Portal: Anlagenbetreiber, Händler, Stromlieferanten und Netzbetreiber können im System Konti eröffnen, mit denen sie die Herkunftsnachweise online bewirtschaften.

In den meisten Ländern werden Herkunftsnachweise nur für erneuerbare Energien ausgestellt. Die Handhabung ist aber je nach Land sehr unterschiedlich. In einigen Ländern, namentlich in Norwegen, Schweden, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz, werden Herkunftsnachweise für alle Energieträger ausgestellt. In Österreich, Schweden und der Schweiz ist die Erfassung im Herkunftsnachweissystem obligatorisch. In den anderen Ländern ist diese freiwillig.

In der EU sind Herkunftsnachweise in Artikel 15 der *Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen* geregelt. Art. 15 Abs. 9 legt fest, dass Mitgliedstaaten der EU und des EWR ihre Herkunftsnachweise gegenseitig anerkennen müssen. Da die Schweiz weder EU- noch EWR-Mitglied ist, und es für den Strombereich immer noch kein bilaterales Abkommen mit der EU gibt, ist die gegenseitige Anerkennung von Schweizer und anderen europäischen Herkunftsnachweise nicht übergeordnet geregelt.

Herkunftsnachweise können innerhalb der Schweiz und auch über die Landesgrenzen hinaus grundsätzlich frei gehandelt werden. Ausgenommen vom Handel sind Herkunftsnachweise für Elektrizität, für die eine Einspeisevergütung bezahlt wurde. Der Handel mit Herkunftsnachweisen

ist allerdings nicht sehr liquide. Es gibt keine allgemein anerkannten Referenzpreise. Die Preisbildung geschieht meist individuell zwischen Käufer und Verkäufer und hängt neben der Energiequelle auch davon ab, wie gross die gehandelte Menge ist.

Generell gibt es auf dem Markt, sowohl in der Schweiz, wie auch in Europa, viel mehr verfügbare Herkunftsnachweise als notwendig, um die Nachfrage von Endkunden zu decken. Das Überangebot ist der Grund für die relativ tiefen Preise von Herkunftsnachweisen auf dem Markt. Dennoch gibt es eine Preisdifferenzierung aufgrund von Energieträger, Herkunftsland und weiteren Kriterien. Am teuersten sind Herkunftsnachweise für Schweizer Solarstrom, am günstigsten ist skandinavische Wasserkraft.

Im neuen kantonalen Energiegesetz vom 16. November 2016 wird in § 2 Abs. 3 festgehalten, dass beim Bezug von Strom im liberalisierten Markt im Kanton nur Produkte mit Herkunftsnachweis aus erneuerbarer Energie oder Wärme-Kraft-Kopplung zulässig sind. Weiter wird festgehalten, dass der Regierungsrat auf Antrag Ausnahmen erlauben kann, wenn die Mehrkosten für Strom aus erneuerbaren Quellen 5% der Energiekosten inklusive Netz und Abgaben überschreiten.

Weitere Details zum Strombezug im liberalisierten Markt sind in § 8 Abs. 2 der Verordnung zum Energiegesetz vom 29. August 2017 wie folgt festgehalten: «Der Nachweis der Qualität des bezogenen Stroms muss dem Amt für Umwelt und Energie jährlich erbracht werden. Graustrom muss mit Schweizer Zertifikaten, welche der Stromlieferant bereitstellen muss, aufgewertet werden.»

Seit 2009 wird die Menge an Strom, die in Basel verbraucht wird, zu 100% aus erneuerbaren Energien, d.h. CO<sub>2</sub>-neutral produziert. Um die vom Energiegesetz vorgegebene Zielsetzung bezüglich Dekarbonisierung zu erreichen, ist ein wichtiger Baustein, dass der Strom auch in Zukunft die Qualität „erneuerbar“ aufweist. Mit den oben erwähnten rechtlichen Vorgaben im Energiegesetz und der dazugehörigen Verordnung kann dieses politische Ziel „100% erneuerbarer Strom“ gewährleistet werden, auch wenn ein Kunde Strom im liberalisierten Markt einkauft.

## 2. Stellungnahme zu den Fragen

*Frage: Warum nimmt die Verordnung eine territoriale Einschränkung der Herkunftsnachweise vor, obwohl dies nie die Absicht des Gesetzgebers war, im Energiegesetz nicht vorgesehen ist und dieser Aspekt auch nie Bestandteil der politischen Diskussion war?*

Mit der Vorgabe, dass Graustrom mit Schweizer Zertifikaten aufgewertet werden muss, will der Regierungsrat gezielt die Stromproduktion mit erneuerbaren Energien in der Schweiz stärken.

Dieser „Inländervorrang bei der Stromproduktion“ verstösst eventuell gegen die neuen EU-Richtlinien im Strombereich. Deshalb will der Regierungsrat diese Frage juristisch abklären lassen. Sollte es sich herausstellen, dass diese Vorgabe gegen internationale Abkommen verstösst, würde die Verordnung umgehend geändert.

*Frage: Herkunftsnachweise für Elektrizität von EU-Mitgliedstaaten und aus dem ENTSO-E-Raum sind in der Schweiz zugelassen (s. Leitfaden Stromkennzeichnung, BFE). Warum missachtet die Regierung diesen Leitfaden bei der Umsetzung des Energiegesetzes?*

Es ist richtig, die Schweiz anerkennt Herkunftsnachweise aus allen europäischen Ländern, sofern es keine Zweifel an deren Richtigkeit gibt. Umgekehrt werden Schweizer Herkunftsnachweise auch von verschiedenen europäischen Ländern anerkannt, darunter Deutschland, Frankreich und Österreich.

Die Herkunftsnachweise sagen aber wenig über die ökologische Qualität des Stroms aus. Gerade in diesem Bereich gibt es beachtliche Unterschiede in den verschiedenen Ländern. So wird z.B. bei der Wasserkraft die Fischdurchgängigkeit nicht überall gleich behandelt und umgesetzt.

Der im einleitenden Abschnitt des Fragestellers zitierte Bericht zur "Differenzierten Stromabgabe" vom 19. März 2015 enthält dazu folgende Aussage: „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.“

Wie bereits erwähnt, will der Regierungsrat in einem Rechtsgutachten prüfen lassen, ob die Vorgabe in der Energieverordnung zulässig ist oder nicht.

*Frage: Welche Verbesserung der Umweltsituation wird erwartet durch den Zwang beim Strombezug im liberalisierten Markt, Schweizerische an Stelle von z.B. Französischen Herkunftsnachweisen für Strom aus erneuerbaren Quellen zu verwenden?*

Durch die Schweizer Gewässerschutzgesetzgebung wird eine hohe ökologische Qualität bei der Stromproduktion gewährleistet. Dies gilt insbesondere im Bereich der Wasserkraft, was bei ausländischen Herkunftsnachweisen nicht oder nur bedingt überprüfbar ist. Ebenfalls Unterschiede gibt auch es im Bereich der Raumplanung und Landnutzung z.B. für Photovoltaik- oder Windparks.

*Frage: Warum will die Regierung die Beschaffung von Herkunftsnachweisen für die ansässigen Grossverbraucher um den Faktor 5-10 verteuern? Ist sich die Regierung bewusst, dass Energiekosten ein relevanter Standortfaktor sind, der im interkantonalen wie internationalen Wettbewerb eine Rolle spielt?*

Der Regierungsrat ist sich sehr wohl bewusst, dass Energiekosten ein relevanter Standortfaktor sind. Deswegen setzt er sich auch ein für marktgerechte Strompreise im Kanton.

Die Stromkosten betragen allerdings bei einem Grossteil der Unternehmen weniger als 1% der Bruttowertschöpfung. Der Anteil von Herkunftsnachweisen liegt noch viel tiefer. Aufgrund der Teilliberalisierung des Schweizer Strommarktes profitieren insbesondere industrielle Kunden von freien Marktpreisen, die deutlich günstiger sind als jene der Monopolkunden. Darum erachtete die kantonale Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) in ihrer Diskussion des Gesetzesentwurfs eine geringe preisliche Mehrbelastung für erneuerbaren Strom als zumutbar. Damit dies auch wirtschaftlich verträglich bleibt, wurde im Energiegesetz festgehalten, dass der Regierungsrat auf Antrag Ausnahmen erlauben kann, wenn die Mehrkosten für Strom aus erneuerbaren Quellen 5% der Energiekosten inklusive Netz und Abgaben überschreiten. Damit soll verhindert werden, dass im interkantonalen und internationalen Wettbewerb Nachteile aufgrund hoher Strompreise entstehen. Bis heute sind keine solchen Anträge beim Regierungsrat eingegangen.

*Frage: Warum unterscheidet die Energieverordnung nach inländischem und ausländischem Strom, obwohl der Bund klar zum Schluss kommt, dass dies rechtlich nicht zulässig ist?*

Wie bereits erwähnt, wird die Rechtmässigkeit der Unterscheidung juristisch geprüft.

*Frage: Warum wurde dieser wichtige Aspekt der Verordnung weder politisch diskutiert noch angemessen darüber informiert?*

Der Regierungsrat teilt diese Meinung nicht. Das Initiativkomitee «Basel erneuerbar» hat grossen Wert darauf gelegt, dass die Qualität von Herkunftsnachweisen für erneuerbare Energie nicht auf minderwertige Zertifikate ausgeweitet wird. Aber zum Zeitpunkt der Diskussionen war die Unterscheidung zwischen inländischen Herkunftsnachweisen und ausländischen nicht relevant, da die Preise damals kaum variierten. Dies hat sich in der Zwischenzeit geändert. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Preise für einheimische Zertifikate im letzten Jahr sehr stark gestiegen sind und beobachtet die Situation genau.

Zudem war der Regierungsrat der Meinung, dass mit der 5%-Klausel genügend wirtschaftliche Sicherheit gewährleistet ist, für den Fall von übertriebenen Stromkosten aus erneuerbaren Energien.

*Frage: Kann davon ausgegangen werden, dass die Regierung diesen Missstand umgehend korrigiert und den Willen des Gesetzgebers und internationale Verpflichtungen wieder respektiert?*

Der Regierungsrat wird den Markt weiterhin genau beobachten, das Rechtsgutachtens abwarten und dann entsprechend handeln, wenn es nötig ist.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin