

dossier.

Chancen und Risiken

Heimfall | In den kommenden Jahren laufen viele Konzessionen für Wasserkraftwerke aus. Werden diese nicht erneuert, gehen die Anlagen in den Besitz der Standortkantone und -gemeinden über. Das bietet Chancen, beinhaltet aber auch Risiken.

Chances et risques

Droit de retour | Dans les années à venir, de nombreuses concessions de centrales hydroélectriques arriveront à leur terme. Si elles ne sont pas renouvelées, les installations passeront aux mains des cantons et des communes d'implantation. Une situation qui ouvre des opportunités, mais qui comporte aussi des risques.



Bild | Figure: fernando_66/pixabay

**Heimfall**

Die Kantone Graubünden und Wallis möchten Wasserkraftanlagen auf ihrem Hoheitsgebiet (im Bild Emosson/VS) nach Konzessionsende in ihren Besitz übergehen lassen.

Droit de retour

Les cantons des Grisons et du Valais souhaiteraient que la propriété des installations hydroélectriques situées sur leur territoire (photo: Émosson/VS) leur revienne une fois les concessions arrivées à leur terme.

RALPH MÖLL

Energieproduktion ist ein Geschäft, in dem langfristig gedacht wird. Und «langfristig» heisst in diesem Fall effektiv über mehrere Generationen. Die Energieinfrastruktur der Schweiz ist zu einem grossen Teil mehrere Jahrzehnte alt. Sie wurde vor langer Zeit geplant und gebaut, und sie funktioniert nach wie vor zuverlässig und weitgehend störungsfrei. Als das Erbe des Pioniergeists und der Weitsicht der damaligen Generation wirkt sie sich bis heute auf das Leben und Arbeiten in der Schweiz aus. Sichtbar wird dieses Erbe unter anderem an Wasserkraftwerken in den Alpen, aber auch im Unterland. Primär nehmen Berg- respektive Fussgänger wahrscheinlich die auffälligen Talsperren oder Wehre wahr. Darüber hinaus verfügen diese Anlagen aber auch über ein komplexes Innenleben (wie beispielsweise der Artikel auf Seite 50 erläutert). Beim Bau dieser Werke wurde der Langfristigkeit grosses Gewicht beigemessen, sollten sie doch über Jahrzehnte hinweg für eine sichere, einheimische Stromversorgung sorgen.

Langfristig angelegt sind auch die Konzessionen, welche Kantone oder Gemeinden ausstellen, damit Energieproduzenten das Wasser zur Stromproduktion nutzen dürfen. Solche Konzessionen werden in der Regel auf 40 bis 80 Jahre erteilt. Diese langen Fristen sind durchaus sinnvoll, ermöglichen sie Kraftwerksbetreibern doch, getätigte Investitionen während einer zugesicherten Betriebsdauer zu amortisieren. Die Standortkantone und -gemeinden profitieren ihrerseits von üppigen Wasserzinsen, welche ihnen die Betreiberunternehmen als Entschädigung für die Wassernutzung überweisen, sowie meist auch von weiteren in den Konzessionsverträgen vereinbarten Leistungen. Die Erbauung von Wasserkraftanlagen zur Stromproduktion begann Ende des 19. Jahrhunderts und erlebte nach dem 2. Weltkrieg bis in die 1970er-Jahre einen regelrechten Boom. Das bedeutet, dass viele dieser ursprünglich erteilten Konzessionen in absehbarer Zeit auslaufen und erneuert werden müssten. Rund 30 TWh Jahresproduktion müssten in den nächsten rund 20 Jahren in der Schweiz neukonzessioniert werden.

Neukonzession oder Heimfall

Damit eine neue Konzession zustande kommt, müssen sich Kraftwerkbetreiber (Konzessionär) und Standortkanton respektive -gemeinde (Konzedent) auf einen neuen Vertrag einigen. Der Konzedent ist dabei frei, eine erneuerte Konzession dem bisherigen Konzessionär oder einem Mitbewerber zu erteilen. Hat der Konzedent kein Interesse daran, die Konzession zu erneuern, übt er den – bundesgesetzlich geregelten – Heimfall aus: Die Kraftwerkanlagen gehen nach Ablauf der Konzession vom Konzessionär an den Konzedenten über. Die hydraulischen oder «nassen» Teile der Anlage, beispielsweise Staumauer, Turbinen oder Druckrohre, erhält er gratis. Für die elektromechanischen oder «trockenen» Teile, beispielsweise Generatoren, Transformatoren oder Leitsysteme, wird eine kleine Entschädigung fällig. Die Wertbemessung der trockenen Teile erfolgt nicht nach einem fixen Satz, sondern wird in der jeweiligen Konzession festgelegt.

La production d'énergie est un marché dans lequel on pense sur le long terme. Et «sur le long terme» veut dire, dans ce cas, carrément sur plusieurs générations. Une grande partie de l'infrastructure énergétique de la Suisse affiche plusieurs décennies au compteur. Elle a été planifiée et construite il y a longtemps, et elle continue à fonctionner de façon fiable et pratiquement sans perturbations. Héritage de l'esprit précurseur et de la clairvoyance de la génération d'alors, elle se répercute jusqu'à aujourd'hui sur la vie et le travail en Suisse. Cet héritage est notamment perceptible dans les centrales hydroélectriques situées dans les Alpes, mais aussi en plaine. Ce que les randonneurs et les promeneurs perçoivent en premier, ce sont probablement les spectaculaires barrages. Mais par ailleurs, ces installations ont aussi une vie intérieure complexe (comme le décrit par exemple l'article page 54). Lors de la construction de ces ouvrages, on a attaché une grande importance à leur pérennité, puisqu'ils devaient effectivement garantir un approvisionnement en électricité indigène et sûr pendant des décennies.

Autre élément pour lequel on a misé sur le long terme: les concessions que les cantons ou les communes octroient afin que les producteurs d'énergie aient le droit d'utiliser l'eau pour produire leur électricité. Ces concessions sont généralement accordées pour 40 à 80 ans. Ces longs délais sont tout à fait sensés, car ils permettent aux exploitants de centrales d'amortir, pendant une durée d'exploitation garantie, les investissements réalisés. Les cantons et communes d'implantation profitent, de leur côté, de redevances hydrauliques généreuses que leur versent les entreprises exploitantes à titre d'indemnisation pour l'utilisation de l'eau, ainsi que, bien souvent aussi, d'autres prestations convenues dans les contrats de concession. L'édification d'installations hydrauliques à des fins de production d'électricité a commencé à la fin du XIX^e siècle, et a connu après la Deuxième Guerre mondiale un véritable boom, qui s'est poursuivi jusque dans les années 1970. Cela signifie que nombre de ces concessions accordées à l'époque arriveront à leur terme dans un avenir proche et qu'elles devront être renouvelées. Environ 30 TWh de production annuelle devraient faire l'objet d'une nouvelle concession en Suisse dans les quelque 20 prochaines années.

Nouvelle concession ou retour

Pour qu'une nouvelle concession aboutisse, les exploitants de centrales (les concessionnaires) et le canton ou la commune d'implantation (le concédant) doivent se mettre d'accord sur un nouveau contrat. Le concédant est libre d'accorder un renouvellement de concession au précédent concessionnaire ou de choisir un concurrent. Si le concédant ne souhaite pas renouveler la concession, il exerce le droit de retour, réglementé par la loi fédérale: à l'expiration de la concession, les centrales passent des mains du concessionnaire à celles du concédant. Les parties hydrauliques, ou «mouillées», de l'installation, par exemple le

Sind sowohl Konzessionär als auch das verleihende Gemeinwesen an einer Neukonzessionierung interessiert, wird der Heimfall nicht ausgeübt. Allerdings wird in diesem Fall eine «Heimfall-Verzichtsentschädigung» fällig, welche der Konzessionär in der Regel zu Beginn der neuen Konzession zu bezahlen hat. Diese Entschädigung ist durchaus gerechtfertigt, kann doch der Konzessionär so auch in Zukunft das Wasser des Standortkantons respektive der Standortgemeinde gewinnbringend nutzen. Allenfalls – vor allem bei Partnerwerken, bei denen der Konzedent als Aktionär am Unternehmen beteiligt ist – stehen auch eine Beteiligungsquote des Konzedenten oder ein Energiebezug zu Vorzugspreisen zur Diskussion. Solche Diskussionen werden heute jedoch härter geführt als ehemals, sind die Zukunftsaussichten doch sehr ungewiss. So fehlen nicht nur nach wie vor Rahmenbedingungen, welche Energieproduzenten die nötige Sicherheit gäben, um in der Schweiz zu investieren, sondern auch das Marktumfeld ist deutlich unberechenbarer geworden, und dies jüngsten Rekordpreisen für Strom zum Trotz (vgl. Seite 16). Entsprechend sehen die Produzenten sich aktuell denn auch ausser Stande, bereits zu Beginn einer neuen Konzession substanzielle Einmalzahlungen vorzunehmen.

Dass sich Unternehmen nicht auf ein Vabanque-Spiel einlassen wollen und können, ist nachvollziehbar. Genauso nachvollziehbar ist auf der anderen Seite auch, dass Standortkantone oder -gemeinden nicht auf eine angemessene Entschädigung für ihr «blaues Gold» verzichten wollen. Es stellt sich also die Frage, welche Optionen den Beteiligten in dieser Situation bleiben.

Substanzielle Einmalzahlungen sind passé

Ist man sich grundsätzlich einig über die Erneuerung der Konzession, wäre eine Heimfallverzichts-Entschädigung, welche sich am Markt orientiert und regelmässig entrichtet wird, eine Alternative zu einer Einmalzahlung zu Konzessionsbeginn. Ein solches Modell berücksichtigt die aktuellen Marktpreise für Strom und die Produktionskosten. Die Konzedenten werden dabei vom Kraftwerksbetreiber jährlich je nach Marktsituation entschädigt. Für die Standortkantone und -gemeinden ist dieses Modell sicherlich kein schlechtes, könnten sie doch – über die ganze Konzessionsdauer betrachtet – sogar eine höhere Heimfallverzichts-Entschädigung erhalten als bei einer Einmalzahlung. Ehrlicherweise muss aber festgehalten werden, dass bei anhaltend tiefen Marktpreisen die Entschädigung während mehrerer Jahre auch entsprechend kleiner ausfallen kann. Nichtsdestotrotz hat dieses Modell für Kantone und Gemeinden mehr Vor- als Nachteile: Ein Wasserkraftwerk zu betreiben, ist eine hochkomplexe Angelegenheit, welche viel über Jahre aufgebautes Know-how erfordert. Dabei geht es nicht nur um den reinen Betrieb, sondern weit darüber hinaus: Unterhalt, Risikomanagement oder auch der Vertrieb stellen ganz spezifische Anforderungen an einen Betreiber. Das sind Anforderungen, welche die Konzessionäre erfüllen, weil sie sie im Laufe der Jahre quasi «natürlich» erworben und

barrage, les turbines ou les conduites forcées, lui reviennent gratuitement. Pour les composants électromécaniques, ou parties «sèches», comme les générateurs, les transformateurs et les systèmes de conduite, une petite indemnisation est due. La valeur des parties sèches n'est pas calculée d'après un taux fixe, mais déterminée dans la concession en question.

Si les deux parties, soit le concessionnaire et la commune qui octroie la concession, sont intéressées par un renouvellement de la concession, le droit de retour n'est pas exercé. Toutefois, dans ce cas, une «compensation de renonciation au droit de retour» est due par le concessionnaire, qui doit la payer en général au début de la nouvelle concession. Cette indemnisation est bel et bien justifiée, car le concessionnaire pourra ainsi continuer d'utiliser lucrativement l'eau du canton ou de la commune d'implantation. Néanmoins – surtout lorsqu'il s'agit d'entreprises partenaires auxquelles le concédant participe en tant qu'actionnaire –, il est également question d'un taux de participation du concédant ou d'un soutirage d'énergie à des prix avantageux. Ce genre de discussions prennent toutefois une tonalité plus dure aujourd'hui qu'autrefois, les perspectives d'avenir étant pour le moins incertaines. Non seulement les conditions-cadre qui donneraient aux producteurs d'énergie la sécurité nécessaire pour investir en Suisse continuent de faire défaut, mais l'environnement de marché est devenu nettement plus imprévisible, et ce en dépit des derniers prix record pour l'électricité (voir page 20). En conséquence, les producteurs se voient actuellement aussi dans l'incapacité de réaliser des versements uniques substantiels dès le début d'une nouvelle concession.

Il est compréhensible que les entreprises ne veuillent et ne puissent pas se lancer dans un quitte ou double risqué. Mais, d'un autre côté, il est tout aussi compréhensible que les cantons et les communes d'implantation ne veuillent pas renoncer à une indemnisation adaptée pour leur «or bleu». Se pose alors la question de savoir, dans une telle situation, quelles sont les options qui restent aux parties impliquées.

Les versements uniques substantiels, c'est du passé

Si l'on est en principe d'accord sur le renouvellement de la concession, une compensation de renonciation au droit de retour qui s'oriente sur le marché et est versée régulièrement serait une alternative à un versement unique au début de la concession. Un tel modèle prend en compte les prix de marché actuels pour l'électricité et les coûts de production. Les concédants sont alors indemnisés chaque année par l'exploitant de la centrale en fonction de la situation sur le marché. Pour les cantons et les communes d'implantation, ce modèle n'est certainement pas mauvais, étant donné qu'ils pourraient même – si l'on considère la durée totale de la concession – recevoir une compensation de renonciation au droit de retour plus élevée qu'avec un versement unique. Mais il faut reconnaître que, lorsque les prix du marché sont durablement bas,



Betreiber-Gesellschaften

Die Kantone wollen die Anlagen (im Bild Albigna/GR) durch eigene Gesellschaften, an denen sie die Mehrheit halten, betreiben lassen.

Sociétés d'exploitation

Les cantons veulent faire exploiter les installations (photo : Albigna/GR) par des sociétés propres, dans lesquelles elles ont une participation majoritaire.

weiterentwickelt haben. Und das sind Anforderungen, welche ein Gemeinwesen nicht einfach so mir nichts dir nichts aufbauen kann.

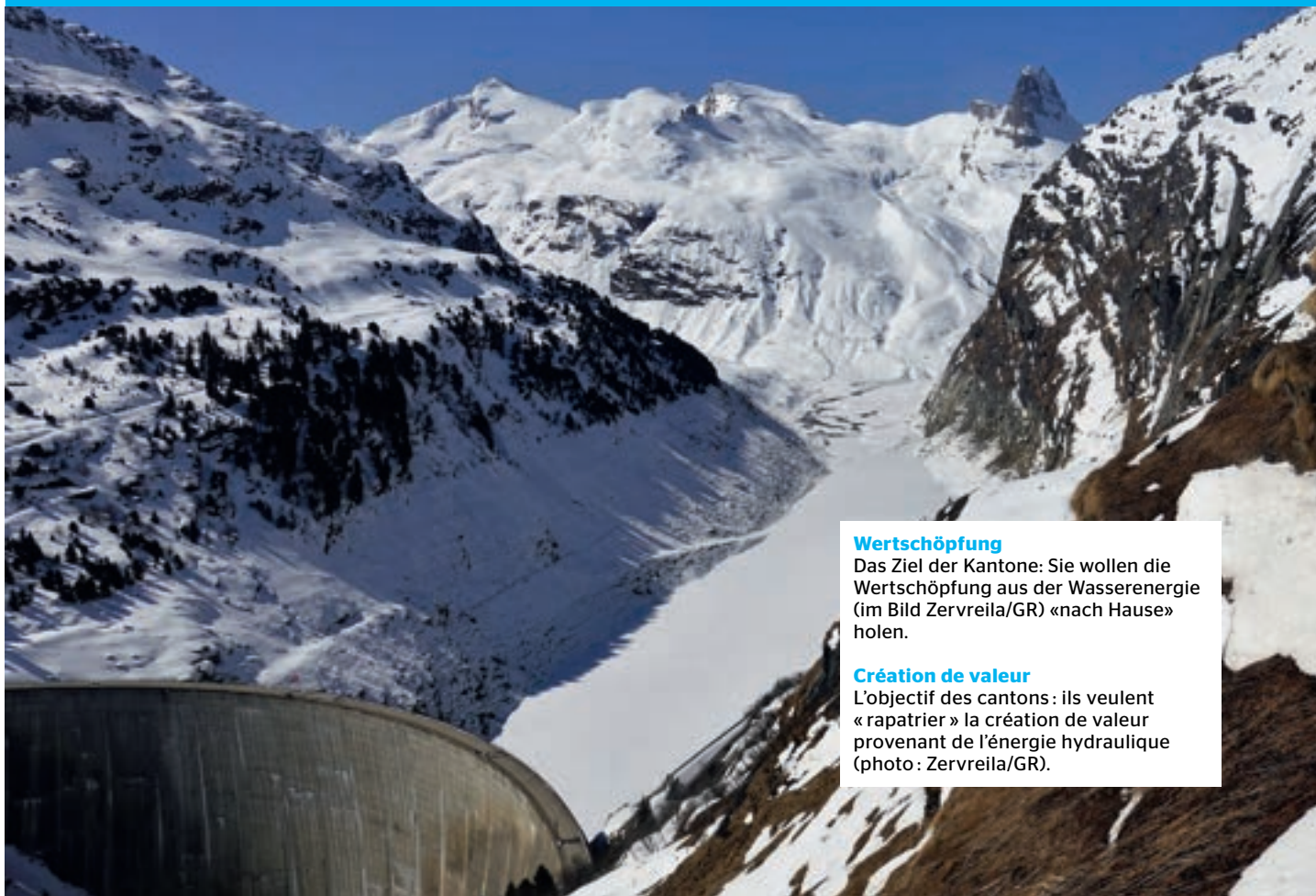
Denn auch der Heimfall ist selbstverständlich eine Option, welche am Ende der Konzession besteht. Standortkantone und -gemeinden können die Wasserkraftanlagen in ihren Besitz übergehen lassen, und das zu eher günstigen Konditionen. Und warum sollten Kantone oder Gemeinden an den Anlagen, welche auf ihrem Hoheitsgebiet stehen und in denen Energieproduzenten ihr Wasser zu Geld machen, nicht selbst teilhaben? Würden solche Anlagen selbst genutzt, würde nicht nur Vermögen geäuft, sondern auch die Gewinne (und die darauf zu entrichtenden Steuern) blieben dort, wo sie ursprünglich generiert werden: in dem Kanton, in dem das Wasserkraftwerk betrieben wird.

«Wasserkraftgrossmächte» Graubünden und Wallis wollen Anlagen «heimholen»

Die Kantone Graubünden und Wallis, zwei veritable «Wasserkraftgrossmächte», wollen daher die Kraftwerke auf ihrem Hoheitsgebiet – und die entsprechende Wertschöpfung – «nach Hause holen». In den nächsten 15 bis 20 Jahren auslaufende Konzessionen für Wasserkraftanlagen sollen

l'indemnisation peut aussi se réduire en conséquence pendant plusieurs années. Nonobstant, ce modèle a plus d'avantages que d'inconvénients pour les cantons et les communes: exploiter une centrale hydraulique est une affaire extrêmement complexe qui repose en grande partie sur un savoir-faire acquis sur des années. On ne parle ici pas uniquement de la simple exploitation, mais de tâches qui vont bien plus loin: l'entretien, la gestion des risques ou encore la vente posent des exigences bien spécifiques à un exploitant. Des exigences auxquelles les concessionnaires satisfont, car ils les ont intégrées quasi «naturellement» au fil des ans, et les ont encore développées. Des exigences qu'une collectivité publique ne peut pas remplir en un clin d'œil.

En effet, une autre option existe bien entendu à la fin de la concession: le droit de retour. Les cantons et les communes d'implantation peuvent faire passer les installations hydrauliques en leur propriété, et ce à des conditions plutôt avantageuses. Et pourquoi les cantons et les communes ne devraient-ils pas tirer eux-mêmes partie des installations qui se trouvent sur leur territoire et dans lesquelles les producteurs d'énergie transforment leur eau en argent? S'ils exploitaient eux-mêmes de telles installations, non seulement ils se constitueraient de la for-



Wertschöpfung

Das Ziel der Kantone: Sie wollen die Wertschöpfung aus der Wasserenergie (im Bild Zervreila/GR) «nach Hause» holen.

Création de valeur

L'objectif des cantons: ils veulent « rapatrier » la création de valeur provenant de l'énergie hydraulique (photo: Zervreila/GR).

nicht erneuert werden. Vielmehr soll der Heimfall ausgeübt werden, und die Anlagen sollen in den Besitz von Kanton und Gemeinden übergehen. Die Kantone wollen selbst aber nicht zu Kraftwerksbetreibern werden, sondern diese Aufgaben in Betriebsgesellschaften, an denen sie mindestens zur Hälfte+1 beteiligt sind, auslagern. Im Kanton Wallis existiert mit den Forces Motrices Valaisannes (FMV) bereits eine solche Gesellschaft, während sie in Graubünden noch gegründet werden müsste. Auch EWZ, unter anderem Betreiberin der Albigna-Anlage, hat unmittelbar nach der Präsentation der Heimfall-Absichten der Regierung schon Interesse daran bekundet, die Kraftwerke in Zukunft im Auftrag des Kantons betreiben zu wollen.

Die Gefahr ist jedoch gross, dass sich die Verantwortlichen in Kantonen und Gemeinden durch all die glänzenden Gewinn- und Vermögensaussichten ein wenig blenden lassen. Auch wenn die Wasserkraft und deren Vermarktung grosse Erträge versprechen, darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass mit der Übernahme eines Kraftwerks auch viele Risiken verbunden sind. Natürlich wird nicht jedes Jahr ein Neubau einer Staumauer, wie beispielsweise aktuell am Grimsel, nötig. Bei Staumauern, welche zwischen 1930 und 1970 gebaut wurden, gehen Experten jedoch von einer Lebensdauer von 50 bis 100 Jahren aus. Bei etlichen dieser Bauwerke dürften also kurz- bis mittelfristig hohe Investitionen für Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten anstehen; im schlimmsten Fall gar für Neubauten. Sol-

tune, mais les bénéfiques (et les impôts qui seraient à payer dessus) resteraient eux aussi là où ils sont générés au départ: dans le canton où la centrale hydraulique est exploitée.

Les Grisons et le Valais veulent « rapatrier les installations »

Les cantons des Grisons et du Valais, deux véritables « grandes puissances hydrauliques », veulent donc « rapatrier » les centrales se trouvant sur leur territoire – et la création de valeur correspondante. Ils n'entendent pas renouveler les concessions pour les installations hydrauliques arrivant à leur terme dans les 15 à 20 prochaines années, mais veulent au contraire exercer le droit de retour: les installations passeraient alors aux mains du canton et des communes. Cependant, les cantons ne veulent pas devenir des exploitants de centrale: ils comptent externaliser ces tâches à des sociétés d'exploitation dans lesquelles ils ont une participation d'au moins une moitié+1. Dans le canton du Valais, une telle société existe déjà: les Forces Motrices Valaisannes (FMV). Dans les Grisons, il faudrait en créer une. Juste après la présentation des intentions du gouvernement en matière de retour, EWZ, notamment exploitante de l'installation d'Albigna, a elle aussi déjà manifesté son intérêt à exploiter, à l'avenir, les centrales sur mandat du canton.

che Investitionen können noch so satte Gewinne schnell einmal auffressen. Hinzu kommt, dass die Rahmenbedingungen, um grosse Investitionen in die Wasserkraft vorzunehmen, auch für das Gemeinwesen nicht reizvoller sind als für Energieversorgungsunternehmen. Nicht vergessen werden darf schliesslich auch, dass bei der Selbstnutzung des Wassers keine Wasserzinsen mehr aus dem Unterland in die Bergkantone und -gemeinden fliessen werden. Das entspricht Mindereinnahmen von rund 550 Mio. Schweizer Franken pro Jahr.

«Goldene Zeiten» kehren kaum wieder

Mögen die Wasserkraft und die Gewinne daraus in der Vergangenheit noch so gross gewesen sein, diese «goldenen Zeiten» werden schwerlich in absehbarer Zeit wiederkehren. Zu unstet und volatil verhalten sich die europäischen Strommärkte, von denen auch die Preise für Schweizer Wasserkraft abhängen. Der Umbau des Energiesystems, der voll auf erneuerbare Energien setzt, der aber nicht nur in der Schweiz nicht im gewünschten respektive nötigen Tempo vorankommt, sorgt für Verunsicherung und Zurückhaltung. Ereignisse wie eine Finanzkrise, welche 2008 auch die Strompreise ins beinahe Bodenlose heruntergerissen hatte, sind auch in Zukunft nicht ausgeschlossen respektive leider sogar wahrscheinlich.

Mit all den unbestreitbar bestehenden Chancen werden beim Heimfall eines Wasserkraftwerks also immer auch Risiken übernommen. Das müssen Kantone und Gemeinden bedenken, wenn sie in Zukunft noch stärker von der Wasserkraft profitieren möchten. Eine Garantie auf Erfolg besteht – wie bei jedem wirtschaftlichen Handeln – auch hier nicht.



Autor | Auteur

Ralph Möll ist Chefredaktor VSE.

Ralph Möll est rédacteur en chef AES.

→ VSE, 5000 Aarau

→ ralph.moell@strom.ch

Il existe toutefois un risque élevé que les responsables au sein des cantons et des communes se laissent quelque peu aveugler par des perspectives de gain et de fortune par trop éclatantes. Même si l'hydraulique et sa commercialisation promettent de gros rendements, il ne faut pas perdre de vue que la reprise d'une centrale s'accompagne de nombreux risques. Bien sûr, la construction d'un nouveau barrage comme celle qui est en cours au Grimsel n'est pas nécessaire chaque année. Pour les barrages construits entre 1930 et 1970, les experts tablent toutefois sur une durée de vie de 50 à 100 ans. Quelques-uns de ces ouvrages devraient donc nécessiter de gros investissements à court ou moyen terme pour des travaux d'assainissement et de modernisation, voire, dans le pire des cas, pour de nouvelles constructions. De tels investissements peuvent rapidement engouffrer des bénéficiaires, aussi conséquents soient-ils. S'ajoute à cela que les conditions-cadre pour engager de gros investissements dans l'hydraulique ne sont pas plus attractives pour la collectivité publique que pour les entreprises d'approvisionnement en énergie. Enfin, il ne faut pas oublier que si les cantons et les communes de montagne utilisent eux-mêmes leur eau, plus aucune redevance hydraulique ne viendra les nourrir depuis la plaine. Ce qui correspond à un manque à gagner d'environ 550 millions de francs suisses par an.

«L'âge d'or» ne reviendra pas

Si gros qu'aient été, par le passé, l'hydraulique et les gains qu'elle a générés, cet «âge d'or» est peu susceptible de revenir dans un avenir proche. Les marchés européens de l'électricité, desquels dépendent aussi les prix de l'hydraulique suisse, sont trop changeants, trop volatils. La transformation du système énergétique, qui mise totalement sur les énergies renouvelables mais qui ne progresse pas au rythme souhaité ou nécessaire – et ce, pas uniquement en Suisse –, crée de l'insécurité et de la réticence. Des événements tels que la crise financière de 2008, qui avait aussi fait s'effondrer les prix de l'électricité, ne peuvent pas être exclus pour l'avenir – ils sont même malheureusement du domaine du probable.

Les chances – indéniables – qu'offre le retour d'une centrale hydraulique se doublent donc aussi toujours de risques. Les cantons et les communes doivent prendre cela en considération s'ils veulent profiter, à l'avenir, encore davantage de l'hydraulique. Comme avec toute activité économique, il n'existe, là non plus, aucune garantie de succès.