



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André
ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema

2017-CE-112

I. Anfrage

Im März 2014 verabschiedete das Bundesparlament eine Änderung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, mit der die Grundlage für eine nationale Finanzierung der Aufrüstung von rund hundert ARA mit einer zusätzlichen Reinigungsstufe zur Elimination der Mikroverunreinigungen geschaffen wurde.

Um dieser neuen Herausforderung des Umweltschutzes gerecht zu werden, müssen unsere Infrastrukturen angepasst werden. Dies hat erhebliche Kosten zur Folge und geht mit einer Regionalisierung der ARA einher, die zum Teil kantonsübergreifend ist, weil die Einzugsgebiete keine Kantons Grenzen kennen.

Im Kanton Waadt hat Regierungsrätin Jacqueline de Quattro bereits eine finanzielle Hilfe des Kantons zugesichert. So gab sie zu verstehen, dass die Waadtländer Regierung um die finanziellen Herausforderungen für die Gemeinwesen weiss und dass der Kanton deshalb die Gemeinden bei diesen Bemühungen, die für die Gesundheit der Bevölkerung wesentlich sind, finanziell unterstützen werde. Es gehe darum, die kommunale Zusammenarbeit für eine leistungsfähige und im Betrieb effiziente Abwasserreinigung zu fördern.

Auch im Kanton Bern ist eine kantonale Finanzierung zur Entlastung der Gemeinden vorgesehen.

Auf Freiburger Seite hat Staatsrat Jean-François Steiert eine kantonale Planung erstellt, in der ambitionierte Projekte zur Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich der Mikroverunreinigungen vorgesehen sind. Kantonsbeiträge in Ergänzung der Bundesbeiträge sind jedoch im Moment keine geplant.

Vor diesem Hintergrund stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Ist sich der Staatsrat angesichts der Tatsache, dass das kantonale Gewässergesetz vor der Änderung des Bundesgesetzes verabschiedet wurde, im gleichen Mass wie die Waadtländer und Berner Regierung bewusst, welche grosse Herausforderungen und Kosten auf uns zukommen?
2. Ist der Staatsrat in Ergänzung zur Finanzierung der Studien bereit, auf das Begehren einer finanziellen Hilfe des Kantons zugunsten der Gemeinwesen einzutreten?
3. Wenn ja, welche finanziellen Mittel und welche Instrumente sind denkbar?
4. Wenn nein, welche Lösung sieht er vor, wenn für eine interkantonal ausgelegte ARA aufgrund der bedeutenden finanziellen Unterschiede keine Zusammenarbeit zustande kommt?

15. Mai 2017

II. Antwort des Staatsrats

1. Historischer Abriss

Weil die Qualität der Gewässer immer schlechter wurde, begannen die Gemeinden in den 1960er-Jahre in Abwasseranlagen zu investieren, wodurch dieser beunruhigende Trend umgekehrt und die Qualität unserer Seen und Fliessgewässer zumindest teilweise wiederhergestellt werden konnte.

Zurzeit sind im Kanton Freiburg 25 Abwasserreinigungsanlagen (ARA) in Betrieb. Dazu kommt ein bedeutendes kommunales und interkommunales Kanalisationsnetz (rund 1800 km), über welches das Schmutzabwasser zu den Abwasserbehandlungsanlagen transportiert wird. Der Gesamtwert dieser Infrastrukturen beträgt zirka 2,9 Milliarden Franken.

Bund und Kanton haben seit 1972 den Bau dieser Infrastrukturen mit 570 Millionen Franken sowie die kommunalen und regionalen Planungen mit 375 bzw. 195 Millionen Franken subventioniert.

Diese grosszügige finanzielle Unterstützung sowie die vom Kanton verfolgte Strategie während all dieser Jahre haben den Aufbau einer inzwischen weitgehend regionalisierten Abwasserreinigung mit zahlreichen interkommunalen Sammelkanälen und mit ARA, die über fortschrittliche Reinigungsstufen verfügen, ermöglicht. Zum Vergleich: Der Kanton Freiburg verfügt im Durchschnitt über 1 ARA je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner; im Kanton Waadt ist es 1 ARA je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner. Im Kanton Freiburg sind beinahe 50 % der Bevölkerung an eine ARA mit Stickstoff-Behandlung angeschlossen, während es im Kanton Waadt lediglich 20 % sind.

1997 beschloss der Bund, das Beitragssystem schrittweise durch das Verursacherprinzip zu ersetzen. Der Kanton übernahm dieselbe Strategie und arbeitete im Jahr 2001 ein Gesetzesvorentwurf aus, der auf eine Mischfinanzierung setzte:

- > Ein Teil sollte vom Kanton in Form von spezifischen Subventionen finanziert werden (mittels eines Fonds, der über die Abgaben, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände in Abhängigkeit von der Abwasserfracht beim Auslauf der ARA bezahlen, gespeist wird).
- > Der Restbetrag sollte von den Gemeinden durch beim Verursacher erhobene kostendeckende Abgaben finanziert werden.

Die erste Komponente hatte die Abwasserabgabe im Kanton Bern zum Vorbild und wollte Anreize setzen. Während der Vernehmlassung des Gesetzesvorentwurfs gab es grossen Widerstand dagegen, weshalb sie im kantonalen Gewässergesetz (GewG), das 2009 verabschiedet wurde, nicht mehr enthalten war. Gemäss dieser gesetzlichen Grundlage hatten die Gemeinden bis am 31. Dezember 2013, um alle Kosten für die Ableitung und Reinigung des Abwassers durch folgende verursachergerechte Gebühren zu decken:

- > Anschlussgebühr und Vorzugslast: Damit wird in gewisser Weise das Recht erstanden, die bestehenden Abwasseranlagen zu benutzen. Sie dienen dazu, die Nettoinvestitionen für den Bau der Abwasseranlagen zu decken. Die Anschlussgebühr kann erhoben werden, sobald sich der Eigentümer an die Kanalisation anschliesst und damit die Anlagen nutzen kann. Sie ist einmalig.

- > Jährliche Grundgebühr: Damit werden die Fixkosten gedeckt, die sich aus den Zinsen und der Amortisation der Anlagen sowie aus den Kosten für deren Werterhalt ergeben. Sie dient zudem dazu, die im GEP vorgesehene Groberschliessung zu finanzieren. Die Grundgebühr wird jährlich erhoben.
- > Betriebsgebühr: Sie dient dazu, Betrieb und Unterhalt der öffentlichen Gewässerschutzbauten zu finanzieren. Sie wird ebenfalls jährlich erhoben.

Bis heute haben rund 75 % der Gemeinden ihr Reglement entsprechend angepasst.

Nach Ablauf der Frist Ende 2013 hat der Kanton mehrere Studien finanziert (für zirka 600 000 Franken), um die Regionalisierung der Abwasserreinigung weiter voranzutreiben und die Elimination von Mikroverunreinigungen zu planen. Damit sollen die Reinigungskosten reduziert und die Vorgaben des Bundes, die seit 2016 gelten, erfüllt werden.

Um ein Gleichgewicht zu erreichen, das aus Sicht des Kosten-Nutzen-Verhältnisses optimal ist, könnte die Zahl der ARA bis 2040 von 25 auf 11 reduziert werden. Gleichzeitig würden die im Kanton Freiburg produzierten Mikroverunreinigungen in 8 Freiburger und 5 Waadtländer ARA behandelt. Noch müssen aber verschiedene Varianten geprüft werden; diese sind gegenwärtig Gegenstand von detaillierteren Studien.

Um die Einrichtung von zusätzlichen Reinigungsstufen zur Behandlung von Mikroverunreinigungen zu vereinfachen, hat der Bund beschlossen, die notwendigen Massnahmen zu 75 % zu subventionieren, über einen Fonds, zu dessen Speisung der Bund bei allen ARA-Inhabern eine Abgabe von 9 Franken pro angeschlossener Einwohnerin oder pro angeschlossenen Einwohner und Jahr erhebt (wird auf die Gemeinden überwältzt).

2. Kosten für die Behandlung von Mikroverunreinigungen

Kosten Mikroverunreinigungen	Fr. (in Mio.)
Zulasten der Gemeinden	23
Zulasten des Bundes	66
Total	89

Zum Vergleich: Die Kosten für die Behandlung von Mikroverunreinigungen betragen geschätzte 175 Millionen Franken im Kanton Waadt und 220 Millionen Franken im Kanton Bern.

3. Kosten regionale Abwasserreinigung

Kosten Regionalisierung	Fr. (in Mio.)
Zulasten der Gemeinden	56
Total	56

- > Für die Regionalisierung müssen in einer ersten Phase Investitionen getätigt werden (56 Millionen Franken), um bestimmte Anlagen an grössere anzuschliessen. Diese Investitionen werden in der Folge durch die Skaleneffekte kompensiert werden können.

- > Dank der Regionalisierung werden die jährlichen Ausgaben für die Abwasserreinigung mittelfristig von 62 auf 60 Millionen sinken. Die Einsparungen werden bei den Gemeinden, die an kleine ARA angeschlossen sind, besonders gross sein, da diese kleinen ARA zugunsten eines Anschlusses an eine grössere ARA aufgehoben werden. Dabei werden die Kosten für die Abwasserreinigung um bis zu 50 % reduziert.
- > Mit der Regionalisierung können zudem bei den Massnahmen für die Behandlung von Mikroverunreinigungen Einsparungen von etwa 3 Millionen Franken erzielt werden (Kosten von 23 statt 26 Millionen Franken).

4. Situation in den Kantonen Waadt und Bern

Die Kantone Waadt und Bern haben sich für kantonale Beitragssysteme entschieden, die sich grundlegend voneinander unterscheiden.

4.1. Kanton Waadt

Nach Artikel 40a des kantonalen Gesetzes über den Schutz der Gewässer vor Verschmutzungen (Loi sur la protection des eaux contre la pollution, LPEP) beteiligt sich der Staat unter folgenden Bedingungen an den Studienkosten und an den Kosten für den Bau der kommunalen und interkommunalen Gemeinschaftsanlagen:

1. Es handelt sich um Anlagen und Einrichtungen in Abwasserreinigungsanlagen für die Stickstoff-Behandlung (Nitrifikation und Denitrifikation), die für eine optimale Behandlung von Mikroverunreinigungen nötig sind.
2. Es handelt sich um Anlagen für den Anschluss des Schmutzabwassers an Abwasserreinigungsanlagen, welche die Vorgaben betreffend Behandlung von Mikroverunreinigungen erfüllen müssen.
3. Die Abgeltungen sind auf 20 Jahre beschränkt und belaufen sich auf 35 % der anrechenbaren Kosten.

4.2. Kanton Bern

Das kantonale Gewässerschutzgesetz (3.Kapitel des KGSchG) sieht folgenden Mechanismus vor:

1. Der Kanton führt einen Abwasserfonds ein, der durch eine frachtabhängige Abwasserabgabe gespeist wird, die bei den Betreiberinnen und Betreibern von öffentlichen Abwasserreinigungsanlagen erhoben wird.
2. Aus dem Fonds werden namentlich und entsprechend den vom Kanton definierten Prioritäten Beiträge an den Bau und die Erweiterung von Abwasseranlagen geleistet. Zudem werden Beiträge an die Erneuerung dieser Anlagen von Gemeinden geleistet, die durch die Finanzierung der Werterhaltung übermässig belastet werden.
3. Der Beitragssatz beträgt zwischen 15 % und 50 % der anrechenbaren Kosten.

4.3. Analyse der Situation in den Kantonen Waadt und Bern

An dieser Stelle sollen nicht die von den beiden Nachbarkantonen definierten Modelle evaluiert, sondern deren Anwendung unter Berücksichtigung der Freiburger Eigenheiten analysiert werden.

4.3.1. Beitragshöhe

Waadt	Die Höhe der Subventionen wird mit 200 Millionen Franken veranschlagt. Dies ergibt 10 Millionen Franken pro Jahr oder rund 12.60 Franken pro Einwohner/in und Jahr.
Bern	Von 2001 bis 2015 flossen pro Jahr durchschnittlich 16 Millionen Franken in den Fonds. 2001 betrug die Einträge in den Fonds 21 Millionen Franken. 2015 sanken diese auf 14 Millionen (zirka 13.60 Franken pro Einwohner/in und Jahr), was die Lenkungswirkung dieses Mechanismus bestätigt.
Analyse	Auf den Kanton Freiburg übertragen (mit 12.80 Franken pro Einwohner/in und Jahr) ergibt dies einen jährlichen Betrag von rund 4 Millionen Franken (80 Millionen Franken über 20 Jahre).

4.3.2. Finanzierungsgrundsatz

Waadt	Diese kantonale Subvention, die durch allgemeine Steuern finanziert wird, folgt nicht dem Verursacherprinzip nach Artikel 60a Abs. 1 GSchG.
Bern	Diese kantonale Subvention entspricht dem Verursacherprinzip nach Artikel 60a Abs. 1 GSchG.
Analyse	Anders als bei einer Finanzierung durch allgemeine Steuern (VD) haben verursachergerechte Abgaben (BE) eine bedeutende Lenkungswirkung. Sie sind ein Anreiz für Grosseinleiter – insbesondere für grosse Industriebetriebe – Massnahmen an der Quelle zu treffen, um die Fracht, die sie in die ARA einleiten, zu reduzieren. Anlagen zur Behandlung der Mikroverunreinigungen können die Mengen verringern, die in die Oberflächengewässer gelangen, sie können aber die Mikroverunreinigungen nicht vollständig beseitigen. Aus diesem Grund ist es für die Lösung des Problems unerlässlich, dass eine Reduktion an der Quelle erfolgt.

4.3.3. Grundsatz für die Lastenteilung

Waadt	Die Lastenteilung hat die kantonale Solidarität als Grundlage und zielt darauf ab, die Ungleichbehandlungen infolge der bundesrechtlichen Vorgaben betreffend Behandlung von Mikroverunreinigungen auszugleichen.
Bern	Auch hier hat die Lastenteilung die kantonale Solidarität als Grundlage, doch gilt das Prinzip für die gesamte Abwasserbehandlung und nicht bloss für die Behandlung von Mikroverunreinigungen. Mit dem variablen Beitragssatz können nämlich die Gemeinden, deren (geografische) Situation überdurchschnittlich teure Massnahmen zur Verwirklichung und Erneuerung der nötigen Infrastrukturen erfordert, in besonderem Mass unterstützt werden.
Analyse	Das Solidaritätsprinzip ist wichtig. Das Berner Modell sieht einen Beitragssatz vor, der entsprechend dem Ersatzwert der gesamten Abwasserinfrastruktur einer jeden Gemeinde (Franken pro Einwohner/in) festgelegt wird, wodurch kantonsweit ein relativ ausgeglichener Wasserpreis erzielt wird. Im Gegensatz dazu wird im Kanton Waadt einzig die Behandlung von Mikroverunreinigungen berücksichtigt.

4.3.4. Mit Beiträgen unterstützte Objekte

Waadt	Die Beiträge gehen nicht direkt an die Anlagen zur Behandlung von Mikroverunreinigungen, sondern an die Massnahmen, mit denen deren Wirksamkeit erhöht und deren Kosten gesenkt werden können (Sammelkanäle und Stickstoff-Behandlung).
Bern	Die Beiträge werden nicht nur für die Behandlung von Mikroverunreinigungen, sondern auch für andere, vom Kanton als prioritär bezeichnete Massnahmen ausgerichtet. Auch die Erneuerung von Anlagen kann subventioniert werden.
Analyse	Die im Punkt 3.3.1 erwähnte Beitragshöhe muss differenziert betrachtet werden. Im Kanton Waadt sind Anlagen im Zusammenhang mit der Behandlung von Mikroverunreinigungen betroffen, die im Kanton Freiburg in vielen Fällen bereits subventioniert wurden (vgl. Punkt 1, interkommunale Sammelkanäle und Stickstoff-Behandlung). Wohl ist im Kanton Bern die Behandlung von Mikroverunreinigungen in den kommenden Jahren vorrangig, doch werden dort auch andere Massnahmen abgegolten.

4.3.5. Beitragsdauer

Waadt	Die Beiträge sind auf 20 Jahre beschränkt. Damit wird die Einrichtung von zusätzlichen Reinigungsstufen zur Behandlung von Mikroverunreinigungen nicht gefördert.
Bern	Die Beiträge sind zeitlich nicht beschränkt.
Analyse	Ein auf Dauer ausgerichtetes System scheint zweckmässiger zu sein, um die Gemeinden bei der Verwirklichung diverser prioritärer Massnahmen zu unterstützen und einen gewissen Ausgleich zu erzielen. Dadurch kann nicht nur die Verwirklichung von Massnahmen, sondern auch die in der Folge nötigen Erneuerung unterstützt werden.

5. Antwort auf die einzelnen Fragen

- 1. Ist sich der Staatsrat angesichts der Tatsache, dass das kantonale Gewässergesetz vor der Änderung des Bundesgesetzes verabschiedet wurde, im gleichen Mass wie die Waadtländer und Berner Regierung bewusst, welche grosse Herausforderungen und Kosten auf uns zukommen?*

Der Staatsrat weiss um die Herausforderungen für die Abwasserreinigung im Allgemeinen und die Behandlung von Mikroverunreinigungen im Speziellen. Er weiss um die entsprechenden Kosten (23 Millionen Franken, vgl. Punkt 2).

Bei der Ausarbeitung des Gewässergesetzes hatte er deshalb vorgeschlagen, dem Beispiel des Kantons Bern zu folgen und einen Fonds zur Finanzierung dieser Massnahmen einzurichten.

Der Staatsrat empfahl zudem von 1970 bis 2000 den meisten Gemeinden des Kantons, leistungsstarke und möglichst wirtschaftliche Anlagen zu bauen, weil sie in diesem Zeitraum in den Genuss von Bundes- und Kantonsbeiträgen kommen konnten (insgesamt wurden rund 70 % der Kosten subventioniert). Hierzu ist zu sagen, dass ein grosser Teil der im Kanton Waadt vorgesehenen Beiträge (der Kanton Waadt beteiligt sich mit 35 % an den Kosten für die Stickstoff-Behandlung und den Bau von interkommunalen Sammelkanälen) dazu dient, den Rückstand des Kantons in diesem Bereich wettzumachen.

Und schliesslich hat der Staatsrat verschiedene Studien finanziert, um die Gemeinden zu befähigen, die Kosten für die Abwasserreinigung trotz steigender Anforderungen in Grenzen zu halten.

2. Ist der Staatsrat in Ergänzung zur Finanzierung der Studien bereit, auf das Begehren einer finanziellen Hilfe des Kantons zugunsten der Gemeinwesen einzutreten?

Der Staatsrat ist sich der Tatsache bewusst, dass die Massnahmen für die Behandlung von Mikroverunreinigungen für die Gemeinden Anforderungen darstellen, die nach dem Inkrafttreten des GewG hinzugekommen sind und für die die Gemeinden 23 Millionen Franken werden aufwenden müssen. Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat bereit, ein Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei muss allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch sowohl im eidgenössischen als auch im kantonalen Recht verankert.

3. Wenn ja, welche finanziellen Mittel und welche Instrumente sind denkbar?

Das Verursacherprinzip ist eine Vorgabe des Bundes. Auch ist der Staatsrat der Meinung, dass dieser Grundsatz die Hauptquelle für die Finanzierung der öffentlichen Abwasserinfrastrukturen bleiben muss (vgl. GewG Art. 40 bis 44).

In Ergänzung dazu braucht es aus seiner Sicht einen Solidaritätsfonds, um die Disparitäten zwischen den Gemeinden auszugleichen. Darunter fällt etwa die Behandlung von Mikroverunreinigungen, weil nur ein Teil der ARA entsprechende Infrastrukturen benötigt und aufrüsten muss.

Der Staatsrat bevorzugt darüber hinaus ein Beitragssystem, das auf Dauer ausgelegt ist, gegenüber einem System, das zeitlich begrenzt ist und lediglich für ein eng definiertes Problem zur Anwendung gelangt.

Entsprechend spricht er sich dafür aus, das Berner Modell (vgl. Punkt 3.2) als Ausgangspunkt für die Überlegungen zu nehmen:

- > Bei den Betreiberinnen und Betreibern von öffentlichen Abwasserreinigungsanlagen wird eine jährliche frachtabhängige Abwasserabgabe von zirka 1 Million Franken erhoben.
- > Durch diese Abgabe wird ein Fonds gespeist, der gemäss den vom Kanton definierten Prioritäten dazu dient, den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von Abwasseranlagen zu subventionieren.
- > Bis 2040 haben die subventionierten Massnahmen vordringlich die Umsetzung der Massnahmen für die Behandlung von Mikroverunreinigungen (Aufrüstung der ARA und Ausbau der interkommunalen Sammelkanäle) zum Gegenstand.

4. Wenn nein, welche Lösung sieht er vor, wenn für eine interkantonal ausgelegte ARA aufgrund der bedeutenden finanziellen Unterschiede keine Zusammenarbeit zustande kommt?

Siehe Frage 3.

9. Januar 2018