



18.11.2019

Diverse Fragen zur Totalrevision CO₂-Gesetz

Bericht zuhanden der UREK-N

17.071 n Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020

Frage 1:

Wie wird mit dem heutigen Gesetz die CO₂-Reduktion über industrielle Abtrennung, Speicherung und Lagerung im Ausland gefördert?

Frage 2:

Wie können mit dem heutigen Gesetz Zugverbindungen und Nachtzüge in europäische Destinationen unterstützt werden?

Frage 3:

Wie wird mit dem heutigen Gesetz die Entwicklung und Beimischung von synthetischem Kerosin gefördert?

Frage 4:

Die Verwaltung wird gebeten, eine redaktionelle Präzisierung vorzuschlagen, um sicherzustellen, dass wie in der französischen Version auch in der deutschen Version von Art. 47a beide Arten von Klimarisiken, physischen Risiken wie auch Transitionsrisiken, gemäss international anerkannten Standards (TCFD, CDP), umfasst werden.

Frage 5:

Die Verwaltung wird gebeten, einen alternativen Vorschlag zu «4b. Kapitel: Privatflugabgabe» zu formulieren, welcher mit vernünftigem Aufwand umsetzbar ist, sich an den Emissionen orientiert und eine Lenkungswirkung hat. Es sollen insbesondere Flüge betroffen sein, welche weder der Flugticketabgabe noch MinöSt unterstehen. Eine Abgabe proportional zu den zugelassenen Sitzplätzen und typischen pro-km-Emissionen könnte für diese Flüge in weitgehender Analogie zur Flugticketabgabe verwendet werden. Die Erfahrungen aus der UK sollen dabei berücksichtigt werden.

Frage 6:

Die Verwaltung wird gebeten, darzulegen, wie in Artikel 39 ein neuer Absatz (h) zu einem Härtefallfonds idealerweise formuliert werden könnte. Dieser Absatz soll folgendem Anliegen entsprechen: Es wird ein Fond für soziale Härtefälle geschaffen (Härtefallfond), welcher Haushalte unterstützt, welche aus finanziellen Gründen Mühe haben die höheren Investition zum Klimaschutz zu finanzieren, welche insbesondere aufgrund von Anforderungen gemäss Art. 9 entstehen könnten.

Zu Frage 1:

Technologien zur Abscheidung, Speicherung und Lagerung von CO₂ werden mittel- bis längerfristig voraussichtlich eine wichtige Rolle bei der Verminderung von schwer vermeidbaren Emissionen spielen müssen, beispielsweise bei der Zementproduktion oder der Kehrlichtverbrennung. Der Bundesrat wird in seinem Bericht in Beantwortung des Postulats Thorens-Goumaz 18.4211¹ die künftige Rolle von Technologien zur Abscheidung, Speicherung und Lagerung von CO₂ im In und im Ausland sowie den Handlungsbedarf in der Forschung, der internationalen Gouvernanz sowie in Bezug auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen aufzeigen.

Das BFE und das BAFU kofinanzieren bereits heute einzelne Forschungs-, Pilot- und Demonstrationsprojekte (beispielsweise das europaweite ERA-NET-Projekt Elegancy, Climeworks-Anlagen in Hinwil/ZH). CCS- und CCU-Anwendungen befinden sich in diversen Technologiereifestadien zwischen Grundlagenforschung, Pilotierung und Demonstration, vereinzelt steht eine Marktdiffusion bevor. Der Bundesrat erachtet Pilotprojekte dort für sinnvoll, wo sie am erfolgversprechendsten umgesetzt werden können. Dies kann gleichermassen im Ausland (z. B. Climeworks/CarbFix2 in Island) wie im Inland (siehe Beispiele oben) der Fall sein.

Gemäss der heutigen CO₂-Verordnung werden für Emissionsverminderungen, die aus Projekten zur biologischen oder geologischen CO₂-Sequestrierung erzielt wurden, sowohl im Inland wie auch im Ausland keine Bescheinigungen ausgestellt, weil die Permanenz der Senkenleistung nicht gewährleistet ist.² Ausgenommen davon sind Projekte zur biologischen CO₂-Sequestrierung in Holzprodukten.

Auf internationaler Ebene verunmöglicht das London Protokoll³ den Export von CO₂ zur geologischen Speicherung im Meeresuntergrund. Ein Vorschlag zum Abbau dieser Hürde liegt seit Längerem vor, konnte bislang jedoch nicht in Kraft treten, weil zu wenige Parteien der Änderung zugestimmt haben.⁴

Zu Frage 2:

Eine Förderung von Zugverbindungen und Nachtzügen ist unter dem heute gültigen CO₂-Gesetz nicht möglich. Die bestehenden Teilzweckbindungen der CO₂-Abgabe beschränken sich auf das Gebäudeprogramm und die Gewährung von Bürgschaften aus dem Technologiefonds.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort zur Interpellation Grossen 19.3252⁵ festgehalten, dass er bei den strategischen Zielen für die SBB für die Jahre 2019 bis 2022 darauf verzichtet hat, eine Vorgabe für den Betrieb von Nachtzugverbindungen vorzuschreiben. Für den internationalen Personenfernverkehr erwartet er von den SBB jedoch, dass diese ihre Marktstellung insbesondere durch Kooperationen stärken und so den Zugang zum europäischen Hochgeschwindigkeitsnetz und gute Verbindungen zu wichtigen Wirtschaftszentren sicherstellen. Die Umsetzung im Dezember 2018 festgelegten Zielvorgaben liegt im Verantwortungsbereich der SBB.

Der Bundesrat hat ausserdem das Postulat Ammann 19.3643⁶ zur Annahme empfohlen. Mit diesem Postulat sollen Massnahmen geprüft werden, mit welchen eine Attraktivitätssteigerung und Erweiterung von Nachtzug-Angeboten erreicht werden kann.

Zu Frage 3:

Verminderungen bei den Emissionen der internationalen Luftfahrt werden heute im Einklang mit internationalen Vorgaben nicht an das gesetzliche Ziel angerechnet. Eine Förderung von synthetischem Kerosin im Rahmen eines CO₂-Kompensationsprojektes ist daher höchstens für den nationalen Flugverkehr insbesondere in Kombination mit einer Befreiung von der Mineralölsteuer attraktiv. Bislang wurde aber kein entsprechendes Projekt eingereicht.

¹ «Von welcher Bedeutung könnten negative CO₂-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein»?

² Anhänge 2 und 3 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung, SR 641.711).

³ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>

⁴ Auch die Schweiz hat die Änderung bislang nicht ratifiziert. Zuständig ist das Schweizerische Seeschiffahrtsamt.

⁵ «Reisen im Nachtzug. Eine ökologische und ökonomische Chance für die Schweiz».

⁶ «Steigerung der Attraktivität und Entwicklung von Nachtzug-Angeboten».

Der Ständerat hat mit seinem Vorschlag für einen Klimafonds mit Artikel 40a, der auch auf den neuen Absatz 2^{bis} in den Zielartikel 3 verweist, den Weg frei gemacht zur Förderung von Emissionsvermindierungen, welche nicht an die internationalen Ziele der Schweiz unter dem Übereinkommen von Paris angerechnet werden. Darunter gehören auch Projekte zur Förderung von synthetischem Kerosin. Alimmentiert werden können solche Projekte gemäss Vorlage des Ständerates über die Flugticket- und die Privatflugabgabe.

Zu Frage 4:

Verwaltungsvorschlag zur Umformulierung von Art. 47a

Art. 47a Überprüfung der klimabedingten finanziellen Risiken

¹ Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) überprüft regelmässig die *institutsbezogenen klimabedingten finanziellen Risiken*.

² Die Schweizerische Nationalbank (SNB) überprüft regelmässig die makroprudenziellen *klimabedingten finanziellen Risiken*.

³ Die FINMA und die SNB erstatten dem Bundesrat regelmässig Bericht über die Ergebnisse.

Begründung

In der Überschrift des Artikels 47a wird klar, dass es in diesem Artikel um die gesamten «klimabedingten finanziellen Risiken» für Finanzmarktakeure gehen soll. Der Ausdruck «Risiken des Klimawandels» in den Absätzen 1 und 2 im Entwurf des Ständerates beinhaltet aber nur die physischen Klimarisiken, also finanzielle Risiken für Finanzanlagen, aufgrund von vermehrten Unwettern oder Dürreperioden, die auf den Klimawandel zurückzuführen sind.

Nicht enthalten wären die sogenannten «Transitionsrisiken», welche für Finanzmarktakeure mindestens so relevant sein können.⁷ Diese werden primär durch Änderungen der Politik, der Technologie und des Marktumfelds getrieben, die notwendig sind, um einen Übergang in eine Wirtschaftsordnung mit geringerem Kohlendioxidausstoss zu ermöglichen. Deshalb soll der breitere Ausdruck aus der Überschrift des Artikels auch in den Absätzen 1 und 2 übernommen werden.

Ausserdem ist im Verwaltungsvorschlag ein Hinweis der FINMA in Absatz 1 aufgenommen worden. Im Kontext der Finanzmarktaufsicht wird üblicherweise das Wort «institutsbezogen» verwendet anstelle von «mikroprudentiell». Dies soll hier analog aufgenommen werden. Nicht enthalten sind nach wie vor die Auswirkungen auf den Klimawandel oder dessen Eindämmung, welche durch Investitions- und Finanzierungsentseide der Finanzmarktakeure beeinflusst werden könnten.

⁷ Vgl. dazu auch die Empfehlungen der vom Financial Stability Board eingesetzten Task-Force on Climate-related Disclosures TCFD <https://www.fsb-tcfd.org/>.

Zu Frage 5:

Verwaltungsvorschlag zur Umformulierung von Kapitel 4b Privatflugabgabe

Art. 38g^{bis} Gegenstand

¹ Der Bund erhebt im Hinblick auf die Emissionsverminderungsziele nach Artikel 1 Absatz 1 eine Lenkungsabgabe auf abgehenden Flügen, die nicht von der Flugticketabgabe erfasst werden und die mit Flugzeugen [oder mit Hubschraubern] *mit einer höchstzulässigen Startmasse von mindestens 5 700 kg* durchgeführt werden, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden und deren Abflug nach schweizerischem Recht erfolgt (Privatflugabgabe).

² Er erhebt keine Privatflugabgabe auf

- a. Flügen, die nach Artikel 38h Absätze 2 und 3 von der Flugticketabgabe ausgenommen sind;
- b. *Schulungsflügen*;
- c. *Frachtflügen*;
- d. *Inlandflügen*;
- e. *Flügen, bei denen weder Passagiere noch Fracht transportiert werden.*

³ Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen von der Privatflugabgabe vorsehen.

Art. 38g^{ter} Abgabepflichtige Personen

¹ Abgabepflichtig sind die Luftfahrzeughalter, mit deren Flugzeugen [oder Hubschraubern] Flüge nach Artikel 38g^{bis} Absatz 1 durchgeführt werden.

² Erfüllt der Luftfahrzeughalter seine Pflichten nicht oder kann er nicht mit vernünftigem Aufwand ermittelt werden, so wird zusätzlich der Luftfahrzeugeigentümer abgabepflichtig. Der Luftfahrzeughalter und der Luftfahrzeugeigentümer haften in diesem Fall solidarisch.

³ Bei Luftfahrzeughalter ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz *sind die Flugplatzhalter, von deren Flugplätzen die Flugzeuge [oder Hubschrauber] dieser Luftfahrzeughalter abfliegen*, abgabepflichtig. Die Flugplatzhalter überwälzen die Abgabe auf die Luftfahrzeughalter.

^{3bis} *Der Bundesrat kann Flugplatzhalter von der Abgabepflicht befreien oder Erleichterungen vorsehen, wenn die Abgabepflicht mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre.*

⁴ Auf die Abgabennachfolge und die Mithaftung sind überdies die Artikel 10 und 11 MinöStG anwendbar.

Art. 38g^{quater} Abgabehöhe, Entstehung und Fälligkeit

¹ Die Privatflugabgabe beträgt pro abgehenden Flug *mindestens xxx und höchstens yyy Franken*.

^{1bis} *Der Bundesrat legt die Privatflugabgabe innerhalb des Rahmens nach Absatz 1 und gestaffelt nach Reisedistanz und Anzahl transportierter Passagiere so fest, dass die Erhebung der Abgabe eine Lenkungswirkung im Hinblick auf die Emissionsverminderungsziele nach Artikel 1 Absatz 1 entfaltet.*

² Die Privatflugabgabeforderung entsteht und wird fällig mit dem Abflug.

Art. 46 Auskunftspflicht

² Auskunftspflichtig sind insbesondere:

- ...
- c. abgabepflichtige Personen nach den Artikeln 32, 38b und 38g^{ter};
- ...

Begründung

Art. 38g^{bis}:

Die Diskussion im Ständerat in der Herbstsession 2019 hat gezeigt, dass mit der Privatflugabgabe vor allem Flüge mit Business Jets (Geschäftsflüge) belastet werden sollen. Mit der hier vorgeschlagenen Einschränkung der Privatflugabgabe auf Flugzeuge mit einer maximalen Startmasse von mindestens 5 700 kg kann dieses Ziel erreicht werden. Nicht mehr von der Abgabe betroffen wären somit die Flüge der kleineren Luftfahrzeuge der allgemeinen Luftfahrt, die vor allem für Schulungszwecke, Rettungs- und Versorgungsflüge, und die Sportfliegerei eingesetzt werden. Diese Startmasse von 5 700 kg entspricht einer Grenze, welche bereits bei anderen marktbasierten Massnahmen zur Verminderung der

Klimawirkung des Luftverkehrs wie dem Emissionshandelssystem der EU und CORSIA zur Anwendung gelangt.

Mit dem Verwaltungsvorschlag werden – neben den schon in der Flugticketabgabe ausgenommen Flügen – auch Inland- Schulungs-, Leer- und Frachtflüge ausgenommen.

Die Änderungen in eckiger Klammer sind notwendig, wenn man auch Hubschrauberflüge unter die Privatflugabgabe stellen will. Dann wäre jedoch die Begrenzung auf Flugzeuge mit einer Startmasse von mindestens 5 700 kg nicht mehr realistisch.

Art. 38^{ter}:

Die Änderungen in Absatz 2 sind redaktioneller und nicht materieller Art. Mit der Ergänzung in Artikel 3^{bis} soll jedoch der Vollzug vereinfacht werden. Die Flugplatzbetreiber, die gemäss Vorschlag Ständerat bei Luftfahrzeughalter ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz abgabepflichtig sind, können von der Abgabepflicht befreit werden, wenn sie nachweisen, dass sie diese nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand erfüllen könnten. Dies wäre z.B. erfüllt, wenn ein Flugplatzhalter nachweist, dass er die Privatflugabgabe nicht auf einen Luftfahrzeughalter ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz überwälzen konnte (da sich dieser z.B. der Zahlung entzogen hatte) und das Inkasso mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre.

Die Änderungen in eckiger Klammer sind notwendig, wenn man auch Hubschrauberflüge unter die Privatflugabgabe stellen will.

Art. 38^{quater}:

Mit den Änderungen in Absatz 1 und dem neuen Absatz 1^{bis} wird dem Bundesrat die Kompetenz gewährt, auf Verordnungsstufe die Privatflugabgabe je nach Höhe der Emissionen des Fluges auszugestalten. Erbrachte Transportleistung und Distanz sollen dabei die entscheidenden Parameter darstellen. So kann die im Antrag geforderte Ausrichtung der Abgabe auf eine erzielte Lenkung erreicht werden. Gleichzeitig steigt damit aber die Komplexität im Vollzug stark an.

Art. 46:

Mit der Ergänzung in Absatz 2 Buchstabe c wird konkretisiert, dass die abgabepflichtigen Personen im Zusammenhang mit der Privatflugabgabe ebenfalls unter die Auskunftspflicht fallen, so wie dies bei der CO₂-Abgabe und bei Flugticketabgab der Fall ist.

Zu Frage 6:

Ausgangslage:

Zur Beantwortung dieser Frage ist es zentral, die Bestimmungen der Artikel 9 und 39 als Gesamtheit zu betrachten. Die beiden Artikel sind inhaltlich direkt miteinander verknüpft.

Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a enthält zwar eine Bestimmung, welche besagt, dass ab 2023 bei Altbauten, deren Wärmeerzeugungsanlage für Heizung und Warmwasser ersetzt wird, in einem Jahr höchstens noch zwanzig Kilogramm CO₂ aus fossilen Brennstoffen pro m² Energiebezugsfläche verursachen. Gleichzeitig sieht aber Artikel 9 Absatz 3 vor, dass der Bundesrat reduzierte Anforderungen nach Absatz 1 vorsehen kann, wenn dies aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund des Schutzes überwiegender öffentlicher Interessen angezeigt ist. Ausserdem sind die Grenzwerte ab 2023 noch so hoch angesetzt, dass diese im Vergleich zu einem 1:1 Ersatz relativ einfach und günstig erreicht werden können.

Der Bundesrat hat somit die Kompetenz u.a. für soziale Härtefälle (aus wirtschaftlichen Gründen) reduzierte Anforderungen einzuführen. Diese Anforderungen werden in der Verordnung geregelt. Der Kanton Basel-Stadt sieht beim Vollzug einer ähnlichen Bestimmung⁸ vor, dass die Liegenschaftseigentümerin bzw. der Liegenschaftseigentümer verpflichtet werden kann, erneuerbare Energien in gleichem Umfang zu beziehen. Dadurch entstehen keine Investitionskosten, sondern «nur» die Energieverbrauchs-kosten.

Artikel 39 im Entwurf des CO₂-Gesetzes enthält mehrere Förderbestimmungen, welche die Investitionskosten für Gebäudebesitzerinnen und Gebäudebesitzer abfedern:

- Artikel 39 Absatz 1: Über das Gebäudeprogramm können die Kantone Fördermittel an den Ersatz fossiler Heizungen durch erneuerbare Energien sowie an Gebäudehüllenmassnahmen leisten. Dafür stehen bis maximal CHF 450 Mio. pro Jahr zur Verfügung.
- Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c: Über den Klimafonds sollen zukünftig zusätzlich ebenfalls Förderbeiträge an den Ersatz fossiler Heizungen ausbezahlt werden können.
- Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe e: Über den Klimafonds sollen ergänzend Beiträge zur Absicherungen von langfristigen Risiken von Investitionen in die klimaverträgliche Modernisierung von Gebäuden geleistet werden können.

Zudem können die Investitionskosten von den Steuern abgezogen werden.

Bezieht man die Förderbeiträge, Steuerabzüge, eine allfällige höhere CO₂-Abgabe und die Betriebskosten in die Wirtschaftlichkeitsrechnung mit ein, ist der Ersatz eines fossilen Wärmeerzeugers durch erneuerbare Energien über die Lebensdauer betrachtet, wirtschaftlich. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die kantonalen Gesetzgebungen ebenfalls Massnahmen beim Ersatz des fossilen Wärmeerzeugers vorsehen (u.a. in den Kantonen BS, FR, JU, LU, OW bereits verabschiedet und teilweise in Kraft).

Beurteilung:

- Die vom Ständerat verabschiedeten Bestimmungen sind ausreichend. Artikel 9 Absatz 3 sieht reduzierte Anforderungen vor und Artikel 39 enthält mehrere Fördertatbestände.
- Die Schaffung eines spezifischen Fördertatbestandes für soziale Härtefälle steht im Widerspruch zu Artikel 9 Absatz 3, welche es dem Bundesrat ermöglicht, u.a. solche Härtefälle nicht entstehen zu lassen.
- Sollen Hausbesitzer stärker gefördert werden, sollen besser die bestehenden Fördermittel erhöht und nicht zusätzliche Förderinstrumente eingeführt werden.
- Die Schaffung eines spezifischen Fördertatbestandes für soziale Härtefälle führt zu schwierigen Abgrenzungen zur kantonalen und kommunalen Förderprogrammen, der Gefahr von Doppelförderung und der Vermischung von Objekt- und Subjektbetrachtung.
- Der Vollzug einer solchen Bestimmung wäre sehr aufwendig, birgt die Gefahr des Missbrauchs und erfordert wohl die Einsichtnahme in persönliche Akten der Gebäudebesitzerin resp. des Gebäudebesitzers.

⁸ Anhang 7 zu § 19 Abs. 3, Energieverordnung BS

- Die Kantone sehen im Rahmen der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich MuKE 2014 Teil F (erneuerbare Wärme beim Wärmeerzeugungsersatz) ebenfalls keine entsprechende Härtefallklausel.
- Härtefälle aus finanziellen Gründen werden selten auftreten, denn auch der Ersatz eines fossilen Wärmerzeugers wieder durch einen fossilen Wärmeerzeuger kostet. Was eher auftreten wird, sind technische Gründe oder dass Gebäudebesitzerinnen oder Gebäudebesitzer z.B. aus gesundheitlichen Gründen, ein Wechsel nicht zugemutet werden kann. Für alle diese Fälle ist es zielführender die Anforderungen zu reduzieren, was Artikel 9 Absatz 3 bereits vorsieht.

Fazit:

Die Einführung eines neuen Absatzes (h) für einen Fond für soziale Härtefälle ist nicht zielführend, da für diese Fälle erleichterte Anforderungen gemäss Artikel 9 Absatz 3 gelten werden.