



23.10.2018

Ersatzleistung bei Verminderungsverpflichtungen

Bericht zu Handen der UREK-N

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Ein an der Sitzung der UREK-N vom 8./9. Oktober 2018 überwiesene Antrag verlangt eine Analyse potenzieller Fehlanreize, die mit der Ersatzleistung gemäss Artikel 34 Entwurf CO₂-Gesetz (E-CO₂-Gesetz) bei Nichteinhaltung der Verminderungsverpflichtung einhergehen könnten.

2 Varianten Ersatzleistung / Sanktion

Die Sanktion bzw. Ersatzleistung bei Nichteinhaltung der Verminderungsverpflichtung richtet sich nach der Form der Zielfestlegung, der Dauer der Verpflichtungsperiode und der Abgabehöhe und durchlief daher verschiedene Phasen:

- **2008–2012:** Das bis Ende 2012 gültige CO₂-Gesetz verlangte von Unternehmen, welche die Verpflichtungen nicht einhalten, die Nachzahlung der gesamten Abgabe inklusive Zinsen. Diese harte Sanktion hatte zur Folge, dass die Unternehmen sich nur zu wenig ambitionierten Verminderungszielen verpflichten wollten, weil das finanzielle Risiko bei einer Zielverfehlung trotz den damals noch vergleichsweise tiefen CO₂-Abgabesätzen zu gross war. Viele Unternehmen bildeten für den Fall einer Sanktion Rückstellungen (einige im Umfang der ganzen rückerstatteten CO₂-Abgabe). Diese Mittel fehlten somit für Investitionen.
- **2013–2020:** Die heutige Verminderungsverpflichtung besteht aus einem Emissionsziel, das die maximale Menge CO₂ über die Jahre der Abgabebefreiung bis 2020 entlang eines Absenkpfadens begrenzt. Analog zu den Unternehmen im Emissionshandel wird bei einer Zielverfehlung pro zu viel emittierter Tonne CO₂ eine Ersatzleistung von 125 Franken plus eines ausländischen Emissionsminderungszertifikats fällig. Weil eine Zielverfehlung frühestens im Jahr 2021 festgestellt werden kann, fehlen konkrete Erfahrungen zur präventiven Wirkung. Es zeigt sich jedoch, dass die Unternehmen bei einem absoluten Ziel besser kalkulieren können, ob sie auf Kurs sind. Rückstellungen werden nur dann gebildet, wenn sich eine Zielverfehlung abzeichnet.
- **2021–2030:** In der Vernehmlassung zur Klimapolitik nach 2020 obsiegte ein Systemwechsel auf ein relatives Ziel, das anhand einer jährlichen Steigerung der CO₂-Intensität (Emissionen im Vergleich zu einer Entwicklung ohne Massnahmen) definiert ist. Weil keine absolute CO₂-Menge vorgegeben ist, gibt es keine absolute Emissionsobergrenze, an der sich ein Überschreiten bemessen könnte. Eine Ersatzleistung pro zu viel emittierte Tonne macht daher keinen Sinn mehr. In dieser Logik schlägt der Bundesrat vor, auch den Mechanismus der Ersatzleistung anzupassen und wiederum bei der Rückforderung der CO₂-Abgabe anzusetzen, von der die Unternehmen befreit sind. Diese Form der Ersatzleistung orientiert sich auch an der Rückerstattung des Netzzuschlags gemäss Energiegesetz (Art. 41 Abs. 3). Gleichzeitig wird damit die Forderung einer Motion¹ nach weitgehender Harmonisierung erfüllt.

¹ 15.3543 Mo FDP-Liberale Fraktion. «Bürokratieabbau in der CO₂- und Energiegesetzgebung. Einheitliche Rahmenbedingungen für den Vollzug von Zielvereinbarungen».

3 Funktionsweise der vorgeschlagenen Ersatzleistung

Gemäss Artikel 34 Absatz 1 E-CO₂-Gesetz müssen abgabebefreite Unternehmen dem Bund eine Ersatzleistung im Umfang von 30 Prozent der rückerstatteten CO₂-Abgabe zahlen, wenn:

- die Verminderungsverpflichtung drei Jahre in Folge nicht eingehalten wird;
- die Verminderungsverpflichtung in mehr als der Hälfte der Jahre nicht eingehalten wird. Bei einer Befreiung 2021–2030 somit in mehr als 5 Jahren; oder
- wenn die Verminderungsverpflichtung im Jahr 2030 nicht eingehalten wird.

Die Ersatzleistung muss für diejenigen Jahre bezahlt werden, in denen die CO₂-Intensität nicht erreicht wird. Nachfolgend ist die Funktionsweise für verschiedene Beispiele grafisch dargestellt: Jahre, in denen die Verminderungsverpflichtung eingehalten ist, sind grün eingefärbt; Jahre, in denen die Zielverfehlung keine Konsequenzen hat, blau, und Jahre, die eine Ersatzleistung zur Folge haben, orange.

Beispiel 1: Verminderungsverpflichtung ist eingehalten

2021 nicht eingehalten	2022 nicht eingehalten	2023 eingehalten	2024 eingehalten	2025 eingehalten	2026 nicht eingehalten	2027 eingehalten	2028 eingehalten	2029 eingehalten	2030 eingehalten
---------------------------	---------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------

Beispiel 2: Ersatzleistung fällig für 2021, 2022 und 2023 (Bst. a)

2021 nicht eingehalten	2022 nicht eingehalten	2023 nicht eingehalten	2024 eingehalten	2025 eingehalten	2026 eingehalten	2027 eingehalten	2028 eingehalten	2029 eingehalten	2030 eingehalten
---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------

Beispiel 3: Ersatzleistung fällig für 2021, 2022, 2024, 2026, 2027 und 2029 (Bst. b)

2021 nicht eingehalten	2022 nicht eingehalten	2023 eingehalten	2024 nicht eingehalten	2025 eingehalten	2026 nicht eingehalten	2027 nicht eingehalten	2028 eingehalten	2029 nicht eingehalten	2030 eingehalten
---------------------------	---------------------------	---------------------	---------------------------	---------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------	---------------------------	---------------------

Beispiel 4: Ersatzleistung fällig für das Jahr 2030 (Bst. c)

2021 eingehalten	2022 eingehalten	2023 eingehalten	2024 eingehalten	2025 eingehalten	2026 eingehalten	2027 eingehalten	2028 eingehalten	2029 eingehalten	2030 nicht eingehalten
---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------------

Beispiel 5: Ersatzleistung fällig für 2021, 2022, 2026 und 2030 (Bst. c)

2021 nicht eingehalten	2022 nicht eingehalten	2023 eingehalten	2024 eingehalten	2025 eingehalten	2026 nicht eingehalten	2027 eingehalten	2028 eingehalten	2029 eingehalten	2030 nicht eingehalten
---------------------------	---------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------------

Massnahmen, die durch die Betreiber unverschuldet nicht umgesetzt werden können, werden speziell berücksichtigt. So kann sich ein Betreiber, der seine Massnahmen aus relevanten baulichen, rechtlichen oder technischen Gründen nicht fristgerecht umsetzen kann, internationale Bescheinigungen an die Zieleinhaltung anrechnen (Art. 33 Abs. 4 Bst. d E-CO₂-Gesetz).

4 Bewertung

Der Anteil der CO₂-Abgabe, der bei einer Zielverfehlung nachbezahlt werden muss, wurde so festgelegt, dass die Ersatzleistung genügend streng ist, aber den Anlagebetreiber nicht in finanzielle Schwierigkeiten bringt. Die Ersatzleistung von 30 Prozent der rückerstatteten CO₂-Abgabe trägt dem langen Zeithorizont von 10 Jahren und den bis 2030 potenziell höheren Abgabesätzen Rechnung. Sie soll dazu motivieren, die Massnahmen fristgerecht umzusetzen, und dabei berücksichtigen, dass vor allem zu Beginn der Verpflichtungsperiode die Investitionen teilweise noch getätigt werden müssen, um die gewünschte Wirkung erzielen. Zudem soll vermieden werden, dass die Unternehmen aufgrund einer allfälligen Sanktion übermässig Rückstellungen bilden und stattdessen auf Investitionen verzichten. Eine Ersatzleistung von 30 Prozent der rückerstatteten CO₂-Abgabe bedeutet bei obigem Beispiel 2 (Verfehlung über drei aufeinander folgende Jahre gemäss Bst. a), dass auf einen Schlag die Abgabe für nahezu ein ganzes Kalenderjahr nachbezahlt werden muss, und bei Beispiel 3 für zwei Kalenderjahre.

Der Mechanismus liesse theoretisch zu, dass ein Betreiber, der keine Massnahmen umsetzt und seine Verminderungsverpflichtung über die ganzen 10 Jahre nicht einhält, dennoch zu 70 Prozent von der CO₂-Abgabe befreit wird; – dies auch für den Fall, dass er bereits eine Ersatzleistung entrichtet hat, z.B., weil er die CO₂-Intensität in drei aufeinander folgenden Jahren verfehlt (Bst. a). Es besteht somit

ein gewisser Anreiz, Massnahmen mutwillig nicht umzusetzen und trotzdem von einer Teilbefreiung von der CO₂-Abgabe zu profitieren. Dies weil eine Verminderungsverpflichtung bis 2030 gilt und der Anspruch auf eine Befreiung von der CO₂-Abgabe nicht verwirkt. In diesem Punkt unterscheidet sich der Sanktionsmechanismus von der Rückerstattung des Netzzuschlags (RNZ), bei dem die Zielvereinbarung zudem vollständig erfüllt und die gesamten Rückerstattungen zurückbezahlt werden müssen.

Eine höhere Ersatzleistung von beispielsweise 50 oder 100 Prozent wäre unverhältnismässig und könnte in sich einen Fehlanreiz darstellen, wenn sich die Unternehmen in der Folge keine ambitionierten Ziele setzen. Bei Beispiel 3 müsste ein Unternehmen mit einem CO₂-Ausstoss von 1'000 Tonnen, unter der konservativen Annahme einer konstanten CO₂-Abgabe von 96 Franken, 172'800 Franken zurückbezahlen. Bei einer höheren Ersatzleistung von 50 Prozent wären 288'000 Franken und bei 100 Prozent 576'000 Franken zu leisten. Zudem wird die Zielverfehlung in diesem Beispiel erst Ende 2029 festgestellt. Das Unternehmen muss die für eine allfällige Ersatzleistung notwendigen Rückstellungen über einen Zeitraum von fast zehn Jahren bilden. Diese Verringerung des verfügbaren Cash-Flows kann in Einzelfällen die Solvenz eines Unternehmens beeinträchtigen und sollte daher nicht unverhältnismässig hoch sein.

Die erwartete Zunahme der Anzahl Befreiten – insbesondere durch den Wegfall des Schwellenwerts von 15'000 CHF – auf bis zu 14'000 Anlagen² (heute 3'000) lässt nur noch Stichproben zu. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass das Verminderungspotenzial nicht ausgeschöpft wird und eine Zielverfehlung unentdeckt bleibt. Allerdings haben die Erfahrungen in der Vergangenheit gezeigt, dass die Einhaltung der Verminderungsverpflichtung auch im Interesse der Unternehmen ist. Zum einen werden als Gegenleistung für die Abgabebefreiung nur wirtschaftliche Massnahmen verlangt, deren Umsetzung sich innert weniger Jahre (Prozessmassnahmen innert 4, Infrastrukturmassnahmen innert 8 Jahren) auszahlt. Andererseits sind viele Unternehmen an betriebseigene Compliance-Regeln gebunden, die keine Verletzung von Umweltauflagen zulassen. Auf Wunsch der Wirtschaft wird aus diesem Grund ab 2021 von einer «Ersatzleistung» und nicht mehr von einer «Sanktion» gesprochen.

5 Fazit

Die Ersatzleistung gemäss Vorschlag des Bundesrats stellt eine genügend strenge Regelung dar, wenn sich ein Unternehmen grundsätzlich an die Verminderungsverpflichtung hält und trotz regelmässigen Investitionen in Massnahmen das Ziel nicht erreicht. Hingegen ist die Sanktion schwach, sollte sich ein Unternehmen mutwillig nicht an die Verminderungsverpflichtung halten wollen. Schweizer Unternehmen haben aber in der Regel den Grundsatz in ihren Compliance Regeln verankert, dass sie sich an Umweltzielsetzungen halten.

² Schätzung der Anzahl abgabebefreiter Unternehmen ohne Schwellenwert bei einem CO₂-Abgabesatz von CHF 120 gemäss einer Studie von Rütter / Soceco (2017) im Auftrag des BAFU. Bei einer CO₂-Abgabe von CHF 210 ist eine Befreiung theoretisch für 80'000 Anlagen attraktiv.