



27. März 2018

Vergleich «Totalrevision CO₂-Gesetz nach 2020» und «Pa.Iv. Burkart»

Bericht zuhanden der UREK-N

1 Ausgangslage

Die UREK-N hat am 19. Februar 2018 der Pa.Iv. Burkart zur Verlängerung der bis Mitte 2020 befristeten Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe (17.405) Folge gegeben und die Verwaltung beauftragt, die Pa.Iv. Burkart dem Vorschlag des Bundesrates zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (17.071) gegenüberzustellen; insbesondere in Bezug auf die Kostenfolgen, die zu erwartenden Mengen an erneuerbaren Treibstoffen¹ sowie die Auswirkungen auf die inländischen Herstellungsbetriebe.

Seit dem Inkrafttreten des geänderten Mineralölsteuergesetzes (MinöStG; SR 641.61) auf 1. Juli 2008 werden umweltschonende Treibstoffe steuerlich gefördert. Zum einen wurden die Mineralölsteueransätze für Erd- und Flüssiggas zur Verwendung als Treibstoff um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent gesenkt (entspricht einer Steuerreduktion von rund 70 Prozent). Zum anderen können biogene Treibstoffe (wie z.B. Bioethanol, Biodiesel) von einer Steuererleichterung profitieren, sofern sie ökologische und soziale Anforderungen einhalten. Diese wurden im Zuge der Pa.Iv. UREK-N (09.499; Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen) auf den 1. August 2016 verschärft.

Seit Inkrafttreten der revidierten CO₂-Gesetzgebung auf 1. Januar 2013 besteht zudem die Möglichkeit, im Umfang der mit biogenen Treibstoffen erzielten CO₂-Verminderungen Bescheinigungen an die kompensationspflichtigen Importeure fossiler Treibstoffe zu verkaufen.

Erst die Kombination von Steuererleichterung und Kompensationspflicht hat eine bedeutende Zunahme des Anteils erneuerbarer Treibstoffe bewirkt, wie Abbildung 1 verdeutlicht. Der Preisvorteil durch die Steuererleichterung allein war nicht hinreichend. Die Mineralölsteuer (MinöSt) beim Diesel beträgt knapp 76 Rappen pro Liter, wogegen die Mehrkosten von Biodiesel (Import) gegenüber fossilem Diesel sich auf ca. 95 Rappen pro Liter belaufen. Beim Benzin beträgt die MinöSt ca. 73 Rappen pro Liter, wobei sich die Mehrkosten von Bioethanol (Import) auf ca. 107 Rappen pro Liter belaufen.

¹ Für Treibstoffe aus erneuerbaren Quellen gibt es eine Vielzahl von Begriffen und Definitionen: «Biotreibstoffe», «Biogene Treibstoffe», «Erneuerbare Treibstoffe», «Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen» usw. Der Einfachheit halber wird im vorliegenden Bericht von biogenen Treibstoffen (heutiger Begriff gemäss MinöStG) und von erneuerbaren Treibstoffen (Begriff gemäss Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020) gesprochen. Darunter werden Treibstoffe verstanden, die aus Biomasse oder anderen erneuerbaren Energieträgern (z.B. aus erneuerbarem Strom) hergestellt werden. Nicht zu verwechseln ist dieser Begriff mit umweltschonenden Treibstoffen, denn dazu zählen zusätzlich noch Erd- und Flüssiggas.

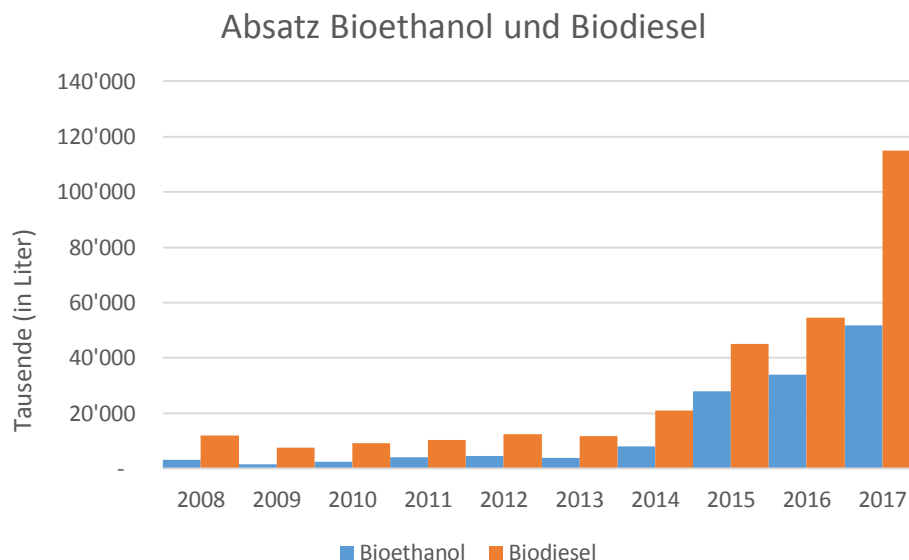


Abbildung 1: Absatz Bioethanol und Biodiesel bis 2017

2 Beschreibung der beiden Varianten

2.1 Totalrevision CO₂-Gesetz nach 2020 (17.071)

Im Rahmen der Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes schlägt der Bundesrat vor, die bis Mitte 2020 befristete Erleichterung bei der MinöSt, für deren Beibehaltung sich in der Vernehmlassung zur Klimapolitik nach 2020 nur wenige Teilnehmer aussprachen, nicht weiterzuführen und stattdessen den Weg über die CO₂-Kompensation zu stärken. Hersteller und Importeure fossiler Treibstoffe sollen wie bisher zur teilweisen Kompensation der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr verpflichtet werden. Dabei soll der Anteil, der im Inland zu kompensieren ist, auf mindestens 15 Prozent angehoben werden. Mindestens 5 Prozent der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr sollen mit erneuerbaren Treibstoffen kompensiert werden. Eine Zielverfehlung soll eine Ersatzleistung von 320 Franken pro nicht kompensierter Tonne CO₂ zu Folge haben, was umgelegt auf einen Liter Benzin 74 Rappen und beim Diesel 84 Rappen entspricht.

Heute darf jeder Biotreibstoff in Verkehr gesetzt werden, sofern keine Steuererleichterung beantragt wird. Neu sollen hingegen Qualitätsanforderungen gelten, so dass erneuerbare Treibstoffe nur noch in den freien Verkehr gesetzt werden dürfen, wenn sie bestimmte ökologische Anforderungen erfüllen. Dafür soll das Umweltschutzgesetz (USG; 814.01) unter Änderung anderer Erlasse angepasst werden. Die Anforderungen sollen so ausgestaltet sein, dass – in Analogie zu heute – vor allem Treibstoffe aus Abfällen und Produktionsrückständen in Verkehr gebracht werden (keine Agrotreibstoffe), das «Teller-Trog-Tank-Prinzips»² und teilweise auch das Prinzip der «Kaskadennutzung»³ eingehalten ist. Auf die heutigen sozialen Anforderungen soll verzichtet werden. Da auch zukünftig keine Agrotreibstoffe in den Schweizer Markt gelangen sollen, sind soziale Vorbehalte (Ernährungssicherheit, Landrechte) grösstenteils ausgeräumt. Der Begriff «Biogene Treibstoffe» soll durch den Begriff «Erneuerbare Treibstoffe» ersetzt werden, damit explizit zum Ausdruck kommt, dass nicht nur Treibstoffe auf Basis von Biomasse, sondern auch andere Treibstoffe wie synthetische Treibstoffe (z.B. strombasierte Treibstoffe) gemeint sind.

² Unter dem «Teller-Trog-Tank-Prinzip» wird der Einsatz von erneuerbaren Treibstoffen verstanden, welche nicht in Konkurrenz zu Nahrungs- oder Futtermitteln stehen.

³ «Kaskadennutzung»: Sequentielle Nutzung der gleichen erneuerbaren Rohstoffe für zunächst (und ggf. wiederholte) stoffliche Anwendungen und für nachfolgende energetische Anwendungen.

Weil der Schweizer Markt begrenzt ist, soll die Nachfolgeregelung möglichst in Anlehnung an die EU ausgestaltet werden. Die EU will zukünftig vor allem fortschrittliche erneuerbare Treibstoffe (sog. «advanced biofuels») z.B. aus Algen, biogenen Abfällen oder zellulosehaltigem Material) fördern. So soll zukünftig der Import von massenbilanzierten Treibstoffe⁴ möglich sein und freiwillige Standards sowie allenfalls die Systeme von EU-Mitgliedstaaten sollen weitestgehend anerkannt werden.

Die mit dem Vorschlag des Bundesrates nötige Änderung des CO₂-Gesetzes und des Umweltschutzgesetzes (USG) sollen auf 1. Januar 2021 in Kraft treten, womit eine sechsmonatige Regulierungslücke entsteht, in der aber die CO₂-Kompensationspflicht weiter gilt. Der Bundesrat geht aufgrund der grossen Preisdifferenz zwischen erneuerbaren und fossilen Treibstoffen nicht davon aus, dass in dieser Zeit erhebliche Mengen unerwünschter Agrotreibstoffe eingeführt werden.⁵

2.2 Pa.lv. Burkart (17.405)

Die Pa.lv. Burkart wurde im Februar 2017 eingereicht, als die Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 noch nicht ans Parlament überwiesen war. Sie verlangt eine Verlängerung der steuerlichen Förderung von umweltschonenden Treibstoffen (Erd- und Flüssiggas als Treibstoffe sowie biogene Treibstoffe) bis Ende 2030. Die dadurch verursachten MinöSt-Ausfälle sollen über Benzin und Diesel ausgeglichen werden (heute nur Benzin). Die Beibehaltung der ökologischen und sozialen Kriterien gemäss MinöStG bedeutet, dass weiterhin nur segregierte biogene Treib- und Rohstoffe für die Gewährung von Steuererleichterungen anerkannt werden können. «Segregiert» heisst, dass Treib- und Rohstoffe mit verschiedenen Nachhaltigkeitseigenschaften im Gegensatz zu Massenbilanz-Systemen zu keinem Zeitpunkt gemischt werden dürfen (siehe dazu auch Anhang).

Die Pa.lv. Burkart lässt offen, ob die bisherige Förderung auf zwei Wegen (Steuererleichterung und CO₂-Kompensationspflicht) weitergeführt werden soll.

3 Finanzielle Auswirkungen

3.1 Ertragsneutralität bei der Mineralölsteuer

Das geltende MinöStG (Art. 12e) verlangt, dass die steuerliche Begünstigung biogener Treibstoffe haushaltsneutral ist. Dafür muss der Bundesrat die Steuerausfälle durch eine periodische Anpassung der Steuersätze auf fossilem Benzin ausgleichen. Bisher konnte die Haushaltsneutralität nicht eingehalten werden. Der Bundesrat hat den Steuersatz auf Benzin am 1. Juli 2008 – gestützt auf Mengenprognosen – zwar um 1,35 Rappen pro Liter angehoben, diese Erhöhung jedoch kurze Zeit später wieder rückgängig gemacht, weil insbesondere weniger biogene Treibstoffe in Verkehr gebracht wurden als ursprünglich erwartet. Die zu viel einkassierte MinöSt wurde mit den Steuerausfällen der Folgejahre verrechnet. Als sich eine erneute Erhöhung des Benzinsteuersatzes aufdrängte, entschied sich der Bundesrat anfangs 2015 dagegen, weil die Wirtschaft nach Aufhebung des Euro-Mindestkurses und dem damit einhergehenden Einbruch des Tanktourismus bereits stark gefordert war. Die mit einer Satzerhöhung bei der MinöSt einhergehende Verteuerung des Treibstoffs hätte zu weiteren Minderverkäufen insbesondere bei Tankstellen im grenznahen Raum geführt.

Bis Ende 2017 sind Steuerausfälle von rund 330 Mio. Franken aufgelaufen. Hochrechnungen zufolge sind bis Mitte 2020 Ausfälle von 700 Mio. Franken zu erwarten. Dieser Betrag muss unabhängig davon, ob die Steuererleichterung weitergeführt wird oder nicht, aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Ertragsneutralität ausgeglichen werden.

⁴ In der EU ist die Anwendung von Massenbilanzen durch die EU-Richtlinie 2009/28/EG (Art. 18) vorgeschrieben: Eine Massenbilanz erlaubt, Lieferungen von biogenen Roh- oder Treibstoffen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften zu mischen. Dabei hat die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch entnommen werden, dieselben Nachhaltigkeitseigenschaften in denselben Mengen wie die Summe sämtlicher Lieferungen, die dem Gemisch zugefügt werden.

⁵ Vgl. 17.071 Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, BBl 2017 291

Der Bundesrat schlägt mit der Totalrevision des CO₂-Gesetzes eine Anpassung des MinöStG (Änderung anderer Erlasse) vor, um die Frist für die Ertragsneutralität bis 31. Dezember 2028 zu verlängern (heute 30. Juni 2020) und den Minussaldo auch auf Diesel auszugleichen. Angesichts der Marktentwicklung, die auch beim Diesel zu einer substanziellen Zunahme des biogenen Anteils führte, scheint es nicht mehr gerechtfertigt, dass die Steuerausfälle nur über das Benzin aufgefangen werden. Um den bis Mitte 2020 erwarteten Minussaldo von 700 Mio. Franken auszugleichen, ist mit der Fristverlängerung und der Ausdehnung auf Diesel ab 2021 ein Preisaufschlag von rund 1,6 Rappen pro Liter Benzin und Diesel nötig.⁶

Bei einer Umsetzung der Pa.lv. Burkart kommen zu den bis Mitte 2020 aufgelaufenen Steuerausfällen ab Mitte 2020 zusätzlich neue Steuerausfälle in der Höhe von 253 Mio. Franken pro Jahr hinzu.⁷ Bis Ende 2030 müssen folglich insgesamt 3'356 Mio. Franken⁸ ausgeglichen werden, wofür ab Mitte 2020 – bei einer ertragsneutralen Umsetzung – die Mineralölsteuersätze von Benzin- und Dieselöl um rund 5,7 Rappen pro Liter erhöht werden müssen.

Generell ist festzuhalten, dass mit dem heutigen System bzw. mit einer Verlängerung gemäss Pa.lv. Burkart eine reine Steuerumwälzung stattfindet: Während die biogenen Treibstoffe von einer Steuererleichterung profitieren, werden die fossilen Treibstoffe mit einer Steuererhöhung belastet. Beim Vorschlag des Bundesrates hingegen entfällt die steuerliche Umwälzung, weil sämtliche Treibstoffe direkt besteuert werden. Somit haben die beiden Varianten auf die Tanksäulenpreise aus steuerlicher Sicht überhaupt keinen Einfluss; die Steuern werden in beiden Fällen über den Tanksäulenpreis an den Endkunden überwältigt. Da davon auszugehen ist, dass an den meisten Tanksäulen eine Standard-Mischung angeboten wird, ist die Steuererleichterung vom Begriff her also eine «Mogelpackung». Der fiskalische Anreiz bestand nur so lange, bis eine Marktdurchdringung stattgefunden hatte. Die ersten «Player» haben auf Kosten der Allgemeinheit profitieren können.

3.2 Kosten der biogenen Treibstoffe

Weiter fallen jene Kosten an, die durch den Import bzw. Herstellung sowie die Beimischung der relativ teureren biogenen Treibstoffe entstehen und letztlich ebenfalls an den Endkunden überwältigt werden. Da biogene Treibstoffe bis auf wenige Ausnahmen (z.B. für Transportunternehmen) nicht in reiner Form, sondern als Gemisch angeboten werden, bezahlt der Kunde an der Tanksäule einen Mischpreis fossil-biogen.

Die vom Bundesrat mit der Totalrevision des CO₂-Gesetzes vorgeschlagene Pflicht, 5 Prozent der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr durch erneuerbare Treibstoffe zu kompensieren, führt einerseits zu Mehrkosten, welche die Importeure fossiler Treibstoffe durch einen Preiszuschlag an der Tanksäule refinanzieren. In dieser Variante sind die biogenen Treibstoffe aufgrund der Zulassung von Massenbilanzen um über 30 Prozent günstiger als die bislang segregierten Treibstoffe. Auf der anderen Seite fällt nach dem 1. Juli 2020 die MinöSt an. Bei einer Beimischung von 5 Prozent ergeben sich aus diesen beiden gegenläufigen Effekten Mehrkosten von ca. 2,6 Rappen pro Liter.⁹

Bei der Pa.lv. Burkart können biogene Treibstoffe zwar von einer Erleichterung bei der MinöSt profitieren. Dieser Preisvorteil reicht aber nicht aus, um konkurrenzfähig zu sein (vgl. Ziffer 1). Aus diesem

⁶ Um den per 30. Juni 2020 aufgelaufene Minussaldo von 700 Mio. Franken bis 31. Dezember 2028 auszugleichen, ist eine Steuersatzerhöhung von 1,6 Rp. auf Benzin und Dieselöl per 1. Januar 2021 notwendig, was jährliche Mehreinnahmen von 90 Mio. Franken oder insgesamt 720 Mio. Franken bewirkt (1,6 Rp. x 5.625 Mrd. x 8 Jahre).

⁷ Annahme: Technisch mögliches Potenzial von 5 Prozent Bioethanol und 7 Prozent Biodiesel wird ab dem 1. Juli 2020 ausgeschöpft.

⁸ 253 Mio. Franken über eine Dauer von 10,5 Jahren (1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2030) ergibt rund 2'656 Mio. Franken. Dazu kommt der bis 30. Juni 2020 aufgelaufene Minussaldo von rund 700 Mio. Franken.

⁹ Beispiel Biodiesel: Massenbilanzierter Biodiesel kostet rund 90 Rappen (Preis Rotterdam + Transport bis an die Schweizer Grenze) und fossiler Diesel knapp 40 Rappen pro Liter (ohne MinöSt). Im Bundesratsvorschlag kommt auch beim Biodiesel die MinöSt dazu. Die Mehrkosten des erneuerbaren Treibstoffs belaufen sich auf 50 Rappen pro Liter, die im 5%-Gemisch 2,6 Rappen pro Liter ausmachen (53 x 0,05).

Grund ist eine zusätzliche Finanzierung durch die kompensationspflichtigen Importeure nötig, die wiederum auf den Treibstoffpreis überwältzt wird. Dieser Aufschlag ist geringer als beim Vorschlag des Bundesrates, weil ein Teil schon über die Steuererleichterung vorfinanziert ist. Auf der anderen Seite sind segregierte Treibstoffe teurer als massenbilanzierte. Diese beiden gegenläufigen Effekte führen zu Kosten, die auf ca. 1 Rappen pro Liter Treibstoff geschätzt werden.¹⁰

3.3 Kosten Vollzug

Der Bundesrat schlägt vor, sich nach 2020 an bereits bestehende internationale Standards, namentlich an jene der EU anzulehnen, wobei Treibstoffe aus Nahrungs- und Futtermitteln ausgeschlossen werden. Die EU zertifiziert erneuerbare Treibstoffe, die den vom Bundesrat vorgeschlagenen ökologischen Anforderungen ihrer Gesetzgebung entsprechen.¹¹ EU-Zertifikate, welche die im Entwurf des USG (Änderung anderer Erlasse) vorgeschlagenen ökologischen Anforderungen erfüllen, sollen anerkannt werden. Weil damit auf ein international etabliertes Zertifizierungssystem abgestützt werden kann, verringert sich der Vollzugsaufwand. Die Zulassung handelsüblicher, massenbilanzierter, fortschrittlicher erneuerbarer Treibstoffe senkt den administrativen Aufwand sowohl auf Seiten der Wirtschaft (vereinfachter Marktzugang) wie auch auf Seiten des Bundes (geringerer Prüfaufwand) erheblich.

Die Fortführung der Steuererleichterungen gemäss Pa.IV. Burkart setzt beim heutigen vergleichsweise aufwändigen Vollzug an. Der Hersteller oder der Importeur muss für jeden biogenen Treibstoff je Handels- und Lieferweg ein Gesuch um Steuererleichterung bei der Steuerbehörde einreichen, in dem er mittels Bestätigungen und Warenproben dokumentiert, dass er die gesetzlichen Anforderungen einhält. Die Steuerbehörde prüft und plausibilisiert die schriftliche Dokumentation und analysiert die Warenproben. Sofern das Gesuch vollständig vorliegt und es keine Widersprüche zwischen den Warenproben und den schriftlichen Unterlagen gibt, wird eine vierjährige Bewilligung erteilt. Änderungen (z.B. an den Rohstoffen oder am Herstellungsprozess) müssen umgehend mitgeteilt werden, damit die Steuerbehörde die Konformität erneut prüfen kann. Stichprobenweise kontrolliert die EZV die Übereinstimmung des Gesuchs mit der Realität. Für importierte biogene Treibstoffe können zu Kontrollzwecken im Ausland Audits in Auftrag gegeben werden. Im Inland kontrollieren Betriebsprüfende der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), ob die Steuererleichterungen zu Recht gewährt werden.

¹⁰ Segregierter Biodiesel kostet 132 Rappen pro Liter und ist damit 95 Rappen teurer als fossiler Diesel ohne MinöSt. Aufgrund der Gewährung der MinöSt-Erleichterung nach Pa.IV. Burkart beträgt die Preisdifferenz, die über die CO₂-Kompensationspflicht mindestens abgegolten werden muss, noch 19 Rappen, was im 5%-Gemisch knapp 1 Rappen pro Liter entspricht (19 x 0,05)

¹¹ Massgebend ist die Richtlinie ist die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und abschliessenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (Text von Bedeutung für den EWR).

4 Auswirkungen auf die Herstellung von biogenen Treibstoffen in der Schweiz

Die Umsetzung des Vorschlages des Bundesrates hätte für die inländischen Herstellungsbetriebe je nach biogenem Treibstoff unterschiedliche Auswirkungen (vgl. Ausführungen Ziffer 4.2–4.4).

4.1 Marktsituation und Marktanteile

Biogene Treibstoffe werden importiert und auch in der Schweiz hergestellt, wie nachstehende Tabelle mit den provisorischen Zahlen für das Jahr 2017 aufzeigt:

Treibstoff im Verkehrsbereich	Inland	Import	Total	% fossiler Treibstoff substituiert
Bioethanol	-	51.7 Mio.	51.7 Mio. l	1,5 %
Biodiesel prozentualer Anteil	7.4 Mio. l (7 %)	107.6 Mio. l (93 %)	115.0 Mio. l (100 %)	3,4 %
Hydrierte pflanzlicher/tierischer Öle und Fette (HVO/HEFA)	-	21,5 Mio. l	21,5 Mio. l	0,7 %
Altöl-Rezyklat	0,04 Mio. l	-	0,04 Mio. l	0,001 %
Biogas (Einspeisung)	24,1 Mio. kg	-	24,1 Mio. kg	71,9 %

Die Marktsituation muss jedoch je nach Art der biogenen Treibstoffe differenziert betrachtet werden: Flüssige biogene Treibstoffe (z.B. Bioethanol oder Biodiesel) werden hauptsächlich importiert, Biogas wird zurzeit ausschliesslich im Inland produziert und entweder direkt zur Stromerzeugung eingesetzt oder aufbereitet ins Erdgasnetz eingespeist. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl Herstellungsbetriebe (Stand: Februar 2018).

Treibstoff-Hersteller (CH)	Anzahl
Bioethanol	0
Biodiesel	6
Altöl-Rezyklat	3
Biogas Einspeisung (Einsatz im Verkehrsbereich)	31
Biogas Verstromung	386

4.2 Inländische Hersteller von flüssigen erneuerbaren Treibstoffen

Derzeit gibt es in der Schweiz 6 Biodiesel- und 3 Altöl-Rezyklat-Hersteller. Bei diesen handelt es sich im Vergleich zu den ausländischen Anlagen um Kleinstbetriebe. Ihre Produktionskosten sind daher im Vergleich zu den ausländischen Grossbetrieben entsprechend hoch. Mit der Aufhebung der Steuererleichterung würden zwar die im Inland hergestellten biogenen Treibstoffe mit rund 76 Rappen pro Liter besteuert, importierte biogene Treibstoffe würden jedoch mit demselben Steueransatz belastet.

Mit der Zulassung von Massenbilanzen gemäss Vorschlag des Bundesrates könnten biogene Treibstoffe kostengünstiger produziert und gehandelt werden, da neu auf einen segregierten Handel bzw.

auf eine segregierte Produktion verzichtet wird. Die inländischen Hersteller könnten preislich weiter unter Druck geraten. Auf der anderen Seite hätten diese – gleich wie ausländische Produzenten – ebenfalls die Möglichkeit, massenbilanzierte Rohstoffe einzusetzen und dadurch einen Kostenvorteil zu gewinnen.

4.3 Inländische Hersteller von Biogas mit Einspeisung ins Erdgasnetz

Rund 30 Herstellungsbetriebe produzieren zurzeit Biogas und speisen dieses nach einer Aufbereitung als Treibstoff ins Erdgasnetz ein. Von den eingespeisten Biogasmengen (Versteuerung als Treibstoff) werden schliesslich rund 75 Prozent als Heizgas in Gebäuden eingesetzt.

Mit Aufhebung der MinöSt-Erleichterung gemäss Vorschlag des Bundesrates wird das Biogas wohl statt als Treibstoff ausschliesslich als Brennstoff ins Erdgasnetz eingespeist, da auf Biogas als Brennstoff weder die Mineralölsteuer noch die CO₂-Abgabe erhoben wird. Biogas als Brennstoff ist auf dem Heizmarkt äusserst gefragt, weswegen mit einer grossen Nachfrage zu rechnen ist.

Zudem ist zu erwarten, dass Erd- und Biogas als Treibstoff im Vergleich zu anderen Treibstoffen wahrscheinlich zu teuer sein werden und vom Treibstoffmarkt verschwinden werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Anteil an Gasfahrzeugen in der Schweizer Neuwagenflotte bislang marginal ist.¹²

Generell geht mit dem Vorschlag des Bundesrates die Flexibilität bei der Nutzung von Biogas verloren. Aus Biogas kann heute entweder Strom, Wärme oder Treibstoff gewonnen werden.

4.4 Inländische Hersteller von Biogas zur Stromerzeugung

Heute produzieren rund 400 Herstellungsbetriebe im Inland Biogas und setzen dieses zur Stromerzeugung ein. Weil damit ein Verbrennungsmotor angetrieben wird, gilt dieses Biogas als Treibstoff. Das geplante Auslaufen der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) für erneuerbaren Strom könnte den heutigen Trend verstärken, Biogas statt zur Stromerzeugung zu verwenden vermehrt ins Erdgasnetz einzuspeisen.

Mit Aufhebung der MinöSt-Erleichterung gemäss Vorschlag des Bundesrats gibt es – wie bis vor dem 1. August 2016 – für Biogas, welches als Treibstoff in stationären Stromerzeugungsanlagen eingesetzt wird, wieder die Möglichkeit, eine Steuerbegünstigung gemäss Verordnung des EFD über die Steuerbegünstigungen bei der Mineralölsteuer (SR 641.612) geltend zu machen. Der begünstigte Steueransatz liegt bei 2.10 Franken je 1'000 kg und ist somit für die Biogasanlagenbetreiber aus finanzieller Sicht vernachlässigbar.¹³

5 Exkurs: Kombination aus Steuererleichterung und Massenbilanzierung

Massenbilanzierte biogene Treibstoffe können unter der geltenden Gesetzgebung nicht von einer Mineralölsteuererleichterung profitieren: Die physischen Treibstoffe müssen mit den physischen Nachhaltigkeitseigenschaften 1:1 übereinstimmen (massgebend ist die physische Identität).

Sollen für massenbilanzierte biogene Treibstoffe Steuererleichterungen möglich sein, müssten die rechtlichen Grundlagen dazu erst geschaffen werden. Dafür wären Anpassungen des MinöStG und allenfalls auch des USG nötig, um mindestens folgende Elemente gesetzlich zu verankern:

- Im Gesetz müsste explizit festgelegt werden, dass Steuererleichterungen für massenbilanzierte biogene Treibstoffe gewährt werden dürfen.
- Die heute geltenden Nachhaltigkeitsanforderungen (ökologisch und sozial) müssten so angepasst werden, damit auf den Grundlagen der EU aufgebaute und freiwillige Standards sowie

¹² Vgl. BFE (2017): CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge. Grundlagenbericht

¹³ Für eine Grossanlage von ca. 500 kW ist ein Mineralölsteuerbetrag in der Höhe von rund 1'000 Franken pro Jahr zu entrichten. Der in Rede stehende Steuerbetrag ist im Verhältnis zur KEV-Vergütung minimal (ca. 400'000 Franken pro Jahr).

allenfalls Systeme von EU-Mitgliedstaaten für massenbilanzierte biogene Treibstoffe anerkannt werden könnten. Im Vordergrund stehen dabei fortschrittliche erneuerbare Treibstoffe (advanced biofuels) z.B. aus Algen, biogenen Abfällen oder zellulosehaltigem Material, welche nicht in Konkurrenz mit Nahrungs- oder Futtermitteln stehen (Ausschluss von Agrotreibstoffen). Mit der Anerkennung von internationalen Standards (Zertifikate) könnte der administrative Aufwand sowohl auf Seiten der Wirtschaft als auch auf Seiten des Bundes gegenüber heute gesenkt werden. Die Ausgestaltung könnte sich an der Änderung des USG orientieren, welche der Bundesrat mit der Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 vorschlägt.

Grundsätzlich gilt es anzumerken, dass eine solche Regelung die Abkehr vom heutigen zoll- und steuerrechtlichen Prinzip der physischen Identität bedeuten würde. Sollte die Kombination von Steuererleichterungen und Massenbilanzen zu einer konkreten politischen Variante werden, so müsste daher auch deren Auswirkung auf die geltenden Zollbestimmungen (z.B. in Bezug auf Amts- und Rechtshilfen) noch eingehend geprüft werden.

Die Kombination von Steuererleichterungen und Massenbilanzen wird die inländischen Herstellungsbetriebe preislich stärker unter Druck setzen als der Vorschlag des Bundesrates, da die importierten biogenen Treibstoffe aufgrund von Massenbilanzen noch kostengünstiger werden.

6 Übersicht und Fazit

Übersicht über die wichtigsten Punkte im Vergleich:

	Pa.Iv. Burkart (17.405)	Totalrevision CO₂-Gesetz (17.071)
Ziel	Haushaltsneutrale steuerliche Anreize von biogenen Treibstoffen, die Qualitätsanforderungen gemäss Mi-nöStG erfüllen, sowie von Erd- und Flüssiggas als Treibstoff Kein Mengen-Zielwert.	Einsatz von erneuerbare Treibstoffen, die Qualitätsanforderungen gemäss USG erfüllen, erhöhen. Mind. 5 % der verkehrsbedingten CO ₂ -Emissionen durch erneuerbare Treibstoffe zu kompensieren. Schaffen von Qualitätsanforderungen für biogene Brennstoffe.
Zeitdauer	Steuererleichterungen für umweltschonenden Treibstoffe befristet bis 31. Dezember 2030 Ausgleich bis 30. Juni 2020 aufgelaufene und neue Steuerausfälle: 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2030 Inverkehrbringungspflicht für erneuerbare Treibstoffe: keine	Steuererleichterungen für umweltschonenden Treibstoffe befristet bis 30. Juni 2020 Ausgleich bis 30. Juni 2020 aufgelaufene Steuerausfälle: 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2028 Inverkehrbringungspflicht für erneuerbare Treibstoffe: 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2030
CO₂-Reduktion	Nur Pa.Iv. Burkart: 0 In Kombination mit Kompensationspflicht technisches Potenzial 0,7 t Mio. CO ₂ pro Jahr	Min. 0,6 Mio. t CO ₂ pro Jahr, technisches Potenzial 0,7 Mio. t CO ₂ pro Jahr

Finanzielle Auswirkungen pro Liter Treibstoff (Benzin und Diesel) an der Zapfsäule	Ausgleich Steuerausfälle: 5,7 Rp. ¹⁴ Kosten erneuerbarer Treibstoff: 1 Rp. (inkl. MinöSt-Erleichterung) Total bis Ende 2030: 6,4 Rp.	Ausgleich Steuerausfälle: 1,6 Rp. ¹⁵ Kosten erneuerbarer Treibstoff: 2,6 Rp. (inkl. MinöSt) Total bis Ende 2028: 4,2 Rp. Total 2029 und 2030: 2,6 Rp.
Erlassänderungen	MinöStG	CO ₂ -Gesetz, MinöStG, USG
Internationale Kompatibilität	International wenig kompatibel: nur segregierte Treibstoffe aus segregierten Rohstoffen; im europäischen Markt liegt ein Grossteil massenbilanziert vor.	International kompatibel: EU-Gesetzgebung sieht Massenbilanzierung vor; ökologische Anforderungen gemäss Vorschlag USG-Änderung EU-kompatibel
Vollzugsaufwand	Aufwändiger Vollzug auf Basis von Einzelgesuchen	Administrative Vereinfachung auf Basis internationaler Standards (Zertifizierungen)

Weil der Vorschlag des Bundesrates massenbilanzierte Treibstoffe ermöglicht und dadurch die Preise der biogenen Treibstoffe um rund einen Drittel weniger kosten, schneidet diese Variante trotz Aufhebung der Steuererleichterungen insgesamt besser ab. Ins Gewicht fallen insbesondere die MinöSt-Ausfälle, die sich mit der Pa.Iv. Burkart weiter vergrössern und über Erhöhung der Steuersätze von Benzin und Diesel an der Tanksäule bis 2030 ausgeglichen werden müssen, wogegen beim Vorschlag des Bundesrates nur bis 2028 und lediglich die bis Mitte 2020 aufgelaufenen Mindereinnahmen auszugleichen sind.

Die direkte Gegenüberstellung der Mehrkosten an der Tanksäule verdeutlicht, dass das bestehende System, das mit der Variante gemäss Pa.Iv. Burkart weitergeführt würde, lediglich eine Steuerumwälzung ist. Biogene Treibstoffe werden zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens steuerlich entlastet, die fossilen Treibstoffe im entsprechenden Umfang mehrbelastet. Dieser Mechanismus war zu Beginn sinnvoll, um bei Herstellern und Importeuren Anreize zu setzen. Mit zunehmender Marktdurchdringung, die zu einem flächendeckenden Angebot von Standard-Mischungen (fossil/biogen) führt, verpufft der angestrebte Preisvorteil, weil der Endkunde an der Tanksäule einen Mischpreis «fossil-biogen» bezahlt.

Der Verzicht des Bundesrates, die Steuerausfälle der letzten Jahre über eine Erhöhung des Benzinsteuersatzes auszugleichen, kommt einer staatlichen Vorfinanzierung der biogenen Treibstoffe in Form von entgangenen Einnahmen gleich. Davon profitiert der Endkunde aufgrund der gesetzlich geforderten Ertragsneutralität allerdings nur vorübergehend. Bei einer zeitnahen Mehrbelastung der fossilen Treibstoffe rechtfertigt sich der administrative Mehraufwand zur steuerlichen Entlastung der biogenen Treibstoffe nicht. Aus diesem Grund will der Bundesrat in Zukunft lediglich auf die Anreize aus der privatwirtschaftlich abgewickelten CO₂-Kompensationspflicht setzen.

Die Zulassung massenbilanzierter Treibstoffe setzt die inländischen Hersteller preislich unter Druck. Wie jedoch in Ziffer 4.2 erläutert, sind die Auswirkungen entweder marginal oder es gibt entsprechend alternative Lösungsansätze.

Weil der Vorschlag des Bundesrates im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (17.071) ohnehin unter Änderung anderer Erlasse vorsieht, das MinöStG sowie das USG zu ändern, können im Rahmen dieser Vorlage auch die mit der Pa.Iv. Burkart (17.405) aufgeworfenen Fragen behandelt werden.

¹⁴ Da der Ausgleich nur über den fossilen Anteil erfolgt, beträgt der Aufschlag in einem Gemisch mit einem erneuerbaren Anteil von 5% 5,4 Rappen pro Liter (5,7 x 0,95).

¹⁵ Im Gemisch 1,5 Rappen pro Liter (vgl. Fussnote 14)

Anhang: Gegenüberstellung Segregation/Massenbilanz

	Segregation	Massenbilanz
Variante	Pa. Iv. Burkart (17.405)	Totalrevision CO ₂ -Gesetz (17.071)
Anwendung (heute)	Schweiz	EU
Beschreibung	Physische Identität ist massgebend, d.h. Treibstoffe und Nachhaltigkeitseigenschaften müssen zu 100 % übereinstimmen.	Roh- und Treibstoffe mit unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften können gemischt verarbeitet und gelagert werden. Die unterschiedlichen Nachhaltigkeitseigenschaften werden buchhalterisch auseinandergehalten.
Bsp. Biodiesel	- Biodiesel aus Altspeiseöl muss physisch auch zu 100 % aus Altspeiseöl hergestellt werden. Roh- und Treibstoffe dürfen zu keinem Zeitpunkt mit anderen Rohstoffen (z.B. Palmöl) oder anderen Treibstoffen (z.B. mit Biodiesel aus Palmöl) vermischt werden. - Auf den Markt kommt physisch ausschliesslich ein zu 100 % aus Altspeiseöl hergestellter Biodiesel.	- Biodiesel aus Altspeiseöl und aus Palmöl werden in einem Tank gemeinsam gelagert; die jeweiligen Anteile werden buchhalterisch festgehalten. - Biodiesel aus Altspeiseöl kann dem Gemisch nur in der Höhe der entsprechend zugeführten Mengen entnommen werden. - Auf den Markt kommt <u>physisch</u> ein Biodieselmisch aus Palmöl und Altspeiseöl, <u>buchhalterisch</u> jedoch ein zu 100 % aus Altspeiseöl hergestellter Biodiesel.
Fazit	Physische Treibstoffe und Nachhaltigkeitseigenschaften sind identisch	Physische Treibstoffe unterscheiden sich von den buchhalterischen Nachhaltigkeitseigenschaften.