



17.405

Parlamentarische Initiative Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe

**Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrates**

vom 24. Juni 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes, des CO₂-Gesetzes und des Umweltschutzgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

24. Juni 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Roger Nordmann

Übersicht

Die Schweiz fördert seit dem 1. Juli 2008 umweltschonende Treibstoffe über Steuererleichterungen. Die entstehenden Steuerausfälle müssen per Gesetz über den Benzinsteuersatz ausgeglichen werden. Diese Erleichterungen von der Mineralölsteuer (MinöSt) sind gemäss dem geltenden Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG) bis zum 30. Juni 2020 befristet. Am 27. Februar 2017 reichte Nationalrat Thierry Burkart eine parlamentarische Initiative (Pa.Iv. Burkart 17.405) ein zur Verlängerung der Steuererleichterungen bis 2030.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 die klimapolitische Bedeutung der biogenen Treibstoffe unterstrichen. Jedoch will der Bundesrat aufgrund der sich abzeichnenden Ausfälle bei der Mineralölsteuer (MinöSt) und dem MinöSt-Zuschlag (rund 900 Mio. Franken bis Mitte 2020) die bis Mitte 2020 befristete Steuererleichterung nicht weiterführen. In Ablösung der Steuererleichterungen schlägt der Bundesrat deshalb vor, die Importeure fossiler Treibstoffe zu verpflichten, mindestens 5 Prozent der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr mit der Inverkehrbringung von erneuerbaren Treibstoffen zu kompensieren.

Wenn die MinöSt-Erleichterung sowie die damit verknüpften ökologischen und sozialen Anforderungen Mitte 2020 wegfallen, entsteht bis zum Inkrafttreten des totalrevidierten CO₂-Gesetzes eine Regulierungslücke. Tritt die Totalrevision des CO₂-Gesetzes nicht wie vorgesehen auf 2021 in Kraft, so fehlt zusätzlich auch die Gesetzesgrundlage für die Kompensationsverpflichtung der Treibstoffimporteure. Die beiden wesentlichen Anreizsysteme für erneuerbare Treibstoffe wären damit aufgehoben, was einen Einbruch des Absatzes von erneuerbarem Treibstoff in der Schweiz mit sich bringen dürfte. Da zudem das Emissionshandelssystem sowie die CO₂-Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung wegfallen würden, wären alle Unternehmen ab dem 1. Januar 2021 der CO₂-Abgabe unterstellt.

Deshalb kam die UREK-N an ihrer Sitzung vom 29. April 2019 zum Schluss, dass sowohl die bis Ende 2020 befristeten Instrumente des geltenden CO₂-Gesetzes als auch die MinöSt-Erleichterungen bis Ende 2021 verlängert werden sollen. Allerdings lehnte die UREK-N die von der Pa.Iv. Burkart geforderte Verlängerung der MinöSt-Erleichterungen bis 2030 ab. Dies insbesondere aufgrund der zu erwartenden hohen Steuerausfälle und der damit verbundenen Preiserhöhung auf Benzin und Dieselöl.

Die vorgeschlagene Verlängerung der befristeten Instrumente des CO₂-Gesetzes und der MinöSt-Erleichterungen schliesst die drohende Regulierungslücke bis Ende 2021.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Entstehungsgeschichte	5
1.1 Förderung erneuerbarer Treibstoffe und die Parlamentarische Initiative Burkart	5
1.1.1 Erwartete Steuerausfälle bis Mitte 2020	5
1.2 Beratung in den Kommissionen	6
1.3 Anreize für erneuerbare Treibstoffe im geltenden CO ₂ -Gesetz	7
1.4 Zusätzliche Anreize für erneuerbare Treibstoffe gemäss Vorschlag des Bundesrates für die Zeit nach 2020 (Geschäft 17.071)	8
1.5 Verzögerung der Totalrevision des CO ₂ -Gesetzes	8
1.6 Verzicht auf eine Vernehmlassung	10
2 Grundzüge der Vorlage	11
2.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes	11
2.2 Änderung des CO ₂ -Gesetzes	12
2.2.1 Verminderungsziel	12
2.2.2 CO ₂ -Vorschriften bei Fahrzeugen	13
2.2.3 Emissionshandel	13
2.2.4 CO ₂ -Kompensationspflicht	14
2.2.5 Rückerstattung der CO ₂ -Abgabe	14
2.3 Änderung des Umweltschutzgesetzes	15
3 Erläuterungen zu den Änderungen des Mineralölsteuergesetzes, des CO₂-Gesetzes und des Umweltschutzgesetzes	15
3.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes	15
3.2 Änderung des CO ₂ -Gesetzes	17
3.3 Änderung des Umweltschutzgesetzes	19
3.4 Inkraftsetzung	19
4 Auswirkungen	20
4.1 Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen	20
4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen	22
4.3 Andere Auswirkungen	23
4.3.1 Verlängerung der Mineralölsteuererleichterung und der Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe	23
4.3.2 Emissionsvorschriften für Fahrzeuge	24
4.3.3 CO ₂ -Abgabe auf Brennstoffe und Verminderungsverpflichtung	24
4.3.4 Emissionshandelssystem	25

4.4	Vollzugstauglichkeit	25
4.4.1	Verlängerung der Mineralölsteuererleichterung und der Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe	25
4.4.2	Emissionsvorschriften für Fahrzeuge	26
4.4.3	CO ₂ -Abgabe auf Brennstoffe und Verminderungsverpflichtung	27
4.4.4	Emissionshandelssystem für Betreiber von stationären Anlagen	27
5	Verhältnis zum europäischen Recht	28
5.1	Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe	28
5.1.1	Freihandelsabkommen Schweiz–EG von 1972	28
5.2	Änderung des CO ₂ -Gesetzes	29
6	Rechtliche Aspekte	29
6.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	29
6.1.1	Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe	29
6.1.2	Änderung des CO ₂ -Gesetzes	29
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	30
6.2.1	Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe	30
6.2.2	Änderung des CO ₂ -Gesetzes	31
6.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	31
6.4	Erlassform	31
6.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	31
6.5.1	Änderung des Mineralölsteuergesetzes	32
6.5.2	Änderung des CO ₂ -Gesetzes	32
6.5.3	Änderung des Umweltschutzgesetzes:	33
 Bundesgesetz über die Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe und über die Änderung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (Entwurf)		 xx

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Förderung erneuerbarer Treibstoffe und die Parlamentarische Initiative Burkart

Die Schweiz fördert seit dem 1. Juli 2008 umweltschonende Treibstoffe über Steuererleichterungen. Zum einen werden für Erd- und Flüssiggas zur Verwendung als Treibstoff die Mineralölsteuersätze um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent gesenkt. Zum anderen werden biogene Treibstoffe, wie z.B. Biogas oder Biodiesel, ebenfalls steuerlich gefördert; sie profitieren derzeit von vollumfänglichen Steuererleichterungen, sofern ökologische und soziale Anforderungen erfüllt sind. Die entstehenden Steuerausfälle müssen per Gesetz über den Benzinsteuersatz ausgeglichen werden. Diese Erleichterungen von der Mineralölsteuer (MinöSt) sind gemäss dem geltenden Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996¹ (MinöStG, Stand vom 1. Januar 2017) bis zum 30. Juni 2020 befristet.

Am 27. Februar 2017 reichte Nationalrat Thierry Burkart eine parlamentarische Initiative (Pa.Iv. Burkart) zur Verlängerung der Steuererleichterungen bis 2030 ein.² Dies mit der Begründung der Rechts- und Investitionssicherheit für die Branche. Dabei sollen auch die Anforderungen an die nachhaltige Produktion aufrechterhalten werden. Die dadurch verursachten MinöSt-Ausfälle sollen über Steueraufschläge auf Benzin und Dieselöl ausgeglichen werden (heute nur Benzin).

1.1.1 Erwartete Steuerausfälle bis Mitte 2020

Gemäss dem geltenden MinöStG (Art. 12e) müssen die entstehenden Steuerausfälle aus der Förderung der umweltschonenden Treibstoffe über den Benzinsteuersatz ausgeglichen werden. Dieser Forderung ist der Bundesrat während den vergangenen Jahren allerdings nur bedingt nachgekommen: Der Bundesrat hat den Benzinsteuersatz zwar am 1. Juli 2008 um 1,35 Rappen pro Liter gestützt auf Mengenprognosen erhöht, aufgrund zu optimistischer Prognosen bezüglich der Marktentwicklung von biogenen Treibstoffen musste jedoch die Erhöhung des Benzinsteuersatzes auf den 1. Oktober 2010 wieder rückgängig gemacht werden. Die bis dahin zu viel einkassierte MinöSt war gegen Ende 2014 wieder aufgebraucht. Seit diesem Zeitpunkt werden anfallende Steuerausfälle – insbesondere aufgrund der Aufhebung des Euro-Mindestkurses – nicht mehr ausgeglichen. Da die kombinierten Anreize aus Steuererleichterung und CO₂-Kompensationspflicht zu einer bedeutenden Zunahme des Absatzes von erneuerbaren Treibstoffen geführt haben, sind bis Ende 2018 Steuerausfälle von rund 535 Mio. Franken aufgelaufen. Hochrechnungen zufolge sind bis Mitte 2020 Ausfälle von insgesamt rund 900 Mio. Franken zu erwarten. Müssten

¹ SR 641.61

² 17.405 Pa.Iv. Burkart. Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe.

diese Steuerausfälle gemäss geltendem MinöStG bis zum 30. Juni 2020 über eine Steuersatzerhöhung auf Benzin ausgeglichen werden, würde sich der Liter Benzin ab sofort um 28,6 Rappen verteuern.³

1.2 Beratung in den Kommissionen

Die UREK-N hat am 19. Februar 2018 mit 15 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung der parlamentarischen Initiative Folge gegeben. Diesem Entscheid hat die UREK-S am 19. März 2018 einstimmig zugestimmt. In der Folge hat die UREK-N entschieden, das Anliegen der Initiative – im Rahmen der Beratungen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes⁴ – im Zusammenhang mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Ausbau der CO₂-Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure⁵ eingehend zu prüfen.

In den Beratungen zur Totalrevision zum CO₂-Gesetz hat sich die Kommission für die weitere Förderung von umweltschonenden Treibstoffen ausgesprochen. Sie hat sich allerdings für das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell entschieden und an der Sitzung vom 29. Oktober 2018 verschiedene Änderungen (insbesondere Deckelung der Kompensationsaufschläge) eingebracht. Eine Weiterführung der bestehenden Steuererleichterungen bis 2030, wie in der parlamentarischen Initiative gefordert, lehnte die Kommission ausdrücklich ab.

Der Nationalrat lehnte in der Wintersession 2018 die Vorlage zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes in der Gesamtabstimmung ab. Vor dem Hintergrund, dass das Gesetz voraussichtlich nicht wie geplant am 1. Januar 2020 in Kraft treten wird, hat die UREK-N die Verwaltung am 29. April 2019 beauftragt, einen Vorentwurf auszuarbeiten, mit dem die Bestimmungen für die Gewährung der Steuererleichterungen für erneuerbare Treibstoffe bis zum Inkrafttreten des totalrevidierten CO₂-Gesetzes, spätestens jedoch bis am 31. Dezember 2021 verlängert werden. Ebenso sollen die bis Ende 2020 befristeten Instrumente des geltenden CO₂-Gesetzes weitergeführt werden. Diese Bestimmungen seien nötig, war sich die Kommission einig, um die Regulierungslücke zu schliessen und die Rechtssicherheit zu gewährleisten.

An der Sitzung vom 24. Juni 2019 hat die Kommission den Entwurf beraten. Sie nahm die Gesetzesänderungen mit 22 zu 2 Stimmen an und unterstrich damit ihre Absicht, die Steuererleichterungen für umweltschonende Treibstoffe sowie die befristeten Instrumente des CO₂-Gesetzes lückenlos bis zum Inkrafttreten der Vorlage zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes zu verlängern.

Bei der Beratung des Entwurfs stimmte die Kommission über diverse Anträge ab, die verschiedene, zusätzliche Massnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen über

³ Eine solche Erhöhung per 1. Juli 2019 ist insofern eher theoretischer Natur, weil vorher die Verordnung über die Anpassung der Mineralölsteuersätze für Benzin (SR **641.613**, Bundesratsverordnung) angepasst werden müsste und zudem Steuersatzänderungen frühzeitig der Branche bekannt gegeben werden müssen.

⁴ BBl **2018** 247, 17.071

⁵ Die Kompensationspflicht verpflichtet die Importeure fossiler Treibstoffen gemäss geltendem Gesetz einen gewissen Anteil der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr mit Massnahmen im Inland zu kompensieren.

2021 weiterführen und teilweise verschärfen wollen. Sie wurden von der Kommission abgelehnt und als Minderheitsanträge eingereicht (siehe dazu die Erläuterungen im Kap. 3.2). Die Minderheiten wollen dadurch sicherstellen, dass die rechtlichen Grundlagen im geltenden CO₂-Gesetz und damit die wesentlichen Instrumente für die Reduktion von CO₂-Emissionen weitergeführt werden können, sollte die Totalrevision des CO₂-Gesetzes scheitern. Ein Teil der Kommission spricht sich gegen diese, von Minderheiten angestrebte Erweiterung des Entwurfes aus. Sie erinnert an das ursprünglich vereinbarte, fokussierte Ziel, die Steuererleichterungen befristet zu verlängern, um eine Regelungslücke zu vermeiden. Sie beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Eine weitere Minderheit schliesslich will die Verlängerungen nicht bis spätestens 2021 befristen, sondern bis 2030. Damit soll für den Fall einer weiteren Verzögerung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes vorgebeugt werden.

1.3 Anreize für erneuerbare Treibstoffe im geltenden CO₂-Gesetz

Das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen⁶ (CO₂-Gesetz) vom 23. Dezember 2011 (Stand am 1. Januar 2018) verlangt eine Verminderung der im Inland emittierten Treibhausgase um mindestens 20 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 und bildet die rechtliche Grundlage für den heutigen klimapolitischen Instrumentenmix, darunter die CO₂-Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure. Diese verpflichtet die Treibstoffimporteure, einen Teil der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen mit Reduktionsprojekten und -programmen im Inland zu kompensieren. Die Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen⁷ (CO₂-Verordnung) vom 30. November 2012 lässt den Einsatz biogener Treibstoffe als inländische Kompensationsmassnahme zu, wenn diese den Anforderungen des MinöStG für eine Steuererleichterung entsprechen.

Erst die Kombination von Steuererleichterungen mit der Zulassung als Kompensationsmassnahme (ab 2013) hat den biogenen Treibstoffen einen markanten Schub verliehen. Der Preisvorteil durch die Steuererleichterung allein war nicht hinreichend: Wurden in den Jahren 2008–2013 jährlich rund 20 Mio. Liter biogene Treibstoffe in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt, waren es im Jahre 2018 bereits rund 158 Mio. Liter nachhaltig produzierter Biodiesel und rund 52 Mio. Liter nachhaltig produziertes Bioethanol. Mit der Substitution von fossilem Dieselöl und Benzin konnten damit im Jahr 2018 rund 0,437 Mio. Tonnen CO₂ reduziert werden.⁸

Entfällt nun aufgrund einer Verzögerung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes die Nachfrage nach inländischen Kompensationsleistungen, so besteht kein ausreichender finanzieller Anreiz mehr für das Inverkehrbringen von biogenen Treibstoffen. Dies soll vermieden werden, indem sowohl die Steuererleichterung für erneuerbare

⁶ SR 641.71

⁷ SR 641.711

⁸ Daten der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV für das Jahr 2018.

Treibstoffe wie auch die Gültigkeit der gemäss geltendem Gesetz bis Ende 2020 befristeten klimapolitischen Instrumente bis Ende 2021 verlängert werden.

1.4 Zusätzliche Anreize für erneuerbare Treibstoffe gemäss Vorschlag des Bundesrates für die Zeit nach 2020 (Geschäft 17.071)

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 die klimapolitische Bedeutung der biogenen Treibstoffe unterstrichen. Jedoch will der Bundesrat aufgrund der sich abzeichnenden Ausfälle bei der MinöSt und dem MinöSt-Zuschlag (vgl. Ziff. 1.1.1) die bis Mitte 2020 befristete Steuererleichterung nicht weiterführen. In Ablösung der Steuererleichterungen schlägt der Bundesrat deshalb vor, die Inlandkompensationspflicht auf mindestens 15 Prozent⁹ zu erhöhen und zusätzlich die Treibstoffimporteure zu verpflichten, mindestens 5 Prozent der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen mit erneuerbaren Treibstoffen zu kompensieren. Zudem soll eine Zielverfehlung eine Ersatzleistung von 320 Franken pro nicht kompensierter Tonne CO₂ sowie die Abgabe einer internationalen Bescheinigung zur Folge haben (heute 160 Franken). Mit der Erhöhung der inländischen Kompensationspflicht sowie der Ersatzleistung – welche die maximale Zahlungsbereitschaft für die Reduktion einer Tonne CO₂ bestimmt – werden im totalrevidierten CO₂-Gesetz ausreichend Anreize für die Verwendung erneuerbarer Treibstoffe gesetzt.

Zudem sollen erneuerbare Treibstoffe nur noch auf den Markt gebracht werden dürfen, wenn sie bestimmte ökologische Anforderungen erfüllen. Dafür soll das Umweltschutzgesetz¹⁰ (USG) 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-Prinzip»¹¹ und teilweise auch das Prinzip der «Kaskadennutzung»¹² eingehalten ist.

1.5 Verzögerung der Totalrevision des CO₂-Gesetzes

Am 11. Dezember 2018 hat der Nationalrat die Vorlage für die Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 in der Gesamtabstimmung mit 92 zu 60 Stimmen bei 43 Enthaltungen abgelehnt. Diese Ablehnung kommt einem Nichteintreten auf das

⁹ Die geltende CO₂-Gesetzgebung verlangt von den Treibstoffimporteuren für das Jahr 2020 eine Kompensationsleistung von 10 Prozent bzw. 1,5 Mio. Tonnen CO₂eq. Unter der Annahme, dass der Verkehr im Jahr 2030 noch 12 Mio. Tonnen CO₂ emittiert, entspricht ein Kompensationsatz von 15 Prozent einer Verminderungsleistung von 1,8 Mio. Tonnen CO₂eq.

¹⁰ SR 814.01

¹¹ Unter dem «Teller-Trog-Tank-Prinzip» wird der Einsatz von erneuerbaren Treibstoffen verstanden, welche nicht in Konkurrenz zu Nahrungs- oder Futtermitteln stehen.

¹² «Kaskadennutzung»: Sequentielle Nutzung der gleichen erneuerbaren Rohstoffe für zunächst (und ggf. wiederholte) stoffliche Anwendungen und für nachfolgende energetische Anwendungen.

Gesetz gleich. Die Vorlage wurde in der Fassung des Bundesrates vom 1. Dezember 2017 dem Ständerat übergeben. Damit das totalrevidierte CO₂-Gesetz lückenlos an das geltende CO₂-Gesetz in Kraft treten kann, muss in Anbetracht einer möglichen Volksabstimmung die Schlussabstimmung spätestens in der Frühlingssession 2020 erfolgen.

Die Verwaltung hat im Rahmen der parlamentarischen Diskussionen in einem Bericht¹³ zuhanden der UREK-N die Konsequenzen analysiert, falls die Totalrevision des CO₂-Gesetzes abgelehnt wird oder nicht lückenlos an das geltende Gesetz anknüpft. Das CO₂-Gesetz selber ist zwar nicht befristet. Allerdings fehlt ohne Revision ein nationales Reduktionsziel für die Zeit nach 2020 und somit ein Ankerpunkt für Massnahmen wie die CO₂-Kompensationspflicht oder eine weitere Erhöhung der CO₂-Abgabe. Zudem würden die bis 2020 befristeten Instrumente wie das Emissionshandelssystem, die CO₂-Kompensationspflicht und die CO₂-Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung entfallen:

- Das nationale Reduktionsziel von minus 20 Prozent gegenüber 1990 (Art. 3): Die Klimapolitik müsste sich zukünftig einzig an den internationalen Verpflichtungen (Art. 4 Abs. 2 Übereinkommen von Paris) sowie an Artikel 1 des CO₂-Gesetzes (Zweckartikel, Leistung eines Beitrags zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf weniger als 2 Grad Celsius) orientieren. Die Schweiz müsste also weiterhin eine Reduktion der Emissionen ihrer Treibhausgase anstreben, hätte aber im CO₂-Gesetz kein quantitatives (nationales) Ziel mehr.
- Das Emissionshandelssystem (EHS, Art. 15 ff.) kann nicht weitergeführt werden. Die heutigen EHS-Unternehmen würden ab 2021 der CO₂-Abgabe unterstehen.
- Die CO₂-Kompensationspflicht für die Importeure fossiler Treibstoffe (Art. 26 ff.) fällt weg. Der Kompensationssatz ist an die nationale Zielsetzung gemäss Artikel 3 gebunden. Ohne Totalrevision besteht kein quantifiziertes nationales Verminderungsziel mehr, und somit kann auch kein Kompensationssatz mehr festgelegt werden. In der Konsequenz würde damit auch die Inverkehrbringung von biogenen Treibstoffen einbrechen.
- Die CO₂-Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung (Art. 31) fällt weg. Die heutigen abgabebefreiten Unternehmen unterstehen ab 2021 der CO₂-Abgabe.

Die Sorge, dass die Totalrevision des CO₂-Gesetzes nicht zeitgerecht in Kraft tritt, hat die Fraktion der FDP-Liberalen bewogen, den Bundesrat zu fragen (19.3157)¹⁴, wie er im Falle einer verspäteten Inkraftsetzung und dem damit verbundenen Unterbruch einzelner Instrumente gedenkt, der Wirtschaft Planungs- und Rechtssicherheit zu garantieren.

¹³ Bericht zuhanden der UREK-N vom 9. Februar 2018: Mehrwert Vorschlag Bundesrat zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/totalrevision-co2-gesetz/berichte-parlament.html; letzter Zugriff 15. Juli 2019).

¹⁴ 19.3157 Interpellation FDP-Liberale Fraktion. Wie weiter im Szenario verspätete Inkraftsetzung Totalrevision CO₂-Gesetz?

Deshalb kam die UREK-N an ihrer Sitzung vom 29. April 2019 zum Schluss, dass sowohl die bis Ende 2020 befristeten Instrumente des geltenden CO₂-Gesetzes als auch die MinöSt-Erleichterungen bis Ende 2021 verlängert werden sollen. Allerdings lehnte die UREK-N die von der Pa.Iv. Burkart geforderte Verlängerung der MinöSt-Erleichterungen bis 2030 ab, insbesondere aufgrund der zu erwartenden hohen Steuerausfälle und der damit verbundenen Preiserhöhung auf Benzin und Dieselöl.

Mit der Verlängerung der befristeten Instrumente des CO₂-Gesetzes und der MinöSt-Erleichterungen bis Ende 2021 kann die drohende Regulierungslücke im Bereich der erneuerbaren Treibstoffe sowie bei den befristeten Instrumenten des geltenden CO₂-Gesetzes bis zur voraussichtlichen Inkraftsetzung des totalrevidierten CO₂-Gesetzes per 1. Januar 2022 geschlossen werden.

1.6 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Das Vorhaben fällt grundsätzlich unter Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG)¹⁵ vom 18. März 2005 und wäre damit «Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens». Gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG verzichtet die UREK-N auf eine Vernehmlassung, da bezüglich der befristeten Weiterführung einzelner Instrumente des geltenden CO₂-Gesetzes sowie der MinöSt-Erleichterungen keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind und die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind: So hat der Bundesrat im Rahmen der Vernehmlassung 2016 zur Klimapolitik der Schweiz nach 2020 drei Vorlagen, die thematisch eng miteinander verzahnt sind, zur Diskussion gestellt: das Übereinkommen von Paris, das bilaterale Abkommen mit der EU über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und die Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020.¹⁶

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Genehmigung des Übereinkommens von Paris breite Unterstützung geniesst und sich eine Mehrheit der Teilnehmenden für das vorgeschlagene Gesamtziel zur Verminderung der Treibhausgasemissionen um 50 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 aussprach. In Bezug auf die Anteile der Emissionsverminderung, die im Inland und im Ausland zu erbringen sind, fand eine knappe Mehrheit, dass der Inlandanteil höher sein sollte als im Entwurf (Verminderungsleistung im Jahr 2030 im Inland-Auslandverhältnis von 60:40) vorgeschlagen. Hingegen sprachen sich viele Teilnehmende für die Flexibilisierung dieses Verhältnisses aus. Rund drei Viertel der Teilnehmenden standen der Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelssystems (EHS) mit demjenigen der EU und damit dessen EU-kompatiblen Ausgestaltung positiv gegenüber. Für die Weiterführung der CO₂-Abgabebefreiung äusserte sich eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden. Eine deutliche Mehrheit der Teilnehmenden sprach sich für die Beibehaltung und den Ausbau der Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure aus. Der Bundesrat hat in der Vernehmlassungsvorlage bereits dargelegt, dass die Steuererleichterungen für Erd- und Flüssiggas zur Verwendung als Treibstoff sowie für bio-

¹⁵ SR 172.061

¹⁶ www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2016.html#UVEK; letzter Zugriff 15. Juli 2019

gene Treibstoffe ab dem 1. Juli 2020 nicht weitergeführt werden sollen. Nur wenige Akteure haben sich für die Weiterführung der MinöSt-Erleichterungen ausgesprochen. Dass die vorgeschlagene Frist für den Ausgleich der bis 30. Juni 2020 anfallenden MinöSt-Ausfälle dagegen bis zum 31. Dezember 2028 verlängert und die Ausfälle über Steuererhöhungen auf Benzin und Dieselöl ausgeglichen werden sollen, wurde nicht kommentiert.

Angesichts dieser Vernehmlassungsergebnisse scheint ein Verzicht auf eine weitere Vernehmlassung zur Verlängerung der Instrumente Emissionshandel, Kompensationspflicht und die CO₂-Abgabebefreiung im geltenden CO₂-Gesetz sowie die Verlängerung der MinöSt-Erleichterung um 1,5 Jahre mit dem Ausgleich der bis Ende 2021 auflaufenden Steuerausfälle bis Ende 2028 im MinöStG sinnvoll.

2 Grundzüge der Vorlage

Um die von einer potenziellen Regulierungslücke betroffenen klimapolitischen Instrumente zu verlängern (vgl. Ziff. 1.5), ist eine Änderung des CO₂-Gesetzes, des MinöStG und des USG notwendig.

Im MinöStG und im USG sind nur minimale Eingriffe notwendig, um die bisher auf Ende Juni 2020 befristeten Elemente der Mineralölsteuererleichterung und der dafür einzuhaltenden ökologischen und sozialen Anforderungen bis Ende 2021 zu verlängern. Diese Änderungen sollen auf den 1. Juli 2020 in Kraft treten.

Im CO₂-Gesetz sind die notwendigen Anpassungen umfangreicher. Diese Anpassungen sollen per 1. Januar 2021 in Kraft treten und eine Verlängerung aller bestehenden Instrumente um ein Jahr bis Ende 2021 ermöglichen. Dafür ist auch das Verminderungsziel anzupassen.

2.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Da die bis Ende 2020 befristeten Steuererleichterungen von Erd- und Flüssiggas als Treibstoff sowie der biogenen Treibstoffe lediglich bis Ende 2021 verlängert werden sollen, werden die Inhalte der relevanten Gesetzesartikel mit Ausnahme des Artikels 12e (Ertragsneutralität) nicht angepasst.

Bei einer Verlängerung der Steuererleichterungen bis Ende 2021 fallen – sofern der Bundesrat keine Steuersatzerhöhung vornimmt – zusätzliche Steuerausfälle in der Höhe von rund 400 Mio. Franken an, was die Steuerausfälle bis Ende 2021 auf insgesamt knapp 1,3 Mia. Franken ansteigen lässt.

Aufgrund der Marktentwicklung, die auch beim Dieselöl zu einer substanziellen Zunahme des biogenen Anteils führte, scheint es nicht mehr gerechtfertigt, dass die Mindereinnahmen bei der MinöSt nur über einen Preisaufschlag beim Benzin aufgefangen werden. Daher sieht der vorliegende Entwurf in Anlehnung an die Vorlage des Bundesrates zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes vor, die Steuerausfälle bis zum 31. Dezember 2028 über eine Höherbesteuerung von Benzin und Dieselöl auszugleichen. Dadurch können die Steuersatzerhöhungen moderat ausgestaltet werden.

Aktuelle Berechnungen haben gezeigt, dass mit einem Preisaufschlag ab dem 1. Juli 2020 von rund 2,6 Rappen pro Liter Benzin und Dieselöl die Ertragsneutralität nach Artikel 12e des MinöStG bis zum 31. Dezember 2028 erreicht werden kann.

Entsprechend der Botschaft zur Änderung des MinöStG soll der Preisaufschlag pro Liter Treibstoff anteilmässig auf die MinöSt und den Mineralölsteuerzuschlag verteilt werden.¹⁷

Sämtliche heute gewährten Steuererleichterungen sind bis zum 30. Juni 2020 befristet. Damit diese Steuererleichterungen beim Inkrafttreten dieser Vorlage möglichst rasch und ohne grossen bürokratischen Aufwand weitergeführt werden können, müsste der Bundesrat auf Stufe Verordnung eine Übergangsbestimmung schaffen: Steuererleichterungen, welche am 30. Juni 2020 noch gültig sind, werden von der Steuerbehörde (Eidgenössische Zollverwaltung) bis zum Inkrafttreten des totalrevidierten CO₂-Gesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 2021 verlängert.

Des Weiteren sollen die Steueransätze von verflüssigtem Erdgas sowie von verflüssigtem erneuerbarem Gas als Treibstoff angepasst werden. Diese Anpassungen steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Pa.Iv. Burkart. Aufgrund der zunehmenden klimapolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung von *verflüssigten* Gasen (Erdgas und erneuerbare Gase) soll deren steuerliche Ungleichbehandlung gegenüber *gasförmigem* Erdgas und erneuerbarem Gas im Rahmen dieser Teilrevision beseitigt werden. Erdgas sowie erneuerbare Gase verflüssigen sich erst durch Abkühlung auf mindestens minus 162 Grad Celsius. Folglich entsprechen die heutigen Bemessungsgrundlagen von je 1000 Liter bei 15 Grad Celsius nicht den physikalischen Gegebenheiten der Produkte. Demnach wird die Bemessungsgrundlage von verflüssigtem Erdgas der Bemessungsgrundlage von «gasförmigem Erdgas» bei 1 000 kg und verflüssigtes erneuerbares Gas als Treibstoff der Bemessungsgrundlage von «gasförmigem erneuerbarem Gas» bei 1000 kg angepasst.

2.2 Änderung des CO₂-Gesetzes

2.2.1 Verminderungsziel

Mit der Ratifikation des Klimaübereinkommens von Paris im Oktober 2017 hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 Prozent zu senken. Um dies umzusetzen, bedarf es einer Totalrevision des geltenden CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen innerhalb der Schweiz um mindestens 30 Prozent bis 2030 vorgeschlagen (sog. Inlandziel). Im Jahr 2030 sollen höchstens 20 Prozent der Treibhausgasemissionen durch Massnahmen im Ausland vermindert werden. Tritt das totalrevidierte CO₂-Gesetz nicht rechtzeitig in Kraft, können auch die vom Bundesrat für die Zielerreichung 2030 vorgesehenen Massnahmen erst später umgesetzt werden. Dieser Wirkungsverlust müsste durch eine Verstärkung der Massnahmen aufgefangen werden. Weil ohne Verminderungsziel für einige der Massnahmen

¹⁷ Vgl. Ziffer 1.3.4 der Botschaft vom 3. Mai 2006 zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes, BBI 2006 4259, hier 4268; 06.035.

ein Ankerpunkt fehlt, schlägt die UREK-N vor, ergänzend zum Inlandziel für das Jahr 2020 und unabhängig von dessen Erreichung eine zusätzliche Absenkung für das Jahr 2021 um 1,5 Prozent gegenüber 1990 festzulegen. Diese Zielsetzung ergibt sich, wenn ausgehend von den Zielsetzungen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (minus 8 Prozent im Durchschnitt der Jahre 2008–2012 gegenüber 1990) ein linearer Reduktionspfad bis zum Ziel für das Jahr 2020 (minus 20 Prozent im Vergleich zu 1990) gezogen und der Pfad anschliessend bis 2021 verlängert wird.

Da beide Ziele – das für das Jahr 2020 und die zusätzliche Verminderung im Jahr 2021 – rechtlich bindend sind, werden die Massnahmen an die zusätzliche Zielvorgabe angepasst.

2.2.2 CO₂-Vorschriften bei Fahrzeugen

Die Emissionsvorschriften für neue Personenwagen, Lieferwagen und leichte Sattel-schlepper (Art. 10 ff. des geltenden CO₂-Gesetzes) sowie die Zielwerte von 95 g CO₂/km für Personenwagen bzw. 147 g CO₂/km für Lieferwagen und leichte Sattel-schlepper sind unbefristet und bleiben weiterbestehen. Seit September 2017 werden die CO₂-Emissionen von neuen Fahrzeugmodellen in der Europäischen Union (EU) nach dem neuen Messverfahren «Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure» (WLTP) gemessen. Die WLTP-gemessenen CO₂-Emissionen liegen näher am realen Treibstoffverbrauch und fallen 20–25 Prozent höher aus als die zurückgerechneten Emissionswerte nach dem alten Verfahren («Neuer Europäischer Fahrzyklus» NEFZ). Die NEFZ-basierten Zielwerte von 95 bzw. 147 g CO₂/km wären ab 2021 somit nur mit stärkeren Reduktionsleistungen zu erreichen. Um eine solche kalte Verschärfung zu verhindern, werden für die Jahre 2021–2024 in der EU die NEFZ-Zielwerte im Sinne einer einmaligen Niveauekorrektur auf äquivalente WLTP-Zielwerte umgerechnet. Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 10 soll den Bundesrat ermächtigen, eine solche Umrechnung angelehnt an die EU-Regelung vorzunehmen.

2.2.3 Emissionshandel

Mit dem vom Parlament in der Frühlingssession 2019 genehmigten Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der EHS wurden die Weichen für eine Weiterführung dieses Instruments gestellt.¹⁸ Dieses Abkommen verlangt, dass die beiden Systeme in Zukunft gleichwertig zueinander ausgestaltet werden (Äquivalenzprinzip).

Ohne Anpassung des CO₂-Gesetzes entfällt das EHS und das Abkommen mit der EU wird hinfällig. Das EHS ist nämlich durch Artikel 18 bis Ende 2020 befristet. So legte der Bundesrat die bis Ende 2020 maximal verfügbare Menge an Emissionsrechten («cap») im Voraus fest. Damit der Emissionshandel weitergeführt werden kann, ist auf eine Jahreszahl in Artikel 18 zu verzichten, wodurch der Cap auch für

¹⁸ 17.073; BBI 2018 411

das Jahr 2021 und darüber hinaus bestimmt und die notwendige Reduktionswirkung erzielt werden kann. Eine Jahrzahl ist insofern nicht unbedingt notwendig, da das EHS im Gleichschritt mit der EU weitergeführt werden soll.

Artikel 48 des geltenden CO₂-Gesetzes regelt die Übertragung nicht verwendeter Emissionsrechte und Emissionsminderungszertifikate aus der vergangenen Periode 2008–2012 in die Jahre 2013–2020. Durch die Befristung bis Ende 2020 ist zusätzlich die Übertragung in das Jahr 2021 zu regeln. Dabei sollen in den Jahren 2013–2020 nicht verwendete Emissionsrechte der EHS-Teilnehmer unbeschränkt in das Jahr 2021 übertragen werden können. Dies beinhaltet seit dem Abkommen zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz mit demjenigen der Europäischen Union auch die europäischen Emissionsrechte, die den Schweizer Emissionsrechten gleichwertig sind und im Schweizer EHS unbeschränkt angerechnet werden können. Die Übertragbarkeit nicht verwendeter Emissionsminderungszertifikate in das Jahr 2021 soll hingegen vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden können, sofern eine Übertragung international überhaupt zulässig ist und diese Emissionsminderungszertifikate die Voraussetzungen nach der geltenden CO₂-Verordnung erfüllen. Um die Kompatibilität mit dem EHS der EU sicherzustellen, dürfen EHS-Teilnehmer jedoch ab 2021 keine Emissionsminderungszertifikate für die Erfüllung ihrer Pflicht mehr verwenden. Die Verlängerung der Gültigkeit sowie die unterschiedliche Anrechenbarkeit der einzelnen Einheiten müssen im Emissionshandelsregister entsprechend angepasst werden.

2.2.4 CO₂-Kompensationspflicht

Die Kompensationspflicht für die Importeure fossiler Treibstoffe wird unverändert weitergeführt. Als Folge der Erweiterungen des geltenden CO₂-Gesetzes mit einem Zielwert für das Jahr 2021 wird der Bundesrat zur Erreichung des gesetzlichen Reduktionsziels auf Verordnungsstufen den Kompensationssatz¹⁹ anheben müssen. Damit die Zielerreichung im Jahr 2020 und neu zusätzlich im Jahr 2021 festgestellt werden kann, müssen die Emissionsverminderungen auch tatsächlich im entsprechenden Jahr erfolgen. Emissionsverminderungen vorangegangener Jahre dürfen folglich weder im Jahr 2020 noch im Jahr 2021 an die Erfüllung der Kompensationspflicht angerechnet werden. Emissionsverminderungen aus den Jahren 2013–2020 können im Zeitraum 2022–2025 für die Erfüllung der Kompensationspflicht verwendet werden.

2.2.5 Rückerstattung der CO₂-Abgabe

Die Rückerstattung der CO₂-Abgabe an Betreiber von Anlagen mit Verpflichtung zur Verminderung der Treibhausgasemissionen (Art. 31 ff. des geltenden CO₂-Gesetzes) ist durch Artikel 31 Absatz 1 bis Ende 2020 befristet. Damit die Rückerstattung der CO₂-Abgabe an die dazu berechtigten Betreiber von Anlagen auch für

¹⁹ Der Kompensationssatz definiert den prozentualen Anteil der verkehrsbedingten CO₂, welcher im Inland kompensiert werden muss.

das Jahr 2021 gewährleistet werden kann, sind die festgelegten Verminderungsverpflichtungen aus dem Zeitraum 2013–2020 um ein Reduktionsziel für das Jahr 2021 zu erweitern. Betreiber von Anlagen mit einer bestehenden Verminderungsverpflichtung sollen diese daher auf Gesuch hin um ein Jahr verlängern können. Damit nicht eine erneute, aufwändige Potenzialerhebung für ein Jahr durchgeführt werden muss, wird der Zielwert für das Jahr 2021 mittels einer linearen Weiterführung des Zielpfads aus dem Zeitraum 2013–2020 festgelegt. Für die Zielerreichung 2021 können Emissionsminderungszertifikate angerechnet werden. Der Umfang bleibt bei Unternehmen, die bereits in den Jahren 2008–2012 einer Verminderungsverpflichtung unterlagen, unverändert.

2.3 Änderung des Umweltschutzgesetzes

Angestossen durch eine Parlamentarische Initiative der UREK-N²⁰ wurde im März 2014 das damals geltende MinöStG verschärft: Die Kriterien, damit biogene Treibstoffe in der Schweiz von einer Steuererleichterung profitieren können, wurden erweitert. Zudem wurde im USG die Grundlage für eine Zulassungspflicht verankert: Sollten biogene Treib- und Brennstoffe in erheblichem Mass in die Schweiz in Verkehr gebracht werden, welche die Kriterien für die Steuererleichterung nicht erfüllen, so legt der Bundesrat eine Zulassungspflicht fest. Diese Zulassungspflicht würde sicherstellen, dass in der Schweiz in Verkehr gebrachte Treib- und Brennstoffe bestimmte Nachhaltigkeitskriterien zwingend erfüllen müssen.

Die Änderung der MinöStG und die Ergänzungen im USG wurden per 1. August 2016 befristet bis zum 30. Juni 2020 in Kraft gesetzt. Der vorliegende Entwurf schlägt die unveränderte Weiterführung der Bestimmungen im USG bis zum 31. Dezember 2021 vor.

3 Erläuterungen zu den Änderungen des Mineralölsteuergesetzes, des CO₂-Gesetzes und des Umweltschutzgesetzes

3.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Die vorliegende Gesetzesänderung verlängert diejenigen Bestimmungen, die im Zusammenhang mit Steuererleichterungen für Erd- und Flüssiggas²¹ und für biogene Treibstoffe²² stehen und die bis zum 30. Juni 2020 befristet sind, um eineinhalb Jahre bis zum 31. Dezember 2021. Es sind dies folgende Artikel: *Art. 2 Abs. 3 Bst. d*, *Art. 2a*, *Art. 12a*, *Art. 12b*, *Art. 12c*, *Art. 12d*, *Art. 12e*, *Art. 18 Abs. 3^{bis}*, *Art. 20a* und *Anhang 1a*. Die Anpassung des Anhangs 1 hat unbefristet Geltung.

²⁰ 09.499 Pa.Iv. UREK-N. Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen.

²¹ Eingeführt durch BG vom 23. März 2007, welches am 1. Juli 2008 in Kraft gesetzt wurde.

²² Eingeführt durch BG vom 21. März 2014, welches am 1. August 2016 in Kraft gesetzt wurde.

Art. 12e Ertragsneutralität

Die bis Ende 2021 befristete Mineralölsteuererleichterung von Erd- und Flüssiggas als Treibstoff sowie von biogenen Treibstoffen führt zu Mindereinnahmen bei der MinöSt. Diese müssen im Sinne der Ertragsneutralität bis Ende 2028 über einen periodisch anzupassenden Zuschlag bei Benzin und neu auch Dieselöl ausgeglichen werden. Je länger der Zeitraum ist und je früher mit dem Ausgleich begonnen wird, desto moderater fallen die Steuersatzerhöhungen aus. Um auf Marktentwicklungen beim Absatz von fossilen Treibstoffen reagieren zu können, erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Ausgestaltung der Ertragsneutralität auf Verordnungsstufe festzulegen (Abs. 2). Gemäss der Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes soll der Inhalt dieses Artikels nach dem Inkrafttreten des totalrevidierten CO₂-Gesetzes weitergeführt werden.

Anhang 1

Erdgas oder erneuerbare Gase wie z.B. Biogas oder synthetische Gase verflüssigen sich erst durch Abkühlung auf mindestens minus 162 Grad Celsius. Folglich entspricht die heutige Bemessungsgrundlage von je 1000 Liter bei 15 Grad Celsius nicht den physikalischen Gegebenheiten der Produkte.

Die Bemessungsgrundlage für «Erdgas verflüssigt» der Zollltarifnummer 2711.1110/ 2711.1190 (je 1000 Liter bei 15 Grad Celsius) werden daher der Bemessungsgrundlage für «Erdgas gasförmig» der Zollltarifnummer 2711.2110/ 2711.2190 (je 1000 Kilogramm) angepasst.

Erneuerbare Gase der Zollltarifnummer 2711.1910 (Treibstoffe) werden – in Analogie zum verflüssigten Erdgas – ebenfalls der Bemessungsgrundlage für gasförmige Gase (je 1000 Kilogramm) angepasst. Erneuerbare Gase zur Verwendung als Brennstoff unterliegen weder dem MinöStG noch dem CO₂-Gesetz.

Des Weiteren korrigiert die Anpassung der Bemessungsgrundlage die bisherige steuerliche Ungleichbehandlung zwischen verflüssigten und gasförmigen Gasen (verflüssigte Gase werden ungefähr doppelt so hoch besteuert wie gasförmige).

Mit der rückwirkenden Inkraftsetzung der Steuersätze soll die steuerliche Ungleichbehandlung von verflüssigtem Erdgas und verflüssigten erneuerbaren Gasen aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung möglichst schnell behoben werden. Nach dem Inkrafttreten des geänderten MinöStG können die ab dem 1. Juli 2019 zu viel erhobenen Abgaben bei der Steuerbehörde zurückgefordert werden.

Anhang 1a

Infolge der Anpassung der Steuersätze von verflüssigtem Erdgas und verflüssigtem erneuerbarem Gas im Anhang 1 muss auch der Steuertarif des *Anhangs 1a* entsprechend angepasst werden.

3.2 Änderung des CO₂-Gesetzes

Art. 3 Reduktionsziel

Absatz 1^{bis} legt fest, dass die Treibhausgasemissionen in der Schweiz, unabhängig davon, ob die Ziele für das Jahr 2020 erreicht werden, um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 verringert werden müssen. Damit sind im Jahr 2021 Emissionsreduktionen im Umfang von rund 800 000 Tonnen CO₂eq²³ zu erbringen. Diese Reduktionsleistungen sind über die Weiterführung und Verstärkungen der bestehenden Massnahmen des geltenden CO₂-Gesetzes zu erzielen. Zur Steuerung der Zielerreichung 2021 soll der Bundesrat die Möglichkeit haben, Ziele und Zwischenziele für Wirtschaftssektoren und für die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen festzulegen.

Eine Minderheit will, dass die Treibhausgasemissionen in der Schweiz ab 2021 um jeweils jährlich 3 Prozent gegenüber 1990 reduziert werden. Damit sind die Emissionen ab 2021 pro Jahr um jeweils weitere rund 1,6 Mio. Tonnen CO₂eq zu reduzieren. Der Bundesrat erhält zudem die Kompetenz, dass knapp 42 Prozent dieser jährlichen Reduktionsleistungen im Ausland erfolgen können. Da jährliche Ziele rechtlich bindend sind, müssten die Massnahmen neu so konzipiert werden, dass deren Wirkung jährlich überprüft werden kann. Zudem gilt es zu beachten, dass das mit der Ratifikation des Übereinkommens von Paris festgelegte Reduktionsziel von minus 50 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 mit diesem Vorschlag nur erreicht werden kann, wenn das Reduktionsziel im geltenden CO₂-Gesetz für das Jahr 2020 erreicht wird.

Art. 10 Grundsatz

Absatz 4 stellt klar, dass die bisherigen Zielwerte im geltenden CO₂-Gesetz nach den Absätzen 1 und 2 auf NEFZ-genehmigte Fahrzeuge ausgerichtet sind. Damit es nicht zu einer kalten Verschärfung zu Ungunsten der Hersteller und Importeure kommt, erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Zielwerte im geltenden Gesetz auf Verordnungsstufe um die Auswirkung des neuen Messverfahrens WLTP zu korrigieren.

Der Vorschlag der Minderheit (Art. 10 Abs. 1^{bis} und 2^{bis}) sieht vor, dass die CO₂-Emissionen von Personenwagen sowie von Lieferwagen und Sattelschleppern mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t (leichte Sattelschlepper), die erstmals in Verkehr gesetzt werden, ab 2021 um jährlich 3 Prozent im Vergleich zu dem im Vorjahr vorgeschriebenen Emissionsgrenzwert zu vermindern sind.

Art. 15 Teilnahme auf Gesuch

Absatz 2 präzisiert, dass Betreiber von Anlagen dem Bund weiterhin Emissionsrechte für Anlagen und neu auch Emissionsrechte für Luftfahrzeuge abgeben können. Dafür ist die Abgabe von Emissionsminderungszertifikaten neu nicht mehr zugelas-

²³ Kohlenstoffdioxid-Äquivalent (Denominator, um das unterschiedliche Erwärmungspotenzial der verschiedenen Treibhausgase wiederzugeben).

Art. 29 CO₂-Abgabe auf Brennstoffen

Der Minderheitsantrag zu Absatz 2^{bis} sieht vor, dass sich der heutige maximale Abgabesatz je Tonne CO₂ ab 2021 um jährlich 10 Franken erhöht. Im Jahr 2030 würde der maximale Abgabesatz 210 Franken je Tonne CO₂ betragen.

Art. 31 Verpflichtung zur Verminderung der Treibhausgasemissionen

Absatz 1^{bis}: Anlagebetreiber mit einer bestehenden Verminderungsverpflichtung in den Jahren 2013–2020 können im Jahr 2021 die Rückerstattung von der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe beantragen, wenn sie sich zu einer Verlängerung der bestehenden Verminderungsverpflichtung verpflichten. Dies setzt voraus, dass der Umfang der Verminderung grundsätzlich linear weitergeführt wird. Der Anlagebetreiber muss dazu bis spätestens 31. Mai 2021 beim BAFU ein Gesuch einreichen. Bis zu diesem Zeitpunkt hat er mit den Monitoringdaten 2020 die notwendige Entscheidungsgrundlage. Das BAFU stellt eine Gesuchsvorlage zur Verfügung und kann den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung anordnen (Art. 39 Abs. 5).

Art. 48a Übertragung nicht verwendeter Emissionsrechte und Emissionsminderungszertifikate 2013–2020

Emissionsrechte nach Artikel 2 Absatz 3 aus der Periode 2013–2020 sollen unbeschränkt in das Jahr 2021 übertragen werden können (Abs. 1). In den Ausführungsbestimmungen zum Kyoto-Protokoll (Entscheidung 13/CMP.1) zur Übertragbarkeit von Emissionsminderungszertifikaten nach Artikel 2 Absatz 4 aus der ersten (2008–2012) in die zweite Kyoto-Verpflichtungsperiode (2013–2020) wurden Limiten festgelegt. Der Bundesrat soll die Übertragbarkeit in das Jahr 2021 auf Verordnungsstufe regeln können (Abs. 2), sofern diese Emissionsminderungszertifikate die Voraussetzungen nach der geltenden CO₂-Verordnung erfüllen.

3.3 **Änderung des Umweltschutzgesetzes**

Die vorliegende Gesetzesänderung verlängert die Bestimmungen betreffend die biogenen Brenn- und Treibstoffe²⁴, die bis zum 30. Juni 2020 befristet sind, um eineinhalb Jahre bis zum 31. Dezember 2021. Es sind dies: *Art. 7 Abs. 9, Art. 35d, Art. 41 Abs. 1, Art. 61a Abs. 2 bis 5 und Art. 62 Abs. 2.*

3.4 **Inkraftsetzung**

Die Bestimmungen für die Gewährung der Steuererleichterungen für erneuerbare Treibstoffe und die bis Ende 2020 befristeten Instrumente des geltenden CO₂-Gesetzes werden bis zum Inkrafttreten des totalrevidierten CO₂-Gesetzes, spätestens jedoch bis am 31. Dezember 2021 verlängert. Dies bedingt, dass die Bestimmungen

²⁴ Eingeführt durch BG vom 21. März 2014 eingefügt, welches am 1. August 2016 in Kraft gesetzt wurde.

im MinöStG und im USG am 1. Juli 2020, diejenigen im CO₂-Gesetz am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden müssen (Ziff. IV des Entwurfs).

Eine Minderheit will die Verlängerung zur Gewährung der Steuererleichterungen für umweltschonende Treibstoffe nicht bis spätestens 2021 befristen, sondern bis 2030.

4 Auswirkungen

Eine Verlängerung der Mineralölsteuererleichterung und der befristeten Instrumente des geltenden CO₂-Gesetzes bis Ende 2021 ist nur dann sinnvoll, wenn sich die Totalrevision des CO₂-Gesetzes verzögert, so dass es erst am 1. Januar 2022 statt wie vorgesehen auf 1. Januar 2021 in Kraft treten kann. Bei den folgenden Ausführungen wird von dieser Annahme ausgegangen. Es werden dementsprechend die Auswirkungen des Entwurfs dargelegt im Vergleich zu einer Regulierungslücke für einzelne klimapolitische Instrumente.

4.1 Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen

Ohne Revision des CO₂-Gesetzes existiert für das Jahr 2021 rechtlich kein verbindliches Verminderungsziel mehr. Mit der Teilrevision des geltenden CO₂-Gesetzes um ein Jahr sollen die Treibhausgasemissionen im Inland jedoch um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 vermindert werden. Dies entspricht einer Reduktion um etwas mehr als 800 000 Tonnen CO₂eq.

Zusätzlich zum gesetzlichen Verminderungsziel von 20 Prozent gegenüber 1990 für das Jahr 2020 soll es also im revidierten CO₂-Gesetz auch für das Jahr 2021 neu ein verbindliches Ziel geben. Im Jahr 2017 lagen die Treibhausgasemissionen gemäss dem im April 2019 veröffentlichten Treibhausgasinventar um rund 12 Prozent unter dem Wert von 1990. Die Zielerreichung für das Jahr 2020 ist somit keineswegs gesichert. Absehbar ist, dass der Verkehr sein Sektorziel (minus 10 Prozent) deutlich und der Gebäudesektor seines (minus 40 Prozent) wohl verfehlen werden. Auch bei den übrigen Treibhausgasen aus der Landwirtschaft und industriellen Anwendungen dürfte die Abnahme bis 2020 unter den Anforderungen (minus 10 Prozent) bleiben. Auf Kurs ist einzig der Industriesektor. Trotz in den letzten Jahren stagnierenden Emissionen hat er sein Sektorziel (minus 15 Prozent) auch aufgrund eines Betriebsunterbruchs einer Raffinerie und sinkender Emissionen infolge einer geringeren Zementproduktion bereits erreicht.

Mit der vorgeschlagenen Revision des CO₂-Gesetzes sind die Emissionen im Jahr 2021 um die erwähnten rund 800 000 Tonnen CO₂eq zu vermindern, unabhängig davon, ob das Ziel 2020 erreicht wird oder nicht. Ein Aufholen der verpassten Verminderungen wäre so kurzfristig auch gar nicht möglich.

Die Verminderungen im Jahr 2021 müssen unter anderem mit der Weiterführung der Massnahmen des CO₂-Gesetzes, den in der vorliegenden Teilrevision vorgeschlagenen Anpassungen, sowie mit Massnahmen aus anderen klimarelevanten Bereichen (beispielsweise in der Energiepolitik oder in der Landwirtschaft) erreicht werden.

Zusätzlich leistet der technologische Fortschritt, der sich auch ohne klimapolitische Massnahmen einstellt, einen Beitrag.

Die im Jahr 2021 benötigte Wirkung lässt sich wie folgt erzielen:

- Die Weiterführung der bestehenden Massnahmen sowie der massnahmenunabhängige technologische Fortschritt führen zur Reduktion von rund 500 000 Tonnen CO₂eq. Diese Abschätzung stützt sich auf die sogenannte Referenzentwicklung gemäss Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes. Die Referenzentwicklung umfasst die Fortführung des Gebäudeprogramms, der Emissionsvorschriften für neue Fahrzeuge, der kantonalen Massnahmen im Gebäudebereich sowie der Massnahmen der Energiestrategie 2050 gemäss heute gültiger Gesetzgebung. Ebenfalls enthalten sind die Wirkungen im EHS (Reduktion der maximalen Menge an verfügbaren Emissionsrechten ab 2021 um 2,2 Prozent) sowie die Weiterführung der bestehenden Verminderungsverpflichtungen um ein zusätzliches Jahr.
- Eine Erhöhung der CO₂-Abgabe von heute 96 Franken pro Tonne CO₂ auf 120 Franken per 1. Januar 2021 brächte eine zusätzliche Emissionsreduktion von etwa 250 000 Tonnen CO₂eq.
- Damit verbleiben knapp 60 000 Tonnen CO₂eq, die mit einer Erhöhung des Kompensationssatzes von heute 10 Prozent auf 10,5 Prozent im Jahr 2021 vermindert werden können.

Die Erhöhung der CO₂-Abgabe bleibt eine subsidiäre Massnahme. Der Bundesrat hat zur Steuerung der Zielerreichung 2021 die Möglichkeit, Ziele und Zwischenziele für Wirtschaftssektoren und für die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen festzulegen. Er könnte folglich auf Verordnungsstufe rückwirkend für das Jahr 2019 ein Zwischenziel für die Emissionen von Brennstoffen festlegen. Sollte sich Mitte 2020 zeigen, dass die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen nicht auf Zielkurs sind, wäre per 1. Januar 2021 eine Erhöhung der CO₂-Abgabe auf maximal 120 Franken pro Tonne CO₂ möglich. Wenn sich beispielsweise die Kantone im Gebäudebereich stärker engagieren als heute, würde eine Abgabeerhöhung obsolet. Der Schwellenwert, der eine Abgabeerhöhung auslösen würde, müsste der Bundesrat wie bisher auf Verordnungsstufe festlegen.

Wenn die Emissionen im oben beschriebenen Ausmass zurückgehen, ist 2021 ein Kompensationssatz von 10,5 Prozent notwendig, damit das Reduktionsziel gemäss Artikel 3 Absatz 1^{bis} eingehalten werden kann. Die Kompensationspflicht dürfte damit im Jahr 2021 rund 1,56 Mio. Tonnen CO₂eq betragen und nur unwesentlich über den bereits festgelegten Verminderungen für das Jahr 2020 liegen. Diese Pflicht sollte daher aufgrund der heute absehbaren Potenziale bei den erneuerbaren Treibstoffen sowie den aus bestehenden Kompensationsprojekten generierten Bescheinigungen eingehalten werden können. Sinken die Emissionen nicht im oben beschriebenen Ausmass, so ist unter Umständen ein höherer Kompensationssatz notwendig. Der Gesetzesentwurf sieht die dafür notwendige Flexibilität vor.

Das Reduktionsziel für das Jahr 2021, die Weiterführung der bestehenden Massnahmen sowie die Optionen zur Erhöhung des CO₂-Abgabesatzes und des Kompensationssatzes stellen sicher, dass die Treibhausgasemissionen der Schweiz weiter abgesenkt werden. Vor dem Hintergrund des international verbindlichen Verminde-

rungsziel für das Jahr 2030 hätte ein Verzicht auf eine weitere Absenkung im Jahr 2021 zur Folge, dass die Emissionen in den darauffolgenden Jahren umso stärker gesenkt werden müssten. Der Rückstand müsste also später zu voraussichtlich höheren Kosten wieder aufgeholt werden.

4.2 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Für die Verwaltung ergibt sich aus der Teilrevision des bestehenden CO₂-Gesetzes und der bestehenden Instrumente kein unmittelbarer personeller Mehrbedarf gegenüber heute oder gegenüber einer Regulierungslücke, da die Verlängerung der Verminderungsverpflichtungen als Automatismus ausgestaltet wird.

Finanzielle Auswirkungen für den Bund sind bei einer Verlängerung der Steuererleichterungen für biogene Treibstoffe bis Ende 2021 zu erwarten. Wie in Ziffer 1.1.1 beschrieben, fallen zusätzliche Steuerausfälle in der Höhe von rund 400 Mio. Franken an, was die Steuerausfälle bis Ende 2021 auf insgesamt knapp 1,3 Mia. Franken ansteigen lässt. In Anlehnung an die Totalrevision des CO₂-Gesetzes sieht der vorliegende Erlassentwurf vor, die Steuerausfälle bis zum 31. Dezember 2028 über eine Höherbesteuerung von Benzin und Dieselöl auszugleichen. Gemäss aktuellen Einschätzungen kann die Ertragsneutralität nach Artikel 12e des MinöStG mit einem Preisaufschlag ab dem 1. Juli 2020 von rund 2,6 Rappen pro Liter Benzin und Dieselöl bis zum 31. Dezember 2028 erreicht werden.

Eine Verlängerung des EHS und der Verminderungsverpflichtungen hat zur Folge, dass die betroffenen Anlagebetreiber und ihre Berater beim Bund ein Verlängerungsgesuch für ihre Verpflichtungen stellen, sowie ihren Monitoringpflichten für das Jahr 2021 nachkommen müssen. Das BAFU hat für die Unterstützung der Anlagebetreiber mit der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) als Vollzugsorganisation einen Vertrag über jährlich 500 000 Franken abgeschlossen. Die Cleantech Agentur Schweiz (act) unterstützt die Anlagebetreiber ebenfalls, dies ohne Kostenfolge für das BAFU. Durch BAFU und BFE ist zu prüfen, ob und wie für das Monitoring der Daten 2021 aus vertragsrechtlicher Sicht die bestehenden Rahmenverträge mit den heutigen Vollzugsorganisationen EnAW und act verlängert werden können und welche Kosten entstehen. Bei einer Regulierungslücke fällt dieser Auftrag weg. Unabhängig von der Revision des CO₂-Gesetzes unterstützt das BFE die beiden Organisationen mit 600 000 Franken jährlich für die Umsetzung der freiwilligen Zielvereinbarungen, der Rückerstattung des Netzzuschlags und des Grossverbraucherartikels der Kantone. Ohne Vertragsverlängerung halbiert sich dieser Betrag im Jahr 2021.

Die Verlängerung der Verminderungsverpflichtungen um ein Jahr hat zudem eine Anpassung der Informatiktools des Bundes zur Folge. Das BAFU legt neben Inhalt und Form des Gesuchs auf Verlängerung auch den anzuwendenden IT-Standard fest. Um den administrativen Aufwand möglichst gering zu halten, ist ein Prozess zur elektronischen Datenverarbeitung vorgesehen.

4.3 Andere Auswirkungen

4.3.1 Verlängerung der Mineralölsteuererleichterung und der Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe

Mit der Verlängerung der Mineralölsteuererleichterung sowie der Kompensationsverpflichtung der Treibstoffimporteure bleiben die beiden wesentlichen Anreizsysteme für erneuerbare Treibstoffe erhalten. Somit ist auch nicht mit einem Einbruch des Absatzes von biogenen Treibstoffen zu rechnen.

Weil die Mineralölbranche seit 2014 Investitionen im zwei bis dreistelligen Millionenbereich für die Beimischung von biogenen zu fossilen Treibstoffen getätigt und gleichzeitig Handelsbeziehungen mit inländischen Importeuren oder direkt mit ausländischen Produzenten oder Handelsfirmen aufgebaut hat, und zudem ein Nachfrageanstieg mit Inkrafttreten der Totalrevision des CO₂-Gesetzes antizipiert wird, dürfte der Absatz von biogenen Treibstoffen auch bei einer Regulierungslücke wohl zurückgehen, nicht aber vollständig zum Erliegen kommen. Zu gross ist die Gefahr, dass die in Europa immer mehr nachgefragten nachhaltigen biogenen Treibstoffe andere Abnehmer finden und sodann nicht mehr auf die entsprechend gefragten Quellen zurückgegriffen werden kann. Zudem wurde die Infrastruktur entlang der gesamten Lieferkette für den Einsatz der biogenen Treibstoffe mittlerweile aufgebaut.

Wird die potenzielle Regulierungslücke für Kompensationspflichtige geschlossen, so profitieren Kompensationspflichtige zwar nicht vom Aussetzen ihrer Verpflichtung, dafür erhalten die Betreiber von Kompensationsprojekten weiter jährlich Einnahmen aus dem Verkauf von Bescheinigungen. Momentan belaufen sich diese Einnahmen schätzungsweise auf 150 Mio. Franken pro Jahr. Für Betreiber von Kompensationsprojekten, welche auf jährliche Einnahmen aus dem Verkauf der Bescheinigungen angewiesen sind, könnte es ohne Verlängerung zu Liquiditätsengpässen kommen, sollten die Kompensationspflichtigen nach 2020 und vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes keine Bescheinigungen vergüten.

Die Treibstoffkonsumenten sind durch die befristete Verlängerung der Steuererleichterungen sowie durch die Kompensationspflicht zweifach betroffen: Einerseits sieht der Entwurf vor, dass die bis Mitte 2020 erwarteten Steuerausfälle aus der Förderung von biogenen Treibstoffen bis Ende 2028 über eine Erhöhung der Steuersätze von Benzin und Dieselöl ausgeglichen werden müssen. Diese Erhöhung wird über den Tanksäulenpreis an den Endkunden überwältigt. Entscheidet der Bundesrat gestützt auf Artikel 12e des MinöStG eine Anhebung der Steuersätze ab dem 1. Juli 2020, verteuert sich der Literpreis von Benzin- und Dieselöl bis Ende 2028 um ca. 2,6 Rappen. Andererseits wird es notwendig sein, den aktuell von den Treibstoffimporteuren erhobenen Kompensationsaufschlag²⁵ zwischen 1 und 2 Rappen pro Liter Treibstoff zur Finanzierung laufender sowie neuer Kompensationsprojekte weiter zu erheben oder nötigenfalls anzuheben.

²⁵ Der maximal zulässige Kompensationsaufschlag auf Treibstoffe beträgt gemäss geltendem CO₂-Gesetz 5 Rappen pro Liter und wird weitergeführt.

Den Kompensationspflichtigen können bei einer Verlängerung im Jahr 2021 aber nur Emissionsreduktionen aus dem Jahr 2021 angerechnet werden, weil analog zum geltenden Gesetz das Ziel für ein bestimmtes Jahr definiert ist. Dies bedeutet eine Verschärfung der Anforderungen gegenüber dem rechtzeitigen Inkrafttreten der Totalrevision. Diese würde aufgrund einer Periodenbetrachtung zulassen, dass überschüssigen Bescheinigungen aus den Vorjahren genutzt werden können.

4.3.2 Emissionsvorschriften für Fahrzeuge

Ohne die Änderungen in dieser Vorlage würde es mit der Umstellung des Messverfahrens von NEFZ auf WLTP zu einer kalten Verschärfung zu Ungunsten der Hersteller und Importeure kommen. Ohne Reaktion der Importeure auf diese Verschärfung würden sich die Sanktionszahlungen voraussichtlich im höheren dreistelligen Millionenbereich befinden.

4.3.3 CO₂-Abgabe auf Brennstoffe und Verminderungsverpflichtung

Mit der vorgeschlagenen Revision des CO₂-Gesetzes um ein Jahr kann der Bundesrat die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe per 1. Januar 2021 von heute 96 Franken pro Tonne CO₂ auf 120 Franken anheben, falls die Emissionen aus fossilen Brennstoffen nicht genügend zurückgehen. Der Schwellenwert ist auf Verordnungsstufe festzulegen. Mit der Totalrevision wäre dies frühestens auf 1. Januar 2022 möglich.

Für die Wirtschaft relevant ist zudem, dass die Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtungen verlängert und linear weitergeführt wird. Ohne Revision des CO₂-Gesetzes käme es für die Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung zu einer finanzieller Mehrbelastung aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe von rund 154–193 Mio. Franken.²⁶ Diese zusätzlichen Einnahmen werden jedoch an die Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt.

Bezüglich Beratertätigkeit von privaten Organisationen wie EnAW und act hätte eine Regulierungslücke keine grösseren Auswirkungen. Die Zielvereinbarungen der Unternehmen laufen auch ohne Revision des CO₂-Gesetzes weiter, da die meisten Unternehmen Verpflichtungen nach kantonalen Grossverbraucherartikeln oder für die Rückerstattung des Netzzuschlags erfüllen müssen. Auch die jährlichen Emissionen werden weiterhin überwacht und in einem Monitoringbericht festgehalten.

Mehraufwand in Form von zusätzlichen Beratungsarbeiten für die Organisationen entstände dann, wenn die Verminderungsverpflichtung für das Jahr 2021 nicht standardisiert weitergeführt würde.

²⁶ Unter der Annahme von CO₂-Emissionen analog 2017 durch Unternehmen mit Verminderungsverpflichtungen von rund 1,61 Mio. Tonnen CO₂ (ohne geogene Emissionen) zu CO₂-Preisen von 96 oder 120 CHF/Tonne CO₂.

4.3.4 Emissionshandelssystem

Die Weiterführung des Emissionshandelssystems gibt den betroffenen Unternehmen Planungssicherheit. Gegenüber einem Szenario, in dem die Totalrevision rechtzeitig in Kraft tritt, ändert sich für die EHS-Unternehmen nichts, weil das EHS nach 2020 ohnehin kompatibel mit dem EU EHS weiterentwickelt werden muss, damit die im Abkommen mit der EU vereinbarte Äquivalenz gewährleistet bleibt.

Ohne Revision des CO₂-Gesetzes würden auch die ins EHS eingebundenen Betreiber von Anlagen CO₂-Abgabe pflichtig. Zudem könnte dies zur Folge haben, dass das Abkommen mit der EU ausgesetzt oder gar gekündigt wird. Für diese Unternehmen wären erhebliche finanzielle Mehrbelastungen zu erwarten, obwohl der CO₂-Ausstoss aus Brennstoffen – für welchen die CO₂-Abgabe fällig würde – nur rund ein Drittel der Gesamtemissionen ausmacht (auf geogenen Emissionen und Prozessemissionen wird die CO₂-Abgabe nicht erhoben). Insgesamt wären mit einem finanziellen Mehraufwand aus der CO₂-Abgabe von rund 161–200 Mio. Franken²⁷ für 2021 zu rechnen, welche ebenfalls rückverteilt würden.

Für die Luftfahrzeugbetreiber hingegen bestünden ohne Revision des CO₂-Gesetzes keinerlei Pflichten mehr.

4.4 Vollzugstauglichkeit

4.4.1 Verlängerung der Mineralölsteuererleichterung und der Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe

Der Entwurf sieht vor, dass die Steuerausfälle aus der Förderung von biogenen Treibstoffen ab dem 1. Juli 2020 bis Ende 2028 über eine Erhöhung der Steuersätze von Benzin und Dieselöl ausgeglichen werden müssen.

Die Steuerausfälle werden je zur Hälfte auf Benzin und Dieselöl umgelagert. Demzufolge werden die Steuersätze von Benzin und Dieselöl um denselben Rappenbetrag erhöht. Die Steuerausfälle aus Erd- und Flüssiggas als Treibstoff sowie von Biogas als Treibstoff werden je zur Hälfte über Benzin und Dieselöl ausgeglichen. Dafür müssten die Steuersätze von Benzin- und Dieselöl ab dem 1. Juli 2020 um ca. 2,6 Rappen pro Liter erhöht werden.

Alternativ zum erwähnten Ausgleich der Steuerausfälle über den Benzin- und Dieselölsteuersatz könnten die Steuerausfälle anteilmässig nach substituierten Treibstoffen umgelagert werden. Demnach würden beispielsweise Steuerausfälle aus den Steuererleichterungen von Biodiesel (Dieselölsubstitut) über eine Steuersatzerhöhung von Dieselöl ausgeglichen. Da rund $\frac{3}{4}$ der Steuerausfälle von dieselölsubstituierten biogenen Treibstoffen stammen, würde der Dieselölsteuersatz stärker belastet als der Benzinsteuersatz. Von dieser Variante sollte allerdings abgesehen werden, da die Emissionen übergeordnet im Verkehrsbereich reduziert werden sollen. Es ist

²⁷ Unter der Annahme von CO₂-Emissionen analog 2016 durch Betreiber stationärer Anlagen von rund 1,68 Mio. Tonnen CO₂ zu CO₂-Preisen von 96 oder 120 Franken pro Tonne CO₂.

demnach völlig unerheblich, ob eine Reduktion der Emissionen beim Benzin oder beim Dieselöl erzielt wurde.

Die bestehende Vollzugspraxis zur Überprüfung der Einhaltung von ökologischen und sozialen Kriterien bei der Ersuchung von Mineralölsteuererleichterungen wird für 18 Monate verlängert.

Die geltende CO₂-Gesetzgebung verlangt von den Treibstoffimporteuren für das Jahr 2020 eine Kompensationsleistung von 10 Prozent bzw. 1,5 Mio. Tonnen CO₂eq. Wenn sich die Menge der Emissionsreduktionen aus Kompensationsprojekten und den Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung so weiterentwickeln wie bisher, ist davon auszugehen, dass diese ohne biogene Treibstoffe im Jahr 2021 zwischen 0,7 und 1,1 Mio. Tonnen CO₂ reduzieren werden.²⁸ Da die kompensationspflichtigen Treibstoffimporteure zudem für die Erfüllung ihrer Pflicht im Jahr 2020 sowie in Erwartung einer verstärkten Kompensationspflicht vorausschauend für die Zeit nach 2020 regelmässig weitere Kompensationsprojekte lancieren, scheint eine Erhöhung des Kompensationssatzes umsetzbar.

Wird bei den biogenen Treibstoffen das technische Potential (Beimischung von 7 Prozent Biodiesel und 5 Prozent Bioethanol zu fossilen Treibstoffen) ausgeschöpft, können weitere Reduktionen in Höhe von 0,9 Mio. Tonnen CO₂ erzielt werden. Würde das technische Potential von Hydrotreated Vegetable Oils (HVO), das unter Einhaltung der gängigen Normen bei einer Dieselbeimischung von bis zu 50 Prozent liegt, so könnten bis zu 4 Mio. Tonnen CO₂ vermindert werden.

4.4.2 Emissionsvorschriften für Fahrzeuge

Die Zielwerte gemäss geltendem CO₂-Gesetz (95 g CO₂/km für Personenwagen, 147 g CO₂/km für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper) sind auf NEFZ-genehmigte Fahrzeuge ausgerichtet sind. Im Jahr 2021 werden für neue Fahrzeugmodelle jedoch anstelle der NEFZ-Messwerte nur noch die höheren WLTP-Messwerte verfügbar sein. Damit es nicht zu einer kalten Verschärfung zu Ungunsten der Hersteller und Importeure kommt, wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe äquivalente Ziele festlegen, die mit WLTP-gemessenen Werten einzuhalten sind. Angelehnt an die Regelungen der EU (Verordnung (EU) 2019/631) soll die Umrechnung in einem technischen Verfahren vorgenommen werden, sodass vergleichbare Reduktionsleistungen resultieren. Dabei soll insbesondere das Verhältnis von WLTP- zu NEFZ-Messwerten der erstmals zugelassenen Fahrzeuge einfließen. Mit diesem Vorgehen kann auch berücksichtigt werden, dass derzeit noch keine ausreichenden WLTP-Messdaten zur Bestimmung konkreter WLTP-Zielwerte verfügbar sind.

²⁸ Aus Projekten (ohne Treibstoffe) 600 000 bis 900 000 Tonnen CO₂ und aus Übererfüllung von Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung 100 000 bis 200 000 Tonnen CO₂.

4.4.3 CO₂-Abgabe auf Brennstoffe und Verminderungsverpflichtung

Die Ziele der Unternehmen mit bestehender Verminderungsverpflichtung werden bei einer Verlängerung des CO₂-Gesetzes nicht neu ausgehandelt, sondern basierend auf den bestehenden Zielvereinbarungen linear weitergeführt. Damit wird der zusätzliche Vollzugsaufwand für die Unternehmen und für den Bund minimiert.

Das verlängerte Emissionsziel berechnet sich vom bestehenden Ausgangspunkt anhand des linear weitergeführten Reduktionspfads bis zum Endpunkt im Jahr 2021. Der Umfang des verlängerten Massnahmenziels berechnet sich anhand der im Zielvorschlag vorgesehenen Massnahmenwirkung, die so weitergeführt wird, dass bis im Jahr 2021 90 Prozent (statt nur 80 Prozent im Jahr 2020) der Massnahmenwirkung umgesetzt sein müssen.

Bis zur Frist zum Einreichen des Gesuchs auf Verlängerung der Verminderungsverpflichtung am 31. Mai 2021 haben die Anlagebetreiber ihre Monitoringdaten für das Jahr 2020 eingereicht. Sie können deshalb abschätzen, ob sie die Verminderungsverpflichtung um ein Jahr verlängern, oder Ende 2020 abschliessen wollen. Bei einer verlängerten Verminderungsverpflichtung wird deren Einhaltung einmalig Ende 2021 überprüft. Wird auf eine Verlängerung verzichtet, erfolgt die Überprüfung der Zieleinhaltung bereits auf Ende 2020.

Die geltenden Bestimmungen werden, was die Anpassung von Emissionsziel und Massnahmenziel bei Anlagebetreibern im Änderungswesen betrifft, unverändert übernommen. Weitergeführt wird auch die Möglichkeit und der Umfang der Anrechnung von Emissionsminderungszertifikaten an die Erfüllung der Verminderungsverpflichtung.

4.4.4 Emissionshandelssystem für Betreiber von stationären Anlagen

Zur Sicherstellung der Kompatibilität der EHS der Schweiz und der EU sind Anpassungen bei den Ausführungsbestimmungen notwendig. Diese Anpassungen hat der Bundesrat in seiner Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes erläutert.²⁹ Insbesondere betrifft dies die jährliche Absenkung des Caps und die Berechnung der kostenlosen Zuteilung für Betreiber von stationären Anlagen.

Im Einklang mit der EU soll es ausserdem nicht mehr möglich sein, einen Teil der Emissionen durch die Abgabe von Emissionsminderungszertifikaten zu erfüllen. Jedoch können Betreiber von Anlagen nebst Emissionsrechten für Anlagen neu auch Emissionsrechte für Luftfahrzeuge abgeben.

²⁹ BBl 2018 247, 17.071

5.2 Änderung des CO₂-Gesetzes

Die vorgeschlagene Teilrevision des CO₂-Gesetzes steht im Einklang mit dem Recht der EU. Durch die geplante Anpassung des CO₂-Gesetzes soll insbesondere sichergestellt werden, dass die reibungslose Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme auch in der Zeit nach 2020 weiterhin gewährt werden kann.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

6.1.1 Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe

Die Änderung des MinöStG stützt sich auf die Artikel 86 und 131 Absätze 1 Buchstabe e und 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101), die dem Bund die Kompetenz zur Erhebung einer besonderen Verbrauchssteuer auf Treibstoffen geben.

Die Änderung des USG stützt sich auf Artikel 74 Absatz 1 BV, nach dem der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt.

Die Zulassungspflicht, die der Bundesrat bei Bedarf einführen kann, schränkt die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV ein. Diese Einschränkung ist unter den Voraussetzungen von Artikel 36 BV zulässig. Artikel 35d USG stellt die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage dar (Art. 36 Abs. 1 BV). Geschützt werden sollen die ökologischen und sozialen Interessen, welche hinter den Zulassungskriterien stehen. Damit liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse für die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit vor (Art. 36 Abs. 2 BV). Auch das Erfordernis der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) ist gegeben: Die Zulassungspflicht ist geeignet, das Inverkehrbringen von ökologisch und sozial bedenklichen Treib- und Brennstoffen zu unterbinden. Sie kann nur eingeführt werden, wenn das mildere Mittel, d.h. die Kombination Besteuerung/Steuererleichterung nach dem MinöStG nicht mehr funktioniert. Schliesslich ist im Licht der grundlegenden in Frage stehenden Interessen auch die Zweck-Mittel-Relation der Einschränkung gegeben.

6.1.2 Änderung des CO₂-Gesetzes

Die verfassungsmässige Grundlage für das revidierte CO₂-Gesetz bilden die Artikel 74 (Umweltschutz) und 89 (Energiepolitik) BV. Artikel 74 BV verpflichtet den Bund, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Artikel 89 Absatz 3 BV verpflichtet den Bund insbesondere, Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten zu erlassen. Dabei muss er die Entwicklung von Energietechniken fördern, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und

der erneuerbaren Energien. Das CO₂-Gesetz strebt die Eindämmung der Klimaänderung an, welche eine schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne von Artikel 74 BV darstellt.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

6.2.1 Verlängerung der Befristung der Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe

Vereinbarkeit mit GATT/WTO

Die Steuererleichterungen für Erdgas, Flüssiggas und biogene Treibstoffe bezwecken die Reduktion sowohl der Luftschadstoffbelastung in der Schweiz als auch der Treibhausgasbelastung weltweit; damit handelt es sich um eine unilaterale Massnahme zum Schutz (auch) von extraterritorialen Gütern. Die relevanten WTO-Abkommen, vor allem das Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (GATT 1994; SR 0.632.20), regeln die Zulässigkeit von extraterritorialen Massnahmen nicht ausdrücklich. Ebenso wenig hat die Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane diese umstrittene Frage bis anhin geklärt.

Die Förderung der CO₂-neutralen Herstellung von Treibstoffen, mit der die Treibhausgasbelastung vermindert werden soll, bezweckt den Schutz der Erdatmosphäre, die als allgemeines Schutzgut anerkannt ist und unter die Ausnahmebestimmung von Artikel XX Buchstabe g GATT 1994 fällt. Der extraterritoriale Schutz solcher Güter (Global Commons) wird, zumindest in der Literatur, eher als zulässig betrachtet. Trotzdem kann heute nicht abschliessend gesagt werden, ob eine steuerliche Begünstigung von Erd- und Flüssiggas bzw. für biogene Treibstoffe nach den beantragten Artikeln 12a und 12b MinöStG WTO-rechtlich problematisch ist.

Die Frage nach der WTO-Konformität stellt sich insbesondere bezüglich Artikel 12b Absatz 1 MinöStG. In dieser Bestimmung werden ökologischen und soziale Anforderungen gestellt, womit im Ergebnis eine unterschiedliche Behandlung von ansonsten gleichartigen Produkten vorgenommen wird. Diese Ungleichbehandlung stellt einzig auf die Herstellungsmethode und das Herstellungsverfahren ab und fällt damit in den Bereich von sog. «process and production methods» (PPMs). Die relevanten WTO-Abkommen regeln die Zulässigkeit von PPMs nicht. Die WTO-Streitbeilegungsorgane haben PPMs bis anhin in ständiger Rechtsprechung als relevantes Kriterium für eine unterschiedliche steuerliche Behandlung physisch ansonsten gleichartiger Produkte abgelehnt. Während eine günstigere Besteuerung von Erd-, Flüssig- und biogene Treibstoffe gegenüber fossilem Benzin und Dieselöl unter Berufung auf Artikel XX Buchstabe g GATT 1994 eher zulässig sein dürfte, ist eine unterschiedliche Besteuerung aufgrund von ökologischen und sozialen Anforderungen aus WTO-rechtlicher Sicht problematisch.

Für eine möglichst WTO-konforme Ausgestaltung der MinöSt ist zentral, dass eine ungleiche Besteuerung von biogenen Treibstoffen nur dann als rechtmässig zu qualifizieren ist, wenn sie absolut neutral bezüglich Herkunft ausgestaltet ist und ebenso

nicht-diskriminierend angewendet wird. Eine unterschiedliche Besteuerung darf nicht zu einer – auch nicht indirekten – De-facto-Bevorzugung inländischer Produkte führen. Einzige Richtschnur für die konkrete Ausgestaltung muss das Schutzziel der Reduktion der Umweltbelastung sein.

Unilaterale Verpflichtungen

Der Bundesrat ist ermächtigt, zugunsten der Entwicklungsländer allgemeine Präferenzen auf den Zollansätzen des Gebrauchstarifs zum Zolltarifgesetz zu gewähren. Er bestimmt, auf welchen Waren und zugunsten welcher Länder Zollpräferenzen gewährt werden. Er setzt die Zollansätze und gegebenenfalls die Bedingungen fest, unter denen die Zölle ermässigt werden (Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 des Zollpräferenzenbeschlusses, SR 632.91).

6.2.2 Änderung des CO₂-Gesetzes

Das CO₂-Gesetz konkretisiert auf nationaler Ebene die Verpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft, welche die Schweiz mit der Ratifikation der Klimakonvention der Vereinten Nationen und des Übereinkommens von Paris eingegangen ist. Ausserdem wird im teilrevidierten CO₂-Gesetz das Abkommen mit der EU über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme berücksichtigt.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen begründen keine Mehrausgaben, die der Ausgabenbremse unterstehen.

6.4 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Normen in der Form des Bundesgesetzes.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 164 Absatz 2 BV legt fest, dass das Bundesgesetz die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vorsehen kann, soweit die Verfassung dies nicht ausschliesst. Die Delegationsnorm hat Gegenstand, Umfang und Leitlinien der delegierten Regelung zu umschreiben. Solche Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind im Folgenden erläutert.

6.5.1 Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Art. 12b Abs. 3

Die Umsetzung eines Kriteriums zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit ist mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Das Gesetz kann diese Anforderung deshalb zum heutigen Zeitpunkt nicht einführen. Es beschränkt sich aus diesem Grund darauf, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, das Kriterium zu einem späteren Zeitpunkt einzuführen.

Art. 12b Abs. 4

Mit der Delegation der Kompetenz zur Festsetzung des Umfangs der Steuererleichterung an den Bundesrat schafft das Gesetz die notwendige Flexibilität, damit die Marktentwicklung berücksichtigt und ungewollte Subventionen durch die Steuererleichterung vermieden werden können.

Art. 12c Abs. 4

Das Gesetz gibt dem Bundesrat die Kompetenz, eine Vereinfachung des Prüfungsverfahrens vorzusehen, sofern die Einhaltung der Anforderungen gewährleistet ist.

Art. 12e Abs. 2

Die fiskalische Förderung von umweltschonenden Treibstoffen soll für den Bundeshaushalt ertragsneutral sein. Deshalb werden die Mindereinnahmen durch eine höhere Besteuerung des Benzins und des Dieselöls ausgeglichen. Um die Ertragsneutralität zu gewährleisten, passt der Bundesrat die Steuersätze von Benzin und Dieselöl periodisch den Mengenentwicklungen an.

6.5.2 Änderung des CO₂-Gesetzes

Art. 3 Abs. 1bis

Der Bundesrat kann Zwischenziele für einzelne Sektoren auf dem Weg zur Erreichung des Verminderungsziels festlegen. Das Gesetz delegiert diese Kompetenz an den Bundesrat, damit dieser kurzfristigen Entwicklungen und den technologischen Fortschritt berücksichtigen kann. Voraussichtlich wird sich der Bundesrat dabei an einem linearen Absenkpfad zwischen 2010 und 2030 orientieren.

Art. 10 Abs. 4

Der neue Absatz 4 stellt klar, dass die bisherigen Zielwerte nach den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels auf NEFZ-genehmigte Fahrzeuge ausgerichtet sind. Damit es nicht zu einer kalten Verschärfung zu Ungunsten der Hersteller und Importeure kommt, gibt dieser Absatz vor, dass der Bundesrat diese Zielwerte um die Auswirkung des neuen Messverfahrens WLTP auf die CO₂-Messwerte korrigiert und auf Verord-

nungsstufe äquivalente Ziele festlegt, die mit WLTP-gemessenen Werten einzuhalten sind. Unter die Delegationskompetenz fällt auch die Festlegung des Umrechnungsverfahrens der Zielwerte. Angelehnt an die Regelungen der EU (Verordnung (EU) 2019/631) soll die Umrechnung in einem technischen Verfahren vorgenommen werden, sodass vergleichbare Reduktionsleistungen resultieren. Dabei soll insbesondere das Verhältnis von WLTP- zu NEFZ-Messwerten der erstmals zugelassenen Fahrzeuge einfließen. Mit diesem Vorgehen kann auch berücksichtigt werden, dass derzeit noch gerade keine ausreichenden WLTP-Messdaten zur Bestimmung konkreter WLTP-Zielwerte verfügbar sind.

Art. 18 Abs. 1

Die Festlegung des Cap ist eine technische Aufgabe und soll unter Berücksichtigung der Regeln in der EU festgelegt werden. Deshalb ist die Delegation an den Bundesrat sinnvoll. Er berücksichtigt dabei das Reduktionsziel nach Artikel 3 sowie vergleichbare internationale Regelungen.

Art. 48a Abs. 2

Da die internationalen Anforderungen an Emissionsminderungsbescheinigungen unter dem Übereinkommen von Paris noch ausgehandelt werden müssen, ist noch unklar, ob die unter dem Kyoto-Protokoll geläufigen Emissionsminderungszertifikate bezüglich den Anforderungen noch genügen. Deshalb erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Übertragbarkeit von Emissionsminderungszertifikaten auf Verordnungsstufe einzuschränken.

6.5.3 Änderung des Umweltschutzgesetzes

Art. 35d Abs. 1 und 3

Da unter den gegebenen Marktverhältnissen die sofortige Einführung einer Zulassungsregelung unverhältnismässig wäre, verzichtet das Gesetz darauf, die biogenen Treib- und Brennstoffe schon heute einer Zulassungspflicht zu unterstellen. Sollten sich die Marktverhältnisse jedoch dahingehend ändern, dass grosse Mengen an biogenen Treib- und Brennstoffen in Verkehr gebracht werden, die den gesetzlich vorgesehenen ökologischen und sozialen Anforderungen nicht entsprechen, kann der Bundesrat eine Zulassungspflicht einzuführen. Damit kann dieser schnell auf die beschriebenen Änderungen der Marktverhältnisse reagieren. Zudem überträgt das Gesetz dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass der für die Umsetzung der Zulassungspflicht notwendigen Vorschriften.

