

Evaluation der Wirksamkeit der CO₂-Sanktionen für neue Personen- und Lieferwagen

Bundesamt für Energie

Das Wesentliche in Kürze

Bis 2020 sieht das CO₂-Gesetz eine Reduktion der im Inland emittierten Treibhausgase um mindestens 20 % gegenüber dem Stand 1990 vor. Die vom Bundesrat ergriffene Massnahme der CO₂-Emissionsvorschriften ist Teil der Anstrengung, Treibhausgasemissionen zu verringern. 2020 machte der Strassenverkehr rund 40 % der gesamten CO₂-Emissionen der Schweiz aus. Die Massnahme setzt Anreize für Fahrzeugimporteure, damit diese emissionschwächere Fahrzeuge anbieten. Dazu werden individuell berechnete Emissionszielvorgaben für die importierten Fahrzeuge auferlegt. Bei einer Überschreitung dieses Wertes wird eine Sanktion fällig. Die gezahlten Sanktionssummen sind seit 2018 stark gestiegen. Sie beliefen sich 2021 auf 28 Millionen Franken. Die Vollzugsaufwände sind seit 2012 konstant. Sie beliefen sich 2020 auf rund 1 % der Sanktionseinnahmen.

Die Erfolgskontrolle der Massnahme des Bundesamtes für Energie (BFE) basiert auf der jährlichen Durchschnittsemission aller neuzugelassener Fahrzeuge. Trotz einer sichtbaren Absenkung wurden die gesetzten Ziele nicht erreicht.¹ Dies gefährdet die Erreichung des übergeordneten Ziels der CO₂-Gesetzgebung, wonach die Erderwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius beschränkt werden soll.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit der CO₂-Sanktionen für neue Personen- und Lieferwagen evaluiert. Sie kommt zum Schluss, dass die Massnahme eine begrenzte Wirksamkeit hat. Teilweise ist die Massnahme kontraproduktiv, beispielsweise beim Einbezug des Gewichts in die Berechnungsgrundlage. Er schafft Anreize für den Import schwererer Fahrzeuge. Es fehlen zusätzlich wirksame und notwendige Anreize, die beim Konsumenten ansetzen. Die EFK macht dem BFE vier Empfehlungen, welche die CO₂-Verordnung betreffen. Ebenso hält sie das für die CO₂-Gesetzgebung federführende Amt für Umwelt (BAFU) an, die entsprechenden Vorschläge des BFE zu berücksichtigen.

Keine Wiedereinführung von Übergangserleichterungen

Mit der Einführung der CO₂-Sanktion galten von 2012 bis 2015 Übergangserleichterungen bei der Berechnung der massgebenden CO₂-Emission einer Importflotte. Sie hatten das Ziel, den finanziellen Effekt auf die Importeure temporär zu reduzieren, um dem Markt Zeit zu geben, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Diese Erleichterungen wurden 2020 vorübergehend wiedereingeführt, obwohl sich der Markt inzwischen stark an die Massnahme angepasst hatte. Die erneuten Erleichterungen und deren Ausgestaltung laufen der Wirksamkeit der Massnahmen somit entgegen. Die EFK empfiehlt deshalb, von zukünftigen Wiedereinführungen von Übergangserleichterungen abzusehen.

¹ Vgl. «Vollzug der CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen 2021».

Der Einbezug des Gewichts in die Berechnungsformel setzt Fehlanreize

Das Fahrzeuggewicht hat Auswirkungen auf die Höhe der Zielvorgabe einer Flotte. Bei dessen Überschreitung sind Sanktionen zu entrichten. Schwerere Importflotten müssen dabei höhere Zielvorgaben erreichen. Elektro- und Hybridfahrzeuge sind per se schwerer (Gewicht der Batterien bzw. doppelter Antrieb), wodurch die Zielvorgaben steigen, ohne dass die Durchschnittsemission der Flotte erhöht wird. Dies setzt Anreize dagegen, leichtere Elektro- bzw. Hybridfahrzeuge zu importieren. Die EFK empfiehlt daher, den Ausschluss dieses Fahrzeugsegments aus der Berechnung des Durchschnittsgewichts der Flotten. Das Berechnungssystem basiert ebenso auf dem zwei Jahre zuvor erhobenen Durchschnittsgewicht aller neuimportierter Fahrzeuge. Dadurch, dass das Gewicht des Fahrzeugparks der Schweiz kontinuierlich steigt, steigen auch die individuellen Zielvorgaben für Importflotten. Dies entspricht einer nicht intendierten Erleichterung für Importflotten und setzt den Anreiz, laufend schwerere Fahrzeuge zu importieren. Die EFK empfiehlt darum, den Einbezug eines Referenzgewichtes so auszugestalten, dass dieser Effekt vermieden wird.

Fehlkonstellationen durch die Übernahme des EU-Modells

Die Schweiz hat die Sanktionshöhe analog zur Europäischen Union festgesetzt. Damit ist der Schweizer Markt für die Importeure stark emittierender Fahrzeuge zumindest nicht attraktiver als das europäische Umland. Die Massnahme kann so jedoch nur einen geringen Effekt auf die Nachfrage entfalten. Die EFK hat festgestellt, dass die Sanktion dafür zu gering ausfällt. Importeure können sie durch die im Vergleich zum Ausland hohe Schweizer Kaufkraft auf die Konsumenten übertragen.

Ein Blick in die europäischen Nachbarländer zeigt auch, dass die Massnahme in erfolgreichen Ländern durch Anreize für die Konsumenten ergänzt wird. Einmalige Abgaben bei der Zulassung oder die emissionsbasierte Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer sind dabei zielführend. Ähnliche Massnahmen werden in der Schweiz nur in wenigen Kantonen und in einem geringen Umfang umgesetzt.

Emissionen im Realbetrieb müssen weiter beobachtet werden

Die Schweiz hat 2021 ein neues Messverfahren zur Bestimmung der CO₂-Emission eines Fahrzeugtyps übernommen. Im Vergleich zu vorher werden dadurch die Abweichungen zwischen Test- und Realbetrieb ungefähr halbiert, was die EFK begrüsst. Mit der Einführung des neuen Messverfahrens ging allerdings eine Erhöhung des Zielwertes einher. Die EFK wertet hier die geplante zeitnahe Absenkung des Zielwertes positiv.

Es ist absehbar, dass in Zukunft die gemessenen von den realen Emissionen wieder abweichen werden. Der Entwurf des neuen CO₂-Gesetzes sieht hier regulative Handlungsmöglichkeiten vor. Die EFK empfiehlt die Einführung eines konkreten Schwellenwertes für die Abweichung, ab dem entsprechende Massnahmen ergriffen werden müssen.