

## Evaluation der Lenkungswirkung des Emissionshandelssystems Bundesamt für Umwelt

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die CO<sub>2</sub>-Abgabe wird seit 2008 als Lenkungsabgabe auf Brennstoffe erhoben. Sie hat das Ziel, den sparsamen Umgang mit fossilen Brennstoffen zu fördern. Zwei Drittel des jährlichen Abgabeertrags von rund einer Milliarde Franken werden an die Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt. Rund ein Drittel fliesst in das Gebäudeprogramm und den Technologiefonds.

Treibhausgasintensive ortsfeste Produktionsanlagen können sich aufgrund von Ausnahmeregelungen von der Abgabe befreien lassen. Die Befreiung wurde als Massnahme eingeführt, damit die CO<sub>2</sub>-Abgabe keine Arbeitsplätze in der Schweiz gefährdet, insbesondere durch Produktionsverlagerung ins Ausland. Abgabebefreite Firmen müssen im Gegenzug entweder am Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) teilnehmen oder eine Verminderungsverpflichtung mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) eingehen (nonEHS-Bereich). Auf 51 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Brennstoffen wird die Abgabe erhoben. Rund 33 Prozent sind im EHS reguliert und 16 Prozent stammen von Unternehmen mit einer Zielvereinbarung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wollte mit dieser Evaluation feststellen, inwiefern es wegen der Abgabebefreiung grosser CO<sub>2</sub>-Emittenten zu Wirkungsverlusten beim Gesetz auf Brennstoffe kommt. Im Fokus der Untersuchung standen das EHS und die Beurteilung der aktuell vorhandenen Anreize für die teilnehmenden Unternehmen zur Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses.

### **Schweizer Emissionshandelssystem schafft kaum Reduktionsanreize**

Das EHS basiert auf der Grundidee, dass Firmen mit tiefen Kosten für die Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses die Reduktionsleistung jener Betriebe übernehmen, für welche dies sehr teuer wäre. Dementsprechend bietet das EHS die Plattform für den Handel der vorhandenen Emissionsrechte unterhalb der vorgegebenen Obergrenze an. Die effektive Handelstätigkeit im EHS in den ersten drei Jahren der Verpflichtungsperiode 2013–2020 ist allerdings gering. In ihrer Analyse der aktuellen Funktionsweise des EHS ist die EFK auf eine Reihe regulatorischer Schwachstellen gestossen, die dessen Wirkung infrage stellen.

Die hohe Anzahl kostenlos zugeteilter Emissionsrechte in Kombination mit den aktuell tiefen Emissionsrechteteilen schaffen wenig Reduktionsanreize für die Teilnehmer des EHS. Dazu kommt, dass durch den unerwarteten Produktionsausfall der Raffinerie Tamoil, als drittgrössten CO<sub>2</sub>-Emittenten der Schweiz, in der aktuellen Verpflichtungsperiode genügend Emissionsrechte vorhanden sind. Für die EHS-Teilnehmer fällt damit der CO<sub>2</sub>-Reduktionsdruck praktisch weg. Verstärkt wird diese Situation durch die Anrechenbarkeit ausländischer Emissionszertifikate. Selbst wenn ab 2017 keine zusätzlichen Emissionsrechte mehr versteigert würden, reicht die bereits verteilte Menge aus, um den Bedarf der unter der Obergrenze erlaubten Emissionen bis 2020 zu decken.

Des Weiteren sehen sich die Firmen mit Planungsunsicherheiten konfrontiert. Dazu gehören beispielsweise Veränderungen der Emissionsrechteteile im Zuge einer Verknüpfung der EHS der Schweiz und der EU sowie offene Fragen beim Anspruch auf Härtefall-Lösungen oder beim Übertrag ungenutzter Emissionsrechte auf die neue Verpflichtungsperiode.



Die EFK empfiehlt dem BAFU, auf Gesetzesebene einen geeigneten Steuerungsmechanismus vorzuschlagen, mit welchem auf Über- bzw. Unterversorgung des Marktes reagiert werden kann und ungenutzte Emissionsrechte dem System entzogen werden können.

### **Alleingang zu überdenken**

Das Schweizer EHS ist in Bezug auf das Handelsvolumen das kleinste weltweit. Der Produktionsausfall einzelner grosser Emittenten oder starke Produktionsschwankungen können ein kleines System in seiner emissionsvermindernden Wirksamkeit stark beeinträchtigen. Zudem ist ein Grossteil der EHS-Firmen dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund erscheint die angestrebte Verknüpfung des Schweizer mit dem europäischen EHS nachvollziehbar und sinnvoll.

Sollte sich diese Verbindung jedoch nicht innerhalb nützlicher Frist realisieren lassen, empfiehlt die EFK dem BAFU Alternativen zu einem Alleingang des Schweizer EHS zu prüfen.

### **Rückverteilung der CO<sub>2</sub>-Abgabe an Abgabebefreite fragwürdig**

Auch die von der CO<sub>2</sub>-Abgabe befreiten Firmen profitieren in der Verpflichtungsperiode 2013–2020 entsprechend ihrer Lohnsumme von der Rückverteilung der CO<sub>2</sub>-Abgabe, obwohl sie selber keine Beiträge dazu leisten. Diese Rückverteilungsbeträge sind teilweise bedeutend. In einigen Fällen werden sie die Kosten für den Kauf von Emissionsrechten bis 2020 zu 100 Prozent decken.

Die EFK empfiehlt dem BAFU eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, die die Rückverteilung an abgabebefreite Firmen künftig ausschliesst.

Die Statistik erlaubt beim Brennstoffverbrauch zurzeit keine Beurteilung des Reduktionsbetrags nach den drei Massnahmen CO<sub>2</sub>-Abgabe, EHS-Teilnahme oder Verminderungsverpflichtung (nonEHS). Zudem erschweren verschiedene Referenzsysteme eine transparente Abschätzung der effektiven Reduktionsleistungen.

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die effektiven Treibhausgasemissionen aus Brennstoffen im Anwendungsbereich der einzelnen Instrumente transparenter auszuweisen und den Zielvorgaben gegenüberzustellen.