



Wirkungsverluste durch Ausnahmeregelungen bei der CO₂-Abgabe

Konzept für eine Evaluation des Schweizer
Emissionshandelssystems

Kurzversion zuhanden der FinDel und zur Publikation



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15389.810.00472.005
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. + 41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)



Inhaltsverzeichnis

1	Ziel der Evaluation	4
2	Fragestellungen	4
3	Themenabgrenzung	6
4	Vorgehen und Zeitplan	6
Anhang 1:	Rechtsgrundlagen und Vorstösse	7
Anhang 2:	Bibliographie	8



1 Ziel der Evaluation

Die CO₂-Abgabe wird seit 2008 im Sinne einer Lenkungsabgabe auf Brennstoffe erhoben, mit dem Ziel, den sparsamen Umgang mit fossilen Brennstoffen zu fördern. Zwei Drittel des jährlichen Abgabbeertrags von ca. einer Milliarde Franken werden an Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt. Rund ein Drittel fliesst in das Gebäudeprogramm und den Technologiefonds.

Energieintensive Unternehmen können sich aufgrund einer „Ausnahmeregelung“ befreien lassen, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen. Die Befreiung wurde als flankierende Massnahme eingeführt, damit die CO₂-Abgabe keine Arbeitsplätze in der Schweiz gefährdet, beispielsweise durch Produktionsverlagerung ins Ausland. CO₂-abgabebefreite Unternehmen müssen entweder am Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) teilnehmen oder eine Verminderungs-verpflichtung ihres CO₂-Ausstosses mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) eingehen (nonEHS-Unternehmen).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) will mit einer Evaluation feststellen, ob es aufgrund der Abgabebefreiung grosser Emittenten zu Wirkungsverlusten bei der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe kommt. Untersucht werden die Unternehmen, die gegenwärtig am EHS teilnehmen. Im Fokus der Untersuchung steht die Beurteilung der aktuell vorhandenen Anreize zur Verminderung des CO₂-Ausstosses dieser Unternehmen.

2 Fragestellungen

Im Zentrum der Evaluation stehen drei Hauptfragestellungen:

Hauptfragestellung 1: Wie gut funktionierte der Handel im Schweizer Emissionshandelssystem EHS bisher?

Seit 2013 nehmen 36 juristische Unternehmen am Schweizer EHS teil. Bis 2020 müssen in der Schweiz nur 5 % der benötigten Emissionsrechte ersteigert werden. Die restlichen 95 % werden den EHS-Unternehmen kostenlos zugeteilt. Die Hälfte der Unternehmen musste bisher keine Emissionsrechte ersteigern, da sie mehr kostenlose Rechte zugeteilt erhalten als sie abgeben müssen.

Im Fokus der Analyse stehen somit die individuellen Zuteilungsmengen, die Kosten für den Handel mit Emissionsrechten sowie der Einfluss des Energiegesetzes (Netzzuschlag) und der kantonalen Grossverbraucherartikel auf die Handelstätigkeit der Unternehmen.

Unterfragestellungen:

- 1.1 Welche Gründe erklären die tiefe Handelstätigkeit seit 2013?
- 1.2 Beruht die kostenlose Zuteilung der Emissionsrechte auf einer adäquaten und geprüften Grundlage?
- 1.3 In welchem Umfang sind die Kosten für die Emissionsrechte eine wichtige Entscheidungsgrösse für die teilnehmenden Unternehmen?
- 1.4 Welchen Einfluss haben der Netzzuschlag oder der Grossverbraucherartikel der Kantone auf die Emissionsreduktionsbemühungen von EHS-Unternehmen?

Hauptfragestellung 2: Schafft das Schweizer EHS unter den aktuellen Umständen die beabsichtigten Anreize, um den CO₂-Ausstoss zu senken?

Da der Markt des Schweizer EHS klein ist, können einzelne Teilnehmer den Handel mit Emissionsrechten bedeutend beeinflussen. Der aktuelle Betriebsunterbruch der Ölraffinerie Tamoil im Unterwallis, beispielsweise, reduziert die Nachfrage nach Emissionsrechten massiv. Die geplante Verknüpfung des Schweizer mit dem europäischen EHS ist ungewiss angesichts der durch die Masseneinwanderungsinitiative blockierten Verhandlungen mit der EU.

Ein Preiszerfall der Emissionsrechte analog zur EU ist ein wahrscheinliches Risikoszenario. Mit einem stetig sinkenden Preis werden Investitionen in emissionsärmere Technologien weniger attraktiv und die Lenkungswirkung des Instrumentes als Ganzes wird beeinträchtigt. Insofern stellt sich die Frage nach einer Angebotssteuerung der Emissionsrechte im EHS.

Unterfragestellungen:

- 2.1 Bei welchem Preisniveau ist von einer lenkenden Wirkung hinsichtlich der Emissionsreduktion auszugehen?
- 2.2 Lässt die aktuelle Rechtslage einen Eingriff in das EHS zur Angebotssteuerung zu?
- 2.3 Bestehen Gründe der Gesetz- und Verhältnismässigkeit gegenüber den Unternehmen in den Massnahmen EHS, nonEHS und CO₂-Abgabepflicht, welche für oder gegen eine Angebotssteuerung im EHS sprechen
- 2.4 Welche Folgen für die Schweizer Klimapolitik sind zu erwarten, wenn die Anbindung des schweizerischen EHS an das europäische EHS nicht umgesetzt werden kann?

Hauptfragestellung 3: In welchem Verhältnis stehen Reduktionsleistung und Abgabelast der EHS-Unternehmen im Vergleich mit den abgabepflichtigen und den nonEHS-Unternehmen?

Sowohl die Verminderungsverpflichtung für nonEHS-Unternehmen als auch die Teilnahme am EHS stellen CO₂-emissionsvermindernde Massnahmen dar, welche zur Befreiung der CO₂-Abgabe berechtigen. Mit dem Systemwechsel für die Periode 2013–2020 erhielten die abgabebefreiten Unternehmen neu ebenfalls Gelder aus der Rückverteilung der CO₂-Abgabe. Diese Rückverteilungsbeträge sind de facto „Gratisbeträge“ zusätzlich zur Abgabebefreiung. Mit künftigen Erhöhungsschritten der CO₂-Abgabe nehmen die ausbezahlten Mittel aus der Rückverteilung zu.

Reduktionsleistungen der CO₂-Emissionen und Abgabelasten der EHS-Unternehmen sollen deshalb einander gegenübergestellt und anschliessend mit jenen der abgabepflichtigen Unternehmen und der abgabebefreiten nonEHS-Unternehmen verglichen werden.



Unterfragestellungen

- 3.1 Wie hoch ist die finanzielle Belastung des EHS inkl. Rückverteilung für die teilnehmenden Unternehmen?
- 3.2 Welche Auswirkungen auf die finanzielle Belastung der EHS-Unternehmen hätten künftige Erhöhungsschritte der CO₂-Abgabe angesichts steigender Rückverteilungsbeträge?
- 3.3 Inwiefern kann es in der aktuellen Periode 2013–2020 zu einer Übervorteilung der EHS-Unternehmen im Vergleich mit der Abgabelast und Reduktionsleistung der nonEHS- und abgabepflichtigen Unternehmen kommen?

3 Themenabgrenzung

Aus folgenden Gründen wurde der Evaluationsgegenstand auf das EHS eingegrenzt:

- Das BAFU und das Bundesamt für Energie (BFE) haben kürzlich bei den nonEHS-Unternehmen eine Reihe von Evaluationen (inkl. Wirkungen der Verminderungsverpflichtungen) durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben.
- Der Bereich EHS ist bisher wenig evaluiert worden (Komplementarität).
- Der Bereich EHS ist relevant. Er umfasst über 25 % des CO₂-Ausstosses, aber nur rund 36 juristische Unternehmen (gem. Unternehmensbegriff CO₂-Gesetz: 55 Unternehmen).
- Das EHS funktioniert aufgrund des Ausschlusses der Schweiz vom europäischen EHS (Masseneinwanderungsinitiative) im Moment nicht wie vorgesehen. Die Auswirkungen sind weitgehend unbekannt.

4 Vorgehen und Zeitplan

Die Fragestellungen werden durch die Kombination von vier Methoden-Modulen beantwortet. Die Dokumentenanalyse (Modul 1) und die Experten-Interviews (Modul 2) dienen der Vertiefung in den Evaluationsgegenstand und der Beschaffung und Auswertung vorwiegend qualitativer Informationen. Mittels Datenanalysen und Hochrechnungen (Modul 3) werden CO₂-Reduktionsmassnahmen und -Abgabelasten der betroffenen Unternehmen und deren Handelstätigkeit im EHS quantitativ erhoben. Durch Fallstudien (Modul 4) bei ausgewählten EHS-Unternehmen werden die Ergebnisse aus den Modulen 1–3 plausibilisiert.

Die Kernergebnisse der Evaluation sollen Mitte 2016 vorliegen, um mit dem BAFU im Hinblick auf die Vernehmlassung des revidierten CO₂-Gesetzes besprochen werden zu können. Der Berichtsentwurf zur Stellungnahme durch das BAFU ist für Oktober 2016 vorgesehen. Nach der Behandlung durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte soll der Bericht im Februar 2017 publiziert werden.

Mit Blick auf das laufende Vernehmlassungsverfahren zur Revision des CO₂-Gesetzes will die EFK mit der Publikation des Konzepts transparent über die laufende Evaluation informieren.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Vorstösse

Rechtstexte

641.71 – Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) vom 23. Dezember 2011 (Stand 1. Januar 2013)

641.711 – Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung) vom 30. November 2012 (Stand 1. Mai 2015)

730.0 – Energiegesetz (EnG) vom 26. Juni 1998 (Stand 1. Mai 2014)

730.01 – Energieverordnung (EnV) vom 7. Dezember 1998 (Stand 1. Januar 2016)

641.61 – Mineralölsteuergesetz (MinöStG) vom 21. Juni 1996 (Stand 1. Januar 2012)

641.611 – Mineralölsteuerverordnung (MinöStV) vom 20. November 1996 (Stand 1. Januar 2015)

Parlamentarische Vorstösse (keine abschliessende Aufzählung)

15.4067 – Interpellation: Auswirkungen der geplanten Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Wirtschaft und Bevölkerung; NR A. Röstli, 25.09.2015 / Antwort BR 04.11.2015

15.3545 – Motion: Bürokratieabbau. Allen Unternehmen die Befreiung von der CO₂-Abgabe ermöglichen; FDP-Liberale Fraktion, 10.06.2015 / Stellungnahme BR 02.09.2015

15.3544 – Bürokratieabbau. Emissionshandelssystem EHS nur noch auf freiwilliger Basis (Motion FDP-Liberale Fraktion)

15.3152 – Interpellation: Schliessung der Raffinerie im Wallis. Auswirkungen auf die CO₂-Bilanz; SR R. Imoberdorf, 17.03.2015 / Antwort BR 22.04.2015

15.3241 – Motion. CO₂-Verordnung. Grundlagen für eine Umsetzung der Härtefallregelung ohne Willkür; NR T. de Courten, vom 19.03.2015 / Antwort BR 13.05.2015 / noch nicht behandelt

14.4190 – Interpellation: Härtefallregelung der CO₂-Verordnung. Die Zwischenlösung zum Emissionshandel ist nicht ausreichend; NR T. de Courten, vom 11.12.2014 / Antwort BR 25.02.2015

14.3471 – Interpellation: Benachteiligung der Schweizer Industrie durch horrenden Preise für Emissionsrechte; SR R. Imoberdorf, 18.06.2014 / Antwort BR 27.08.2014

14.3033 – Dringliche Interpellation: Offene Fragen nach der Aufnahme von Artikel 121a in die Bundesverfassung; SP-Fraktion. 05.03.2014 / Antwort BR 14.03.2014

13.3901 – Motion: Stopp der steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs; NR N. Masshardt, 27.09.2013 / 25.09.2015 abgeschrieben

12.400 – Parlamentarische Initiative: Freigabe der Investitionen in erneuerbare Energien ohne Bestrafung der Grossverbraucher; Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR; Nationalrat



Botschaften

09.067 – Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative „Für ein gesundes Klima“) vom 26. August 2009

Anhang 2: Bibliographie

BFE (2015): Pflichtenheft für eine Evaluation der Zielvereinbarungen, 06.11.2015, Bern

Infras (2011): Machbarkeitsstudie zur Wirkungsanalyse der CO₂-Lenkungsabgabe, 29.04.2011 im Auftrag des BAFU

EFV, BFE, BAFU (2015): Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem KELS, Ergebnisbericht der Vernehmlassung 28.10.

Rütter Soceco, Infras (2015): Abfederungsmassnahmen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen im Rahmen eines Klima- und Energielenkungssystems, Schlussbericht 13.05.2015 im Auftrag von BFE und EFV

Infras (2015): Zielvereinbarungen nach 2020 (Auslegeordnung Teil B), Entwurf internes Arbeitspapier 19.06.2015 im Auftrag des BFE

EcoPlan, EPFL, FHNW (2015): Wirkungsabschätzung CO₂-Abgabe (Top-Down-Ansatz mit Zeitreihenanalyse und Gleichgewichtsmodell), Entwurf Synthesebericht 16.11.2015 im Auftrag des BAFU im Rahmen der Evaluation der CO₂-Abgabe gem. Art. 40 CO₂G

TEP Energy, Rütter Soceco (2015): Wirkungsabschätzung CO₂-Abgabe (Bottom-up-Ansatz mit Direktbefragungen auf Unternehmensstufe), Entwurf Schlussbericht 11.12.2015 im Auftrag des BAFU im Rahmen der Evaluation der CO₂-Abgabe gem. Art. 40 CO₂G

Prüfungen der EFK

Prüfung 14241, Markus Künzler (FB4): Prüfung der Sicherheit der Informatikanwendung der CO₂-Handelsplattform 2014 sowie der Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsentscheids

Prüfung 15375, Thomas Christen (FB1): Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Projekte zur Kompensation bei CO₂-Ausnahmen

Laufende Studien

BAFU (2015): Einladung zur Offertstellung „Kriterien für die Befreiung von der CO₂-Abgabe ohne Teilnahme am Emissionshandel“, Abteilung Klima, 30.11.2015, Bern

BFE (2015): Pflichtenheft für eine Evaluation der Zielvereinbarungen, 06.11.2015, Bern