



Eidgenössische Finanzverwaltung
Ökonomische Analyse und Beratung
Dr. Martin Bauer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zürich, 13. Dezember 2013

Stellungnahme der Schweizerischen Energie-Stiftung SES zur Konsultation zum Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem/ Varianten eines Energielenkungssystems

Sehr geehrter Herr Bauer

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Bernhard Piller
Projektleiter Schweizerische Energie-Stiftung SES

Vorbemerkungen

Zu den von Ihnen gemachten Vorschlägen zeigen wir uns in verschiedenen Punkten recht flexibel. Denn letztlich geht es der Schweizerischen Energie-Stiftung SES um die Erreichung von Umweltzielen. Bei der finanziellen Steuerung des Umweltverhaltens und der Verwendung der generierten Mittel gibt es verschiedene Wege, die zu diesen Zielen führen. Wir sind deshalb gerne bereit, zusammen mit Ihnen Lösungen zu suchen, die mehrheitsfähig sind.

Die Ökologisierung des Abgabe- und Steuersystems entspricht einer alten Forderung der SES. Wir sind überzeugt, dass es hier win-win-Situationen gibt und helfen wird, Umweltziele ohne Bürokratie zu erreichen. Deshalb fordern wir Lenkungsinstrumente zeitnah und ohne weitere Verzögerungen einzuführen.

Grundsätzliche Anliegen

Die Zielvorgaben im POM aber auch im NEP bzgl. Klimaschutz sind jedoch völlig ungenügend, da es unbestritten darum geht, einen adäquaten globalen Beitrag zu leisten. Schon das wenig ambitionöse 2-Grad-Ziel, wie es in den Cancun-Beschlüssen von der Schweiz verabschiedet wurde und im Schweizer CO₂-Gesetz als Zielsetzung enthalten ist, erlaubt es nicht mehr, dass wir im Jahre 2050 weiterhin fossile Brenn- und Treibstoffe¹ verwenden. Somit müssen die CO₂-Emissionen des Energiesektors bis 2050 auf null sinken, was wiederum den Instrumentenmix und die Abgabesätze beeinflusst. Das System ist entsprechend wirkungs- und zielorientiert zu gestalten.

Der Fragebogen stellt keine Fragen zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung (Kap. 12.2). Falls lediglich moderate Lenkungsabgaben auf Brennstoffe, Treibstoffe und Strom erhoben werden sollen, welche an Wirtschaft und Bevölkerung rückverteilt werden, dann kann und soll dies ohne Verfassungsänderung bereits im ersten Massnahmenbündel per 2016 geschehen. Falls eine neue Verfassungsnorm geschaffen werden soll, sollte diese einen wesentlich breiteren Fokus haben und generell Umweltressourcen umfassen.

Aufgrund der tatsächlichen Handelsströme ist es in der Folge klar, dass Import-/Exportfragen geklärt werden müssen.

Den jährlichen Ertrag auf 6 Milliarden zu begrenzen würde bedeuten, dass nicht einmal sämtliche externen Klimakosten von rund 10 Mrd. Franken pro Jahr² verursachergerecht überwältigt werden dürften. Diese Obergrenze, müsste also deutlich angehoben werden.

Konsultationsfragen

Ablösung des Fördersystems durch ein Lenkungssystem

1. Sollen zur Erreichung der Energie- und Klimaziele Energieabgaben verwendet werden? (s. Kap. 3)

Ja, Abgaben auf Energie sind ein sinnvolles Instrument in sich selbst. Je nach ihrer Ausgestaltung sind sie entweder staatsquoten- bzw. haushaltneutral oder helfen gleichzeitig, Förderinstrumente zu vergünstigen und Verbote und Gebote einfacher umzusetzen..

2. Mit welchen Hauptmassnahmen sollen aus Ihrer Sicht die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden? (s. Kap. 3)

- a) Lenkungssystem
- b) Fördersystem

Als Hauptinstrument bevorzugen wir ein Lenkungssystem (Antwort a), welches durch andere Instrumente ergänzt werden soll.

Einnahmeseite der Energieabgabe

3. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Brennstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.1)

- a) Bemessung nach CO₂-Gehalt?
- b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?
- c) Besteuerung nach Umweltbelastung (z.B. nach Umweltbelastungspunkten)

¹ Vielleicht mit Ausnahme der nicht-energetischen Verwendung und in der Luftfahrt.

² Der Schweizer Konsum verursacht jährlich rund 100 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente. Bei vorsichtig eingesetzten Kosten von 100 Fr/t ergibt dies 10 Mrd. Franken pro Jahr externe Klimakosten.

Für die Einführungsphase ist eine Bemessung nur nach CO₂-Gehalt denkbar und administrativ auch sehr einfach umsetzbar. Da jedoch eine rasche Abnahme der CO₂-Emissionen auch zu einer Substitution führen wird und soll, müssen zunehmend weitere Bemessungsgrundlagen verwendet werden. Neben Energieinhalt bieten sich hier aus Ökobilanzen ermittelte Indizes an, wozu es auch bereits anerkannte Grundlagen gibt.. Damit wird eine zielgerichtete Substitution und unerwünschte Nebenwirkungen vermieden. Deshalb plädieren wir für die zusätzlich angefügte Option c).

4. Wie soll Ihrer Meinung nach die Besteuerung von Treibstoffen ausgestaltet werden? (s. Kap. 5.1.1.2)
- a) Bemessung nach CO₂-Gehalt?
 - b) Bemessung nach CO₂-Gehalt und Energiegehalt?
 - c) Besteuerung in gleicher Höhe wie bei Brennstoffen?
 - d) Tiefere Besteuerung als bei Brennstoffen?
 - e) Besteuerung nach Umweltbelastung (z.B. nach Umweltbelastungspunkten)

Der Abgabegestaltungsfreiraum ist hier stark eingeschränkt, da 80% des Treibstoffs in „Grenznähe“ getankt wird. Somit wäre neben dem Einkaufs- künftig auch ein Tanktourismus zu erwarten. Treibstoffpreise deutlich über jenen der Nachbarländer sind deshalb nicht anzustreben, weshalb ein Übergang zum Mobility-Pricing mittelfristig unumgänglich ist. Ob a) oder b) spielt für den reinen Angleich an das Preisniveau der Nachbarländer kaum eine Rolle. Dieser Spielraum kann und soll sofort genutzt werden, wird aber die Zielerreichung im Verkehrsbereich nicht sicherstellen. Im Mobility-Pricing ist es später möglich, eine umfassendere Bemessungsgrundlage zu wählen, welche sich auch an Lärm und weiteren unerwünschten Nebenwirkungen der Mobilität orientieren soll. Das Pricing ist zudem nicht abhängig von den Nachbarländern. Aufgrund des späten geplanten Einführungszeitpunktes, sollte die Konzeption bereits jetzt das Mobility-Pricing einbeziehen. Die hohen externen Kosten des Verkehrs führen automatisch zu höheren Abgaben als im Bereich der Brennstoffe.

5. Die Besteuerung von Elektrizität ist derzeit nur mittels einer uniformen Energieabgabe auf den Stromverbrauch, unabhängig von der Produktionsart, realisierbar. Wie sollen Ihrer Meinung nach die Ziele zur Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energien unter diesen Bedingungen erreicht werden ? (s. Kap. 5.1.1.3)
- a) Vorwiegend durch die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)?
 - b) Rückgabe der Erträge der Stromabgabe an die Konsumenten von Strom aus erneuerbaren Energien?
 - c) Weitere, welche?

Auch bei der Besteuerung von Elektrizität sind einerseits die Effizienzsteigerung beim Verbrauch und andererseits die umweltfreundlichere Produktion im Auge zu behalten. Im Sinne einer Grünstromstrategie sind dabei Stromimporte gleich wie die Inlandproduktion zu behandeln und sollten neu einer CO₂-Abgabe und einer Atomstromabgabe unterstellt werden. . Darüber hinaus ist eine allgemeine Verbrauchsabgabe auf Strom zu erheben. Welcher Teil hiervon rückverteilt wird und welcher als Teilzweckbindung in den Zubau erneuerbarer Energie fließt, ist dabei zweitrangig. Strom ist real gesehen in den letzten Jahrzehnten ständig günstiger geworden, weshalb insgesamt eine erhebliche Zusatzbelastung nötig ist, um die gewünschten Lenkungsziele zu erreichen. Im absehbaren europäischen Umfeld des Strommarktes erscheint eine KEV das Mittel der Wahl, um neue Produktionskapazität ans Netz zu bringen. Sie hat sich auch weltweit als zielführend erwiesen.

6. Sollen für energie- und treibhausgasintensive Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Rückerstattungen der Abgaben gewährt werden? (s. Kap. 5.2.2)
- a) Ja
 - b) Nein

Die vom Bund in Auftrag gegebenen Arbeiten und die darin zitierten Berichte zeigen klar, dass die weitere Subventionierung von energie- und treibhausgasintensiven Unternehmen dazu führt, dass deren Produktpreise keine wahren Kosten widerspiegeln und deshalb übermäßig konsumiert werden. Dies wiederum macht es schwierig, Energie- und Klimaziele zu tiefen Kosten zu erreichen. Wir sind deshalb überzeugt, dass es mittelfristig einen Grenzsteuerausgleich braucht, um eine

kohärente Energie- und Ressourcenpolitik verfolgen zu können, ohne durch den internationalen race to the bottom (Subventionierung energie- und ressourcenintensiver Unternehmen und Produkte) blockiert zu werden. Der Bericht ecoplan/WTI/Universität Zürich „Border Tax Adjustment“ zeigt, wie selbst ein rein importbasiertes System bereits Vorteile zeigt. Werden analog dem Prinzip der MWSt beim Export die Abgaben ganz oder teilweise rückerstattet (im Bericht leider nicht modelliert), ist dies mit Abstand die konsistenteste aber auch wirtschaftsfreundlichste Art, um Wettbewerbsverzerrungen WTO und GATT-kompatibel zu vermeiden. Die Fortschritte im Bereich der regionalen Input-Output-Modelle und der Ökobilanzierung erlauben eine schlanke Administration. Bei Rückerstattungen sollte beachtet werden, ob die Abgabenhöhe lediglich einer (Teil)Internalisierung der externen Kosten entspricht oder darüber hinaus ein weitergehendes Lenkungsziel verfolgt. Erträge aus Abgaben, welche höher als die externen Kosten liegen, können durchaus rückerstattet werden, wenn das Lenkungsziel bereits erreicht ist oder über alternative Wege besser erreicht werden kann und wird.

7. Wie weitgefasst sollte aus Ihrer Sicht der von den Abgaben befreite Kreis von Unternehmen sein? (s. Kap. 5.2.2)

- a) Restriktiver als heute vorgesehen (Referenz pa. Iv. 12.400/CO₂-Gesetz)?
- b) Wie heute vorgesehen?
- c) Grosszügiger als heute vorgesehen?

Wie oben dargelegt, würde lediglich der tatsächliche Export von Abgaben befreit. Weitere willkürliche Festlegungen entfallen damit.

8. Welche Gegenleistung sollte Ihrer Meinung nach ein rückerstattungsberechtigtes Unternehmen erbringen? (s. Kap. 5.2.2.4)

- a) Zielvereinbarung mit Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?
- b) Zielvereinbarung ohne Pflicht in Energieeffizienzmassnahmen zu investieren?

Generell sollte bei Lenkungsabgaben zwischen jenem Teil unterschieden werden, welcher die externen Kosten internalisiert und jenem Teil, welcher darüber hinaus gehend eine zusätzliche Lenkungswirkung bezweckt. Der Anteil, welcher lediglich externe Kosten internalisiert, darf nie zurückerstattet werden, weil es sich sonst um eine Subvention handelt. Der allenfalls zusätzliche Lenkungsteil der Abgabe kann rückerstattet werden, wenn das Lenkungsziel andersweitig erreicht wird. Allerdings ist bei den tatsächlich exportierten Gütern eine Entlastung analog der Importbelastung möglich.

Der Grossverbraucherartikel der Kantone ist auf jeden Fall konsequent umzusetzen. Deshalb darf sich ein Unternehmen die Einhaltung des kantonalen Grossverbraucherartikels nicht ein zweites Mal national anrechnen lassen. Deshalb ist die Pflicht zu Effizienzmassnahmen so zu formulieren, dass diese klar additionell sind.

Verwendung der Erträge der Energieabgabe

9. Wie sollen die Erträge der Energieabgabe verwendet werden? (s. Kap. 6)

- a) Bei der heutigen CO₂-Abgabe werden die nicht zweckgebundenen Einnahmen pro Kopf an die Haushalte über die Krankenkassen und proportional zur Lohnsumme an die Unternehmen rückverteilt. Halten Sie diese Rückverteilung auch bei höheren Einnahmen einer zukünftigen Energieabgabe für zweckmässig?
- b) Sollen anstelle der Rückverteilung über die Krankenkassen Steuergutschriften/-schecks verwendet werden?
- c) Sollen die Einnahmen der Energieabgabe auch direkt durch Steuer- und Abgabensenkungen kompensiert werden? Wenn ja, welche Steuern und Abgaben sollen gesenkt werden? Wie hoch soll der Anteil an den Rückverteilungsbeträgen sein, der für Steuer- und Abgabensenkung verwendet wird?

Die Rückverteilungsfrage ist wenig umweltrelevant, weshalb wir hier hohe Flexibilität zeigen. Das bisherige System funktioniert gut, ist nicht regressiv und einigermassen effizient. Ein Übergang zum Steuerscheck würde die Sichtbarkeit für einzelne Zielgruppen erhöhen und dadurch möglicherweise auch die Akzeptanz. Gleiches wäre jedoch auch für die heutige Variante möglich, würde der Bund hierzu entsprechend kommunizieren. Es ist zu erwarten, dass ein breit

gefasstes Lenkungssystem im Bereich Umweltschutz und Ressourcen zweistellige Milliardenenerträge bringt.

Ein Abbau bisheriger Steuern und Abgaben ist deshalb naheliegend und möglich, darf die Finanzierung der Sozialversicherungen jedoch nicht beeinträchtigen!

Mögliche Varianten eines Lenkungssystems

10. Welche der zwei Varianten ziehen Sie für die Ausgestaltung eines Lenkungssystems vor? Aus welchen Gründen ziehen Sie diese Variante vor? Können Sie sich andere Varianten vorstellen? (s. Kap. 7)

Variante 1 verstehen wir als Mussbestandteil innerhalb des ersten Massnahmen-Pakets, welches 2016 umgesetzt werden soll. Die Stromlenkungsabgabe kann und soll ohne Verfassungsänderung sofort eingeführt werden.

Für die Umsetzung ab 2020 zielt die Variante 2 zwar in die richtige Richtung, bleibt jedoch auf Abgabesätzen stehen, welche die erwünschte Transformation nicht bringt.

Gleichzeitig suggeriert der Bericht, dass nur im Verkehrsbereich weitere Massnahmen nötig sind. Im Bereich der Gebäudesanierung aber auch bei der Stromproduktion scheinen uns jedoch weitere Instrumente nötig zu sein, um verbleibende Hemmnisse abzubauen respektive den Marktzugang zu sichern.

11. Ziehen Sie zur Erreichung der Energie- und Klimaziele andere Instrumente vor, die nicht im vorliegenden Grundlagenbericht erwähnt sind? (s. Kap. 7)

Selbstverständlich sind andere Instrumente ebenfalls wichtig und in Ergänzung sinnvoll. Sie sind aber wie die Ökonomen sagen, second-best-Optionen.

Ausgestaltung des Übergangs

12. Welche Übergangsvariante ziehen Sie vor? (s. Kap. 8)

a) Übergangsvariante A (langfristig vorgegebene Erhöhung der Energieabgabe/kurz- bis mittelfristige Zielerreichung durch Förderung)?

b) Übergangsvariante B (frühzeitige Zielerreichung durch Energieabgabe/rasche und vorhersehbare Reduktion der Förderung)?

c) Weitere, welche?

(c) Die Wirkung von Energieabgaben beginnt bereits vor deren tatsächlichen Erhebung. Eine frühzeitige und verlässliche Ankündigung macht deshalb doppelt Sinn. Einerseits können Investoren mit den neuen Energieabgaben rechtzeitig ihre Rentabilitätsrechnungen machen. Andererseits werden auch Produkte und Technologien frühzeitig entwickelt, um im kommenden, neuen Marktumfeld zu bestehen.

Ein Rascher Verzicht auf Fördermassnahmen jeglicher Art ist im Bereich der KEV nicht möglich und grundsätzlich auch nicht erwünscht. Denn ergänzende Förderprogramme stellen sicher, dass die Technologie entwickelt und marktfähig gemacht werden kann. Energieabgaben alleine schaffen dies nur teilweise.

Auswirkungen auf andere Abgaben

13. Für wie wichtig halten Sie die Sicherung der Haushaltsneutralität bei einer Senkung von Steuern und Abgaben: (s. Kap. 9.3)

a) Sehr wichtig?

b) Wichtig?

c) Weniger wichtig?

Diese Frage wird relevant, wenn die Abgabenerträge weitgehend zur Reduktion von Steuern und Abgaben verwendet werden. Für diesen Fall, welcher in der Vorlage nicht verfolgt wird, ist es entscheidend, dass die Staatsaufgaben im bisherigen Umfang erbracht werden können und keine unerwünschten neuen Umverteilungen entstehen. Die Arbeiten von Ecoplan haben gezeigt, dass gerade die Regressivität bei Steuersenkungen schwierig zu verhindern ist. .

14. Welche Massnahmen ziehen Sie vor, um die Haushaltsneutralität zu gewährleisten bei Steuer- und Abgabesatzsenkungen? (s. Kap. 9.3)

- a) Mit der Rückverteilung pro Kopf oder entsprechend der AHV-Lohnsumme flexibel allfällige Schwankungen ausgleichen?
- b) Einmalige Anpassung der Steuer- und Abgabesätze aufgrund von Prognosen bei Einführung der Energiesteuer?
- c) Regelmässige periodische Anpassung der Steuer-/Abgabesätze anhand der Einnahmen der Energieabgabe?

Will man die Haushaltsneutralität über einen längeren Zeitpunkt sicherstellen, kommen nur Option a) oder c) in Frage. Da beide Optionen es erlauben, die Energieabgaben an den Umweltzielen auszurichten, hat die Schweizerische Energie-Stiftung SES hier keine eindeutige Präferenz. Werden weitere umweltrelevante Aktivitäten und Ressourcen besteuert (Mobilität, Landbeanspruchung, weitere Ressourcen), so kann das Steuersubstrat besser gesichert werden.