

**Teilrevision des CO₂-Gesetzes,
Emissionen von in der Schweiz neu immatrikulierten
Personenwagen (Erfüllung der Motion 07.3004)**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht des Departements für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation**

vom 25. Mai 2009

Übersicht

Zur Unterstützung der Energie-, Klima- und Umweltpolitik des Bundes sollen die CO₂-Emissionen von neu immatrikulierten Fahrzeugen in der Schweiz stärker als der technologische Fortschritt abgesenkt werden und sich an den Zielen der EU orientieren. Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen von neu immatrikulierten Fahrzeugen bis 2015 auf 130 g/km zu senken. Mit einem vergleichbaren Vollzugsmodell soll die Schweiz dasselbe Ziel erreichen.

Am 12. Februar 2007 reichte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats eine Motion (07.3004) ein. Sie beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die durchschnittlichen Emissionen von in der Schweiz neu immatrikulierten Personenwagen sich ab dem 1.1.2012 an den Vorschriften der EG orientieren. Am 21. März 2007 hat der Nationalrat die Motion angenommen, am 4. Oktober 2007 ist ihm der Ständerat gefolgt. Mit dem Beschluss vom 19. Dezember 2008 hat der Bundesrat entschieden, die vorliegende Gesetzesänderung als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „für menschenfreundlichere Fahrzeuge“ auszuarbeiten.

Am 17. Dezember 2008 wurde im europäischen Parlament beschlossen, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der in der EU in Verkehr gesetzten Personenwagen bis 2015 auf 130 g/km abzusenken. Dieses Ziel soll mittels Zielvorgaben und Abgaben bei Zielwertüberschreitung erreicht werden. Darüber hinaus sollen weitere 10 g/km mittels vom Nutzerverhalten abhängigen Reduktionspotenzialen erreicht werden.

Die Motion der UREK-N wird auf Gesetzesstufe im CO₂-Gesetz umgesetzt. Da sich die Schweiz an den Vorschriften der EG orientieren soll, wird der gleiche Zielwert wie in der EU angesteuert. Erreicht werden soll dieser Zielwert durch ein System, welches die Fahrzeugimporteure zur Bezahlung eines Betrages verpflichtet, wenn die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der neu immatrikulierten Fahrzeuge über dem Zielwert liegen. Die Schweiz startet von einem höheren Ausgangspunkt, was im Vergleich zur EU höhere Ansätze zur Berechnung der Sanktion bedingt. Der Anteil der betrachteten Fahrzeugflotte und die Sanktionshöhe werden dabei bis ins Jahr 2015 respektive 2019 sukzessive erhöht. Über das Bilden von Emissionsgemeinschaften besteht für die Importeure die Möglichkeit, sich zusammenzuschliessen und so das Ziel gemeinsam zu erreichen. Importeure, die den Zielwert durchschnittlich unterschreiten, erhalten durch das Pooling die Möglichkeit, ihre Effizienzanstrengungen abgelten zu lassen.

Die Abklärungen zur Wirkung eines solchen Modells zeigen, dass die CO₂-Emissionen aus dem Personenwagenverkehr zwischen 2012 und 2020 um durchschnittlich 1'050'000 Tonnen pro Jahr reduziert werden können. Die Massnahmeneffizienz liegt im Bereich von 2 Franken pro vermiedene Tonne CO₂. Hinzu kommen Treibstoffeinsparungen von durchschnittlich 595 Millionen Franken pro Jahr, was für den Bund jedoch mit Einbussen bei den Mineralöl- und Mehrwertsteuererträgen verbunden ist.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Motion UREK-N

Am 12. Februar 2007 reichte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats folgende Motion (07.3004) ein:

Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die durchschnittlichen Emissionen von in der Schweiz neu immatrikulierten Personenwagen sich ab 2012 an den Vorschriften der EU orientieren.

Der Bundesrat hat am 16. März 2007 aus formellen Gründen die Ablehnung der Motion beantragt, weil zu diesem Zeitpunkt der Inhalt des Aktionsplans Energieeffizienz des Bundesamtes für Energie (BFE) in Erarbeitung war. In der Folge wurde die Motion am 21. März 2007 im Nationalrat und am 4. Oktober 2007 im Ständerat angenommen. Die Federführung für die Erarbeitung ist dem BFE übertragen worden.

Der Bundesrat hat in seiner Aussprache vom 19. Dezember 2008 über die Volksinitiative „für menschenfreundlichere Fahrzeuge“ beschlossen, die Umsetzung der vorliegenden Motion als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu unterbreiten. Die Motion wird deshalb in die Botschaft zur Volksinitiative integriert und dem Bundesrat Anfang 2010 vorgelegt.

Am 17. Dezember 2008 hat das europäische Parlament dem Kompromissvorschlag von Rat und Kommission bezüglich der Reduktion von CO₂-Emissionen bei Personenwagen zugestimmt. Am 6. April 2009 hat der Rat der EU diesen Vorschlägen zugestimmt¹. Die neue Verordnung² beinhaltet CO₂-Zielwerte je Hersteller/Importeur. Dadurch sollen, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von in der EU in Verkehr gesetzten Personenwagen durch verbesserte Fahrzeugtechnik bis 2015 auf 130 g/km abgesenkt werden. Für das Jahr 2020 hat die EU den Zielwert auf 95 g/km gelegt, wobei die Modalitäten zur Erreichung dieses langfristigen Ziels sowie die Aspekte der Umsetzung (u.a. Abgabe bei Emissionsüberschreitung) im Rahmen eines Review bis am 1. Januar 2013 festgelegt werden.

Zielwerte der EU und der Weg, wie die EU diese Zielwerte erreichen will, bilden gemäss Motionstext die Grundlage zur Erarbeitung einer schweizerischen Lösung.

¹ Es verbleibt nun lediglich der formelle Akt der Unterzeichnung durch die Präsidenten des Rates und des Parlaments der EU. Es ist daher mit einer baldigen Veröffentlichung der Verordnung zu rechnen.

² VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (PE-CONS 3741/08; OJ-Nummer noch nicht bekannt; siehe http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=196572).

1.2 Auftrag

Der Auftrag gemäss Motionstext enthält zwei wesentliche Elemente: die Ausrichtung an den europäischen Emissionsvorschriften und den Zeitpunkt, ab wann die Vorschriften gelten sollen.

Die EU kennt heute Vorschriften zu Luftschadstoffen und Lärmemissionen von Personewagen. Die Vorschriften zu Luftschadstoffen werden in der Euronorm zusammengefasst. Zurzeit gelten die Emissionsgrenzwerte von EURO 4. Diese Euronorm wird auch in der Schweiz angewendet. Zudem steht die Einführung der strengeren EURO 5-Grenzwerte vor der Einführung. Auch bei den Lärmvorschriften orientiert sich die Schweiz an den in der EU geltenden Regelungen. Der Motionstext bezieht sich deswegen nur auf CO₂-Emissionsvorschriften, wo noch keine Harmonisierung vorliegt.

Zurzeit gibt es in der EU für Personewagen, die neu in Verkehr gebracht werden, keine CO₂-Vorschriften. Mit dem Beschluss des europäischen Parlaments vom Dezember 2008 werden aber stufenweise hersteller- oder importeurspezifische Zielwerte per 1. Januar 2012 eingeführt.

Massgebend für die Umsetzung der Motion ist der durchschnittliche Zielwert von 130 g CO₂/km, da die Verordnung der EG nur explizit Massnahmen zur Erreichung dieses Zielwerts vorsieht. Eine Reduktion um weitere 10 g CO₂/km wird zwar erwähnt, aber nicht mittels Abgaben durchgesetzt.

Umgesetzt wird die Motion auf Gesetzesstufe, weil eine entsprechende Grundlage zurzeit sowohl im Energie- als auch im CO₂-Gesetz fehlt. Die Umsetzung erfolgt im CO₂-Gesetz. Der Beschluss der EU ist bereits im letzten Dezember gefallen, auf 1. Januar 2012 werden die CO₂-Zielwerte im EU-Raum in Kraft gesetzt. Da die Schweiz dieselben Zielwerte anstrebt und zusätzlich von einem höheren durchschnittlichen Emissionswert wird starten müssen, ist es notwendig, eine entsprechende Lösung im Gleichschritt mit der EU einzuführen.

1.3 CO₂-Emissionsvorschriften der EU

Der durchschnittliche Emissionswert von in der EU neu zugelassenen Personewagen soll durch Verbesserung bei der verkauften Fahrzeugtechnik bis 2015 auf 130 g CO₂/km reduziert werden. Eine Reduzierung um weitere 10 g CO₂/km soll durch weitere Massnahmen, welche nicht näher definiert werden, und einen erhöhten Einsatz von biogenen Treibstoffen erreicht werden. Bis 2020 ist der Zielwert auf 95 g CO₂/km angesetzt. Zur Einhaltung dieser Ziele werden die Hersteller (bzw. die Importeure von Personewagen) in die Pflicht genommen. Hersteller bzw. Importeure können sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenschliessen (Pooling). Die Zielvorgabe für den einzelnen Hersteller(-pool) wird anhand des Durchschnittsgewichts der jeweiligen Fahrzeugflotte berechnet:

Zielvorgabe für die spezifische CO₂-Emission in g/km = $130 \text{ g/km} + a \cdot (M - M_0)$

a: Steigung der Zielwertgeraden (0.0457 g/(kg·km))

M: Durchschnittsgewicht der Personewagenflotte des Herstellers in kg

M₀: Durchschnittsgewicht der in der EU verkauften Personewagen in kg

Die Formel zeigt, dass für Hersteller oder Importeure unterdurchschnittlich schwerer Fahrzeuge die Zielvorgabe unter 130 g CO₂/km sinkt. Für überdurchschnittlich schwere Flotten steigt der Zielwert über 130 g CO₂/km. Damit wird dem unterschiedlichen Nutzen verschieden grosser Fahrzeuge Rechnung getragen.

Die Zielvorgabe gilt für die folgenden Anteile der im betreffenden Jahr vom jeweiligen Hersteller bzw. Importeur neu in Verkehr gesetzten Personenwagen mit den tiefsten spezifischen CO₂-Emissionen:

65 Prozent im Jahr 2012;

75 Prozent im Jahr 2013;

80 Prozent im Jahr 2014;

100 Prozent ab dem Jahr 2015.

Die wegen Emissionsüberschreitung fällige Abgabe wird zwischen 2012-2018 abgestuft berechnet. Relevant sind die durchschnittlichen CO₂-Emissionen pro Kilometer der von einem Hersteller oder Herstellerpool verkauften und erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge. Das erste Gramm CO₂ über dem Zielwert kostet 5 €, das zweite Gramm 15 €, das dritte Gramm 25 € und ab dem dritten Gramm über dem Zielwert kostet jedes weitere Gramm 95 €. Die Abgabe pro Hersteller oder Hersteller-Pool berechnet sich aus der Höhe dieses abgestuften Betrags multipliziert mit der Anzahl der in der EU erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge des Herstellers oder Hersteller-Pools.

Ab dem Jahr 2019 und jedem folgenden Jahr gilt, dass jedes Gramm CO₂ über dem Zielwert 95 € kostet. Eine Abstufung entfällt somit.

Stellt ein Hersteller weniger als 10'000 Personenwagen pro Jahr her und hat sich nicht mit anderen Herstellern zusammengeschlossen, wird er von der oben erwähnten Massnahme ausgeschlossen. Er muss sich jedoch verpflichten, die alternative Zielvorgabe, die um 25 Prozent unter seinen durchschnittlichen spezifischen Emissionen von 2007 liegt, zu erfüllen. Diese Ausnahmeregelung bezieht sich auf höchstens fünf Kalenderjahre.

Auf Antrag eines Zulieferers oder Herstellers werden CO₂-Einsparungen, die durch den Einsatz innovativer Technologien erreicht werden und nicht im standardisierten Prüfzyklus erfasst sind, berücksichtigt. Der Gesamtbeitrag dieser Technologien kann mit bis zu 7 g CO₂/km honoriert werden.

Die Verordnung der EG sieht vor, 2013 einen Review vorzunehmen, um das weitere Vorgehen in Bezug auf die Erreichung des langfristigen Zielwertes im Jahr 2020 zu diskutieren.

1.4 Einbezug von Experten und interessierten Kreisen

1.4.1 Vernehmlassung im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des CO₂-Gesetzes, welche vom 5. Dezember 2008 bis zum 17. März 2009 durchgeführt wurde, konnte unter anderem auch zur Frage der CO₂-Emissionsvorschriften für neu immatrikulierte Personenwagen Stellung genommen werden.

Die Vernehmlassung zur Revision des CO₂-Gesetzes sah einen Artikel zu technischen Massnahmen bei Fahrzeugen vor. In der Vernehmlassungsvorlage wurden die europäischen Emissionsvorschriften für Personenwagen erläutert sowie auf die vorliegende Motion verwiesen, die eine Orientierung der Schweiz an den Emissionsvorschriften der EU fordert.

Da die Vernehmlassung noch vor dem Beschluss der EU vom 17. Dezember 2008 eröffnet wurde, ist in der Vorlage auf eine Quantifizierung des zu erreichenden Zielwertes verzichtet worden. Dennoch konnten die Vernehmlasser auch konkret zum Zielwert Stellung nehmen, zumal die Stellungnahmen in Kenntnis des Beschlusses des europäischen Parlaments erfolgten. Aus diesem Grund kann auf eine erneute Vernehmlassung verzichtet werden.

Die technischen Massnahmen bei Fahrzeugen sind bei den Vernehmlassern wenig umstritten. Die Übernahme der EG-Vorschriften stösst mehrheitlich auf Zustimmung. Vor allem die Umweltverbände vertreten aber die Ansicht, dass die Emissionsvorschriften über ein marktwirtschaftliches System von Emissionszertifikaten für Neuwagen einfacher realisiert werden können.

1.4.2 Zusammenarbeit im Rahmen der Prüfung der Motion

Eine interdepartementale Arbeitsgruppe hat unter der Federführung des BFE verschiedene Vollzugsvarianten zur Umsetzung der Motion geprüft. Zusätzlich fanden bilaterale Expertengespräche zwischen dem BFE und verwaltungsinternen und –externen Organisationen statt. Zur Herleitung von Zielwerten, Zielpfaden und der Auswirkungen auf die Sanktionshöhe sowie auf CO₂-Emissionen wurde mit der ETH Zürich zusammen gearbeitet. Am 24. Februar 2009 fand eine Anhörung mit Vertretern der Autoimporteure (auto-schweiz), der Konsumentinnen und Konsumenten (TCS) und der Umwelt (VCS, Greenpeace, WWF) statt.

Aufgrund der Ergebnisse der Arbeiten und Gespräche wurden zwei Vollzugsvarianten näher untersucht: ein Sanktionsmodell in Anlehnung an die Verordnung der EG und ein Zertifikatmodell. Letzteres wurde aus verschiedenen Gründen verworfen, wird im Folgenden aber vorgestellt.

1.5 Prüfung des alternativen Zertifikatmodells

1.5.1 Ausgangslage

Zertifikatmodelle tauchen in der politischen Diskussion zur Reduktion von umwelt- oder klimaschädigenden Emissionen immer wieder auf. Ein Zertifikat entspricht dabei einem Emissionsrecht, welches zum Ausstoss einer bestimmten Menge eines Schadstoffes oder eines Klimagases berechtigt. Dieses Recht hat einen Preis und kann gehandelt werden. Der wichtigste Vorteil derartiger Modelle ist die ex-ante Festlegung einer bestimmten (spezifischen) Emissionsmenge (z.B. Gramm CO₂ pro Kilometer). Zertifikate werden im Umfang dieser Menge herausgegeben, so dass diese Modelle per Definition zielgenau sind. Zur Absenkung der spezifischen CO₂-Emissionen im Personenwagenbereich haben die Umweltverbände am 19. Januar

2009 ein Zertifikatmodell vorgestellt, welches den Handel mit Verbrauchsgutschriften für Neuwagen vorsieht³.

Die Arbeitsgruppe hat sich neben dem in diesem Bericht vorgestellten Modell intensiv mit dem Zertifikatmodell auseinandergesetzt. Ein entsprechendes Vollzugsmodell soll im Folgenden kurz vorgestellt werden.

1.5.2 Umsetzung

Grundsätzlich generiert das Unterschreiten des Zielwerts Zertifikate, das Überschreiten des Zielwerts bedingt den Erwerb von zusätzlichen Zertifikaten. Die Zielwerte werden ex ante anhand des in Kapitel 2.3 besprochenen Absenkpfadades vorgegeben.

Damit die unterschiedlichen Bedürfnisse der Importeure abgedeckt werden können, ist ein freier Handel mit Zertifikaten Voraussetzung. Für einen fairen und transparenten Zertifikatehandel müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Der Handelspreis eines Zertifikats muss jederzeit bekannt sein. Dieser entsteht aus der Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage.
- Angebote müssen gleichzeitig ausgetauscht werden können.
- Kauf- und Verkaufsaufträge werden allen Handelsteilnehmern offen gelegt, um eine faire Informationsverteilung sicherzustellen. Diese Transparenz ermöglicht es, umgehend auf Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage zu reagieren. Ein automatisches „matching“ von Angebot und Nachfrage ist nicht zwingend, es genügt ein offenes Orderbuch. Die Handelsabläufe bleiben anonym.
- Die Handelsteilnehmer erhalten einen gleichberechtigten und ortsunabhängigen Zugriff. Ein elektronisches Handels- und Clearingsystem ist notwendig.
- Die Vertragspartner sollten das Gegenparteirisiko nicht selber tragen.
- Der Handel muss jederzeit liquide sein.

Der Handel hat aufgrund dieser Anforderungen über eine zentrale Handelsplattform zu erfolgen. Dabei ist die Anbindung an ein bestehendes Handelssystem anzustreben (schweizerische oder ausländische Börse). Ausserbörslicher Handel ist nicht zugelassen. Jeder Importeur mit Handelsberechtigung verfügt über ein Zertifikatekonto.

Generiert werden Zertifikate, wenn die CO₂-Emissionen eines Personenwagens bei der ersten Zulassung unter dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Zielwert liegen. Die Stückelung könnte 1 g CO₂/km pro Zertifikat betragen. Liegt der Zielwert beispielsweise bei 130 g CO₂/km und die effektiven Emissionen eines Personenwagens bei 120 g, werden 10 Zertifikate generiert und dem Konto des Importeurs gutgeschrieben. Diese können gehandelt werden. Liegen die effektiven Emissionen über dem Zielwert, muss bei der Erstzulassung eine Bescheinigung vorliegen, dass der Importeur über die zusätzlichen Zertifikate verfügt. Beim

³ Greenpeace Schweiz (2009): Handelbare Verbrauchsgutschriften für Neuwagen – Mehr Klimaschutz dank zielgenauem Bonus-Malus. Studie von metron/ecoplan, 98 S.

Erstellen der Bescheinigung werden die Zertifikate auf dem Konto des Importeurs gelöscht.

Analog zum Sanktionsmodell (vgl. Kapitel 2) werden bei der Erstzulassung Importeur und spezifischer CO₂-Wert im Motorfahrzeuginformationssystem (MOFIS) des Bundesamts für Strassen (ASTRA) registriert. MOFIS ist indirekt über die Bank mit der Handelsplattform verbunden.

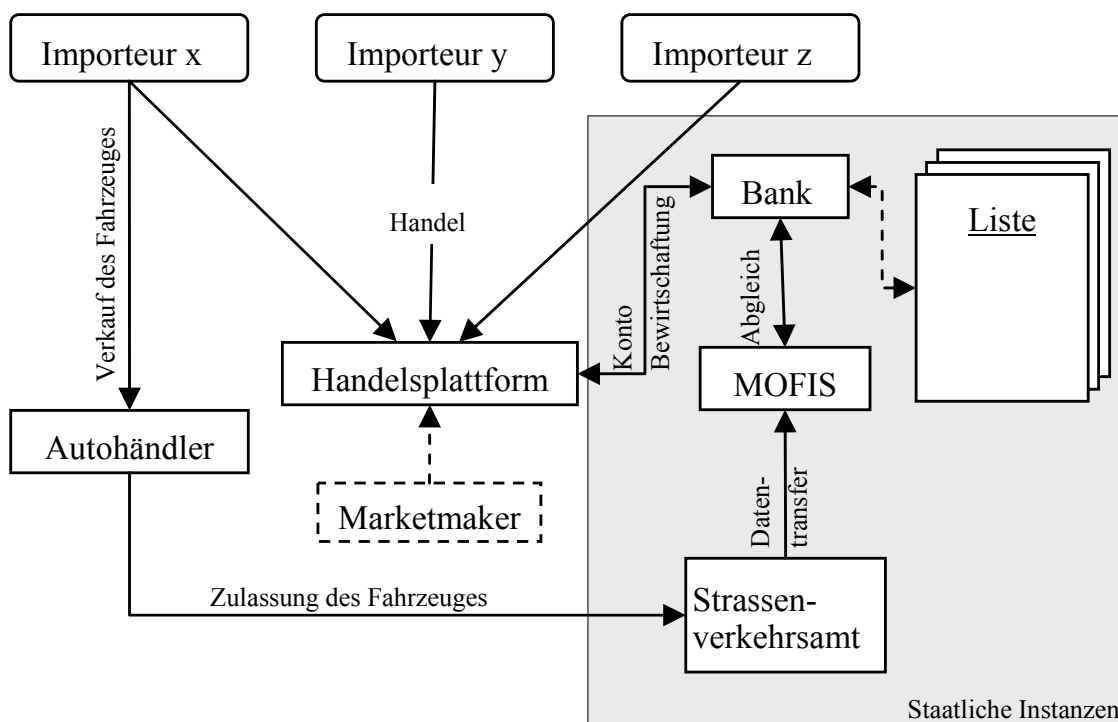
Für Klein- und Privatimporteure ist aufgrund der hohen Transaktionskosten eine Sonderregelung vorzusehen. Sie bezahlen beispielsweise bei der Erstzulassung eine Sanktion in Höhe des geltenden Handelspreises, falls das von ihnen eingelöste Fahrzeug über dem Zielwert liegt. Denkbar ist auch eine Auszahlung im Falle der Zielwertunterschreitung.

Eine unabhängige Instanz, ein so genannter „Market Maker“, beobachtet den Markt und schießt nach einer vorgängig festgelegten Regel Zertifikate in den Markt ein, falls der Markt illiquide zu werden droht. Insbesondere ist ein Vorschuss an Zertifikaten zu Beginn des Handels notwendig, da Zertifikate erst bei der Zulassung generiert werden können, Bescheinigungen aber schon vorgängig ausgestellt werden müssen. Um auf Zielpfad zu bleiben, müssen Zertifikate im Umfang der eingeschossenen Menge zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückgekauft werden.

Damit Manipulationen des Marktes verhindert werden können, müsste der Handel einer Aufsichtspflicht unterstehen. Diese könnte beispielsweise durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) wahrgenommen werden.

In der folgenden Abbildung wird das Zertifikatensystem grafisch für den Fall dargestellt, wo der Importeur die notwendigen Zertifikate an der Handelsplattform erwirbt und das Fahrzeug an seinen Autohändler weiterverkauft. Dieser löst das Fahrzeug für den Konsumenten beim Strassenverkehrsamt ein.

Abbildung 1: Zertifikatmodell



1.5.3 Administrativer Aufwand

Der Aufbau einer Handelsplattform, welche den Anforderungen eines transparenten und fairen Handels entspricht, erfordert spezifisches Know-how. Das Anhängen dieser Plattform an eine bestehende Börse bedingt zunächst einen Initialaufwand. Experten rechnen mit einem Betrag im hohen sechsstelligen Bereich. Darunter fallen Kosten für den Aufbau der Handelsplattform, des Clearing und Settlement sowie die Schulung der zum Handel zugelassenen Akteure. Diese Investitionskosten werden über Transaktionsgebühren mit der Zeit amortisiert. Der Aufbau einer Handelsplattform erfordert die Einrichtung einer Schnittstelle Bundesverwaltung-Börse, weil über das Inverkehrsetzen der Fahrzeuge die Zertifikate generiert und die spezifischen CO₂-Werte erhoben werden. Dabei ist bundesseitig mit einem einmaligen Anpassungsaufwand von rund 200'000 Franken zu rechnen.

Damit ein Importeur handeln kann, muss er über ein Konto und ein Guthaben an CO₂-Zertifikaten verfügen. Die Bewirtschaftung der Konti übernimmt mit Vorteil eine einzelne Bank. Die Marktteilnehmer, d.h. die Importeure, erhalten einen elektronischen Zugang zu ihrem Konto. Dieser hat den heutigen Ansprüchen an ein E-Banking-System zu genügen. Der Aufwand dafür kann etwa mit dem Aufwand für den Betrieb des nationalen Emissionshandelsregisters⁴ verglichen werden.

Der Bundesverwaltung entstehen neu Aufsichtspflichten gegenüber der Betreiberin der Handelsplattform. Dazu kommen Strafrechts- und Beschwerdeverfahren.

Insgesamt ergibt sich ein maximaler Mehraufwand von 11 Etatstellen beim Bund, was einem Betrag von rund 1.5 Millionen Franken jährlich entspricht. Dazu kommen Kosten für den Betrieb der Handelsplattform von nochmals rund 1.5 Millionen Franken pro Jahr. Im Total entstehen damit Kosten (bundesintern und ausgelagert) von rund drei Millionen Franken jährlich.

1.5.4 Beurteilung des Zertifikatmodells

Die Attraktivität eines marktwirtschaftlichen Instruments zur Absenkung der CO₂-Emissionen der Neuwagenflotte, welches mengenreguliert und damit zielgenau ist, wird anerkannt. Trotzdem wurde nach gründlicher Analyse des Vollzugs und Gesprächen mit Experten der Börse, der Finanzbranche und der Finanzmarktaufsicht entschieden, das Zertifikatmodell gegenwärtig nicht weiter zu verfolgen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Das Zertifikatmodell weicht vom EU-Modell ab. Obwohl ein Zertifikatesystem ursprünglich im Entwurf des EU-Modells enthalten war, hat die Kommission die Idee eines freien Handels mit Zertifikaten fallen gelassen und hat sich für ein reines Abgabemodell entschieden.
- Falls im Zertifikatmodell weniger Gutschriften von emissionsarmen Personenwagen verfügbar wären als Zertifikate für den Verkauf von emissionsreichen Fahrzeugen benötigt würden, wäre de facto über den

⁴ Die Schweiz ist verpflichtet, im Rahmen des Kyoto-Protokolls dieses Register zu führen. Es ist ebenfalls Bedingung für den Aufbau eines nationalen Emissionshandelsystems. Betrieben und betreut wird das Register vom Bundesamt für Umwelt (BAFU).

Preismechanismus eine mengenmässige Beschränkung von Personenwagen die Folge, die für gewisse Marken zu einem vollständigen Importstopp führen könnte. Eine solche Massnahme ist nach Art. XI des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) verboten.

- Im Zertifikatmodell liegt das Risiko auf der Seite des Autoimporteurs. Steigt der Zertifikatspreis stark an, werden bestimmte Fahrzeugmodelle unter Umständen unverkäuflich. Sollte sich der Marktpreis sehr volatil entwickeln, entsteht für die Importeure ein grosses Planungsrisiko.
- Bei hohen Zertifikatspreisen kann es für die Autoimporteure attraktiv werden, verbrauchsarme Kleinautos zwecks Generierung von Zertifikaten sehr billig anzubieten. Eine Mengenausweitung der Fahrzeugbestände im Mikro- und Kleinwagensegment könnte die Folge davon sein. Eine mengenmässige Beschränkung von Zertifikaten bei Fahrzeugen mit sehr tiefen CO₂-Emissionen als Gegenmassnahme würde zu Verzerrungen des Zertifikatemarkts führen.
- Mit schätzungsweise hundert handelsberechtigten Akteuren wäre der Zertifikatemarkt in der Schweiz klein. Zwei Akteure decken alleine rund 40 Prozent des Neuwagenmarkts ab. Aufgrund dieser Konstellation ist es sehr ungewiss, wie sich der Markt entwickeln würde. Grosse Schwankungen und damit häufiges Aussetzen des Marktgeschehens können nicht ausgeschlossen werden. Die Schwergewichte des schweizerischen Autoimports dürften versucht sein, ihre Marktmacht auszuspielen. Der Handel müsste deshalb einer strengen Aufsicht unterliegen.
- Damit der Markt funktioniert, muss ein so genannter Market Maker vorgesehen werden. Beim erstmaligen Start des Handels muss dieser nach klar definierten Regeln Zertifikate anbieten, da vor dem Einlösen der ersten Fahrzeuge unter Zielwert noch keine Zertifikate vorhanden sind. Bei sehr volatilem Marktgeschehen muss der Market Maker auch nach der Lancierung des Handels intervenieren. Dadurch besteht einerseits die Gefahr, dass die jährlichen Zielwerte nicht eingehalten werden und andererseits, dass der Staat schliesslich über die Interventionen des Market Makers den Zertifikatspreis bestimmt.
- Da die Transaktionskosten für Importeure einzelner Fahrzeuge zu hoch sind, ist ein alternatives System notwendig, welches parallel zum Zertifikatmodell aufzubauen und zu betreiben ist. Dies führt zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei Bund und Kantonen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die vorliegende Motion verlangt, dass sich die Schweiz bezüglich der CO₂-Emissionen an den Vorschriften der EU orientiert. Das bedeutet, dass ein Zielwert festgelegt und bei Überschreiten dieses Zielwerts eine Sanktion bezahlt werden muss. Rechtlich gesehen handelt es sich dabei um eine verwaltungsrechtliche Sanktion.

2.1 Ausgestaltung auf Gesetzesstufe

Die Vorlage sieht ein Modell vor, welches für die Importeure von Personenwagen und die Hersteller von in der Schweiz hergestellten Personenwagen⁵ einen finanziellen Anreiz in Form einer Sanktion setzt, um den Verkauf von energieeffizienten und emissionsarmen Fahrzeugen zu fördern. Die Sanktion wird am Ende des Kalenderjahres ausgesprochen, sofern der betreffende Importeur/Hersteller seine Zielvorgabe überschreitet.

Die gesetzliche Regelung erfüllt die folgenden Kriterien:

- Bei der Zulassung der Fahrzeuge ändert das Verfahren nicht. Der Mehraufwand bei den kantonalen Zulassungsstellen beschränkt sich auf die Klein- und Privatimporteure.
- Der Mehraufwand beim Bund und den Kantonen wird über Einnahmen aus der Erhebung der Sanktion gedeckt.
- Allfällige Einnahmenüberschüsse aus der Sanktion werden an die Bevölkerung rückverteilt.
- Ein zweckmässiger Vollzug ist gewährleistet.

2.2 Bewertungsgrundlage

Die vorgeschlagene Vollzugsvariante wie auch das Modell der EU stützen auf den spezifischen CO₂-Emissionen der Personenwagen ab. Sie werden in Gramm pro Kilometer angegeben. Die CO₂-Werte der einzelnen Fahrzeuge basieren auf den Angaben der Hersteller. Diese ermitteln die Emissions- und Verbrauchsdaten anhand des Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ). Die so gemessenen Werte weichen häufig von den realen Werten ab, da sie unter Laborbedingungen gemessen werden. Ein einheitlicher Zyklus ist jedoch Voraussetzung, um Fahrzeuge miteinander vergleichen zu können. Die mittlere CO₂-Emission der Neuzulassungen 2008 betrug in der Schweiz 175 g/km, in der EU werden sie für das Jahr 2008 von der ETH Zürich auf 152 bis 153 g/km geschätzt.

Die Daten aus der Prüfstandsmessung, darunter der CO₂-Wert, werden in der Konformitätsbescheinigung (in der Regel ein COC: Certificate of Conformity) der Hersteller eingetragen. Mit der Konformitätsbescheinigung gelangen die Fahrzeuge in die Schweiz. Damit Fahrzeuge in der Schweiz zugelassen werden können, benötigen sie eine Typengenehmigung. Fahrzeuge mit COC, das sind rund 95 Prozent der typengenehmigten Fahrzeuge in der Schweiz, verfügen über eine Gesamtgenehmigung, welche beim ASTRA ein Datenblatt generiert. Die Daten der Hersteller werden in die Typengenehmigungsdatenbank (TARGA) des ASTRA übertragen. Der entsprechende Fahrzeugtyp erhält eine Typengenehmigungsnummer (TG-Nummer). In den anderen Fällen liegt entweder eine ausländische Genehmigung oder ein Prüfbericht einer ausländischen Stelle vor. Letzterer erfordert eine Konformitätsbeglaubigung.

Nach Schätzung von Experten verfügen rund 10 Prozent der Direktimporte (500 bis 1300 Fahrzeuge) über keinerlei Emissionsdaten. Es handelt sich dabei um

⁵ Im Jahre 2008 wurden beispielsweise 11 Fahrzeuge mit Herstellungsland Schweiz zugelassen.

Fahrzeuge, welche nicht für den europäischen Markt genehmigt sind. Um zu Emissionsdaten zu gelangen, müssen diese auf einem Prüfstand⁶ ermittelt werden.

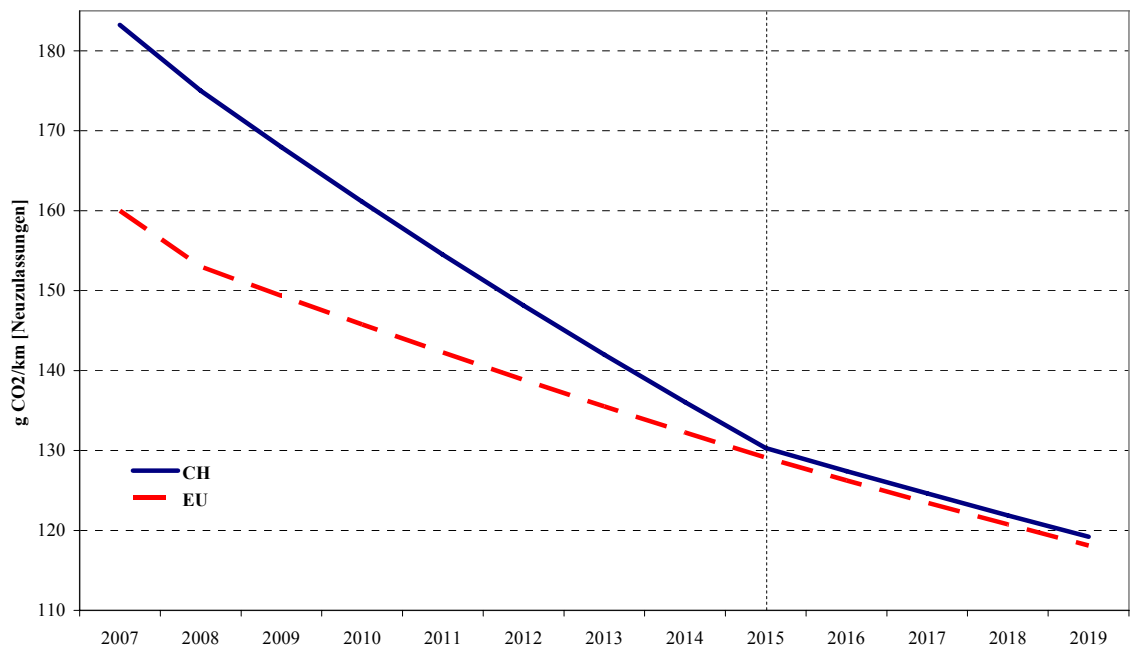
2.3 Zielwerte und Zielpfad

Das Schweizer Neuwagenangebot ist technologisch identisch mit demjenigen in der EU. Anstrengungen der EU zur Reduktion der CO₂-Emissionen werden sich somit auch im schweizerischen Angebot niederschlagen. Gemäss Einschätzung der ETH Zürich werden die Hersteller die Sanktionen, welche bei Zielverfehlung ausgesprochen würden, nicht einfach dem Konsumenten weiterverrechnen, weil dies teilweise zu hohen Preis- und damit Nachfrigestörungen führen würde. Stattdessen werden die Hersteller auf emissionsärmere Technologie setzen und ihre Palette der angebotenen Neuwagenmodellvarianten entsprechend anpassen. Konkret wird das gesamte technische Innovationspotential wegen der EG-Verordnung in den nächsten Jahren vollumfänglich zur CO₂-Reduktion eingesetzt. Dieses Potenzial wird jährlich auf minus 2.4 Prozent (bis 2015) beziehungsweise minus 2.2 Prozent (bis 2020) geschätzt. Anders als in der Vergangenheit würden damit das mittlere Leergewicht und die mittlere Motorleistung nicht mehr weiter ansteigen. Dieser Trend lässt sich bereits am Markt beobachten. Mit dieser Strategie werden die europäischen Hersteller und Importeure aufgrund der Drohkulisse, welche durch die Abgabe aufgebaut wird, die EG-Ziele erreichen, auch wenn faktisch nur wenig Abgaben zu entrichten sind.

Da der Startpunkt der Schweiz im 2008 zirka 23 g CO₂/km höher liegt als in der EU, muss die Schweiz zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um sich dem EU-Pfad anzunähern. Um im Jahre 2015 einen Durchschnittswert von 130 g CO₂/km zu erreichen, ist eine Absenkrate von jährlich 4.2 Prozent notwendig. Das bedeutet, dass neben der „importierten“ CO₂-Reduktion zusätzliche angebots- und nachfrageseitige Massnahmen erforderlich sind. Zu angebotsseitigen Massnahmen gehören beispielsweise Anpassungen des Marketings seitens der schweizerischen Importeure oder die Verbesserung der Anreizstrukturen bei den Händlern. Zu den nachfrageseitigen Massnahmen zählt die Verbilligung emissionsarmer Modelle bei gleichzeitiger Verteuerung von Modellen mit hohen spezifischen CO₂-Emissionen. Die notwendigen zusätzlichen Massnahmen können aber nur erwartet werden, wenn die Schweiz die Höhe der Sanktion im Vergleich zu den EU-Abgaben verdoppelt. Mit dieser Verdoppelung führen nachfrageseitige Effekte gemäss Abschätzungen der ETH Zürich zur einer Reduktion von rund 0.8 Prozentpunkten. Angebotsseitige Massnahmen müssten folglich zusätzlich einen Beitrag von einem Prozentpunkt leisten. Nach 2015 wird, wie in der EU, eine Absenkrate von 2.2 Prozent bis 2020 angenommen. Auf diese Weise nähert sich die Schweiz rasch dem EU-Ziel an und bewegt sich dann leicht konvergierend zum EU-Pfad. Die folgende Abbildung zeigt die resultierenden Absenkpfade aufgrund dieser Annahmen:

⁶ In der Schweiz ist diese Stelle an der Automobiltechnischen Abteilung der Berner Fachhochschule für Technik und Informatik (BFH-TI) in Nidau angesiedelt.

Abbildung 2: Absenkpfad der EU und der Schweiz



Langfristige Reduktionsziele für die Jahre nach 2019 werden rechtzeitig bekannt gegeben. Dabei sollen auch die weiteren Beschlüsse in der EU berücksichtigt werden.

2.4 Umsetzung

Wie in der EU werden in der Schweiz Hersteller und Importeure von Personenwagen betrachtet. Die Zahl der Importeure und Hersteller von Personenwagen in der Schweiz ist überschaubar, wodurch die Transaktionskosten (z.B. Kosten für die Berechnung der Sanktion) tief gehalten werden können⁷. In die Schweiz importierte oder in der Schweiz hergestellte Fahrzeuge sind jedoch nicht gleichbedeutend mit in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeugen. Es können beispielsweise Personenwagen in die Schweiz importiert und wieder exportiert werden, oder importierte Fahrzeuge bleiben in der Schweiz, werden aber nicht in Verkehr gesetzt. Da sich sowohl die neuen Vorschriften der EG als auch die vorliegende Motion auf die immatrikulierten Personenwagen beziehen, setzt die vorgeschlagene Vollzugsvariante bei der Zulassung neuer Personenwagen an.

⁷ 95 bis 98 Prozent der Personenwagen werden über Generalimporteure in die Schweiz importiert. Diese Importeure sind mit wenigen Ausnahmen der Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure (auto-schweiz) angeschlossen. Sie importieren jährlich rund 260'000 neue Personenwagen in die Schweiz. Daneben existiert eine Reihe von kleineren Direktimporteuren (Parallelimporteure oder Importeure, die im Namen eines Kunden Fahrzeuge importieren). Die meisten der Direktimporteure sind im „Verband freier Autohandel Schweiz“ (VFAS) zusammengeschlossen, welcher 80-90 Mitglieder zählt. Insgesamt werden 2-5 Prozent der gesamten Neuwagenflotte (ca. 5'000-13'000 Personenwagen) direkt importiert. Dabei stammen rund 90 Prozent der Direktimporte aus dem europäischen Raum, verfügen also in der Regel auch über Emissionsdaten. Als dritte Kategorie neben General- und Direktimport gibt es den Import für den Eigenbedarf. Diese Fahrzeuge werden von der gleichen Person zur Einfuhr veranlagt und zugelassen.

Dieses Vollzugsmodell orientiert sich am Modell der EU, welches unter Kapitel 1.3 beschrieben wird. Importeure und Hersteller haben - wie die Importeure und Hersteller in der EU - die Möglichkeit, sich untereinander zusammenzuschliessen (Pooling). Je Importeur oder Importeurpool wird ein Zielwert definiert. Dieser ist abhängig vom durchschnittlichen Leergewicht der im Vorjahr in Verkehr gesetzten Personenwagen dieses Importeurs. Zur Berechnung der importeur-spezifischen Zielvorgabe gilt dieselbe Formel wie in der EU, wobei das Durchschnittsgewicht in der EU durch dasjenige in der Schweiz ersetzt wird. Die Anteile der in Verkehr gesetzten Flotte, welche den Zielwert erreichen müssen, werden von der EU übernommen. So müssen im Startjahr 2012 65 Prozent der Flotte den Zielwert erreichen; das heisst, die 65 Prozent besten Fahrzeuge (diejenigen mit den tiefsten CO₂-Emissionen) eines Importeurs werden für die Beurteilung der Zielerreichung herangezogen. Der Prozentsatz steigt mit den Jahren – wie in der EU – an und erreicht 2015 100 Prozent. Die Höhe der Sanktionen bei Nichterreichung des Zielwertes sind doppelt so hoch wie die EU-Abgaben (Abstufung 15 Franken, 45 Franken, 75 Franken, 285 Franken pro Gramm⁸). Allfällige zusätzliche Einnahmen des Staates durch das Aussprechen von Sanktionen werden im Gegensatz zur EU rückverteilt. Dies geschieht analog zur Rückverteilung der VOC-Lenkungsabgabe⁹. Die folgende Tabelle vergleicht das EU-Modell mit dem Sanktionsmodell schweizerischer Prägung:

Tabelle 1: EU-Modell und Sanktionsmodell der Schweiz

Jahr:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zielgrösse:	beste 65% der Flotte	beste 75% der Flotte	beste 80% der Flotte	100% der Flotte				
Ziel:	130 g CO ₂ /km im Jahr 2015							
Abgabe EU:	1. Gramm 5€, 2. Gramm 15€, 3. Gramm 25€, ab 4. Gramm 95€							ab 1. Gramm 95€
Sanktion CH:	1. Gramm 15 CHF, 2. Gramm 45 CHF, 3. Gramm 75 CHF, ab 4. Gramm 285 CHF							ab 1. Gramm 285 CHF

Für den Vollzug steht das folgende Verfahren im Vordergrund: Die Bundesverwaltung führt für jeden ihr zuvor gemeldeten Importeur bzw. Importeurpool eine Liste mit Angabe des Importeurs, seiner Fahrzeuge, welche im betreffenden Jahr in Verkehr gesetzt wurden, und den jeweiligen spezifischen CO₂-Werten. Erfasst werden die Daten bei der erstmaligen Zulassung auf dem kantonalen Strassenverkehrsamt, welche in der Regel durch den Autoverkäufer in die Wege geleitet wird. Die Daten werden ans MOFIS weitergeleitet und mit den Daten des

⁸ Angenommener Wechselkurs 1€ = 1.50 Franken.

⁹ SR **814.018** Verordnung vom 12. November 1997 über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV).

TARGA abgeglichen. Der Importeur wird mittels Inhabercode ermittelt. Am Ende des Kalenderjahres wird pro Liste, welche aus Daten des MOFIS generiert wird, der durchschnittliche spezifische CO₂-Emissionswert ermittelt. Liegt er über dem Zielwert, wird eine Sanktion ausgesprochen. Die Sanktionshöhe berechnet sich aus der Anzahl Gramm CO₂ über dem Zielwert, multipliziert mit dem Sanktionsatz (abgestuft für die ersten drei Gramm über Zielwert während der Übergangsfrist) und multipliziert mit der Anzahl Fahrzeuge, die vom entsprechenden Importeur eingeführt und im betreffenden Jahr erstmals in Verkehr gesetzt wurden. Die Bundesverwaltung stellt die Sanktion dem Importeur in Rechnung.

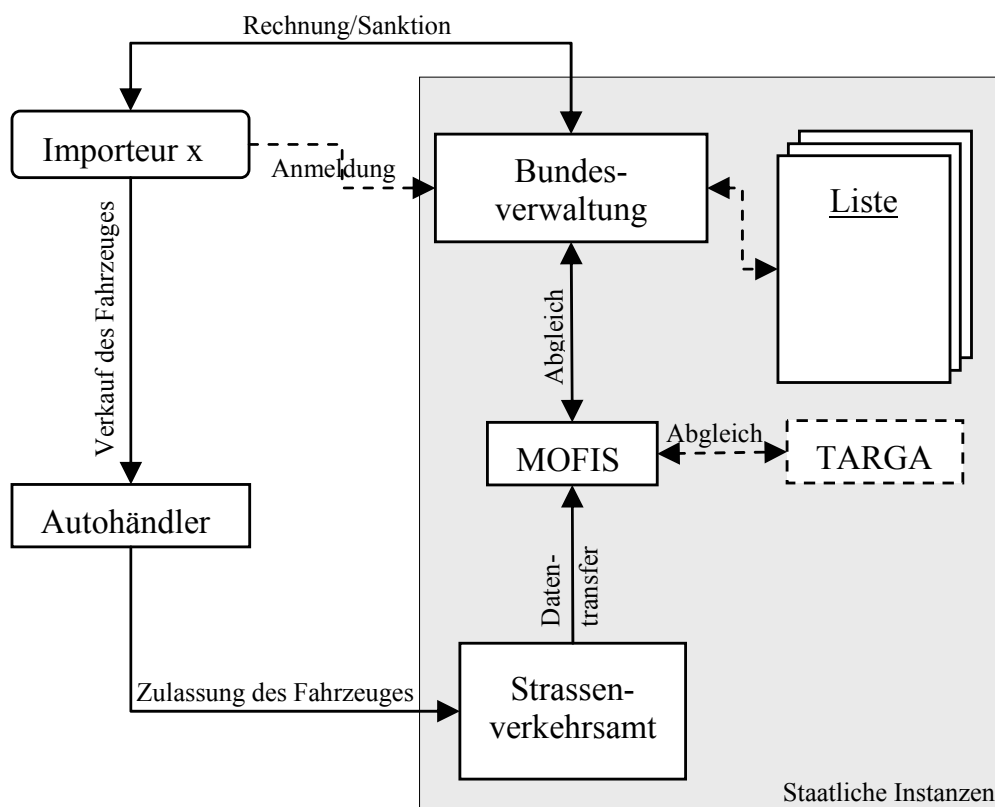
Für Fahrzeuge, welche den Zielwert unterschreiten, ist keine Auszahlung vorgesehen. Importeure emissionsarmer Fahrzeuge können jedoch über ein Pooling ihre Emissionsdifferenz zum Zielwert an ihren Poolingpartner verkaufen und so indirekt eine Entschädigung erwirtschaften.

Für Kleinimporteure und Einzelpersonen, welche weniger als 50 Fahrzeuge pro Jahr importieren, wird keine eigene Liste geführt. Finden sie nicht Aufnahme in einem Pool, entrichten sie pro Einzelfahrzeug zum Zeitpunkt der Zulassung eine Sanktion im Falle einer Zielwertüberschreitung. Wird eine Sanktion ausgesprochen, wird sie in Anlehnung an die Importeure mit eigener Liste bemessen. Das heisst einerseits, dass für das Einzelfahrzeug in Abhängigkeit seines Gewichts ein Zielwert berechnet wird und andererseits, dass die Sanktion in den Jahren 2012 bis 2018 abgestuft und in den Jahren 2012 bis 2014 reduziert wird. Als Reduktionssatz gelten die Prozentsätze bei den Grossimporteuren (65, 75 und 80 Prozent).

Liegen die notwendigen Daten innert nützlicher Frist (sechs Monate nach Inverkehrsetzung) nicht vor, wird das Fahrzeug mit einem CO₂-Wert von 300 g/km registriert. Fehlende Emissionsdaten können innerhalb sechs Monaten nach Inverkehrsetzung nachträglich gemessen und eingetragen werden. Die Kosten dafür trägt der Importeur. Liegen die Emissionen tiefer als 300 g/km, wird die Sanktion oder ein Teil davon rückerstattet.

Das Sanktionsmodell wird in der folgenden Abbildung grafisch dargestellt:

Abbildung 3: Sanktionsmodell



Damit für den Neuwagenkäufer und die Neuwagenkäuferin sichtbar wird, wo das Fahrzeug ihrer Wahl in Bezug auf den Zielwert steht, soll neu im Sinne der Preisanschreibepflicht auch darauf hingewiesen werden, welche Sanktion für das betreffende Fahrzeug als Einzelfahrzeug ausgesprochen würde. Liegt das Fahrzeug unter dem Zielwert, ist der ausgewiesene Betrag negativ. Dabei gelten dieselben Berechnungsmethoden und Frankenbeträge pro Gramm wie bei Fahrzeugen über dem Zielwert.

2.5 CO₂-Reduktion

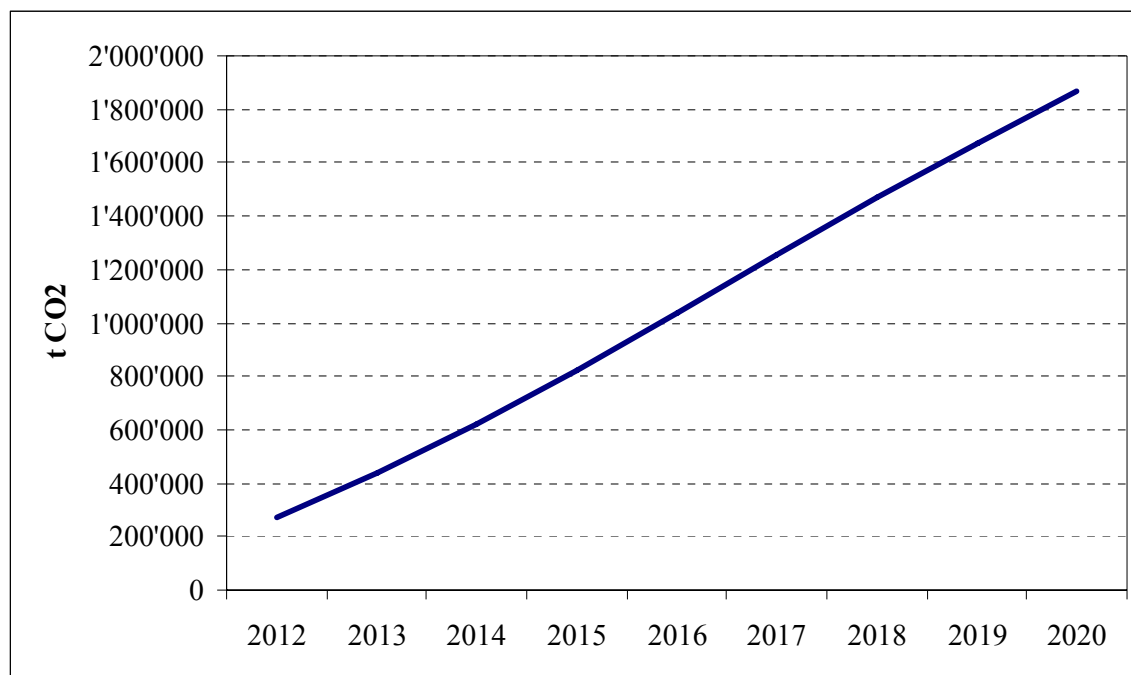
Die Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen wurden mit einem Automarktsimulationsmodell der ETH Zürich, welches eine Million Autokäufe einzelner Haushalte simuliert und ausgewählte psychologische Effekte einbezieht, vorhergesagt. Wird das Vollzugsmodell der EU mit den doppelten Sanktionshöhen (konvertiert in Schweizer Franken) für die Schweiz angewendet, lässt sich das Ziel von 130 g CO₂/km wie in der EU im Jahr 2015 erreichen.

Das verwendete Referenzszenario basiert auf den Energieperspektiven des BFE und geht davon aus, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuwagen bis 2012 wie bisher beobachtet um 1.5 Prozent jährlich reduziert werden und ab 2012 noch um jährlich 0.75 Prozent. Nicht berücksichtigt in diesem Szenario wird die Einführung von verbindlichen Emissionsvorschriften in der EU. Gegenüber diesem Szenario liegt die Reduktion der CO₂-Emissionen in der Grössenordnung von durchschnittlich 1'050'000 Tonnen pro Jahr über die Periode 2012 bis 2020.

Es ist anzunehmen, dass die Schweiz auch ohne die Einführung von eigenen Emissionsvorschriften von der EG-Verordnung profitieren wird. Damit würden sich die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der neu in Verkehr gesetzten Personenwagen stärker als im Referenzszenario reduzieren. Die ausgewiesene Reduktion der Massnahme dürfte deshalb geringer ausfallen. Jedoch muss betont werden, dass dieser „Passiveffekt“ wesentlich kleiner ausfallen würde als der durch die Einführung von eigenen Vorschriften induzierte Effekt. Ohne Vorschriften würde die Schweiz weiterhin sehr interessant sein für den Absatz leistungsstarker und schwerer Fahrzeugmodelle. Kommt dazu, dass im Referenzszenario die Differenz zwischen Real- und Normverbrauch tendenziell unterschätzt wird. Insofern kann das Referenzszenario als vorsichtig pessimistisch bezeichnet werden.

Da die Fahrzeugflotte erst allmählich erneuert wird, fällt die Reduktion von 1'050'000 Tonnen CO₂ nicht bereits im ersten Jahr an, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 4: Kumulierte CO₂-Einsparungen zwischen 2012 und 2020 gegenüber dem Referenzszenario



Mit der allmählichen Erneuerung der Flotte steigt die jährliche Reduktion stetig an, erreicht zwischen 2016 und 2017 den durchschnittlichen Wert und steigt dann weiter an.

2.6 Ausgestaltung der Verordnung

Die folgenden Elemente sind auf Verordnungsstufe zu regeln:

- Berechnungsart für die individuelle Zielvorgabe je Importeur bzw. Importeurpool;

- Genaue Definition des Begriffs „neu immatrikulierte Personenwagen“;
- Bestimmungen zur Regelung der Emissionsgemeinschaften;
- Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen;
- Besondere Berücksichtigung von Personenwagen mit sehr tiefen CO₂-Emissionen bei der Beurteilung der Zielerreichung;
- Kompetenzzuteilung für das Aussprechen der Sanktionen;
- Bestimmungen zur Verhinderung von Missbrauch, Kontrolle der Daten (z.B. Plausibilitätstests);
- Periodizität der Datenauswertungen;
- Bestimmungen über das Erstellen und Führen der Listen je Importeur/Hersteller;
- Art und Verfahren der Rückverteilung allfälliger Erträge aus Sanktionen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 11a Grundsatz

Es wird definiert, für welche Fahrzeuge die Reduktion der spezifischen CO₂-Emissionen gilt und bis wann das Ziel von 130 Gramm pro Kilometer erreicht werden soll. Für Personenwagen gilt die Definition gemäss Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)¹⁰.

Art. 11b Zielvorgabe

Die Bestimmungen von Artikel 11b ff. richten sich an Hersteller und Importeure.

Absatz 1: Für jeden einzelnen Importeur/Hersteller wird eine Zielvorgabe definiert. Hersteller und Importeure haben die Möglichkeit, sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenzuschliessen. Die Details werden auf Verordnungsstufe geregelt. Es soll ihnen jedoch offen bleiben, mit wem sie sich zusammenschliessen.

Absatz 2: Auf Verordnungsstufe wird festgelegt, wie der Zielwert für die einzelnen Importeure/Hersteller berechnet wird. Vorgesehen ist, die Formel der EU zu übernehmen (vgl. Kapitel 1.3). Folglich ist das durchschnittliche Leergewicht der immatrikulierten Fahrzeuge eines Importeurs/Herstellers im Verhältnis zum durchschnittlichen Leergewicht der in der Schweiz in Verkehr gesetzten Flotte ein wichtiger Faktor. Setzt ein Importeur/Hersteller tendenziell eher schwere Fahrzeuge ab, liegt der importeur-/herstellerspezifische Zielwert über dem allgemeinen Zielwert von 130 g CO₂/km. Setzt er eher leichte Fahrzeuge ab, ist der Zielwert entsprechend kleiner. Alle Importeure/Hersteller sollen dadurch einen Anreiz erhalten, CO₂-ärmere Fahrzeuge zu importieren und zu verkaufen. Das Leergewicht wird gemäss Formel der EU nur zu 60 Prozent für die Zielwertkorrektur

¹⁰ SR 741.41

berücksichtigt¹¹. Damit lohnt es sich auch für Importeure/Hersteller schwererer Fahrzeugmodelle, in Reduktionsmassnahmen zu investieren. Passt die EU ihre Formel in Zukunft an, so soll eine Anpassung auch in der Schweiz geprüft werden. Wie in der EU soll auch in der Schweiz die Möglichkeit bestehen, Ökoinnovationen anrechnen zu lassen. Wie diese Anrechnung erfolgt und wie viel angerechnet wird, soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Absatz 3: Massgebend sind, analog zur Verordnung der EG, die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen, also Neuwagen, welche erstmals auf einem Strassenverkehrsamt eingelöst werden.

Absatz 4: Für Privat- und Kleinimporteure wäre der Aufwand zu hoch, einzelne Listen zu führen. Daher ist für diese eine Sanktionsregelung pro Einzelfahrzeug vorgesehen. Es soll aber auch Kleinimporteuren nicht verwehrt sein, sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenzuschliessen. Überschreiten sie als Gemeinschaft die Limite von 50 Fahrzeugen pro Jahr, wird eine eigene Liste geführt. Dieselbe Regelung gilt für Hersteller kleiner Stückzahlen.

Absatz 5: Es ist an den Importeuren und Herstellern, die notwendigen Daten zur Berechnung der Zielvorgabe zu liefern. Bei den notwendigen Daten handelt es sich um das Leergewicht und die spezifischen CO₂-Emissionen. Liegt eine Typengenehmigung vor, können diese Daten aus TARGA entnommen werden. Für Fahrzeuge, welche innert nützlicher Frist (sechs Monate nach dem erstmaligen Inverkehrbringen) keine Emissionsdaten vorweisen können, wird standardmässig ein Wert von 300 g CO₂/km angenommen. Kann innerhalb der sechs Monate glaubhaft dargelegt werden, dass der effektive Emissionswert tiefer liegt, wird die Sanktion entsprechend zurückerstattet.

Art. 11c Sanktion bei Überschreiten der Zielvorgabe

Absatz 1: Wird der importeur-/hersteller-spezifische Zielwert nach der Übergangsfrist im Durchschnitt aller in einem Jahr in Verkehr gesetzten Fahrzeuge überschritten, wird eine Sanktion ausgesprochen.

Absatz 2: Analog zur EU soll den Importeuren/Herstellern eine Übergangsfrist gewährt werden. So wird beispielsweise im Jahre 2012 die Sanktion nur dann ausgesprochen, wenn die 65 Prozent besten Fahrzeuge, d.h. diejenigen mit den tiefsten spezifischen CO₂-Emissionen, den importeur-/herstellerspezifischen Zielwert überschreiten. Dieser Anteil wächst kontinuierlich an und erreicht im Jahr 2015 100 Prozent, d.h. die gesamte im Jahr 2015 in Verkehr gesetzte Flotte eines Importeurs/Herstellers muss den Zielwert im Durchschnitt erreichen.

Absatz 3: Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, Personenwagen mit sehr tiefen CO₂-Emissionen bei der Beurteilung der Zielerreichung besonders zu berücksichtigen. Analog zur EU könnte dies so ausgestaltet werden, dass diese Personenwagen in der Liste mehrfach gewichtet werden. Die Einzelheiten sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

¹¹ Pro 100 Kilogramm Mehrgewicht im Vergleich zum Landesdurchschnitt erhöht sich der Zielwert um 4.57 g CO₂/km. Eine hundertprozentige Korrektur würde eine Erhöhung um 7.61 g CO₂/km bedeuten.

Absatz 4: Die Sanktionspflicht bezieht sich auf die Importeure und Hersteller. Die Beträge orientieren sich von der Abstufung her an den Abgabesätzen der EU. Da die Schweiz von einem höheren durchschnittlichen CO₂-Emissionswert pro Kilometer starten muss, werden zur Sicherstellung der Zielerreichung die Sanktionssätze mit dem Faktor zwei multipliziert. Bis und mit dem Jahr 2018 werden die Ansätze zur Berechnung der Sanktion bis zum vierten Gramm über dem Zielwert differenziert, ab 2019 gilt für jedes Gramm über dem Zielwert der Ansatz von 285 Franken.

Absatz 5: Für Kleinimporteure/Kleinhersteller gelten dieselben Ansätze und Abstufungen, jedoch für das einzelne Fahrzeug. In der Übergangsperiode, von 2012 bis und mit 2014, wird das Produkt aus dem Ansatz zur Berechnung der Sanktion und der Anzahl Gramm über dem Zielwert zusätzlich mit dem jeweiligen Prozentsatz gemäss Absatz 2 multipliziert.

Art. 11d Verfahren

Die Vollzugskompetenz sowie Zahlungsfristen und Verzugszins werden auf Stufe Verordnung festgelegt.

Art. 11e Verwendung des Ertrags aus der Sanktion

Absatz 1: Der Nettoertrag der Abgabe, d.h. nach Zinsen und Abzug der Verwaltungskosten, wird analog zur Abgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) an die Bevölkerung rückerstattet. Die Bestimmung entspricht Artikel 35a Absatz 9 USG¹².

Absatz 2: Wie das Verfahren und die Verteilung ausgestaltet werden, wird auf Verordnungsstufe geregelt.

Art. 13a Falschangaben über Personenwagen

Die Strafbestimmungen beziehen sich auf Fälle, wo absichtlich oder fahrlässig falsche Angaben zur Berechnung der Zielvorgabe und zur Berechnung der Sanktion gemacht werden.

Art. 104a (SVG)

Mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes wird sichergestellt, dass die Vollzugsbehörde Zugriff auf die notwendigen Daten hat und die Daten zum Vollzug der vorgeschlagenen Massnahme verwendet werden dürfen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

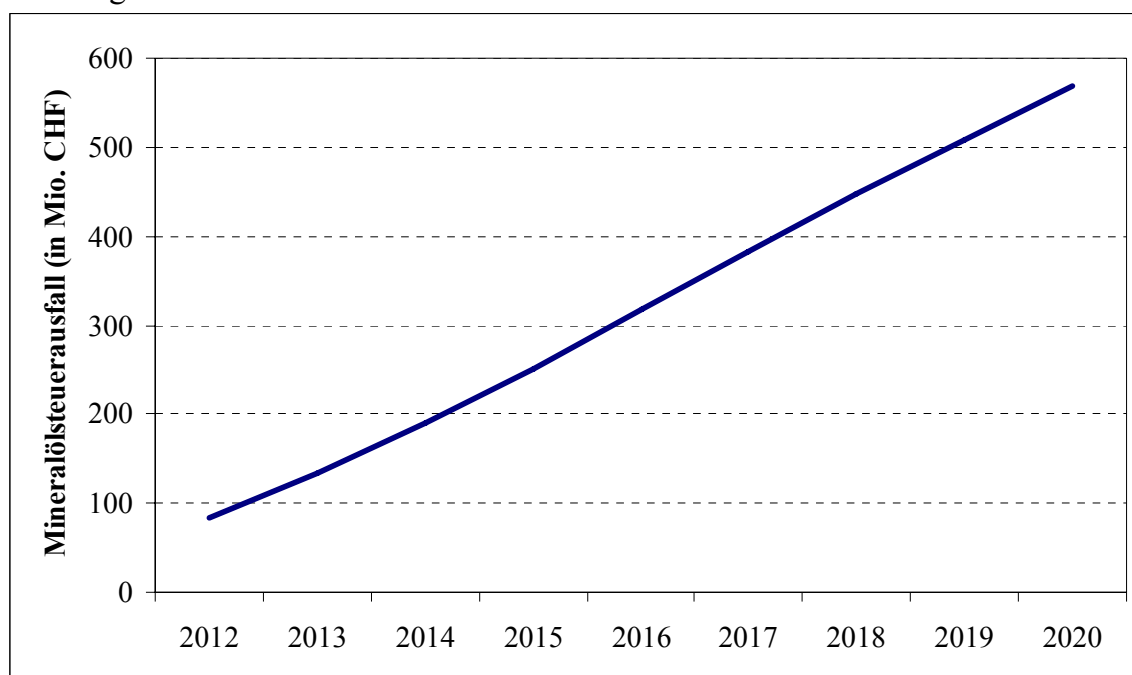
Mit der Sanktion bei Überschreitung des Zielwerts, welche die Importeure zu bezahlen verpflichtet sind, werden neue Einnahmen generiert. Obwohl die

¹² SR 814.01

Herausforderungen für die einzelnen Importeure unterschiedlich gross sind, schafft die Möglichkeit des Poolings eine vergleichbare Ausgangslage. Aufgrund der Experteneinschätzung über den technologischen Fortschritt in den nächsten Jahren und aufgrund des gewählten Zielwerts (130 g CO₂/km im 2015) nimmt der Ertrag aus Sanktionen mit der Zeit ab. Sollte abzüglich des Verwaltungsaufwands ein Überschuss aus den Sanktionen resultieren, wird dieser gemäss VOC-Modell an die Bevölkerung rückverteilt. Um nicht Kleinstbeträge an die Bevölkerung auszuzahlen, kann vorgesehen werden, dass die Auszahlung erst ab einem bestimmten Mindestertrag zu erfolgen hat.

Infolge der angestrebten Absenkung des Treibstoffverbrauchs gehen die Einnahmen der Mineralölsteuer zurück. Gegenüber dem Referenzszenario der Energieperspektiven des BFE resultiert für die Jahre 2012 bis 2020 eine durchschnittliche Reduktion der CO₂-Emissionen von rund 1'050'000 Tonnen, was einer Treibstoffreduktion von rund 432 Millionen Liter entspricht. Unabhängig vom Treibstoffpreis ergeben sich daraus im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2020 Ausfälle bei der Mineralölsteuer, inklusive Mineralölsteuerzuschlag und Importabgabe, von rund 320 Millionen Franken pro Jahr. Der Verlauf dieser Ausfälle ist in Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5: Ausfälle der Mineralölsteuer von 2012 bis 2020 in Millionen Franken



Dazu kommen Ausfälle bei der Mehrwertsteuer, welche von den Treibstoffpreisen abhängig sind. Nimmt man die Monatsmittel der Treibstoffpreise vom März 2009¹³, betragen die jährlichen Ausfälle bei der Mehrwertsteuer im Mittel rund 45 Millionen Franken.

¹³ Es wurde ein Treibstoffmix aus 31 Prozent Diesel (Literpreis 1.42 Franken) und 69 Prozent Benzin (Literpreis 1.34 Franken) für das Jahr 2015 und ein Dieselanteil von 37 Prozent für das Jahr 2020 angenommen.

Wegen der Schuldenbremse sind diese Ausfälle auf der Einnahmenseite des Bundes durch entsprechende einnahmen- oder ausgabenseitige Massnahmen zu kompensieren, so z.B. über eine Erhöhung der Mineralölsteuer.

Bei den Mehrwertsteuereinnahmen auf dem Kaufpreis der Fahrzeuge werden keine Einbussen erwartet. Es wird davon ausgegangen, dass auf mittlere Frist das durchschnittliche Auto zu realen Preisen gleich teuer bleibt wie heute, da die Verteuerung durch die effizientere Technologie den tieferen Preis der kleineren Antriebseinheit wieder ausgleicht.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Beim Sanktionsmodell kommen zwei neue Aufgaben auf die Bundesverwaltung zu: zum einen müssen pro Importeur/Hersteller bzw. Importeur-/Herstellerpool Listen geführt werden. Zum anderen muss Ende des Jahres pro Liste Bilanz gezogen und den Importeuren bei Überschreitung der Zielvorgabe Rechnung gestellt werden.

Beim Sanktionsmodell resultiert ein maximaler Mehrbedarf von 14 Etatstellen. Die folgende Tabelle zeigt auf, wie sich diese auf die verschiedenen Aufgaben aufteilen:

Tabelle 2: Zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Bund durch das Sanktionsmodell

Aufwand/Aufgabe	Zuständig	Personalbedarf (Lohnklasse)	Kosten ¹⁴ in CHF
<ul style="list-style-type: none"> • Führen und Saldierung der Listen pro Importeur • Periodisches Ausstellen von Auszügen der Listen z.H. der Importeure • "Öffentlichkeitsarbeit", z.B. Kontakte mit politischen Behörden (Bund und Kantone), Branchen- und Konsumentenorganisationen 	UVEK	2 (24)	348'220
Abklärungen und Kontrollen wegen zusätzlicher Angabe des CO ₂ -Werts und des Importeurs	UVEK	1 (15)	129'088
<ul style="list-style-type: none"> • Behandlung von Beschwerden • Behandlung von Rückerstattungsgesuchen • nachträgliche Kontrollen • Strafverfahren 	UVEK	5 (24)	870'550
<ul style="list-style-type: none"> • Rechnungstellung und Inkasso Ende Jahr für Importeure mit Liste • Inkasso und Ausstellen Zahlungsbescheinigung pro Einzelfahrzeug bei Kleinimporteuren 	Inkassostelle beim Bund	5 (15)	645'440
Kontrolle und Pflege der Daten in MOFIS und TARGA	UVEK	1 (23)	168'884
Total		14	2'162'182

Insgesamt ist mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand beim Bund von 2.2 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Der einmalige Aufwand für das Rechtsetzungsverfahren, das Erstellen der EDV-Programme sowie die Einrichtung der notwendigen Schnittstellen ist nicht berücksichtigt.

¹⁴ Kosten inkl. Arbeitsplatzkosten, Quelle: EFV/F+RW und EPA, 2009.

4.1.3 Andere Auswirkungen

Das Sanktionsmodell stützt auf das bestehende MOFIS ab, welches vom ASTRA betrieben wird. Beim Einlösen des Fahrzeugs auf dem Strassenverkehrsamt werden die Daten ans MOFIS weiter geleitet. Es werden hohe Ansprüche an die Qualität der Daten gestellt. Dies gilt nicht nur im Zusammenhang mit dem Einlösen der Fahrzeuge, sondern auch in Bezug auf die Angabe des CO₂-Emissionswerts und des Importeurs. Es muss deshalb ein zusätzlicher Aufwand für die Kontrolle und Pflege der Daten eingerechnet werden (z.B. Einbau von zusätzlichen Plausibilitätstests). Dieser Aufwand ist in den 2.2 Millionen Franken berücksichtigt (vgl. Tabelle 2). Nicht berücksichtigt sind einmalige Kosten für technische Anpassungen beim MOFIS. Diese betragen rund 200'000 Franken.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Da die Zulassung der Fahrzeuge bei den kantonalen Strassenverkehrsämtern geschieht, sind die Kantone ins Vollzugsmodell eingebunden. Wird ein Fahrzeug eingelöst, gibt der Kanton bereits heute Daten zum Fahrzeug und zum Fahrzeughalter in seine Datenbank ein. Gewisse Daten werden ans MOFIS weitergeleitet. Bis Ende 2009 ist vorgesehen, auch den spezifischen CO₂-Wert ans MOFIS weiterzugeben. Ein Abgleich der Daten mit den Werten aus TARGA ist möglich, da MOFIS und TARGA heute bereits miteinander verbunden sind. Neu muss der Importeur eines erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeugs ermittelt werden. Bei Fahrzeugen mit eigener TG-Nummer geschieht dies über den Inhabercode, welcher dem Prüfungsbericht 13.20 A entnommen werden kann. Der Inhabercode wird heute bereits ins MOFIS übertragen. Bei Fahrzeugen, welche von der Typengenehmigung befreit sind, muss der Importeur händisch eingegeben werden. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Fahrzeuge für den Eigenbedarf, was bedeutet, dass für diese Importeure keine eigene Liste geführt wird.

Für Klein- und Privatimporteure ohne eigene Liste (2 bis 5 Prozent der jährlich importierten Neuwagen) wird bei Zielwertüberschreitung die Sanktion direkt beim Einlösen des Fahrzeugs verhängt. Damit der Vollzugsaufwand in diesem Falle nicht an die Kantone übertragen wird, muss der Klein- oder Privatimporteure vorgängig die Sanktion bei einer Bundesstelle einbezahlen. Er erhält nach erfolgter Zahlung eine Bescheinigung ausgestellt, welche beim Einlösen des Fahrzeugs durch das kantonale Strassenverkehrsamt zu kontrollieren ist. Die kantonalen Strassenverkehrsämter sind dafür durch den Bund zu entschädigen. Dieser Aufwand für den Bund ist in den 2.2 Millionen Franken noch nicht berücksichtigt.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.3.1 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Emissionen der Fahrzeuge verursachen negative Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte. Durch die beschriebenen Modelle sollen diese Emissionen gesenkt werden bzw. sollen die entstehenden externen Kosten (Luftverschmutzung, Klimaschäden) durch eine Sanktion internalisiert werden. Die Einführung solcher Anreize führt somit zu einem gesamtwirtschaftlich effizienteren Ergebnis.

Die vorgeschlagene Massnahme hilft mit, die politischen Ziele betreffend Klima, Energie und Lufthygiene zu erreichen. Zudem kann die Abhängigkeit von fossilen Treibstoffen reduziert werden.

Beim Sanktionsmodell handelt es sich um ein marktwirtschaftliches Instrument. Der Preismechanismus bleibt wirksam und es ist mit entsprechend geringen Marktverzerrungen zu rechnen. Weil die Eckwerte der EG-Verordnung zur Reduktion der CO₂-Emissionen weitestgehend übernommen werden, stellt die Vorlage keine Gefahr für den Import von in der EU hergestellten und für den europäischen Markt vorgesehenen Personenwagen dar, welche etwa zwei Drittel der Schweizer Gesamtimporte bei Personenwagen ausmachen. Ebenfalls keine Gefahr geht von in Europa importierten Personenwagen aus, welche für den europäischen Markt vorgesehen sind. Dies gilt sowohl für den Zielwert und den Zeitpunkt, wann dieser erreicht werden soll, für die Ausgestaltung des Vollzugs als auch für die Zielwertkorrektur pro Importeur. Aufgrund der notwendigen stärkeren Absenkung der durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen in der Schweiz ist die Sanktionshöhe jedoch höher als in der EU.

Die Gefahr der Mengenausweitung von Mikro- und Kleinwagen aufgrund höherer Energieeffizienz und tieferen Emissionen (so genannte Reboundeffekte) wird als gegeben aber gering eingeschätzt. Es wird davon ausgegangen, dass die Importeure die Preise für energieeffiziente und emissionsarme Fahrzeuge leicht senken und so die Menge solcher Fahrzeuge ausweiten werden, um den durchschnittlichen CO₂-Wert der importierten Fahrzeugflotte zu senken. Die Fahrzeuge werden jedoch nicht stark verbilligt. Vielmehr dienen die „Pooling-Gewinne“ dazu, Preisaufläge auf Fahrzeugen mit hohen CO₂-Emissionen abzdämpfen. Bei Verwaltungskosten von 2.2 Millionen Franken liegt die Massnahmeneffizienz im Bereich von rund 2 Franken pro vermiedene Tonne CO₂. In diesen Kosten nicht enthalten sind zusätzliche Transaktionskosten, welche den Importeuren durch die Massnahme entstehen. Ebenfalls unberücksichtigt sind Treibstoffeinsparungen von durchschnittlich 595 Millionen Franken pro Jahr in der Periode 2012 bis 2020 gegenüber dem Referenzszenario¹⁵, die für den Konsum anderer Güter zur Verfügung stehen.

4.3.2 Auswirkungen innerhalb des Automarkts

Die Festlegung eines Emissionszielwertes bei Fahrzeugen hat zur Folge, dass sich die Struktur des schweizerischen Fahrzeugparks verändert. Durch das Anreizsystem wird sich die Anzahl der energieeffizienten und emissionsarmen Fahrzeuge vergrössern, während der Anteil energieineffizienter und stark emittierender Fahrzeuge abnehmen wird.

Die Auswirkungen auf die Wertschöpfung werden als gering eingeschätzt. Einerseits wird davon ausgegangen, dass die Antriebseinheiten mit Einführung des Sanktionsmodells und im Zuge der Umsetzung des EU-Modells etwas kleiner und damit billiger werden, dass aber die Preise für energieeffiziente und emissionsarme Technologie steigen wird, so dass das Autogewerbe insgesamt keine Umsatzeinbussen in Kauf nehmen muss. Andererseits wird dadurch die Zahl der verkauften Neuwagen nicht reduziert werden. Um die Kosten einfacher überwälzen

¹⁵ Bei Preisen von 1.34 und 1.42 Franken je Liter Benzin bzw. Diesel.

zu können, sind Änderungen in der Ausstattung der Fahrzeuge zu erwarten. Im Reparaturbereich sowie in der bedeutenden schweizerischen Autozulieferindustrie, welche ausschliesslich exportorientiert ist, sind keine Veränderungen zu erwarten.

4.3.2.1 Auswirkungen beim Importeur

Die vorgeschlagene Massnahme führt beim Importeur zu einer Verteuerung von Fahrzeugen über dem Zielwert. Kosten entstehen jedoch erst dann, wenn im Schnitt mehr Fahrzeuge eines Importeurs oder Herstellers über dem Zielwert als unter dem Zielwert in Verkehr gesetzt werden.

Private und gewerbliche Direktimporte werden durch das Sanktionsmodell nicht erschwert oder verunmöglicht. Es kann aber zu leichten Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Kleinimporteure kommen, wenn sie Fahrzeuge mit hohen CO₂-Emissionen einführen. Möglichen Verzerrungen wird versucht mit drei Massnahmen entgegenzuwirken: Erstens wird der Zielwert aufgrund des Fahrzeuggewichts korrigiert. Zweitens wird in der Übergangsphase von 2012 bis und mit 2014 die Sanktion analog der Flottenanteile bei den Grossimporteuren reduziert. Und drittens besteht die Möglichkeit, dass sich Kleinimporteure zusammenschliessen, so dass die Limite für Kleinimporteure überschritten wird.

Die Importeure werden versuchen, allfällige Sanktionen auf den Kaufpreis zu überwälzen. Innerhalb eines funktionierenden Wettbewerbs kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dies nicht in vollem Umfang geschieht. Durch die Annahme, dass emissionsarme Fahrzeuge nur leicht verbilligt werden, findet eine Art Quersubventionierung zwischen emissionsarmen und emissionsstarken Modellen statt. Gerade in der Anfangsphase werden die Importeure aber einen Teil der Sanktion auf die Konsumenten überwälzen. Naheliegend ist, dass die Kosten auf diejenigen Verkaufspreise überwälzt werden, welche am unelastischsten sind, d.h. bei denen die Nachfrager kaum auf Preissignale reagieren. Dies ist hauptsächlich bei leistungsstarken und schweren Fahrzeugen der Fall, was im Sinne des Massnahmenziels ist.

Ausgehend von den Daten 2008 wurde in der folgenden Tabelle abgeschätzt, wie hoch die durchschnittlichen Emissionswerte der Fahrzeugflotte der einzelnen Importeure in den Jahren 2015 und 2019 wären, wenn angenommen wird, dass sie ihre CO₂-Emissionen jährlich bis 2015 um 4.2 Prozent und danach um 2.2 Prozent reduzieren und dass sich die verschiedenen Importeure nicht in Emissionsgemeinschaften finden würden¹⁶.

¹⁶ Ein Beispiel für ein Importeur ist die AMAG Automobil- & Motoren AG.

Tabelle 3: Zielwert und modellierter CO₂-Wert pro Importeur in den Jahren 2015 und 2019 (ohne Pooling)

Importeur	Marktanteil (2008)	Zielwert ab 2012 (g CO ₂ /km)	Modellierter CO ₂ -Wert 2015 (g CO ₂ /km)	Modellierter CO ₂ -Wert 2019 (g CO ₂ /km)
1	24.29%	133	133.1	107.6
2	15.35%	129	129.1	104.4
3	8.23%	128	129.9	105.0
4	7.06%	136	130.9	105.9
5	6.51%	121	115.9	93.8
6	5.90%	129	128.8	104.1
7	5.78%	134	145.9	118.0
8	4.99%	124	124.3	100.5
9	4.70%	127	117.5	95.1
10	3.41%	126	118.7	96.0
11	3.00%	123	125.1	101.2
12	2.72%	125	120.1	97.1
13	2.65%	137	148.1	119.7
14	2.26%	129	137.1	110.9
15	1.93%	132	126.7	102.4
16	1.10%	150	170.9	138.2
17	0.10%	138	301.7	244.0
18	0.01%	145	163.9	132.6

Der jeweilige Zielwert pro Importeur wurde anhand der Formel in Kapitel 1.3 berechnet. In der Tabelle ist ersichtlich, wie weit entfernt vom Zielwert sich die Importeure befinden. 2015 und 2019 wurden deshalb gewählt, weil im Jahre 2015 und nachfolgend 100 Prozent der Flotte den Zielwert erreichen muss und ab 2019 der volle Sanktionssatz gilt.

Unter Annahme der oben erwähnten CO₂-Reduktionsraten beträgt die Sanktion für den Importeur, welcher die ineffizientesten und emissionsreichsten Fahrzeuge importiert, im Jahr 2015 durchschnittlich rund 46'000 Franken pro Fahrzeug. Im gleichen Jahr beträgt die durchschnittliche Sanktion über alle Importeure (ohne Pooling) 330 Franken pro Fahrzeug. Der Maximalbetrag, der für ein Einzelfahrzeug bezahlt werden muss, sofern die jährlichen CO₂-Einsparungen wie angenommen eintreten, liegt im Jahr 2015 im Bereich von 51'000 Franken. Typischerweise handelt es sich dabei um Sportwagen der Luxusklasse.

2015 wird der Zielwert von 130 g CO₂/km im Durchschnitt erreicht, damit sollten durch optimales „Poolen“ keine Sanktionen erhoben werden müssen. Begehrte Poolingpartner werden sich jedoch das Zusammenschliessen mit anderen

Importeuren abgelten lassen. Das Zusammenschliessen zu Emissionsgemeinschaften ist mit Transaktionskosten verbunden, welche aber nicht abgeschätzt werden können.

4.3.2.2 Auswirkungen beim Autohandel

Welchen Einfluss Importeure auf ihr Vertriebsnetz nehmen werden, ist im Voraus schwierig zu bestimmen. Die Mehrkosten von Fahrzeugen über dem Zielwert können auf den Verkaufspreis dieser Fahrzeuge aufgeschlagen werden. Die Verkaufspreise von Personenwagen unter dem Zielwert dürften tendenziell unverändert bleiben oder nur geringfügig absinken, was eine Erhöhung der Margen auf diesen Fahrzeugen zulässt. Damit würde dem Garagisten ein Anreiz gegeben, emissionsärmere Fahrzeuge zu verkaufen.

4.3.2.3 Auswirkungen auf den Konsumenten

Über alle Neuwagenkäufer und über die Dauer der Massnahme betrachtet wird das Gut „Neuwagen“ weder verteuert noch vergünstigt. Der Autokonsument profitiert jedoch infolge energieeffizienterer Personenwagen von Einsparungen beim Treibstoffverbrauch. Im Schnitt über die Jahre 2012 bis 2020 betragen die jährlichen Einsparungen rund 595 Millionen Franken. Berücksichtigt ist dabei eine Zunahme der durch die Gesamtflotte jährlich zurückgelegten Kilometer.

Durch die zu erwartende Änderung beim Kaufverhalten wird das Verhalten der Neuwagenkäuferinnen/Neuwagenkäufer beeinflusst. Die Ergänzung der Preisanschreibepflicht durch eine Pflicht zur Angabe der CO₂-Emissionen über oder unter dem Zielwert und der entsprechenden (hypothetischen) Busse oder Gutschrift führt zu einem stärkeren Bewusstsein für mehr Energieeffizienz und tiefere Emissionen.

4.4 Auswirkungen auf andere Branchen und gesellschaftliche Gruppen

Bestimmte Berufs- und Bevölkerungsgruppen sind auf grosse und damit tendenziell verbrauchsstärkere Fahrzeuge angewiesen. Dazu gehören bspw. Landwirte, Förster, Bewohner von Berggebieten oder Familien mit mehreren Kindern. Auch im Zusammenhang mit Sport- und Freizeitaktivitäten werden heute andere Ansprüche an Personenwagen gestellt (z.B. Anhängelast für Pferdetransport, Platzbedürfnisse für Sportgeräte). Damit diese Berufs- und Bevölkerungsgruppen durch das Lenkungsinstrument nicht benachteiligt werden, kann das Anreizsystem so ausgestaltet werden, dass für die verschiedenen Fahrzeugtypen verschiedene Zielwerte gelten. Diesem Problem wird dadurch Rechnung getragen, dass die CO₂-Zielwerte in Abhängigkeit des Leergewichts angepasst werden.

Sollten energieeffiziente und emissionsarme Fahrzeuge geringfügig vergünstigt werden, stünde beim Kauf eines solchen Fahrzeugs mehr Einkommen für andere Zwecke zur Verfügung. Zu Einsparungen beim CO₂ kommt es dann, wenn das zusätzlich verfügbare Einkommen nicht CO₂-intensiv genutzt wird.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das vorgeschlagene Modell orientiert sich weitestgehend an der Verordnung der EG. Es bestehen damit keine wesentlichen Abweichungen zum europäischen Recht.

Bedingt durch den höheren Ausgangswert in der Schweiz (175 g CO₂/km im Jahre 2008) muss sie aber im Vergleich zur EU einen wesentlich steileren Absenkpfad einschlagen. Damit die Absenkraten erreicht werden können, braucht es starke finanzielle Anreize. Diese Ziele können durch Sanktionen in zweifacher Höhe der EU-Abgaben erreicht werden.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme bedingt die Einführung einer Sanktion, die dann ausgesprochen wird, wenn die vorgegebenen Zielwerte im Durchschnitt bzw. pro Einzelfahrzeug nicht eingehalten werden. Da das Aussprechen der Sanktion an das Nichterreichen von Zielvorgaben geknüpft ist, hat die Sanktion auch Abgabencharakter. Sie wird ausschliesslich zur Absenkung des Treibstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen erhoben und nicht für die Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs.

Der Bund darf gestützt auf den Energieartikel (Art. 89 BV) keine Abgaben erheben. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und der parlamentarischen Praxis¹⁷. Hingegen ist eine Erhebung von Abgaben gestützt auf den Umweltschutzartikel (Art. 74 BV) möglich. So stützt sich beispielsweise die CO₂-Abgabe im CO₂-Gesetz auf diesen Verfassungsartikel.

Das Gesetz muss den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben nennen (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV).

6.2 Verhältnis zum kantonalen Recht

Es ergeben sich keine Konflikte mit den kantonalen Gesetzgebungen, z.B. mit den Motorfahrzeugsteuergesetzen. In zahlreichen Kantonen wird die kantonale Motorfahrzeugsteuer momentan revidiert oder befindet sich in der politischen Diskussion. Ziel ist die „Ökologisierung“ der Bemessungsgrundlage. Die Wirkung des Sanktionsmodells verstärkt die Lenkungswirkung einer nach ökologischen Kriterien differenzierten Motorfahrzeugsteuer auf Kantonsebene.

¹⁷ Art. 8 Abs. 3 des Energiegesetzes (EnG) sieht lediglich die Möglichkeit vor, Anforderungen für das Inverkehrbringen von Anlagen, Geräten und Fahrzeugen vorzuschreiben, falls vereinbarte Verbrauchswerte nicht erreicht worden sind oder keine solche Vereinbarung zustande gekommen ist. Abgaben zur Durchsetzung derartiger Anforderungen sind im Gesetz nicht vorgesehen. Auch Art. 8 Abs. 4 EnG, welcher den Bundesrat ermächtigt, anstelle von Vorschriften marktwirtschaftliche Instrumente einzuführen, schliesst gemäss Botschaft zum EnG Lenkungsabgaben explizit aus.

6.3 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EU von 1972 dazu verpflichtet, grundsätzlich keine neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung einzuführen. Derselbe Grundsatz ist im Freihandelsabkommen zwischen Südkorea und der European Free Trade Association (EFTA) als auch dem Abkommen über Freihandel und Wirtschaftliche Partnerschaft (FHWP) zwischen Japan und der Schweiz zu finden. Den bilateralen Abkommen übergeordnet sind die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der WTO, wo Art. XI GATT auf multilateraler Ebene grundsätzlich verbietet, den Handel durch neue Mengenbeschränkungen zu behindern.

Art. 2.2 des WTO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse legt fest, dass technische Vorschriften nicht handelsbeschränkender als notwendig sind, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen. Deshalb sind die schweizerischen technischen Vorschriften nach Art. 4 THG¹⁸ auf jene unserer wichtigsten Handelspartner auszurichten und von diesem Grundsatz abweichende Massnahmen nur zulässig, wenn sie einem übergeordneten öffentlichen Interesse dienen, keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels sind und den Kriterien der Verhältnismässigkeit entsprechen. Im Jahre 2008 hat der Importanteil von in der EU hergestellten Personenwagen etwa 72 Prozent aller in die Schweiz eingeführten Personenwagen betragen. Demzufolge sind die CO₂-Verbrauchsvorschriften auf jene der EU auszurichten. Dies gilt umso mehr, als dass zurzeit noch keine diesbezüglichen internationalen Normen existieren.

Aufgrund der zurzeit verfügbaren Information kann davon ausgegangen werden, dass das vorgeschlagene Sanktionsmodell mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist.

6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Vor allem aus Gründen der Zweckmässigkeit wird die Regelung der Einzelheiten für den Vollzug an den Bundesrat delegiert. Die auf Verordnungsstufe zu regelnden Punkte sind unter Ziffer 2.6 erwähnt.

6.5 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 ParlG¹⁹ erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Normen in der Form des Bundesgesetzes.

¹⁸ SR 946.51 Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG).

¹⁹ SR 171.10 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG).