



26.10.2009

Anhörung - Änderung der CO₂-Verordnung

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Rund die Hälfte des gesamten schweizerischen Energiebedarfs wird zum Heizen von Gebäuden aufgewendet. Dabei benötigen ältere Gebäude ein Vielfaches mehr an Energie als modernere. Im Hinblick auf den drängenden klimapolitischen Handlungsbedarf reichte Alt-Nationalrat Hegetschweiler am 13. Dezember 2002 eine parlamentarische Initiative (02.473) zur Schaffung von Anreizen für die CO₂-wirksame Sanierung bestehender Gebäude ein. Nationalrat Kunz reichte im Jahr 2003 zusätzlich eine parlamentarische Initiative (03.439) ein, welche die haushaltsneutrale Förderung erneuerbarer Energien, insbesondere Holz, fordert. Die Anliegen der beiden parlamentarischen Initiativen Hegetschweiler und Kunz sind in die Vorlage eingeflossen.

Am 12. Juni 2009 verabschiedeten die eidgenössischen Räte eine Teilrevision des CO₂-Gesetzes: Ab 2010 werden über die Dauer von 10 Jahren jährlich maximal 200 Mio. Franken aus den Einnahmen der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe für die Finanzierung von CO₂-wirksamen Massnahmen im Gebäudebereich eingesetzt. Mindestens zwei Drittel der Fördermittel fliessen in die Förderung energetischer Sanierungen bei bestehenden Wohn- und Dienstleistungsgebäuden. Diese globalen Finanzhilfen sollen gestützt auf eine Programmvereinbarung mit den Kantonen ausgerichtet werden. Die aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe verbleibenden Mittel (maximal ein Drittel der Fördermittel) sollen für die Förderung von erneuerbaren Energien, der Abwärmenutzung und der Gebäudetechnik eingesetzt werden. Diese Finanzhilfen werden via Globalbeiträge gemäss Energiesgesetz an die Kantone ausgerichtet.

Mit der Änderung der CO₂-Verordnung soll dieser Parlamentsbeschluss konkretisiert werden. Die entsprechenden Anpassungen sind Gegenstand dieser Vorlage.

1.2 Inhalt der Vorlage

Die Teilrevision des CO₂-Gesetzes¹ verankert die Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe, um ab 2010 CO₂-wirksame Massnahmen im Gebäudebereich fördern zu können.

Die vorgesehene Aufteilung der Fördermittel nach Artikel 10 Absatz 1^{bis} Buchstaben a und b sowie die in Artikel 15^{bis} Absatz 1 festgehaltene Ausrichtung der globalen Finanzhilfen sollen in der CO₂-Verordnung² präzisiert werden. Insbesondere sind die Umsetzungsmodalitäten für die im Artikel 10 Absatz 1^{bis} Buchstabe a vorgesehene Förderung von energetischen Sanierungen bestehender Wohn- und Dienstleistungsgebäude in der CO₂-Verordnung festzulegen, um die notwendige Rechtssicherheit für die Kantone und die Investoren zu schaffen. Artikel 15^{bis} Absatz 1 hält fest, dass diese Finanzhilfen mittels einer Programmvereinbarung mit den Kantonen ausgerichtet werden.

¹ BBI 2009 4395

² SR 641.712

Die vorgeschlagenen Änderungen der CO₂-Verordnung enthalten unter anderem auch Präzisierungen zu Inhalt, Form und Umsetzung dieser Programmvereinbarung.

Die Förderung der erneuerbaren Energien, der Abwärmenutzung und der Gebäudetechnik nach Artikel 10 Absatz 1^{bis} Buchstabe b erfolgt gemäss Artikel 15^{bis} Absatz 2 über die Ausrichtung von Globalbeiträgen an die Kantone gemäss Artikel 15 des Energiegesetzes³.

Gleichzeitig wird die Änderung der CO₂-Verordnung für die Umsetzung des Gebäudeprogramms genutzt, um notwendige Anpassungen bei den bestehenden Artikeln vorzunehmen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Erläuterungen zu den Bestimmungen betreffend Gebäudeprogramm

Art. 28a Beitragsberechtigung

Die Finanzhilfen werden zur energetischen Sanierung von bestehenden Wohn- und Dienstleistungsgebäuden ausgerichtet. Unter den Begriff "energetische Sanierung" fallen folgende Massnahmen:

- bauliche Massnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung von Wand, Dach und Boden gegen Aussenklima oder weniger als 2 Meter im Erdreich;
- bauliche Massnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung von Wand, Decke, Boden gegen unbeheizte Räume oder mehr als 2 Meter im Erdreich; und
- der Ersatz von Fenstern und Türen zur Verbesserung der Wärmedämmung.

Als bestehende Wohn- und Dienstleistungsgebäude gelten Gebäude, die im Ausgangszustand beheizt sind. Daher schliesst Absatz 2 Gebäude aus, die vor der energetischen Sanierung unbeheizt waren.

Der Bund richtet die Finanzhilfen für die energetische Gebäudesanierung nach Artikel 15^{bis} Absatz 1 des CO₂-Gesetzes an die Kantone aus. Diese können sich auch zusammenschliessen und eine Vertretung dazu ermächtigen, die Programmvereinbarung für sie abzuschliessen. In diesem Fall richtet der Bund die Finanzhilfen an die Vertretung der Kantone aus.

Werden mehrere Programmvereinbarungen abgeschlossen, müssen diese inhaltlich übereinstimmen.

Art. 28b Gesuch

Die Ausrichtung globaler Finanzhilfen wird nicht automatisch ausgelöst. Der Kanton muss beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein entsprechendes Gesuch stellen. Wichtigster Inhalt dieses Gesuchs sind die Angaben des Kantons über sein CO₂-Reduktionspotenzial (Bst. a) und die vorgesehene Umsetzung des Gebäudeprogramms (Bst. b).

Gesuchsteller können nur die Kantone beziehungsweise ihre Vertretung nach Artikel 28a Absatz 2 sein. Der Bund steht in keinem subventionsrechtlichen Verhältnis zu Dritten, beispielsweise zu den Gebäudeeigentümern. Letztere reichen ihre Gesuche beim Kanton ein, der die Finanzhilfen an sie weiterleitet.

Art. 28c Programmvereinbarung

Der Bund richtet die Finanzhilfen für energetische Gebäudesanierungen nach Artikel 15^{bis} Absatz 1 des CO₂-Gesetzes auf der Grundlage von Programmvereinbarungen mit den Kantonen aus. Programmvereinbarungen werden immer zwischen Bund (vertreten durch das BAFU und das BFE) und Kanton (beziehungsweise seiner Vertretung) und für eine Dauer von maximal vier Jahren abgeschlossen (Abs. 3). Es ist vorgesehen, in Abstimmung auf die Legislaturperioden, eine erste Programmvereinbarung für die Dauer von zwei Jahren und zwei weitere für die Dauer von je vier Jahren abzu-

³ SR 730.0

schliessen. Die Programmvereinbarungen sind in Artikel 20a des Subventionsgesetzes (SuG)⁴ geregelt und stellen eine Sonderform des öffentlich-rechtlichen Vertrags dar.

Die Beitragssätze, nach denen der Kanton die Beiträge an die Gebäudeeigentümer ausrichtet, werden in allen Programmvereinbarungen gleich festgesetzt. Damit wird die harmonisierte Umsetzung des nationalen Gebäudeprogramms gewährleistet (Abs. 4).

Bund und Kantone legen in der Programmvereinbarung folgende Elemente fest (Abs. 2):

- das Programmziel, das sowohl auf die Reduktion der CO₂-Emissionen als auch auf den Aufbau eines wirksamen und einheitlichen Programms ausgerichtet ist (Bst. a);
- die Leistung des Kantons, die insbesondere das Sammeln und Prüfen der Beitragsgesuche und die Ausbezahlung der Förderbeträge an die Gesuchsteller umfasst (Bst. b);
- die zu fördernden Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei bestehenden Wohn- und Dienstleistungsgebäuden sowie die durch den Kanton zu leistenden Beitragssätze je Förderkategorie (Bst. c). Die Kantone sind für eine harmonisierte Umsetzung des nationalen Gebäudeprogramms verantwortlich und sind daher dazu verpflichtet, je Förderkategorie einheitliche Beitragssätze auszurichten.
- die Höhe der globalen Finanzhilfen (Bst. d), die gemäss Art. 28d berechnet wird;
- Informationen über die Steuerung, die Kontrolle und die Koordination des nationalen Gebäudeprogramms, die dem Bund obliegen (Bst. e);
- die Kommunikation über das nationale Gebäudeprogramm (Bst. f). Diese erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen gemäss der vom Fachausschuss für das nationale Gebäudeprogramm erarbeiteten Kommunikationsstrategie (Art. 28h, Abs. 2).

Art. 28d Höhe der globalen Finanzhilfen

Die Höhe der Finanzhilfen richtet sich nach dem vorhandenen Potential zur Förderung CO₂-wirksamer Massnahmen im Gebäudebereich (Abs. 1). Zur Abschätzung des CO₂-Reduktionspotenzials ist unter anderem auf die Daten über das Alter und die Nutzung des bestehenden Gebäudeparks abzustellen.

Auf der Grundlage des CO₂-Reduktionspotenzials der Kantone berechnet der Bund für jeden Vereinbarungspartner den Anteil an den gesamthaft zur Verfügung stehenden Fördermitteln aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe. Der Anteil wird als Prozentsatz der gesamten Fördersumme (100 %) festgesetzt.

Art. 28e Auszahlung

Diese Auszahlung der Finanzhilfen erfolgt während der Dauer der Programmvereinbarung in Tranchen. Tranchenzahlungen werden grundsätzlich unabhängig vom Grad der Zielerreichung vorgenommen.

Art. 28f Berichterstattung und Kontrolle

In den Berichten über die Verwendung der Finanzhilfen soll über den Stand des Programms informiert werden. Die Berichte müssen Angaben enthalten über:

- die erbrachten CO₂-Reduktionen insgesamt und je Massnahme, aufgeteilt nach Förderkategorien;
- die Summe, die für die Förderung von bewilligten Projekten ausbezahlt wurde, insgesamt und aufgeteilt nach Förderkategorien;
- die mit der Förderung der bewilligten Projekte ausgelöste Investitionssumme insgesamt.

Die Berichterstattung soll jährlich erfolgen. Das BAFU ist berechtigt, Stichproben zur Überprüfung der Angaben durchzuführen.

⁴ SR 616.1

Art. 28g Mangelhafte Erfüllung

Für den Fall der mangelhaften Erfüllung bei globalen Finanzhilfen unterscheidet Artikel 28g Rechtsfolgen während (Abs. 1) und nach der Programmdauer (Abs. 2).

Während der Dauer der Programmvereinbarung werden bei ausstehenden oder nicht genehmigten Berichten des Kantons die Auszahlungen der nächsten Tranchen solange ganz oder teilweise zurückgehalten, bis die Berichte eingetroffen und genehmigt sind (Abs. 1 Bst. a). Auch kann die Auszahlung der letzten Tranche bis zum Erhalt des Schlussberichts zurückgehalten werden. Ein vollständiger oder partieller Auszahlungsstopp kann auch dann erfolgen, wenn der Kanton durch seine eigene Schuld die geforderte Leistung nicht oder nicht fristgerecht erbringt (Bst. b).

Gemäss Absatz 2 verlangt das BAFU die Nachbesserung innert angemessener Frist, wenn die Programmvereinbarung im vereinbarten Zeitraum nicht erfüllt wird bzw. nach Ablauf der Programmvereinbarung eine mangelhafte Leistung feststeht. Für die Nachbesserung leistet der Bund keine über die vereinbarten Beträge hinausgehenden Gelder. Werden die Mängel nicht behoben, verweist Absatz 3 für die Rückforderung des zu viel ausbezahlten Anteils der Finanzhilfen auf Artikel 28 SuG.

Art. 28h Fachausschuss für das nationale Gebäudeprogramm

Das UVEK setzt einen Fachausschuss ein, der Bund und Kantone bei der Umsetzung des nationalen Gebäudeprogramms unterstützt. Bund und Kantone sind darin paritätisch vertreten (Abs. 1). Von Seiten des Bundes werden das BAFU und das BFE vertreten sein.

Der Fachausschuss berät Bund und Kantone bei Fragen der Steuerung und der Umsetzung des nationalen Gebäudeprogramms, insbesondere aber bei Änderungen der Programmvereinbarungen und der Beitragssätze (Abs. 2).

2.2 Erläuterungen zu Anpassungen der bestehenden CO₂-Verordnung

Art. 1, 2, 3, 11 und 29

Im Rahmen der Ordnungsänderung für die Umsetzung des Gebäudesanierungsprogramms werden einige rein redaktionelle Anpassungen in den Artikeln 1, 2, 3, 11 und 29 vorgenommen.

In den Artikeln 1 und 2 wird das Wort "fossil" ergänzt und damit eine redaktionelle Anpassung an die übrigen Bestimmungen der CO₂-Verordnung vorgenommen.

Mit der Anpassung des Artikels 11 wird präzisiert, dass die Daten des Berichterstattungsjahres im Folgejahr und nicht im laufenden Jahr eingereicht werden müssen.

Im Artikel 29 wird der Verweis auf Artikel 7 gelöscht, da dieser implizit im Verweis auf Artikel 8 enthalten ist.

Art. 12 Emissionsrechte und Emissionszertifikate

Im Rahmen dieser Ordnungsänderung soll im Artikel 12 präzisiert werden, dass die Möglichkeit zum Entzug von Emissionsrechten besteht, falls zu viele Emissionsrechte zugeteilt wurden. Diese Präzisierung ist notwendig, weil sich durch die Frachtzielanpassung auch die Menge der Emissionsrechte, die dem Unternehmen zusteht, verändert. Diese Anpassung der zugeteilten Emissionsrechte kann immer erst zeitlich verzögert zum Betrachtungsjahr vorgenommen werden. Aus diesem Grund muss das BAFU die Möglichkeit haben, die im Lichte der Frachtzielanpassung zu viel zugeteilten Emissionsrechte wieder zu entziehen.

Die Änderung im Absatz 2 dient der Präzisierung, dass Emissionsgutschriften sowohl Emissionsrechte als auch Emissionszertifikate umfassen. Mit dieser Präzisierung wird ausserdem die Terminologie an diejenige des revidierten CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2012 angepasst.

Mit der Anpassung des Absatzes 3 wird präzisiert, dass die Entwertung durch das befreite Unternehmen vorgenommen wird.