

Lukas Rich

Die Revision der CO₂-Verordnung als verpasste Chance für mehr Klimaschutz

Verminderungsverpflichtungen sollen gefördert, nicht zusätzlich erschwert werden

Mit der vom Bundesrat am 8. Oktober 2014 verabschiedeten Teilrevision der CO₂-Verordnung sollen der Vollzug klimapolitischer Instrumente präzisiert und Unklarheiten beseitigt werden. Nach Auffassung des Autors dürfte mit den jüngsten Änderungen jedoch das Instrument der Verminderungsverpflichtung für Unternehmen bei gleichzeitiger Rückerstattung der CO₂-Abgabe deutlich an Attraktivität verlieren. Damit wird das bewährte Anreizsystem in Frage gestellt und das Erreichen der Klimaziele, zu denen sich die Schweiz mit dem Kyoto-Protokoll international verpflichtet hat, dürfte zusätzlich erschwert werden.

Beitragsarten: Beiträge

Rechtsgebiete: Energie- und Umweltrecht; Andere Steuern. Abgaben u. Gebühren

Zitiervorschlag: Lukas Rich, Die Revision der CO₂-Verordnung als verpasste Chance für mehr Klimaschutz, in: Jusletter 27. Oktober 2014

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
 1. Klimapolitik der Schweiz im internationalen Kontext
 2. Innerstaatliche Umsetzung mit dem CO₂-Gesetz
- II. CO₂-Abgabe als Instrument der schweizerischen Klimapolitik
 1. Grundsatz: Erhebung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen
 2. Spezialfall: Verminderungsverpflichtung und Rückerstattung der CO₂-Abgabe
- III. Bisherige Voraussetzungen für Verminderungsverpflichtungen
 1. Tätigkeit nach Anhang 7 zur CO₂-Verordnung
 2. Emittierung von mehr als 100 Tonnen CO₂eq pro Jahr
- IV. Praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung
- V. Aktuelle Teilrevision der CO₂-Verordnung
 1. Grundzüge der Vorlage
 2. Künftige Voraussetzungen für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen
 - a) Präzisierung des Anhang 7 zur CO₂-Verordnung
 - b) Mindestens 60% der Treibhausgasemissionen aus Haupttätigkeit nach Anhang 7
 - c) Möglichkeit von Unternehmenszusammenschlüssen
- VI. Würdigung: Verminderungsverpflichtungen sollen gefördert, nicht erschwert werden

I. Einleitung

1. Klimapolitik der Schweiz im internationalen Kontext

[Rz 1] Die Klimaerwärmung lässt sich als globales Problem nur durch ein koordiniertes Vorgehen sämtlicher Staaten bremsen. In der Klimawissenschaft besteht weitgehend Konsens darüber, dass der weltweite Ausstoss der klimaschädlichen Treibhausgase deutlich gesenkt werden muss, um die gravierendsten Konsequenzen des Klimawandels abzuwenden. Die internationale Staatengemeinschaft hat mit dem *Kyoto-Protokoll* von 1997 erstmals verbindliche Reduktionsziele für den Ausstoss von Treibhausgasen für die beteiligten Industriestaaten vereinbart. Mit dem Kyoto-Protokoll haben sich die 167 Vertragsstaaten der Klimakonvention — darunter auch die Schweiz — verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen (Kohlendioxid, Methan, Lachgas und synthetische Gase) im Zeitraum für die Jahre 2008 bis 2012 um 8% unter das Niveau von 1990 zu senken.¹ Mit dieser Massnahme soll der globale Temperaturanstieg auf weniger als zwei Grad Celsius gegenüber dem Niveau vor Beginn der Industrialisierung beschränkt werden, was dem international anerkannten Ziel der Klimapolitik entspricht.

[Rz 2] Im Dezember 2012 wurde an der 18. UNO-Klimakonferenz in Doha beschlossen, das Kyoto-Protokoll mindestens bis 2020 weiterzuführen. Von den Industriestaaten haben sich die Schweiz, die Mitgliedstaaten der EU, Australien, Kroatien, Island, Liechtenstein, Monaco und Norwegen auch für die zweite Periode von 2012 bis 2020 zu verbindlichen Reduktionszielen verpflichtet. Die Schweiz hat für die zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll ein Reduktionsziel für Treibhausgasemissionen von 20% gegenüber dem Stand im Jahr 1990 angekündigt. Allerdings haben sich im Rahmen der zweiten Verpflichtungsperiode bei weitem nicht alle Industriestaaten zu einer Emissionsbegrenzung verpflichtet. Grosse Emittenten wie die USA, Russland, Japan und Kanada stehen bedauerlicherweise abseits.

¹ Vgl. Art. 3 Ziff. 1 sowie Anhang I und II des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (SR 0.814.011).

2. Innerstaatliche Umsetzung mit dem CO₂-Gesetz

[Rz 3] Die verbindlichen Reduktionsziele der Schweiz, zu denen sich die Schweiz mit dem Kyoto-Protokoll verpflichtet hat, sollen innerstaatlich mit dem Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO₂-Gesetz) umgesetzt werden.² Die Reduktionsvorgabe, nämlich die Verminderung der Treibhausgase im Inland bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 um 20%, ist auch in Art. 3 Abs. 1 des CO₂-Gesetzes festgeschrieben. Nach dem Willen des Parlaments muss dieses Ziel durch inländische Reduktionsmassnahmen bis zum Jahr 2020 erreicht werden. Die vorrangige Bestimmung des CO₂-Gesetzes ist also die Verminderung der Treibhausgasemissionen — und dabei insbesondere der CO₂-Emissionen —, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind.

[Rz 4] Im CO₂-Gesetz sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, mit denen die Treibhausgasemissionen im Inland gesenkt werden sollen. Dazu sollen beispielsweise technische Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen³, ein Emissionshandelssystem⁴ und eine CO₂-Abgabe⁵ beitragen. Das CO₂-Gesetz ist nach Art. 39 Abs. 1 vom Bundesrat zu vollziehen, der dazu Ausführungsbestimmungen erlässt. Mit der Verordnung des Bundesrates über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012 (CO₂-Verordnung) sind die Instrumente erstmals konkretisiert worden, mit welchen die Reduktion der Treibhausgasemissionen realisiert werden soll.

II. CO₂-Abgabe als Instrument der schweizerischen Klimapolitik

1. Grundsatz: Erhebung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen

[Rz 5] Ein zentrales Instrument der schweizerischen Klimapolitik ist die CO₂-Abgabe, die der Bund auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von fossilen Brennstoffen (z.B. Heizöl, Erdgas, Kohle etc.) erhebt.⁶ Die CO₂-Abgabe wird durch die Eidgenössische Zollverwaltung erhoben, wenn die Brennstoffe zur Wärmegewinnung, zur Erzeugung von Licht, in thermischen Anlagen zur Stromproduktion oder für den Betrieb von Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen verwendet werden. Je nach Kohlenstoffgehalt eines Energieträgers wird bei dessen Verbrennung mehr oder weniger CO₂ freigesetzt. Der Kohlenstoffgehalt bestimmt deshalb die Höhe der CO₂-Abgabe für jeden Energieträger.

[Rz 6] Weil das für das Jahr 2012 fixierte Zwischenziel für die CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen nicht erreicht worden ist, wurde der Abgabesatz ab 2014 von 36 Franken auf 60 Franken pro Tonne CO₂ angehoben. Der Bundesrat hat die Kompetenz, den Abgabesatz auf bis zu 120 Franken pro Tonne CO₂ weiter zu erhöhen, falls die in der CO₂-Verordnung festgelegten Zwischenziele für Brennstoffe nicht erreicht werden.⁷

² Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 vom 26. August 2009 (09.067) in BBl 2009 7433, S. 7490.

³ Art. 9 ff. CO₂-Gesetz (SR 641.71).

⁴ Art. 15 ff. CO₂-Gesetz.

⁵ Art. 29 ff. CO₂-Gesetz.

⁶ Art. 29 Abs. 1 CO₂-Gesetz.

⁷ Vgl. dazu Art. 94 Abs. 1 CO₂-Verordnung (SR 641.711).

2. Spezialfall: Verminderungsverpflichtung und Rückerstattung der CO₂-Abgabe

[Rz 7] Für die betroffenen Unternehmen stellt die CO₂-Abgabe — wie jede staatliche Abgabe — naturgemäss eine finanzielle Belastung dar. Dem Gesetzgeber war es aber ein zentrales Anliegen, die CO₂-Abgabe für energieintensive Unternehmen möglichst wirtschaftsverträglich auszugestalten. So nehmen einerseits Unternehmen, die eine Tätigkeit nach Anhang 6 zur CO₂-Verordnung ausüben, obligatorisch am Schweizer Emissionshandelssystem teil und sind im Gegenzug von der CO₂-Abgabe befreit. Das betrifft in der Regel aber nur sehr grosse Unternehmen mit einer installierten Gesamtfeuerleistungswärmeleistung von 20 Megawatt und mehr. Derzeit beteiligen sich rund 50 Unternehmen am Schweizer Emissionshandelssystem.⁸

[Rz 8] Auch kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) steht eine Möglichkeit offen, um sich von der wettbewerbsverzerrenden CO₂-Abgabe befreien zu lassen. Das Gesetz sieht vor, dass die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen auf Gesuch hin an Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige zurückerstattet wird, sofern diese sich gegenüber dem Bund individuell verpflichten, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 in einem bestimmten Umfang zu vermindern und jedes Jahr darüber Bericht zu erstatten (sog. *Verminderungsverpflichtung*).⁹ Nach der geltenden gesetzlichen Regelung steht diese Möglichkeit jedoch nicht allen Unternehmen offen. Vielmehr muss der Bundesrat nach Art. 31 Abs. 2 CO₂-Gesetz diejenigen Wirtschaftszweige bezeichnen, die solche Verminderungsverpflichtungen eingehen dürfen. Dabei muss er erstens berücksichtigen, wie sich die Belastung durch die CO₂-Abgabe und die Wertschöpfung des betreffenden Wirtschaftszweigs zueinander verhalten¹⁰ und zweitens wie stark die CO₂-Abgabe die internationale Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Wirtschaftszweigs beeinträchtigt.¹¹

III. Bisherige Voraussetzungen für Verminderungsverpflichtungen

[Rz 9] Mit dem Erlass der CO₂-Verordnung vom 30. November 2012 hat der Bundesrat das CO₂-Gesetz erstmals konkretisiert und definiert, unter welchen Voraussetzungen Unternehmen solche Verminderungsverpflichtungen mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) abschliessen und im Gegenzug die Rückerstattung der CO₂-Abgabe verlangen können. In der bisherigen Fassung sieht Art. 66 Abs. 1 CO₂-Verordnung dazu folgendes vor: Ein Unternehmen kann sich nach Art. 31 Abs. 1 lit. b CO₂-Gesetz verpflichten, eine Verpflichtung zur Verminderung der Treibhausgasemissionen einzugehen, wenn es (a) eine *Tätigkeit nach Anhang 7 zur CO₂-Verordnung ausübt* und (b) *Treibhausgase im Umfang von insgesamt mehr als 100 Tonnen CO₂eq pro Jahr* ausstösst.

⁸ Vgl. dazu auch PHILIPPE WENKER / RAHEL REICH, Emissionszertifikatehandel: Turbulente Zeiten für die Luftfahrt, in: Jusletter 27. Oktober 2014, Rz. 6.

⁹ Art. 31 Abs. 1 lit. b CO₂-Gesetz. Für den Ablauf der Gesuchstellung vgl. BAFU, CO₂-Abgabebefreiung ohne Emissionshandel. Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung, Bern 2013 (nachfolgend: «Vollzugsmittteilung BAFU»), S. 40 ff.

¹⁰ Art. 31 Abs. 2 lit. a CO₂-Gesetz.

¹¹ Art. 31 Abs. 2 lit. b CO₂-Gesetz.

1. Tätigkeit nach Anhang 7 zur CO₂-Verordnung

[Rz 10] Die erste Voraussetzung für den Abschluss einer Verminderungsverpflichtung ist nach Art. 66 Abs. 1 lit. a der bisherigen Fassung der CO₂-Verordnung, dass ein Unternehmen eine «Tätigkeit» nach Anhang 7 ausübt. Der Bundesrat hat die Liste von Anhang 7 zur CO₂-Verordnung, welche die Tätigkeiten festlegt, die zum Abschluss einer Verminderungsverpflichtung berechtigen, erstmals per 1. Januar 2013 erstellt. Mit der Verwendung des Begriffs «Tätigkeiten» in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung weicht der Bundesrat interessanterweise von der Formulierung in Art. 31 Abs. 2 CO₂-Gesetz ab, wonach der Bundesrat die «Wirtschaftszweige» zu bezeichnen hat, die eine Rückerstattung der CO₂-Abgabe bei gleichzeitigem Abschluss einer Verminderungsverpflichtung verlangen können.

[Rz 11] Nach dem bisherigen Wortlaut von Anhang 7 zur CO₂-Verordnung haben *nur* die folgenden Tätigkeiten zum Abschluss einer individuellen Verminderungsverpflichtung berechtigt:

1. Anbau von Pflanzen in Gewächshäusern;
2. Gewinnung von Steinen und Erden und sonstiger Bergbau;
3. Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln;
4. Getränkeherstellung;
5. Tabakverarbeitung;
6. Herstellung von Textilien und Wäscherei;
7. Herstellung von Furnier-, Sperrholz-, Holzfaser- und Holzspanplatten sowie Pellets;
8. Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus;
9. Kokerei und Mineralölverarbeitung;
10. Herstellung von chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen;
11. Herstellung von Kunststoffwaren;
12. Herstellung von Glas, Glaswaren und Keramik, sowie Verarbeitung von Steinen und Erden (ohne Be- und Verarbeitung von Naturwerksteinen und Natursteinen);
13. Metallerzeugung und -bearbeitung, Oberflächenveredelung und Wärmebehandlung sowie Lackieren von Carrosserien, ausgenommen in mechanischen Werkstätten und Schlossereien;
14. Herstellung von Heizkörpern, Schmiede- und Stanzteilen, Drahtwaren, Ketten und Federn;
15. Herstellung von Generatoren, Transformatoren, elektrischen Haushaltsgeräten und elektrischen Drähten und Kabeln;
16. Herstellung von Uhren;
17. Herstellung von Maschinen für Tätigkeiten nach Ziffer 1—16, sowie Pumpen, Kompressoren, Automobilen und Motoren;
18. Betrieb von Bädern, Kunsteisbahnen, touristisch genutzten Hotels und dampfbetriebenen Schiffen;
19. Lagerbetrieb in Verteilzentralen;
20. Produktion von Wärme oder Kälte (allenfalls gekoppelt mit der Produktion von Strom), die in regionale Fernwärme- und Fernkältenetze eingespeist oder an Unternehmen geliefert wird, die Tätigkeiten nach Ziff. 1—19 ausüben.

[Rz 12] Der Grund für diese Einschränkung der Tätigkeiten, die zu einer individuellen Verminderungsverpflichtung berechtigen, liegt darin, dass die Bundesbehörden nur bei den in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung explizit erwähnten Tätigkeiten eine Beeinträchtigung der internationalen

Wettbewerbsfähigkeit durch die CO₂-Abgabe erwarten.¹² Diese lange und ausführliche Auflistung verschiedener Tätigkeiten in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die damit suggerierte Vollständigkeit nur eine scheinbare ist. Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass es sich dabei um eine zu eng gefasste, unpräzise und arbiträre Auswahl von Tätigkeiten handelt (vgl. dazu nachfolgend ein Beispiel aus der Praxis unter Ziff. IV.).

[Rz 13] Für die betroffenen Unternehmen, die wegen dem zu eng gefassten Wortlaut von Anhang 7 zur CO₂-Verordnung keine Verminderungsverpflichtung abschliessen können, hat dies einerseits direkte (finanzielle) Wettbewerbsnachteile zur Folge, weil sie keine Rückerstattung der CO₂-Abgabe verlangen können. Durch die unvollständige Auflistung in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung wird aber darüber hinaus dem Ziel des CO₂-Gesetzes viel zu wenig Rechnung getragen. Dieses besteht darin, im Interesse des Klimaschutzes spezielle Anreize für Unternehmen zu schaffen, ihre Treibhausgasemissionen zu vermindern. Wie bereits erwähnt besteht einer dieser Anreize darin, Verminderungsverpflichtungen eingehen zu können und im Gegensatz dazu die CO₂-Abgabe zurückerstattet zu erhalten. Damit soll der Ausstoss von Treibhausgasemissionen durch die involvierten Unternehmen verringert und gleichzeitig der Gefahr einer Produktionsverlagerung ins Ausland begegnet werden. Es muss aus klimapolitischen Überlegungen also wünschenswert sein, wenn möglichst viele Unternehmen solche Verminderungsverpflichtungen eingehen können. Eine zu eng gefasste bzw. unvollständige Liste von Tätigkeiten, wie sie im bisherigen Anhang 7 zur CO₂-Verordnung enthalten ist, führt zu willkürlichen Abgrenzungen und schliesst letztlich investitionsbereite Unternehmen vom Mechanismus der verpflichtenden Zielvereinbarung aus; dies mit dem Effekt, dass die betroffenen Unternehmen unter dem Strich weniger CO₂-Emissionen reduzieren. Dem Sinn und Zweck des CO₂-Gesetzes wird damit nicht Genüge getan.

2. Emittierung von mehr als 100 Tonnen CO₂eq pro Jahr

[Rz 14] Als zweite Voraussetzung für den Abschluss einer Verminderungsverpflichtung verlangt Art. 66 Abs. 1 lit. b CO₂-Verordnung in der bisherigen Fassung, dass ein Unternehmen Treibhausgase im Umfang von insgesamt mehr als 100 Tonnen CO₂eq pro Jahr ausstösst. Um den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen zu erleichtern, können sich auch mehrere kleinere Emittenten, die sich gemeinsam verpflichten, die Treibhausgasemissionen zu vermindern, zu einer Unternehmensgruppe zusammenschliessen und unter klarer Verantwortlichkeit eine gemeinsame Zielvereinbarung einreichen.¹³

¹² Erläuternder Bericht des BAFU vom 11. Mai 2012 zum Entwurf der CO₂-Verordnung, S. 31 (abrufbar unter http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2189/CO2-Verordnung_Erl.-Bericht_de.pdf; zuletzt besucht am 15. Oktober 2014); BEATRICE WAGNER PFEIFER, Rechtliche Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen im Unternehmen, URP/DEP 2014, S. 154.

¹³ Art. 66 Abs. 3 CO₂-Verordnung.

IV. Praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung

[Rz 15] Beim Entscheid, ob ein Unternehmen eine Verminderungsverpflichtung abschliessen kann oder nicht, steht also nach der geltenden Rechtslage zunächst die Frage im Zentrum, ob es eine Tätigkeit nach Anhang 7 zur CO₂-Verordnung ausübt oder nicht. Zur Illustration, dass es sich bei der Abgrenzung, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten unter Anhang 7 der CO₂-Verordnung subsumiert werden können und welche nicht, nicht bloss um eine theoretische Fragestellung handelt, sei kurz ein Beispiel aus der Praxis erwähnt.

[Rz 16] Im Rahmen unserer anwaltlichen Tätigkeit haben wir eine juristische Person mit Sitz in der Schweiz vertreten, deren Gesellschaftszweck im «Betreiben einer Waschanlage, hauptsächlich für Gebinde sowie Sachen und Materialien jeglicher Art» besteht. Konkret ist das Unternehmen auf die Reinigung von Kunststoff-Mehrwegbehältern zum Transport von Frischwaren (Früchte und Gemüse) spezialisiert. Der Wäschereibetrieb des Unternehmens benötigt für die Reinigung der Gebinde (namentlich für die Warmwasseraufbereitung) viel Energie, die teilweise auch aus fossilen Brennstoffen stammt. Aufgrund der spezifischen Wettbewerbssituation befindet sich das Unternehmen in einem harten Verdrängungs- und Preiswettbewerb mit anderen europäischen Dienstleistungsbetrieben. Die Entrichtung der CO₂-Abgabe hätte für das Unternehmen eine erhebliche Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, weshalb es die Rückerstattung der CO₂-Abgabe verlangen und im Gegenzug eine Verminderungsverpflichtung abschliessen wollte.

[Rz 17] Vom BAFU wurde ein erstes Gesuch um Festlegung einer Verminderungsverpflichtung mit der Begründung abgelehnt, das Unternehmen betreibe hauptsächlich eine Gebindewaschanlage, weshalb die hauptsächliche Tätigkeit weder unter Ziff. 6 des Anhangs 7 der CO₂-Verordnung («Herstellung von Textilien und Wäscherei») noch unter eine andere Ziffer von Anhang 7 der CO₂-Verordnung falle. Die Voraussetzungen für die Rückerstattung der CO₂-Abgabe seien deshalb nicht erfüllt.

[Rz 18] Wir haben gegen diese Beurteilung für das Unternehmen bei den Behörden interveniert und darauf hingewiesen, dass die Reinigung von Kunststoffgebinden mit anderen im Anhang 7 zur CO₂-Verordnung aufgeführten Tätigkeiten (namentlich Ziff. 6: «Herstellung von Textilien und Wäscherei») eng verwandt sei. Für das Unternehmen war nicht ersichtlich, wieso ihm das Eingehen einer Verminderungsverpflichtung verwehrt bleiben soll, während beispielsweise einer Textilwäscherei diese Möglichkeit offen steht. Aus dem Wortlaut von Ziff. 6 in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung geht nicht hervor, dass der Begriff «Wäscherei» bloss auf die Wäsche von Textilien beschränkt ist; eine breitere Betrachtungsweise, die auch die Wäsche von Kunststoff-Mehrweggebinde miteinschliesst, ist durchaus denkbar. Für den Fall, dass die Behörden tatsächlich zum Schluss kommen sollten, die Tätigkeit der «Gebindereinigung» sei im Gegensatz zur «Wäscherei» als eigenständige Tätigkeit zu betrachten, die nicht in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung aufgeführt ist, wies das Unternehmen darauf hin, dass dies eine unzulässige Ermessensunterschreitung darstellen würde. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gebiete es zudem, vergleichbare Tätigkeiten auch gleich zu behandeln. Bezüglich der energetischen Nutzung fossiler Energieträger sei eine Gebindewäscherei mit einer Textilwäscherei durchaus vergleichbar, und vor diesem Hintergrund würde eine Ungleichbehandlung einen Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot darstellen. Die Behörden sind schliesslich dieser Argumentation im Resultat weitgehend gefolgt und haben dem Unternehmen doch noch den Abschluss einer Verminderungsverpflichtung gestattet, dies mit der Begründung, die Tätigkeit des Unternehmens könne unter Ziff. 6 («Herstellung von Textilien und Wäscherei») von Anhang 7 zur CO₂-

Verordnung subsumiert werden. Das betroffene Unternehmen ist damit für die Periode vom 1. Januar 2013 bis am 31. Dezember 2020 von der CO₂-Abgabe befreit worden. Mit der revidierten CO₂-Verordnung ist nun auch die «Reinigung von Fässern, Containern und anderen Gebinden» explizit im Anhang 7 zur CO₂-Verordnung aufgenommen worden (vgl. dazu nachfolgend Ziff. V.2.a), was zumindest für das betroffene Unternehmen im Hinblick auf den Abschluss künftiger Verminderungsverpflichtungen grössere Rechtssicherheit bedeutet.

[Rz 19] Wohlverstanden, die Erwähnung dieses illustrativen Beispiels soll in keiner Weise als Kritik an den Bundesbehörden missverstanden werden. Es geht im Gegenteil darum, auf die schwierigen, fast unmöglich zu lösenden Abgrenzungsprobleme hinzuweisen, mit denen sich das BAFU nach der geltenden Rechtslage bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unternehmen eine Verminderungsverpflichtung eingehen darf oder nicht, konfrontiert sieht. Das Festhalten am Status quo mit der enumerativen Nennung der zur Abgabebefreiung berechtigenden Tätigkeiten in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung ist vor diesem Hintergrund wenig zielführend.

V. Aktuelle Teilrevision der CO₂-Verordnung

1. Grundzüge der Vorlage

[Rz 20] Nachdem in der Zwischenzeit die ersten praktischen Erfahrungen mit der CO₂-Verordnung vom 1. Januar 2013 gesammelt werden konnten, hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 eine umfassende Teilrevision der CO₂-Verordnung verabschiedet.¹⁴ Wie das BAFU im Anhörungsentwurf vom 21. Januar 2014 schrieb, sollten mit der geplanten Revision der Vollzug klimapolitischer Instrumente präzisiert, Unklarheiten beseitigt und neue Erkenntnisse aus der Praxis integriert werden.¹⁵

[Rz 21] Die wichtigsten Änderungen betreffen die Bescheinigungen für Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, die CO₂-Emissionsvorschriften für erstmals in Verkehr gesetzte Personenwagen, das Emissionshandelssystem, den Technologiefonds für die Gewährung von Bürgschaften sowie das Emissionshandelsregister.¹⁶ Daneben wurden aber auch — und das interessiert hier in erster Linie — zusätzliche Hürden für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen durch Unternehmen bei gleichzeitiger Rückerstattung der CO₂-Abgabe geschaffen.

¹⁴ Änderung vom 8. Oktober 2014 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Verordnung (nicht amtlich publizierte Fassung; abrufbar unter www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=54747; zuletzt besucht am 8. Oktober 2014).

¹⁵ Erläuternder Bericht zum Anhörungsentwurf zur Änderung der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 21. Januar 2014, S. 3.

¹⁶ Bericht zum Anhörungsentwurf, S. 3.

2. Künftige Voraussetzungen für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen

a) Präzisierung des Anhang 7 zur CO₂-Verordnung

[Rz 22] Im Rahmen der vor kurzem beschlossenen Teilrevision hat der Bundesrat Anhang 7 zur CO₂-Verordnung angepasst und erweitert. Namentlich werden die folgenden aufgeführten Tätigkeiten, die zur Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung berechtigen, im Anhang 7 ergänzt:

- Verarbeitung von Erzeugnissen der Landwirtschaft und Fischerei zur Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln (Ziff. 3);
- Mästerei von Schweinen und Geflügel (Ziff. 3^{bis});
- Herstellung und Reinigung von Textilien (Ziff. 6);
- Herstellung von Holzstoff, Zellstoff, Papier, Karton, Pappe, Erzeugnisse aus Papier und Karton wie Wellpapier, Verpackungsmittel, Hygieneartikel und Tapeten, Herstellung von trocknungsintensiven Druckerzeugnissen (ohne Drucken von Zeitungen, Lichtpausen und Reprographie) (Ziff. 8);
- Herstellung von chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen sowie die dazugehörige Technologieentwicklung (Ziff. 10);
- Herstellung von Glas, Glaswaren und Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden (ohne Be- und Verarbeitung von Naturwerksteinen und Natursteinen) sowie Herstellung von Asphaltprodukten (Ziff. 12);
- Herstellen von Maschinen für Tätigkeiten nach den Ziff. 1—16, von Pumpen, Kompressoren, Automobilen, sonstigen Fahrzeugen und Motoren (Ziff. 17);
- Produktion von fossil erzeugter Wärme oder Kälte, allenfalls gekoppelt mit der Produktion von Strom, die in regionale Fernwärme- und Fernkältenetze eingespeist oder an Unternehmen geliefert wird, die Tätigkeiten nach Ziff. 1—19 und 21 ausüben (Ziff. 20);
- Reinigung von Fässern, Containern und anderen Gebinden, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten nach diesem Anhang verwendet werden (Ziff. 21).

[Rz 23] Diese präzisere Definition und Abgrenzung der für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen vorausgesetzten Tätigkeiten erscheint auf den ersten Blick als sinnvoller Schritt, der grössere Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen gewährleistet. Bei genauerer Betrachtung erweist sich dieses Vorhaben jedoch als fast unlösbare Aufgabe und wird unweigerlich zu neuen Abgrenzungsfragen führen. Das Festhalten an einer enumerativen Nennung der zum Abschluss von Verminderungsverpflichtungen berechtigenden Tätigkeiten in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung erschwert tendenziell den Abschluss solcher Zielvereinbarungen und ist deshalb meines Erachtens sogar kontraproduktiv für den Klimaschutz (vgl. dazu nachfolgend unter Ziff. VI).

b) Mindestens 60% der Treibhausgasemissionen aus Haupttätigkeit nach Anhang 7

[Rz 24] Für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen ist im Rahmen der jüngsten Revision sogar noch eine zusätzliche Hürde geschaffen worden. Nach Art. 66 Abs. 1 lit. b der revidierten CO₂-Verordnung ist neu die Voraussetzung eingebaut worden, dass ein Unternehmen mit der (Haupt-)Tätigkeit nach Anhang 7 mindestens 60% seiner Treibhausgasemissionen verursachen muss.

[Rz 25] Für die Einführung dieses «60%-Kriteriums» findet sich im einschlägigen Art. 31 des CO₂-Gesetzes keine gesetzliche Grundlage. Bis anhin war diese zusätzliche Anforderung lediglich in der Vollzugsmitteilung des BAFU enthalten.¹⁷ Die Verankerung dieser zusätzlichen Hürde auf Verordnungsstufe erscheint als nicht zielführend, wie folgendes Beispiel zeigt: Werden in einem Unternehmen zwei nach Anhang 7 zur CO₂-Verordnung befreiungsfähige «Tätigkeiten» zu je 50% durchgeführt, kann das Unternehmen keine Verminderungsverpflichtung eingehen. Würde es jedoch nur eine dieser Tätigkeiten zu mindestens 60% durchführen, wäre eine solche möglich.

[Rz 26] Die Implementierung dieses «60%-Kriteriums» auf Verordnungsstufe wird zu zusätzlichen Abgrenzungsschwierigkeiten, hohem administrativen Aufwand und weiteren Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Einführung von «Haupttätigkeiten» sowie der (vom Unternehmen zu erbringende) Nachweis, dass darauf mindestens 60% der Treibhausgasemissionen zurückzuführen sind, sind nicht sinnvoll. Diese zusätzliche Verschärfung der Voraussetzungen für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen wird lediglich dazu führen, dass der Kreis der befreiungsberechtigten Unternehmen noch enger gezogen wird, was sowohl gegen Art. 31 Abs. 2 des CO₂-Gesetzes wie auch gegen dessen Zweckartikel verstösst, wonach im Resultat eine Verminderung der Treibhausgasemissionen anzustreben ist.

c) Möglichkeit von Unternehmenszusammenschlüssen

[Rz 27] Wie bisher wird an der Voraussetzung festgehalten, wonach für den Abschluss einer Verminderungsverpflichtung grundsätzlich ein Ausstoss von Treibhausgasen im Umfang von mehr als 100 Tonnen CO₂eq pro Jahr verlangt wird. Der Wortlaut wurde dahingehend angepasst, dass dieser Schwellenwert in einem der vergangenen zwei Jahre erreicht worden sein muss.¹⁸

[Rz 28] Es wird weiterhin möglich sein, dass sich kleinere Emittenten zu einer Unternehmensgruppe zusammenschliessen können, bis sie gemeinsam den erforderlichen Schwellenwert von 100 Tonnen CO₂eq pro Jahr erreicht haben. Auch kleinere Unternehmen können so unter klarer Verantwortlichkeit eine gemeinsame Zielvereinbarung einreichen (vgl. dazu Ziff. III.B). Ursprünglich sollte hier nach dem Wortlaut des Entwurfs der CO₂-Verordnung eine zusätzliche Erschwerung geschaffen werden. Es war vorgesehen gewesen, dass sich nur noch Unternehmen zu einer Unternehmensgruppe hätten zusammenschliessen können, die je für sich alleine sämtliche Voraussetzungen von Art. 66 Abs. 1 CO₂-Verordnung erfüllen. Nun ist immerhin noch erforderlich, dass jedes beteiligte Unternehmen eine Tätigkeit nach Anhang 7 zur CO₂-Verordnung ausübt und jedes beteiligte Unternehmen mit dieser Tätigkeit mindestens 60% seiner Treibhausgasemissionen verursacht. Im Vergleich zum bisherigen Zustand stellt dies dennoch eine weitere Verschärfung der Vorschriften über Unternehmenszusammenschlüsse dar, was meines Erachtens negativ zu bewerten ist.

¹⁷ Vollzugsmitteilung BAFU, S. 9.

¹⁸ Art. 66 Abs. 1 lit. c der revidierten CO₂-Verordnung.

VI. Würdigung: Verminderungsverpflichtungen sollen gefördert, nicht erschwert werden

[Rz 29] Das Festhalten am Anhang 7 zur CO₂-Verordnung bleibt meines Erachtens der Hauptkritikpunkt an der revidierten CO₂-Verordnung. Es bleibt bei dieser Übungsanlage die Krux, dass es in einem arbeitsteiligen und komplexen Wirtschaftssystem kaum gelingen kann, sämtliche «Tätigkeiten», die zur CO₂-Abgabebefreiung mit gleichzeitiger Verminderungsverpflichtung berechtigen sollen, vollständig zu definieren, aufzulisten und von anderen (teilweise fast identischen) Tätigkeiten trennscharf abzugrenzen. Mit einer zufällig anmutenden Auswahl von Tätigkeiten wird lediglich erreicht, dass sich nur einzelne Unternehmen von der CO₂-Abgabe befreien lassen dürfen. Die Ziele des CO₂-Gesetzes werden damit unterminiert. Diese arbiträre Unterscheidung nach Unternehmen, die eine Verminderungsverpflichtung abschliessen dürfen, und solchen, denen dies verwehrt bleibt, dürfte im Übrigen auch gegen das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot sowie den Anspruch auf Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten verstossen.

[Rz 30] Eine enumerative Nennung sämtlicher «Tätigkeiten», die für den Abschluss einer Zielvereinbarung vorausgesetzt werden, ist nach dem expliziten Wortlaut von Art. 31 Abs. 2 CO₂-Gesetz auch gar nicht notwendig. Nach dieser Gesetzbestimmung hat der Bundesrat in der CO₂-Verordnung die «Wirtschaftszweige» (und eben nicht die «Tätigkeiten») zu bezeichnen, die zur Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung berechtigen. Wenn der Bundesrat auch in der CO₂-Verordnung der vom Gesetz vorgegebenen Terminologie folgen würde, gäbe ihm dies die Möglichkeit, grobmaschigere und pragmatischere Vorgaben für die Wirtschaftszweige zu erlassen, für die Zielvereinbarungen in Frage kommen. In der Konsequenz müsste sich das BAUFU nicht mit unvermeidbaren und schwierigen Abgrenzungsfragen (wie sie nun mit der beschlossenen Revision der CO₂-Verordnung zwar teilweise, aber nicht vollständig behoben worden sind) auseinandersetzen.

[Rz 31] Da der Bundesrat weiterhin am Anhang 7 zur CO₂-Verordnung festgehalten hat, hätte im Rahmen der Revision der CO₂-Verordnung immerhin eine Generalklausel zur Vermeidung von Härtefällen geschaffen werden sollen. Damit hätte sichergestellt werden können, dass Unternehmen, welche die beiden Kriterien von Art. 31 Abs. 2 lit. a und b CO₂-Gesetz erfüllen (d.h. erstens ein ausreichendes Verhältnis der Belastung durch die CO₂-Abgabe zur Wertschöpfung des betreffenden Wirtschaftszweigs und zweitens eine ausreichende Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Wirtschaftszweigs durch die CO₂-Abgabe), auf jeden Fall die Möglichkeit erhalten, eine Verminderungsverpflichtung einzugehen, und zwar unabhängig davon, ob ihre «Tätigkeit» in Anhang 7 zur CO₂-Verordnung explizit erwähnt ist oder nicht.

[Rz 32] Auch die Einführung des «60%-Kriteriums» und die Definition von Haupttätigkeiten, aus welchen die Treibhausgasemissionen stammen müssen, ist eine (zusätzliche) Hürde für den Abschluss von Verminderungsverpflichtungen und steht meines Erachtens quer in der umweltpolitischen Landschaft. Der Gesetzgeber wollte mit dem CO₂-Gesetz bewusst Anreize für Unternehmen zur Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen schaffen. Einer dieser Anreize besteht darin, individuelle Verminderungsverpflichtungen eingehen zu können und im Gegenzug die CO₂-Abgabe zurückerstattet erhalten zu bekommen. Auf diesem Weg soll das im Zweckartikel von Art. 1 des CO₂-Gesetzes verankerte Ziel, nämlich die Verminderung der Treibhausgasemissionen und insbesondere die CO₂-Emissionen, erreicht werden.

[Rz 33] Aus klimapolitischen Überlegungen ist es wünschenswert, wenn möglichst viele Unternehmen Verminderungsverpflichtungen eingehen und damit zu einer Reduktion der Treibhaus-

gasemissionen im Inland beitragen. Die Stossrichtung der jüngsten Revision der CO₂-Verordnung, mit welcher der Abschluss solcher Verminderungsverpflichtungen für Unternehmen tendenziell erschwert und die Anreize für freiwillige Klimaschutzmassnahmen verringert worden sind, geht deshalb in die falsche Richtung. Die Erreichung der ambitionierten Klimaziele, zu denen sich die Schweiz mit dem Kyoto-Protokoll auf internationaler Ebene verpflichtet hat, würde damit zusätzlich erschwert. Es bleibt zu hoffen, dass die notwendigen Korrekturen in diesen Punkten dennoch bald vorgenommen werden.

Lic. iur. LUKAS RICH, LL.M., Rechtsanwalt bei Blum&Grob Rechtsanwälte AG in Zürich.