

06.035

## **Botschaft zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes**

vom 3. Mai 2006

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf einer Änderung des Mineralölsteuergesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2002 M 02.3382      Haushaltneutrale Verbilligung von Gastreibstoffen zwecks  
Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Mai 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die Motion UREK-N 02.3382 vom 20. August 2002 beauftragt den Bundesrat, eine Änderung der Gesetzgebung über die Mineralölsteuer in die Wege zu leiten. Die Besteuerung des als Treibstoff zu verwendenden Erd-, Flüssig- und Biogases ist um mindestens 40 Rappen pro Liter Benzinäquivalent zu senken mit dem Ziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss und die Luftschadstoffbelastung im Strassenverkehr zu senken. Die Steuersenkung ist durch eine Höherbesteuerung des Benzins so zu kompensieren, dass der Gesamtertrag aus der Besteuerung von Treibstoffen konstant bleibt.*

*Da Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ebenfalls eine erhebliche Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bewirken können, wird vorgesehen, diese von der Steuer zu befreien.*

*Eine Reduktion der Steuer auf Erd- und Flüssiggas um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent sowie eine vollständige Steuerbefreiung des Biogases und der anderen Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen schafft einen genügenden Anreiz, um die Nachfrage nach umweltschonenden Treibstoffen zu erhöhen. Zu erwarten sind steigende Verbrauchszahlen bei Erd-, Flüssig-, Biogas und anderen Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen. Die Nachfrage nach Benzin wird wegen der Substitution, der Steuererhöhung zur Kompensation der Mindereinnahmen sowie weiterer Einflüsse sinken.*

*Durch eine Steuerreduktion bei den umweltschonenden Treibstoffen kann der CO<sub>2</sub>-Ausstoss im Verkehrsbereich substanziell reduziert werden, was einen wichtigen Beitrag zur Schliessung der Ziellücke gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz darstellt.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>4260</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>4263</b>
1.1 Ausgangslage	4263
1.2 Sinn und Zweck der Treibstoffbesteuerung	4263
1.3 Die Neuregelung	4264
1.3.1 Erdgas und Flüssiggas als Treibstoff	4264
1.3.2 Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen	4265
1.3.3 Treibstoffgemische	4266
1.3.4 Ertragsneutralität der Steuersenkungen	4266
1.4 Begründung und Bewertung der Neuregelung	4268
1.4.1 Erdgas und Flüssiggas als Treibstoff	4268
1.4.2 Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen	4269
1.4.3 Ertragsneutralität der Steuersenkungen	4271
1.4.4 Befristung der Massnahme	4271
1.4.5 Ergebnis der Vernehmlassung	4272
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	4273
1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	4274
1.7 Umsetzung	4275
1.7.1 Massnahmen für den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz	4275
1.7.2 Vollzug der Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen	4276
1.7.3 Sicherstellung der Ertragsneutralität	4276
1.7.4 Vollzug der Steuerrückerstattung an privilegierte Branchen	4277
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	4278
<b>2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>4278</b>
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>4280</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	4280
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	4281
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4281
3.3.1 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	4281
3.3.2 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	4282
3.4 Auswirkungen auf die Entwicklungsländer	4283
3.5 Ökologische Auswirkungen	4283
3.5.1 Erd- und Flüssiggas als Treibstoff	4285
3.5.2 Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen	4285
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan</b>	<b>4286</b>

<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>4286</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	4286
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	4286
5.2.1 Vereinbarkeit mit GATT/WTO	4286
5.2.2 Unilaterale Verpflichtungen	4287
5.2.3 Freihandelsabkommen Schweiz–EG von 1972	4288
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	4288
<b>Mineralölsteuergesetz (Entwurf)</b>	<b>4289</b>

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Die Motion UREK-N 02.3382 vom 20. August 2002 beauftragt den Bundesrat, eine Änderung der Gesetzgebung über die Mineralölsteuer in die Wege zu leiten. Die Besteuerung des als Treibstoff zu verwendenden Erd-, Flüssig- und Biogases soll signifikant – um mindestens 40 Rappen pro Liter Benzinäquivalent – gesenkt werden mit dem Ziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss und die Luftschadstoffbelastung im Strassenverkehr zu senken. Diese Steuersenkung ist durch eine Höherbesteuerung des Benzins so zu kompensieren, dass der Gesamtertrag aus der Besteuerung von Treibstoffen konstant bleibt.

Das CO<sub>2</sub>-Gesetz vom 8. Oktober 1999 (SR 641.71) schreibt vor, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Treibstoffen bis ins Jahr 2010 um 8 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden müssen. Zur Erreichung der Reduktionsziele sieht das CO<sub>2</sub>-Gesetz freiwillige Massnahmen sowie für den Bundesrat die Möglichkeit der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe vor, falls die Zielvorgaben mit den freiwilligen Massnahmen nicht erreicht werden. Mit seinem Beschluss vom 23. März 2005 hat der Bundesrat festgelegt, dass auf Brennstoffen eine CO<sub>2</sub>-Abgabe eingeführt werden soll. Für die Treibstoffe hat er entschieden, den freiwilligen Massnahmen eine letzte, zeitlich befristete Chance einzuräumen, insbesondere dem Klimarappen, der von der Privatwirtschaft seit dem 1. Oktober 2005 auf Benzin und Dieselöl erhoben wird. Der Bundesrat hat diese Beschlüsse in seiner Botschaft vom 22. Juni 2005 zur Genehmigung des CO<sub>2</sub>-Abgabebesatzes für Brennstoffe konkretisiert<sup>1</sup>. Er stellt darin auch dar, welchen Beitrag das Erdgas sowie die Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen zur Zielerreichung gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz leisten können.

Durch den Einsatz von Gastreibstoffen kann ein Beitrag zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich geleistet werden, und entsprechend ist eine steuerliche Privilegierung gerechtfertigt.

Die Verwendung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen, wie beispielsweise Ethanol, hat ebenfalls einen positiven Einfluss auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz. Es bestehen konkrete Projekte, solche Treibstoffe einzusetzen. Aus diesen Gründen ist vorgesehen, Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ganz von der Steuer zu befreien.

Die vorliegende Gesetzesvorlage wurde unter Einbezug der betroffenen Branchenverbände ausgearbeitet.

### 1.2 Sinn und Zweck der Treibstoffbesteuerung

Die Mineralölsteuer ist eine besondere Verbrauchssteuer, die auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen erhoben wird. Besondere Verbrauchssteuern belasten den Verbrauch einer bestimmten Ware mit dem Ziel, dem Staat Einnahmen zu verschaffen.

<sup>1</sup> Botschaft zur Genehmigung des CO<sub>2</sub>-Abgabebesatzes für Brennstoffe (BBl 2005 4885).

Die Steuer setzt sich aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag (auf Treibstoffen) zusammen.

Die Einnahmen aus der Steuer belaufen sich auf rund 5 Milliarden Franken, was ungefähr 10 Prozent der Bundeseinnahmen ausmacht. Davon entfallen 3 Milliarden auf die Mineralölsteuer und 2 Milliarden auf den Mineralölsteuerzuschlag. Die Hälfte der Mineralölsteuer und der gesamte Mineralölsteuerzuschlag sind für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zweckgebunden.

### 1.3 Die Neuregelung

Der Steuersatz auf Erd- und Flüssiggas wird entsprechend der Motion der UREK-N (s. Ziff. 1.1) um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent gesenkt. Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen, darunter Biogas, werden von der Steuer befreit. Die Neuregelung wird durch eine Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (MinöStG, SR 641.61) eingeführt.

#### 1.3.1 Erdgas und Flüssiggas als Treibstoff

Die gegenwärtige Steuerbelastung (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag) beträgt für Erdgas und Flüssiggas (z.B. Propan, Butan) zur Verwendung als Treibstoff:

Erdgas verflüssigt:	484.90 Franken je 1000 l bei 15 °C
Flüssiggas:	509.10 Franken je 1000 l bei 15 °C
Erdgas gasförmig:	809.20 Franken je 1000 kg.

Die Steuersenkung von 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent entspricht in den steuertariflichen Masseinheiten bei:

Erdgas verflüssigt:	264.40 Franken je 1000 l bei 15 °C
Flüssiggas:	294.10 Franken je 1000 l bei 15 °C
Erdgas gasförmig:	587.00 Franken je 1000 kg.

Diese Steuersenkung wird mit Blick auf die Zweckbindung eines Teils der Einnahmen proportional auf die Mineralölsteuer und den Mineralölsteuerzuschlag folgendermassen aufgeteilt:

Treibstoff	Mineralölsteuer	Mineralölsteuerzuschlag	Gesamtbelastung
Erdgas verflüssigt <sup>1</sup>	84.10	136.40	220.50
Flüssiggas <sup>1</sup>	88.30	126.70	215.00
Erdgas gasförmig <sup>2</sup>	112.50	109.70	222.20

<sup>1</sup> Franken je 1000 l bei 15 °C

<sup>2</sup> Franken je 1000 kg

### 1.3.2 Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen

Die gegenwärtige Steuerbelastung (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag) für Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen beträgt bei:

Biogas	809.20 Franken je 1000 kg
anderen Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen (z.B. Rapsölmethylester, Ethanol)	720.60 Franken je 1000 l bei 15 °C.

Nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe d des Mineralölsteuergesetzes kann der Bundesrat Treibstoffe ganz oder teilweise von der Steuer befreien, wenn sie in Pilot- und Demonstrationsanlagen aus erneuerbaren Rohstoffen gewonnen werden. Die Steuerbefreiung und deren Voraussetzungen sind in Artikel 35 der Mineralölsteuerverordnung (MinöStV; SR 641.611) geregelt. Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen werden in Zukunft vermehrt in gewerblich-industriellen Anlagen hergestellt, weshalb die Steuerbefreiung für Treibstoffe aus Pilot- und Demonstrationsanlagen nicht gewährt werden kann. Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen haben ein grosses Potenzial zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, weshalb sie grundsätzlich von der Steuer befreit werden sollen.

Da aus der Sicht des Klimaschutzes und der Luftreinhaltung nicht alle Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen förderungswürdig sind und nicht auszuschliessen ist, dass in Zukunft neue Treibstoffe auf den Markt kommen, soll der Bundesrat die steuerfreien Treibstoffe bezeichnen. Der Bundesrat wird dabei deren Beitrag zum Umweltschutz berücksichtigen.

Aus heutiger Sicht leisten folgende Treibstoffe einen positiven Beitrag an den Umweltschutz, weshalb der Bundesrat beabsichtigt, sie in der Anfangsphase von der Steuer zu befreien:

	Zolltarifnummer <sup>2</sup>
– methanreiches Gas aus Vergärung oder Vergasung von Biomasse (Biogas)	2711.2910
– Ethanol aus erneuerbaren Rohstoffen (Bioethanol)	2207.1000
– Methylester von pflanzlichen oder tierischen Ölen (Biodiesel)	3824.9030
– pflanzliche und tierische Öle bzw. pflanzliche und tierische Altöle	1501–1518

Andere als die soeben aufgelisteten Treibstoffe, die in Pilot- und Demonstrationsanlagen aus erneuerbaren Rohstoffen gewonnen werden, können weiterhin im Rahmen von Artikel 35 MinöStV von der Steuer befreit werden.

<sup>2</sup> SR 632.10 Anhang

### 1.3.3 Treibstoffgemische

Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen werden selten in reiner Form verwendet, sondern den fossilen Treibstoffen beigemischt. Damit das Ziel der Steuerbefreiung erreicht werden kann, soll der Anteil der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen in fossilen Treibstoffen von der Steuer befreit werden.

Diese Regelung gilt nicht für Flüssiggas, das anderen fossilen Treibstoffen (z.B. Benzin) beigemischt ist. Solche Mischungen aus fossilen Treibstoffen untereinander sind aus Sicht des Umweltschutzes sowie aufgrund des entstehenden administrativen Aufwands nicht förderungswürdig.

### 1.3.4 Ertragsneutralität der Steuersenkungen

Die Steuerausfälle, welche durch die Steuererleichterung für Erd- und Flüssiggas und die Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen entstehen, sind durch eine Höherbesteuerung des Benzins zu kompensieren.

#### Mindereinnahmen

Die Mindereinnahmen werden aufgrund der für das Einführungsjahr der Massnahme (kurzfristig) und der drei bis vier Jahre nach der Einführung (mittelfristig) voraussichtlich verwendeten Mengen von Erdgas, Biogas, Flüssiggas, pflanzlichen oder tierischen Ölen und daraus gewonnenem Methylester sowie Ethanol wie folgt berechnet:

Jahr	Treibstoff	Potenzielle Mengen	Steuersenkung (Fr.)	Mindereinnahmen (in 1000 Fr.)
Einführungsjahr	Erdgas, gasförmig (in 1000 kg)	17 000	587.00	9 979
	Biogas (in 1000 kg)	3 000	809.20	2 428
	Flüssiggas (in 1000 l)	10 000	294.10	2 941
	pflanzliche oder tierische Öle und daraus gewonnene Methylester (in 1000 l)	10 000	720.60	7 206
	Ethanol aus erneuerbaren Rohstoffen (in 1000 l)	80 000	731.20	58 496
<i>Zu kompensierender Totalbetrag</i>				81 050 81 Mio. Fr.
3–4 Jahre nach Einführung	Erdgas, gasförmig (in 1000 kg)	52 000	587.00	30 524
	Biogas (in 1000 kg)	6 000	809.20	4 855
	Flüssiggas (in 1000 l)	40 000	294.10	11 764
	pflanzliche oder tierische Öle und daraus gewonnene Methylester (in 1000 l)	70 000	720.60	50 442
	Ethanol aus erneuerbaren Rohstoffen (in 1000 l)	200 000	731.20	146 240
<i>Zu kompensierender Totalbetrag</i>				243 825 244 Mio. Fr.

Die Mengen an Erdgas und Biogas wurden anhand des vom Verband der Schweizerischen Gasindustrie (VSG) geschätzten Bestandes an Erdgasfahrzeugen berechnet. Die Gasbranche erwartet, dass die Steuererleichterung für Erdgas zu einer starken Zunahme der Erdgasfahrzeuge führen wird. Gemäss Angaben des VSG beträgt der Preis für Erdgas als Treibstoff bis zu 1.31 Franken<sup>3</sup> je Liter Benzinäquivalent (bei hohem Anteil an steuerbefreitem Biogas ist der Preis entsprechend günstiger). Nach erfolgter Steuerreduktion wird der Preis voraussichtlich auf 0.98 bis 1.01 Franken je Liter Benzinäquivalent sinken. Der Anreiz, Erdgasfahrzeuge einzusetzen, ist insbesondere für Vielfahrer (Firmenflotten, Pendler usw.) gross.

Bei Flüssiggas wird damit gerechnet, dass dessen Anteil mittelfristig rund 0,5 Prozent des Verbrauchs an Benzin und Dieselöl betragen wird.

Methylester aus pflanzlichen oder tierischen Ölen kann dem Dieselöl bis zu einem Anteil von 5 Prozent beigemischt werden. Die tatsächlich eingesetzten Mengen hängen jedoch von den Anbauflächen und von den Verarbeitungskapazitäten zur Herstellung von Methylester ab. Mittelfristig wird mit einer Beimischung von 2–3 Prozent Methylester zu Dieselöl gerechnet.

Technisch möglich ist eine Beimischung von Ethanol zu Benzin von 5–10 Prozent. Den geschätzten Verbrauchsmengen liegen eine Beimischung von 5 Prozent und die Annahme zu Grunde, dass kurzfristig rund 30 Prozent des abgesetzten Benzins und mittelfristig der Gesamtmenge dieses Benzins Ethanol beigemischt wird. Diese Mengen stellen das Potenzial gemäss Angaben von alcosuisse dar (Projekt Etha+). Die Beimischung von steuerbefreitem Ethanol ist besonders bei hohem Treibstoffpreinsniveau für die Erdölbranche attraktiv, da dadurch die Treibstoffpreise gesenkt werden können. Die Branche tätigt deshalb bereits Investitionen, um nach Inkrafttreten der Vorlage möglichst rasch dem Benzin Ethanol beimischen zu können. Die von der Schweiz benötigte Menge von mittelfristig ca. 200 Millionen Liter Ethanol ist im Vergleich zum Weltmarktangebot von 30–40 Milliarden Liter gering. Die genannte Beimischung (kurzfristig 30 Prozent, mittelfristig bei der Gesamtmenge des abgesetzten Benzins) ist somit durchaus realistisch.

Die dieser Vorlage zugrunde liegenden Mengenprognosen basieren auf einer maximalen Ausschöpfung der von der Branche angegebenen Potenziale. Ohne zusätzliche Massnahmen mittels Fördermitteln aus dem Klimarappen bzw. Lenkung durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe dürfte das Potenzial höchstens zur Hälfte ausgeschöpft werden<sup>4</sup>. In diesem Fall würden die Mindereinnahmen entsprechend geringer ausfallen.

### **Kompensation der Mindereinnahmen**

Die Mindereinnahmen sind durch eine Höherbesteuerung des Benzins zu kompensieren. Aufgrund der Prognosen für die Verwendung von Gastreibstoffen und Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen wird die Steuerbelastung für Benzin kurzfristig um 1 bis 2 Rappen je Liter und mittelfristig um 6 bis 7 Rappen je Liter gegenüber der heutigen Belastung ansteigen.

<sup>3</sup> Stand Dez. 2005.

<sup>4</sup> Bundesratsvarianten zur Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, Arbeitspapier zu Modellrechnungen auf der Basis der neuen Referenzentwicklung der Energieperspektiven des BFE, Prognos, März 2005.

Da die Massnahme haushaltsneutral ausgestaltet wird, entstehen dem Staat keine zusätzlichen Einnahmen. Folglich wird auch die Gesamtheit der Autofahrerinnen und Autofahrer trotz der höheren Steuersätze auf Benzin durch die Mineralölsteuer nicht zusätzlich belastet. Die Höherbesteuerung bezieht sich auf unvermishtes Benzin und schlägt nicht voll auf den Tanksäulenpreis durch, da das an den Tankstellen verkaufte Benzin annahmengenmäss eine Mischung aus steuerbefreitem Ethanol und Benzin sein wird. Der Preis an der Tanksäule dürfte sich deshalb nur marginal verändern. Beträgt beispielsweise der Preis für einen Liter unvermishtes Benzin an der Tanksäule 1.60 Franken (Stand Ende 2005), so sinkt er auf 1.59 Franken, wenn ihm 5 Prozent Ethanol zum Preis von etwa 30 Rappen je Liter beigemischt werden und der Steuersatz für Benzin um 6 Rappen je Liter erhöht wird ( $0,95 \times 1,66 + 0,05 \times 0,30$ ). Das Beispiel zeigt, dass bei hohen Benzinpreisen durch die Beimischung von steuerbefreitem Bioethanol der Preis an der Tanksäule sogar tendenziell sinken wird.

Wegen der Zweckbindung der Einnahmen wird die Erhöhung anteilmässig auf die Mineralölsteuer und den Mineralölsteuerzuschlag verteilt. Deren Sätze betragen:

Jahr	Steuer (Fr./1000 l)	Steuerzuschlag (Fr./1000 l)	Gesamtbelastung (Fr./1000 l)	Veränderung gegenüber heute (Rp./l)
heute	431.20	300.00	731.20	–
Einführungsjahr	442.10	307.50	749.60	+1.8
3–4 Jahre nach Einführung	469.10	326.30	795.40	+6.4

Rund 19 Prozent der Mindereinnahmen resultieren aus der Steuererleichterung für Gastreibstoffe. Diese verursachen somit eine Steuererhöhung von kurzfristig rund 0,3 Rappen und mittelfristig rund 1,2 Rappen je Liter.

## 1.4 Begründung und Bewertung der Neuregelung

Die steuerlichen Massnahmen einerseits bei Erdgas und Flüssiggas und andererseits bei Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen haben das gemeinsame Ziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss und die Luftschadstoffbelastung durch den Treibstoffverbrauch zu senken.

### 1.4.1 Erdgas und Flüssiggas als Treibstoff

Die Motion UREK-N 02.3382 verlangt, die Besteuerung des als Treibstoff zu verwendenden Erd-, Flüssig- und Biogases um mindestens 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent zu senken. Der Bundesrat beantragt diese Steuersenkung nur auf Erdgas und Flüssiggas, nicht jedoch auf Biogas. Damit Biogas preislich konkurrenzfähig ist, soll es wie die übrigen Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen von der Steuer befreit werden.

Der Verkaufspreis von Erdgasfahrzeugen ist um 2500–6000 Franken höher als derjenige vergleichbarer Benzinfahrzeuge. Eine Senkung der Steuer auf Gastreibstoffen um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent gibt diesen Treibstoffen eine

Chance, sich trotz Mehrpreis der Erdgasfahrzeuge auf dem Markt gegenüber Benzin und Dieselöl zu etablieren.

## 1.4.2 Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen

### Von der Steuer zu befreiende Treibstoffe

Der Bundesrat muss bei der Bezeichnung der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen, die von der Steuer befreit werden, deren Beitrag an den Umweltschutz berücksichtigen. Dieser Beitrag zum Umweltschutz umfasst zum Beispiel die Wirkung von Herstellung und Verbrauch der Treibstoffe auf das Klima, auf die Böden und Gewässer sowie auf die menschliche Gesundheit.

Biotreibstoffe, die aus pflanzlichen und tierischen Abfällen gewonnen werden, sind bei geeigneter Verarbeitung fast CO<sub>2</sub>-neutral und haben im Vergleich zu den konventionellen Treibstoffen gesamthaft gesehen keine nennenswerten Nebenwirkungen, weshalb deren Einsatz gefördert werden soll.

Keine generelle Aussage zur Klimawirksamkeit und zu anderen ökologischen Effekten ist hingegen für Biotreibstoffe möglich, zu deren Herstellung Rohstoffe verwendet werden, die speziell für diesen Zweck angebaut werden. Je nach Rohstoff, Anbaumethode und geografischen Bedingungen kann die Umweltbilanz sehr unterschiedlich (durchaus auch negativ) ausfallen.

Grundsätzlich kann angenommen werden, dass Biogas, Bioethanol sowie Methylester von pflanzlichen oder tierischen Ölen bei umweltfreundlicher Produktion einen wertvollen Beitrag an den Klimaschutz leisten. Wenn Methylester verwendet wird, entstehen bei der Verbrennung im Vergleich zur Verwendung von Dieselöl zwar leicht höhere Stickoxidemissionen, dafür aber etwas geringere Partikelemissionen.

Pflanzliche und tierische Öle bzw. Altöle sind bei der Verwendung als Treibstoffe ein Nischenprodukt, da sie nur in modifizierten Motoren eingesetzt werden können. Auch ihr Beitrag zum Umweltschutz soll genutzt werden.

Auch in der EU werden Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen mittels steuerlicher Massnahmen gefördert<sup>5</sup>. Mit der Richtlinie 2003/30/EG<sup>6</sup> soll sichergestellt werden, dass in den EU-Mitgliedstaaten ein Mindestanteil an Biotreibstoffen in Verkehr gebracht wird. Die Richtlinie nennt diejenigen Treibstoffe, die zumindest als Biotreibstoffe gelten (Art. 2 Abs. 2). Es steht den Mitgliedstaaten frei, welche dieser Treibstoffe sie fördern wollen. Grundsätzlich wird angestrebt, schweizerische Regelungen EU-kompatibel auszugestalten. Der Beitrag zum Umweltschutz ist jedoch nicht bei jedem Treibstoff aus erneuerbaren Rohstoffen positiv. Deshalb beabsichtigt der Bundesrat, die in der EU-Richtlinie aufgeführten Treibstoffe Methyl-Tertiär-Butylether (MTBE), Ethyl-Tertiär-Butylether (ETBE), Wasserstoff, Dimethylether und Methanol (alle aus Biomasse hergestellt) nicht von der Steuer zu befreien. MTBE kann aufgrund seiner hohen Persistenz das Grundwasser gefährden. ETBE weist ähnliche Eigenschaften wie MTBE auf. Diese Stoffe werden zwar bereits dem Benzin beigemischt, eine Steuerbefreiung des darin enthaltenen Anteils an Treib-

<sup>5</sup> Vgl. auch Ziff. 1.6.

<sup>6</sup> Richtlinie 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, ABl. L 123 vom 17.05.2003, S. 42.

stoffen aus erneuerbaren Rohstoffen ist jedoch aufgrund ihrer Bedenklichkeit nicht angezeigt. Zudem wäre analytisch nur schwer nachweisbar, ob der Ethanolanteil tatsächlich aus erneuerbaren Rohstoffen besteht.

Bio-Wasserstoff (hoher Energieverbrauch in der Herstellung) sowie Bio-Dimethylether und Bio-Methanol (Treibhausgas-Emissionen in der Herstellung) gelten ebenfalls als ökologisch problematisch. Eine Steuerbefreiung dieser Produkte würde ein falsches Signal setzen.

### **Begründung der Steuerbefreiung**

Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen weisen im Vergleich zu fossilen Treibstoffen bezüglich CO<sub>2</sub>-Bilanz gesamthaft Vorteile auf. Die Rohstoffe entziehen während des Wachstums der Umwelt ebenso viel CO<sub>2</sub>, wie später bei ihrer Verbrennung emittiert wird. Die Herstellung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen verursacht allerdings ebenfalls CO<sub>2</sub>-Emissionen. Sie ist teurer als diejenige der fossilen Treibstoffe. So betragen beispielsweise die Herstellungskosten eines Liters Rapsöl-methylesters (RME) ca. 90 Rappen, während die Anschaffung eines Liters Dieselloil inklusive Transportkosten nur ca. 67 Rappen<sup>7</sup> kostet. Mit der Steuerbefreiung wird ein genügender preislicher Anreiz geschaffen, damit Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen auch eingesetzt werden.

Durch die Senkung der Steuer für Erdgas um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent ändert sich die Preisrelation zu Biogas. Um diese zu verbessern, soll Biogas – anders als in der Motion 02.3382 der UREK-N gefordert – ganz von der Steuer befreit werden. Nebst dieser steuerlichen Massnahme sichern privatrechtliche Massnahmen den Absatz von Biogas als Treibstoff.

Zwischen der schweizerischen Gaswirtschaft, vertreten durch die Gasmobil AG, und dem Dachverband «Biomasse Schweiz» wurde eine Vereinbarung abgeschlossen, die zum Ziel hat, die Nutzung von einheimischem Biogas im Treibstoffbereich zu fördern. Die Vereinbarung sieht unter anderem vor, Biogas im Umfang von mindestens 10 Prozent des jährlich als Treibstoff abgesetzten Erdgases zu einem fixen Abnahmepreis beizumischen. Diese Rahmenvereinbarung gewährleistet, dass Biogas auch bei einer Steuererleichterung für Erdgas verwendet wird. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung schwindet der finanzielle Anreiz, Biogas dem Erdgas beizumischen, da nach Preisstand Ende 2005 (die Erdgaspreise weisen eine steigende Tendenz auf) das Erdgas – inklusive reduzierter Mineralölsteuer – noch 7 Rp./kWh<sup>8</sup> (Dez. 2005 ca. 11,5 Rp./kWh) und das steuerbefreite Biogas ca. 7,5 Rp./kWh kosten würde. Solange die Rahmenvereinbarung gilt, wird trotz dieser Preisrelationen Biogas als Treibstoff verwendet. Da beide Partner der Rahmenvereinbarung an dieser interessiert sind, ist damit zu rechnen, dass sie weiter besteht.

### **Bewertung der Steuerbefreiung**

Der inländische Anbau von Erzeugnissen zur Herstellung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen ist zum heutigen Zeitpunkt im Verhältnis zum Gesamttreibstoffverbrauch unbedeutend. Der Grund ist der höhere Erlös bei einer Verwendung der Agrarprodukte im Futtermittel- und im Nahrungsmittelbereich.

<sup>7</sup> Stand Dez. 2005.

<sup>8</sup> Berechnet aufgrund des Angebotspreises von Erdgas der Erdgasbranche, der unabhängig von der enthaltenen Biogasmenge zur Anwendung kommt.

Für die Schweizer Forstwirtschaft eröffnet sich ein neues Potenzial, falls sich die Verfahren der Holzvergasung als wirtschaftlich erweisen sollten. Die Schweizer Wälder verfügen über beträchtliche Reserven an ungenutzter Bioenergie. Auch beim Wald gibt es unterschiedliche Nutzungsprioritäten: Hochwertiges Holz wird für Möbelbau und als Konstruktionsmaterial verwendet, minderwertiges Holz wird für die Papierherstellung oder zur Energiegewinnung genutzt. Die Waldpflege wird heute von der öffentlichen Hand unterstützt, da die wirtschaftliche Nutzung nicht kostendeckend ist. Es scheint deshalb sinnvoll, neue Absatzkanäle für Holz, beispielsweise über Energieholz, zu öffnen.

Die separate Sammlung und Verwertung von biogenen Abfällen ist ein wesentliches Element der schweizerischen Abfallpolitik. Mit den heutigen, technisch ausgereiften Vergärungsverfahren lässt sich im Rahmen der Kompostproduktion zusätzlich erneuerbare Energie in Form von Biogas gewinnen, das vielseitig einsetzbar ist. Eine Steuerbefreiung würde damit die Anstrengungen zur Förderung einer nachhaltigen schweizerischen Abfallpolitik erheblich unterstützen.

Die Steuerbefreiung für Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen gilt auch für Treibstoffe, die aus dem Ausland eingeführt werden. Insbesondere auf dem Ethanolmarkt dürfte die inländische Produktion starkem Preisdruck ausgesetzt sein. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass die inländische Produktion nicht subventioniert werden oder durch andere Massnahmen geschützt werden soll. Ein Schutz der inländischen Produktion von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen würde den volkswirtschaftlichen Zielen der Schweiz zur Bekämpfung der Hochpreinsel Schweiz sowie der Wachstumsförderung widersprechen.

### **1.4.3 Ertragsneutralität der Steuersenkungen**

Die aus Gründen der Haushaltsneutralität der Massnahme notwendige Erhöhung der Steuer auf Benzin könnte, je nach den Preisrelationen zwischen Benzin und Ethanol, zu einer moderaten Benzinpreisveränderung führen (s. Ziff. 1.3.4).

Mit den Treibstoffen, die von der Steuer befreit werden sollen, wird vor allem Benzin substituiert. Lediglich Methylester aus pflanzlichen oder tierischen Ölen (Biodiesel) wird als Ersatz für Dieselöl verwendet. Da Biodiesel in relativ geringen Mengen eingesetzt wird, rechtfertigen die resultierenden Mindereinnahmen einen Verzicht auf eine Kompensation auf den Dieselölsteuern.

### **1.4.4 Befristung der Massnahme**

Die Befristung der steuerlichen Massnahmen soll es dem Gesetzgeber ermöglichen, die Wirkung der Massnahmen zu evaluieren und allenfalls Änderungen zu beschliessen. Eine Dauer von zwölf Jahren ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung gibt den Herstellern eine genügende Rechtssicherheit, um Investitionsentscheide treffen zu können.

## 1.4.5

### Ergebnis der Vernehmlassung

Am 21. Oktober 2004 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes zu eröffnen. Die Vernehmlassung dauerte vom 21. Oktober 2004 bis zum 21. Januar 2005. Im Grundsatz stiess die Vorlage auf Zustimmung. Die Förderung von umweltschonenden Treibstoffen wird als effiziente und wirksame Massnahme zur Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses und der Luftschadstoffemissionen im Strassenverkehr beurteilt. Allgemein wird verlangt, dass die Gesetzesänderung spätestens auf den 1. Januar 2007 in Kraft tritt.

- Die Reduktion der Steuer auf Erd- und Flüssiggas um 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent und die Steuerbefreiung von Biogas werden mehrheitlich begrüsst. Während die Biogasbranche jedoch verlangt, dass nur Erdgas, das 10 Prozent Biogas enthält, steuerlich begünstigt wird, lehnt die Gasbranche diesen Vorschlag strikte ab.
- Die Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen wird grösstenteils begrüsst. Die Stellungnahmen bezüglich der von der Steuer zu befreienden Produkte fallen jedoch unterschiedlich aus. So fordert die Erdölbranche unter anderem die Übernahme der Stoffe, die in der EU-Richtlinie 2003/30/EG aufgeführt sind (s. Fussnote 6). Andere Vernehmlassungsteilnehmer lehnen dagegen die Steuerbefreiung von Bio-ETBE und Bio-MTBE sowie von Fettsäuremethylester (FAME) und Ethanol ab.
- Die SP Schweiz und alcosuisse sowie andere Vernehmlassungsteilnehmer fordern verbindliche und klare Bestimmungen im Hinblick auf den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz. Andere Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die FDP, die SVP und die Erdölbranche, lehnen über den EU-Standard hinausgehende Anforderungen an den Nachweis einer ökologischen Gesamtbilanz ab.
- Die Ertragsneutralität der Massnahme wird von den Teilnehmern begrüsst. Während sich 9 Kantone, die SP Schweiz, die Liberale Partei, die Grüne Partei sowie die Umweltschutzverbände für eine Kompensation der Steuerausfälle über Benzin und Dieselöl aussprechen, lehnen u.a. die CVP, die SVP und die Erdölbranche eine Kompensation auf dem Dieselöl ab.
- Einer Befristung der Massnahme wird mehrheitlich zugestimmt. Einige Vernehmlassungsteilnehmer verlangen eine Befristung auf 20 Jahre, andere sprechen sich für eine Befristung von 5–8 Jahren aus.
- Einige Vernehmlassungsteilnehmer (u.a. die Christlichsoziale Partei und die alcosuisse) fordern einen Schutz der inländischen Ethanolherstellung über staatliche Unterstützung oder über einen Grenzschutz. Die SVP und die Erdölbranche lehnen hingegen einen Schutz der inländischen Produktion ab. Sie verlangen, dass mit der Förderung von umweltschonenden Treibstoffen auf keinen Fall ein neues Feld für Agrarschutz eröffnet werden dürfe. Die Erdölvereinigung und Economiesuisse fordern insbesondere im Zusammenhang mit dieser Vorlage, der Import von Ethanol zu industriellen Zwecken sei vom Alkoholmonopol auszunehmen, damit durch wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen ein Markt entstehen kann.

## 1.5

## Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

### Agrarpolitik

Mit der Agrarpolitik 2002 wurden, basierend auf Artikel 59 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1), in der Ackerbaubetragsverordnung vom 7. Dezember 1998 (ABBV; SR 910.17) die Detailbestimmungen zur Ausrichtung von Beiträgen für die Verarbeitung von Ölsaaten (Raps, Soja und Sonnenblumen) in anerkannten Pilot- und Demonstrationsanlagen festgelegt (Art. 9 und 10 Abs. 1 ABBV).

Gegenwärtig verarbeiten zwei Anlagen jährlich etwa 5200 Tonnen Raps zu rund 2 Millionen Liter Treibstoff, Treibstoffadditiven und Schmiermitteln. Im Jahre 2004 wurden zur Verbilligung von inländischem Rohstoff Beiträge in der Höhe von insgesamt 1 026 000 Franken ausgerichtet. Die Beiträge je 100 kg Saat erreichen höchstens 35 Franken, je nach der Erntemenge und Nachfrage zur Herstellung von Speiseöl. Zusätzlich können für die Errichtung von landwirtschaftlichen Biogasanlagen Investitionskredite ausgerichtet werden.

### Energiepolitik

Das Bundesamt für Energie (BFE) wird in Zukunft keine Pilot- und Demonstrationsanlagen mehr finanzieren. Pilot- und Demonstrationsanlagen dienen dazu, innovative Technologien vor der Markteinführung zu testen; sie wurden deshalb bis 2003 subventioniert. Das BFE wird aber weiterhin die Forschungsaktivitäten im Bereich Holzvergasungsanlagen, die technisch noch nicht ausgereift sind, weiterführen. Für Anlagen, die Holz zu Treibstoff verarbeiten, bestehen also keine Subventionen oder andere finanziellen Anreize, die über eine Reduktion der Mineralölsteuer hinausgehen. Das BFE verfolgt aber die Grundlagenforschung in diesem Bereich.

Im Abfallbereich ist, nach Ablauf der gesetzlich verankerten Frist zur Gewährung von Beiträgen, die finanzielle Förderung nur noch indirekt möglich. Allerdings hat die Abfallpolitik weiterhin ein grosses Interesse an erleichterten Rahmenbedingungen für die Vergärung biogener Abfälle.

### CO<sub>2</sub>-Politik

Das CO<sub>2</sub>-Gesetz vom 8. Oktober 1999 (SR 641.71) sieht bis zum Jahr 2010 eine Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Treibstoffen um 8 Prozent gegenüber 1990 vor.

Mit der Gesetzesvorlage wird die Förderung von Gastreibstoffen sowie Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen angestrebt. Damit wird eine Reduktion insbesondere der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr erreicht. Die geförderten Treibstoffe ersetzen konventionelle Treibstoffe mit höherem CO<sub>2</sub>-Ausstoss. Die Vorlage leistet deshalb einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele nach CO<sub>2</sub>-Gesetz.

Bei der Ermittlung der Ziellücken nach CO<sub>2</sub>-Gesetz wurde dieser Beitrag in der Höhe von 0,25 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> bereits berücksichtigt. Dieser Reduktionsbeitrag ergibt sich, wenn die Steuererleichterung bzw. -befreiung von umweltschonenden Treibstoffen nicht durch Mittel aus dem Klimarappen oder der Lenkungswirkung der subsidiären CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Benzin, die bei Misserfolg des Klimarappens durch den Bundesrat eingeführt werden kann, flankiert wird. Unter Berücksichtigung dieser möglichen Anreize könnte die Treibstoffsubstitution zusätz-

lich verstärkt und ein Reduktionspotenzial von ca. 0,7 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> realisiert werden (gemäss Ziff. 3.5).

## **Finanzpolitik**

Die Massnahmen werden ertragsneutral umgesetzt. Die Einnahmen des Bundes und die verfügbaren zweckgebundenen Mittel werden somit nicht geschmälert.

### **1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht**

Der Gesetzesentwurf entspricht in seiner Zielsetzung dem Recht der Europäischen Gemeinschaft, in der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ebenfalls mit fiskalischen Massnahmen gefördert werden.

Mit der Richtlinie 2003/30/EG<sup>9</sup> soll sichergestellt werden, dass in den EU-Mitgliedstaaten ein Mindestanteil an Biotreibstoffen in Verkehr gebracht wird. Diese Richtlinie enthält unter anderem eine Liste der Treibstoffe, die mindestens als Biotreibstoffe gelten. Es steht den Mitgliedstaaten frei, welche dieser Treibstoffe sie fördern wollen. Die vorliegende Gesetzesänderung ist weitgehend kompatibel mit dieser Richtlinie. Bezüglich der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen, die begünstigt werden sollen, wird auf Ziffer 1.4.2 verwiesen.

Was die ökologische Gesamtbilanz<sup>10</sup> anbelangt, so legt die Richtlinie 2003/30/EG fest, dass die Mitgliedstaaten bei ihren Massnahmen die gesamte Klima- und Ökobilanz der verschiedenen Arten von Biokraftstoffen berücksichtigen sollten und dass sie vorrangig die Treibstoffe fördern können, die eine sehr gute und kostengünstige Gesamtökobilanz aufweisen (Art. 3 Abs. 4).

In ihrem Aktionsplan zum Bereich Biomasse<sup>11</sup> hat die Kommission bekanntgegeben, dass sie im Jahr 2006 einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2003/30/EG im Hinblick auf eine allfällige Revision der Richtlinie vorlegen wird. Bezüglich der ökologischen Gesamtbilanz muss die Kommission noch ein Mittel finden, damit bei der Überprüfung der Richtlinie 2003/30/EG nur diejenigen Treibstoffe an die Erreichung der gesetzten Ziele angerechnet werden, die aus pflanzlichen Rohstoffen, deren Anbaukultur minimalen ökologischen Regeln entspricht, hergestellt wurden. Sie beabsichtigt zudem zu untersuchen, ob ein System nicht diskriminierender Zertifikate für alle nationalen oder importierten Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen eingeführt werden kann (Ziff. 4.1, 4.3 und Anhang 11).

Die Richtlinie 2003/96/EG<sup>12</sup> schreibt den EU-Mitgliedstaaten unter anderem Mindeststeuersätze für die Besteuerung von Erd- und Flüssiggas vor (Art. 4 und Anhang 1). Die mit der vorliegenden Gesetzesvorlage geplante Steuerermässigung für Erd- und Flüssiggas ist mit diesen Mindeststeuersätzen kompatibel. Die Richt-

<sup>9</sup> Siehe Fussnote 6.

<sup>10</sup> Vgl. Ziff. 1.7.1.

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission vom 7.12.2005: Aktionsplan für Biomasse, KOM(2005) 628 endg. ([http://europa.eu.int/eurllex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0628de01.pdf](http://europa.eu.int/eurllex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0628de01.pdf)).

<sup>12</sup> Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Okt. 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

linie legt ausserdem ebenfalls Bedingungen fest, denen die Steuerermässigungen entsprechen müssen, und limitiert sie auf eine Periode von maximal 6 Jahren (Art. 16).

Die Nachbarstaaten der Schweiz haben Steuersenkungen zur Förderung der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen in Kraft gesetzt. Die Massnahmen sind zeitlich befristet. Die unterschiedlichen von den EU-Mitgliedstaaten angenommenen Massnahmen werden in den Anhängen 8 und 9 des oben erwähnten Aktionsplans im Bereich Biomasse zusammengefasst. Die Berichte, welche die Mitgliedstaaten gemäss Richtlinie 2003/30/EG abliefern müssen, sind ausserdem auf dem Internet verfügbar<sup>13</sup>.

## **1.7 Umsetzung**

### **1.7.1 Massnahmen für den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz**

Ein erneuerbarer Rohstoff kann auf verschiedene Weise produziert werden. Dies kann dazu führen, dass der daraus hergestellte, grundsätzlich förderungswürdige Treibstoff im einen Fall eine positive, im anderen Fall eine negative ökologische Gesamtbilanz aufweist. Damit im Einzelfall ein Treibstoff mit einer negativen ökologischen Gesamtbilanz von der Steuerbefreiung ausgenommen werden kann, wird der Bundesrat ermächtigt, minimale Anforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz festzulegen.

Eine ökologische Gesamtbilanz umfasst insbesondere die land- und forstwirtschaftliche Produktion des erneuerbaren Rohstoffs sowie die Emissionen von Treibhausgasen und Luftschadstoffen bei der Herstellung.

Die ökologische Gesamtbilanz wird beeinflusst durch die Art des verwendeten Rohstoffs und durch dessen Produktionsmethode. Würde beispielsweise Ethanol aus Getreide hergestellt, das nach einer intensiven Produktionsmethode mit entsprechendem Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz produziert worden ist, so wäre die Bilanz vermutlich nicht mehr als positiv zu beurteilen.

Grundsätzlich wird der Markt entscheiden, welche Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen eingesetzt werden. Der Eingriff des Staates soll deshalb möglichst gering gehalten werden, um Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen, die aus WTO-rechtlicher Sicht und aufgrund des Freihandelsabkommens Schweiz-EG von 1972 problematisch sind, vermieden werden können.

Wird im Einzelfall der Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz verlangt, so müsste die steuerpflichtige Person diesen mit einer Herstellerbescheinigung erbringen. Bezüglich der von der EU angewendeten Lösung wird auf Ziffer 1.6 verwiesen.

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/comm/energy/res/legislation/biofuels\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/res/legislation/biofuels_en.htm)

### **1.7.2 Vollzug der Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen**

Nach Artikel 4 Absatz 1 MinöStG entsteht die Steuerforderung mit der Überführung der Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr. Als solche gilt unter anderem für Waren, die eingeführt werden, der Zeitpunkt der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr und für Waren in zugelassenen Lagern<sup>14</sup> der Zeitpunkt, in dem die Waren das Lager verlassen oder im Lager verwendet werden. Die Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen wird grundsätzlich bei der Entstehung der Steuerforderung gewährt. Eine Abweichung von diesem Grundsatz drängt sich für solche Treibstoffe auf, die mit fossilen Treibstoffen gemischt sind oder gemischt werden. Der Anteil der Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ist von der Steuer befreit. Da Treibstoffgemische während der steuerfreien Lagerung gemischt werden können und sich der steuerbefreite Anteil dadurch verändert, wird vorgesehen, die Steuerbefreiung in Form eines Vorschusses zu gewähren. Bei der Überführung des Gemischs in den steuerrechtlich freien Verkehr wird die Steuer auf der gesamten Menge erhoben.

Diese Vollzugsregelung wird von der Mineralölbranche verlangt, damit der Handel nicht durch staatliche Regelungen eingeschränkt wird. Sie liegt auch im Interesse der Steuerbehörde, weil sie den Vollzug erleichtert und die Steuersicherheit erhöht.

Der Bundesrat beabsichtigt, bei eingeführten Treibstoffgemischen, die in ein zugelassenes Lager überführt werden, den Vorschuss auf der steuerbefreiten Menge bei der Einfuhr zu gewähren. Bei einer Beimischung des Treibstoffes aus erneuerbaren Rohstoffen in einem zugelassenen Lager wird der Vorschuss im Zeitpunkt der Vermischung gewährt. Er wird bei eingeführten Waren dem Importeur und bei Zumischungen im zugelassenen Lager dem zugelassenen Lagerinhaber gewährt. Bei der Auslagerung der Treibstoffe aus dem zugelassenen Lager in den steuerrechtlich freien Verkehr wird die Steuer gemäss Steuertarif auf der ausgelagerten Menge erhoben. Wird der Treibstoff nicht in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt, sondern exportiert, so wird die Steuerbehörde den geleisteten Vorschuss zurückverlangen. Der zugelassene Lagerinhaber (steuerpflichtige Person) muss den Anteil des Treibstoffes aus erneuerbaren Rohstoffen nachweisen.

### **1.7.3 Sicherstellung der Ertragsneutralität**

Die Steuersätze für Benzin sind in Anhang 1 MinöStG und in Artikel 12 Absatz 2 MinöStG festgelegt. Zur Sicherstellung der Ertragsneutralität der beantragten Massnahme wird der Bundesrat beauftragt, die Steuersätze für Benzin periodisch anzupassen.

Der Bundesrat wird die durch die Steuersenkung und Steuerbefreiung entstandenen Mindereinnahmen durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer und des Mineralölsteuerzuschlags so kompensieren, dass mittelfristig weder Minder- noch Mehreinnahmen entstehen. Die Einnahmen verändern sich im Ausmass, in dem sich die verwendeten Mengen an steuerbegünstigten und steuerbefreiten Treibstoffen verän-

<sup>14</sup> Art. 27 MinöStG: Die Herstellung und Gewinnung von Waren, die diesem Gesetz unterliegen, sowie die Lagerung unversteuerter Waren müssen in einem zugelassenen Lager erfolgen.

dern. Der Bundesrat wird deshalb die Mengenentwicklung dieser Treibstoffe laufend überwachen und die Steuer auf Benzin periodisch anpassen. Dies dürfte alle ein bis zwei Jahre nötig sein.

Bei der Umsetzung der Massnahme legt der Bundesrat Wert auf Transparenz. Diese wird dadurch gewährleistet, dass die Steuerbehörde eine Statistik führt über den Verkehr mit Waren, die dem Mineralölsteuergesetz unterliegen (Art. 33 MinöStG). Die Statistik gibt insbesondere Auskunft über die Herstellung und Gewinnung, die Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr und über bestimmte Verwendungen der Waren (Art. 14 der Mineralölsteuerverordnung; MinöStV, SR 641.611). Die Statistik wird aufgrund der Steueranmeldungen sowie der periodischen Meldungen der zugelassenen Lagerinhaber erstellt; die Oberzolldirektion veröffentlicht die Ergebnisse der Statistik (Art. 15 und 17 Abs. 1 MinöStV).

### 1.7.4 Vollzug der Steuerrückerstattung an privilegierte Branchen

Treibstoffe, die durch die vom Bund konzessionierten Transportunternehmungen oder für die Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder die Berufsfischerei verwendet worden sind, sind teilweise von der Steuer befreit (Art. 17 Abs. 3 sowie Art. 18 Abs. 2 und 3 MinöStG). Die ermässigten Steuersätze sind in der Verordnung des EFD über die Steuerbegünstigungen und den Verzugszins bei der Mineralölsteuer (SR 641.612; Anhang 1) festgelegt. Der Rückerstattungssatz wird aufgrund des Unterschieds zwischen dem normalen und dem ermässigten Steuersatz berechnet. Durch die beantragten Massnahmen werden sich die Rückerstattungssätze verändern. Aufgrund der unter Ziffer 1.3 genannten Steuersenkungen und der Höherbelastung des Benzins ergeben sich ab dem Einführungsjahr der Massnahme folgende Rückerstattungssätze in den nachstehenden Beispielen (in Klammern sind die heutigen Sätze aufgeführt):

Treibstoff, Verwendung	Normalsteuersatz	Ermässigt <sup>r</sup> Steuersatz	Rückerstattungssatz
Erdgas für den öffentlichen Verkehr (Fr. je 1000 kg)	222.20 (809.20)	49.00 (180.00)	173.20 (629.20)
Benzin für den öffentlichen Verkehr, die Landwirtschaft (Fr. je 1000 l)	749.60 (731.20)	167.00 (154.00)	582.60 (577.20)
Dieselöl für den öffentlichen Verkehr, die Landwirtschaft (Fr. je 1000 l)	758.70 (758.70)	178.40 (172.80)	580.30 (585.90)

Beim Dieselöl wird mit einer Beimischung von kurzfristig 2 % steuerfreiem Methyl-ester zu 30 % des Dieselölsatzes gerechnet, was im Rückerstattungssatz entsprechend berücksichtigt wird.

## 1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Forderung der Motion UREK-N 02.3382 vom 20. August 2002 wird mit der vorliegenden Botschaft erfüllt. Der Bundesrat beantragt daher, die Motion abzuschreiben.

## 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### Zu Ziffer I

#### *Art. 2 Abs. 3* Begriffe

Im Mineralölsteuergesetz wird neu der Begriff «Treibstoff aus erneuerbaren Rohstoffen» verwendet. Nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe d sind damit im Sinne des Gesetzes Treibstoffe gemeint, die aus Biomasse oder anderen erneuerbaren Energieträgern hergestellt werden. Als Beispiele sind Biogas, Bioethanol, Rapsölmethylester oder Altölmethylester zu nennen.

#### *Art. 12a* Steuererleichterung für Erd- und Flüssiggas

In Abweichung von der Motion 02.3382 der UREK-N (s. Ziff. 1.1) soll die Steuer nur für Erd- und Flüssiggas zur Verwendung als Treibstoff 40 Rappen je Liter Benzinäquivalent tiefer sein als die Steuer gemäss Mineralölsteuertarif (Anhang 1 zum MinöStG), nicht jedoch für Biogas. Letzteres fällt unter Artikel 12b. Die anwendbaren Steuersätze sind in Anhang 1a aufgeführt.

#### *Art. 12b* Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen

Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen sind grundsätzlich steuerfrei. Da aus ökologischer Sicht nicht alle Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen förderungswürdig sind und nicht auszuschliessen ist, dass in Zukunft neue Treibstoffe auf den Markt kommen, wird der Bundesrat beauftragt, die steuerfreien Treibstoffe zu bezeichnen (Abs. 2). Bei der Bezeichnung dieser Treibstoffe wird er deren Beitrag an den Umweltschutz berücksichtigen, damit das Ziel der Steuerbefreiung eingehalten werden kann. Er stützt sich dabei auf den jeweils aktuellen Stand der Forschung. Der Bundesrat beabsichtigt, die unter Ziffer 1.3.2 genannten Produkte als Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen zu bezeichnen.

Der Bundesrat wird ermächtigt, Mindestanforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz zu stellen (Abs. 3). Im Gegensatz zu Absatz 2, wo der Bundesrat bei der Bezeichnung eines Treibstoffs dessen Beitrag an den Umweltschutz generell berücksichtigt, bezieht sich die Massnahme nach Absatz 3 auf den Einzelfall. Der Bundesrat beabsichtigt, in der ökologischen Gesamtbilanz zur Beurteilung eines bestimmten Treibstoffs die land- und forstwirtschaftliche Produktion des erneuerbaren Rohstoffs sowie die Emissionen von Treibhausgasen und Luftschadstoffen bei der Herstellung zu berücksichtigen.

Die Bewertung der ökologischen Gesamtbilanz im Einzelfall soll mit einer wissenschaftlich abgestützten und in Europa allgemein anerkannten Methode erfolgen, beispielsweise mit dem Eco-Indicator oder der UBP-Methode.

Bei einer Beurteilung des Einzelfalls würde die Steuerbefreiung nur gewährt, wenn die ermittelte Kennzahl für das betroffene Produkt im Vergleich zur Kennzahl des fossilen Treibstoffs (Benzin bzw. Dieselöl), der substituiert wird, positiv abschneidet.

#### *Art. 12c* Ertragsneutralität

Dieser Artikel gewährleistet die Ertragsneutralität der Massnahmen, indem die Mindereinnahmen, die durch die Steuersenkungen und Steuerbefreiungen entstehen, durch eine Höherbesteuerung des Benzins kompensiert werden. Damit nicht bei jeder notwendigen Anpassung der Steuersätze das Mineralölsteuergesetz geändert werden muss, erhält der Bundesrat die Kompetenz, diese festzusetzen und periodisch anzupassen. Dadurch wird die Ertragsneutralität nicht monatlich, sondern mittelfristig erreicht.

Der Gesetzgeber überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Benzinsteuersätze auf dem Verordnungsweg festzulegen. Die derzeit geltenden Steuersätze sollen als Referenz für die Berechnung der Ertragsneutralität in Anhang 1 des Mineralölsteuergesetzes bestehen bleiben.

Die Höherbesteuerung des Benzins erfolgt anteilmässig auf der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag.

#### *Art. 20a* Treibstoffgemische

Für die Mineralölsteuer gilt das Selbstveranlagungsprinzip. Steuerpflichtige Personen müssen deshalb den Anteil der steuerbefreiten Ware in Treibstoffgemischen anmelden.

Die Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen kann in Form eines Vorschusses gewährt werden. Diese Regelung bezweckt, einerseits den Handel mit unversteuerten Treibstoffen nicht durch Regelungen der Steuerveranlagung einzuschränken und andererseits den Vollzug der beantragten Massnahmen zu erleichtern und die Steuersicherheit zu gewährleisten.

Der Vorschuss wird auf der Grundlage desjenigen fossilen Treibstoffes berechnet, dem der Treibstoff aus erneuerbaren Rohstoffen beigemischt ist.

Wird das Gemisch zu einem späteren Zeitpunkt in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt, so wird die gesamte Menge zum Steuersatz des fossilen Treibstoffs versteuert.

#### *Art. 35 Abs. 1* Beschwerde an die Zollkreisdirektionen und an die Oberzolldirektion

Nach Artikel 116 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Absatz 3 des Zollgesetzes vom 18. März 2005<sup>15</sup> kann gegen Verfügungen der Zollstellen innerhalb von 60 Tagen Beschwerde geführt werden. Damit für eingeführte Waren, die nach Mineralölsteuergesetz veranlagt werden, die gleiche Beschwerdefrist gilt, soll die Frist in Artikel 35 Absatz 1 angepasst werden. Diese Regelung weicht vom üblichen Verwaltungsverfahren ab, das eine Frist von 30 Tagen vorsieht (Art. 50 BG vom

<sup>15</sup> BBl 2005 2285

20. Dez. 1968<sup>16</sup> über das Verwaltungsverfahren). Sie trägt aber den speziellen Bedürfnissen bei der Veranlagung im grenzüberschreitenden Warenverkehr Rechnung. Eine Frist von 30 Tagen wäre demgegenüber eine Einschränkung des Rechtsschutzes.

#### *Art. 41* Ordnungswidrigkeiten

Nach geltendem Zollrecht (Art. 104 Abs. 1 Zollgesetz; SR 631.0) beträgt die Busse bei Ordnungswidrigkeiten bis zu 2000 Franken. Mit dem neuen Zollgesetz (Art. 127 Abs. 1) wird der Betrag auf 5000 Franken erhöht. Es ist angezeigt, Artikel 41 des Mineralölsteuergesetzes an das neue Zollrecht anzupassen.

Im Rahmen seiner Beratungen hat das Parlament Artikel 127 des neuen Zollgesetzes modifiziert, indem Ordnungswidrigkeiten eingeschränkt wurden auf Vorsatz und Grobfahrlässigkeit. Blosser Fahrlässigkeit genügt demnach nicht mehr für eine Bestrafung. Diese Änderung soll auch in Artikel 41 des Mineralölsteuergesetzes übernommen werden.

#### **Zu Ziffer III**

Die Steuererleichterung für Erd- und Flüssiggas und die Steuerbefreiung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen werden zeitlich befristet, damit die Wirkung der Massnahmen vor Ablauf der Frist evaluiert und allenfalls Änderungen beschlossen werden können. Demgegenüber entfällt die Befristung für die Änderungen der Artikel 35 und 41.

#### **Zu Anhang 1a**

Der Steuertarif für Erd- und Flüssiggas als Treibstoff ist in Anhang 1a aufgeführt. Ausgehend von der heutigen Steuerbelastung (Betragskolonne 1) ist in Kolonne 2 die Steuererleichterung nach Artikel 12a aufgeführt. Der Betrag von Kolonne 1 abzüglich des Betrags in Kolonne 2 ergibt die neue Steuerbelastung. Diese wird gemäss heutigem Verhältnis auf die Mineralölsteuer und den Mineralölsteuerzuschlag aufgeteilt.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

##### **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Massnahme wird ertragsneutral umgesetzt und hat somit keine finanziellen Auswirkungen für den Bund.

Die beantragte Gesetzesänderung kann mit dem vorhandenen Personal vollzogen werden.

<sup>16</sup> SR 172.021

## **Auswirkungen auf die Informatik**

Der Vollzug der Mineralölsteuergesetzgebung wird durch ein Informatiksystem unterstützt. Die zugelassenen Lagerinhaber (Steuerpflichtige) übermitteln dem System auf elektronischem Weg alle Angaben, die für die Überprüfung der Steuer-  
veranlagung und für die Steueraufsicht benötigt werden. Die beantragten Änderungen erfordern einmalige Anpassungen sowohl des Informatiksystems als auch bei den steuerpflichtigen Personen.

## **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Die Gesetzesänderung hat keine direkten Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

## **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

### **3.3.1 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**

Die steuerlichen Anreize werden die Nachfrage nach Gastreibstoffen sowie Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen erhöhen, wodurch Benzin und, in geringem Umfang, Dieselöl substituiert werden. Quantifiziert man diese Wirkung, so kann von folgendem Absatzszenario ausgegangen werden:

Treibstoff	2004 <sup>1</sup>	Einführungsjahr	3–4 Jahre nach der Einführung
Benzin (in 1000 l)	5 000 000	4 500 000 <sup>2</sup>	4 000 000 <sup>3</sup>
Dieselöl (in 1000 l)	1 900 000	2 300 000 <sup>2</sup>	2 700 000 <sup>3</sup>
Flüssiggas (in 1000 l)	900	10 000	40 000
Erdgas (in 1000 kg)	1 100	17 000	52 000
Biogas (in 1000 kg)	700	3 000	6 000
Ethanol (in 1000 l)	–	80 000	200 000
pflanzliche oder tierische Öle und daraus gewonnene Methylester (in 1000 l)	2 300	10 000	70 000

<sup>1</sup> Versteuerte Mengen 2004.

<sup>2</sup> Zahlen hochgerechnet unter Annahme eines durchschnittlichen Wachstums aufgrund von Entwicklungstrends gemäss mittelfristigen Zahlen.

<sup>3</sup> Basis: Studie Infrac im Auftrag des BUWAL, CO<sub>2</sub>-Abgabe/Klimarappen bei Treibstoffen, 16. Juni 2003.

Die Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen werden den Treibstoff-Verbrauchermarkt nachhaltig verändern. Der Absatz von Erd- und Biogas dürfte sich in den ersten drei bis vier Jahren nach der Einführung nahezu verdreifachen, während beim Benzin ein Verbrauchsrückgang zu erwarten ist, der auch durch die Beimischung von Ethanol zum Benzin verstärkt wird. Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Treibstoffen dürfte durch die Massnahmen intensiviert werden. Auch

die Tatsache, dass Importe und inländische Produkte steuerlich gleich behandelt werden, dürfte den Wettbewerb stimulieren.

Gegenwärtig sind ca. 2000 gasbetriebene Fahrzeuge im Einsatz. Der Verband der Schweizerischen Gasindustrie rechnet bis zum Jahr 2010 mit rund 30 000 Fahrzeugen. Der Einsatz von Erdgasfahrzeugen wird auch durch eine Angebotsverbreiterung gefördert. So ist geplant, das Netz der Gastankstellen von derzeit 40–50 (Ende 2005) auf 100 Tankstellen auszubauen.

Die beantragten Massnahmen dürften die Gesamtnachfrage nach Gütern kaum beeinflussen. Zwar löst die Neuregelung bestimmte Investitionen aus (Produktionsanlagen, Tankstellen, neue Fahrzeuge), deren Höhe ist aber nicht abschätzbar.

In Relation zum gesamten Bruttoinlandprodukt, das sich im Jahr 2004 auf ungefähr 446 Milliarden Franken belief, ist die resultierende Veränderung der Kaufkraft unbedeutend und hat damit praktisch keine Auswirkungen auf die inländische Gesamtnachfrage.

Die Gesetzesvorlage wird zwar keine merklichen Wachstumsimpulse liefern, das Wirtschaftswachstum aber auch nicht beeinträchtigen.

### **3.3.2 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen**

#### **Auswirkungen auf Industrie und Gewerbe**

Auf der Strasse werden die meisten Güter mit Dieselfahrzeugen befördert. Da die Steuer auf Dieselöl nicht verändert wird, werden die vorgeschlagenen Massnahmen das Preisniveau auf dem Transportmarkt nicht beeinflussen.

Dies bedeutet zudem, dass die Konkurrenzsituation der Unternehmen, namentlich auch gegenüber dem Ausland, nicht tangiert wird.

#### **Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten von Benzin bei Freizeit- und Berufsfahrten**

Wie in Ziffer 1.3.4 dargelegt, wird es sich bei dem an den Tankstellen verkauften Benzin voraussichtlich um eine Mischung aus steuerbefreitem Ethanol und Benzin handeln. Deshalb wird sich die Steuererhöhung auf Benzin nicht voll auf den Tanksäulenpreis auswirken. Die Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin wird also für die Konsumentinnen und Konsumenten nur geringe finanzielle Auswirkungen haben.

Die Erhöhung der Steuer auf Benzin bzw. die allfällige Preisanpassung bei Endprodukten und Dienstleistungen wird sich letztlich nur marginal auf den Landesindex der Konsumentenpreise auswirken.

#### **Auswirkungen auf die Landwirtschaft**

Mit der vorgesehenen Steuerbefreiung für in- und ausländische Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen ändern sich die Rahmenbedingungen für die inländischen Hersteller. Die schweizerischen Anlagen, die bereits im Rahmen von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe d MinöStG von einer Steuerbefreiung profitieren und global zu den Kleinbetrieben zählen, werden dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt.

Die Gesteungskosten für Rohstoffe zur Erzeugung von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen sind im Ausland niedriger; deshalb ist das heimische Angebot nicht konkurrenzfähig.

Auch nach Abschluss der aktuellen WTO-Doha-Runde wird die Verwendung von Rohstoffen im Nahrungsmittel- und Futtermittelbereich gegenüber der Herstellung von Treibstoffen aus inländischen Rohstoffen weiterhin vorteilhafter sein. Aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen zur Herstellung von Treibstoffen aus inländischen Rohstoffen sind keine substanziellen Verschiebungen in den Produktionsverhältnissen zu erwarten. Deshalb werden sich die Finanzflüsse für produktionsneutrale und spezifische Beiträge an die Landwirtschaft kaum verändern.

Da eine spürbare, d.h. grossflächige Umstellung auf den Anbau von landwirtschaftlichen Rohstoffen zur Herstellung von Treibstoffen ausbleiben wird, sind die Effekte auf das bisherige Angebot an Agrarerzeugnissen bzw. auf deren Preise zu vernachlässigen.

### **Auswirkungen auf die Anbieter in den Grenzregionen**

Gemäss Ziffer 1.3.4 schlägt die Steuererhöhung auf Benzin nicht voll auf den Tankstülpenspreis durch. Allfällig zu erwartende Benzinpreiserhöhungen liegen im Bereich der üblichen Marktschwankungen. Die Preisverhältnisse in den Grenzregionen dürften sich nicht wesentlich verändern. Die Benzinnachfrage in den inländischen Grenzregionen wird durch die vorgeschlagene Steuererhöhung nicht verringert.

## **3.4 Auswirkungen auf die Entwicklungsländer**

Vorhersehbar ist, dass der fiskalische Anreiz eine Steigerung der Nachfrage nach Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen bewirkt. Da das inländische Angebot jedoch die erhöhte Nachfrage nicht zu decken vermag, wird der Import von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen steigen. Insbesondere die agrarexportorientierten Entwicklungsländer dürften sich hier dank vorteilhaften Produktionsbedingungen als bedeutende Lieferländer etablieren. Gerade der Ethanolmarkt bietet den Entwicklungsländern eine Chance, am Weltmarkt teilzunehmen. Die «Marktöffnung» verschafft diesen Ländern zugleich die Gelegenheit, ihre oft einseitige Exportproduktepalette etwas zu diversifizieren.

## **3.5 Ökologische Auswirkungen**

Die Reinhaltung von Luft sowie der Schutz des Klimas sind zentrale Anliegen der schweizerischen Umweltpolitik. Luftverschmutzung kann zu Gesundheitsschäden, Ernteeinbussen sowie Schäden an Wäldern und Ökosystemen führen. Ein intaktes Klima trägt dazu bei, die Vielfalt von Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen zu erhalten. Als Alpenland ist die Schweiz stark von den Folgen der weltweiten Klimaveränderungen betroffen. Der Zusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen und Klimaveränderungen ist heute auf wissenschaftlicher Ebene unbestritten. Für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen misst deshalb der Bundesrat der

Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses, des anteilmässig wichtigsten Treibhausgases, grosses Gewicht bei.<sup>17</sup>

Gestützt auf die unter Ziffer 3.3.1 genannten Mengenveränderungen lassen sich für die vorliegende Gesetzesvorlage mittelfristig folgende CO<sub>2</sub>-Reduktionen berechnen:

Treibstoff	Substitutionsmenge	Umrechnungsfaktor	Benzinäquivalent <sup>2</sup> (in 1000 l)	CO <sub>2</sub> -Reduktion (in t CO <sub>2</sub> ) <sup>4</sup>
Erdgas (in 1000 kg)	31 200	1.5	46 800	30 000
Biogas <sup>1</sup> (in 1000 kg)	3 600	1.5	5 400	13 000
Flüssiggas (in 1000 l)	23 000	0.74	17 000	
Ethanol (in 1000 l)	200 000	1.0 <sup>3</sup>	200 000	468 000
Total aus Benzinsubstitution			269 000	511 000
Treibstoff	Substitutionsmenge	Umrechnungsfaktor	Dieselöläquivalent <sup>2</sup> (in 1000 l)	CO <sub>2</sub> -Reduktion (in t CO <sub>2</sub> ) <sup>4</sup>
Erdgas (in 1000 kg)	20 800	1.3	27 000	
Biogas <sup>1</sup> (in 1000 kg)	2 400	1.3	3 100	8 000
Flüssiggas (in 1000 l)	17 000	0.65	11 000	
pflanzliche oder tierische Öle und daraus gewonnene Methylester (in 1000 l)	70 000	0.9	63 000	164 000
Total aus Dieselölsubstitution			104 000	172 000
<b>potenzieller Gesamteffekt ohne Berücksichtigung der Vorprozesse</b>				<b>683 000</b>

<sup>1</sup> In Erdgasqualität.

<sup>2</sup> Gerundete Zahlen.

<sup>3</sup> Der Umrechnungsfaktor gemäss Energiegehalt beträgt 0.67. Eine Untersuchung der EMPA mit einem Fahrzeug hat jedoch gezeigt, dass Benzin mit 5 % Ethanol voraussichtlich einen höheren Wirkungsgrad im Motor haben wird als die heutige Benzinqualität; deshalb wird ein Umrechnungsfaktor von 1,0 angenommen.

<sup>4</sup> Berechnet aufgrund folgender CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren in t CO<sub>2</sub> (entsprechen den Emissionsfaktoren nach CO<sub>2</sub>-Gesetz): Benzin 2.34 pro 1000 l, Dieselöl 2.61 pro 1000 l, Erdgas 2.56 pro 1000 kg, Flüssiggas 1.52 pro 1000 l.

Die Tabelle verdeutlicht das grosse Potenzial der Gas- und Biotreibstoffe zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Die oben genannten CO<sub>2</sub>-Reduktionen beziehen sich auf den Endverbrauch der Treibstoffe im Vergleich zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen von Benzin und Dieselöl. Die Emissionen der Vorprozesse sind in den Zahlen nicht berücksichtigt.

Diese Zahlen gehen davon aus, dass die nach Artikel 4 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes vorgesehenen freiwilligen Massnahmen wie der Klimarappen sowie die CO<sub>2</sub>-Abgabe, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 6 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes erheben kann, die Treibstoffsubstitution noch zusätzlich verstärken. Ohne zusätzliche Anreize mit Fördermitteln aus dem Klimarappen bzw. Lenkung durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe ist gemäss aufdatierten

<sup>17</sup> Gemäss Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007, Strategie des Bundesrates Ziel 2.

Energieperspektiven davon auszugehen, dass die Änderung des Mineralölsteuergesetzes allein eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von rund 250 000 Tonnen bewirkt<sup>18</sup>.

Nach dem Bundesratsentscheid vom 23. März 2005, im Treibstoffbereich vorläufig auf eine CO<sub>2</sub>-Abgabe zu verzichten und stattdessen dem Klimarappen, der eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von 1,8 Millionen Tonnen erbringen soll, eine Chance zu geben, hängt das Ausmass der Treibstoffsubstitution in der Schweiz stark davon ab, welcher Anteil der Erträge aus dem Klimarappen zur Treibstoffsubstitution im Inland investiert wird. Der Klimarappen muss im Inland einen Reduktionsbeitrag von 200 000 t CO<sub>2</sub> erbringen, wobei nicht nur Leistungen im Treibstoff-, sondern auch im Brennstoffbereich anrechenbar sind.<sup>19</sup>

### **3.5.1 Erd- und Flüssiggas als Treibstoff**

Der ökologische Vorteil von Erdgas als Treibstoff resultiert vor allem aus den Vorstufenprozessen sowie den lufthygienischen Eigenschaften. Der Einsatz von Erdgasfahrzeugen anstelle von Benzin- oder Dieselfahrzeugen kann einen wertvollen Beitrag zur Senkung der Luftschadstoffe, zum Beispiel bei den Feinstaubemissionen, bzw. des Ozonbildungspotenzials leisten.

Der Einsatz von Erdgasfahrzeugen anstelle von Dieselfahrzeugen ohne Partikelfilter reduziert den Russpartikelaustritt fast vollständig. Die vorgeschlagene Steuererleichterung für Erdgas fördert den Einsatz dieses Treibstoffes und trägt damit zur Minderung der Feinstaubemissionen bei.

Durch den Erdgaseinsatz anstelle von Benzin lassen sich auch andere Schadstoffe reduzieren. Gasfahrzeuge emittieren gegenüber Benzinfahrzeugen etwa 50 Prozent und gegenüber Dieselfahrzeugen etwa 95 Prozent weniger Stickoxid (NO<sub>x</sub>), das zur Bildung von Ozon beiträgt. Insbesondere im innerstädtischen Verkehr stellt der Einsatz von Erdgasfahrzeugen eine wirksame Möglichkeit dar, die verkehrsbedingten Umweltbelastungen zu vermindern.

Der Einsatz von Flüssiggas anstelle von Benzin und Dieselöl hat vor allem lufthygienische Vorteile und ist deshalb aus ökologischer Sicht mit Erdgas vergleichbar.

Durch die Förderung von Gas als Treibstoff kann die Schadstoffbelastung im Strassenverkehr gesenkt werden. Es gilt, diesen Weg sowohl aus energiepolitischen und lufthygienischen Gründen als auch hinsichtlich der klimapolitischen Verpflichtungen der Schweiz konsequent zu gehen.

### **3.5.2 Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen**

Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen tragen wesentlich zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich bei. Diese Treibstoffe gelten als nahezu CO<sub>2</sub>-neutral. In lufthygienischer Hinsicht sind sie im Betrieb, mit Ausnahme des Biogases, mit den herkömmlichen Treibstoffen (Benzin und Dieselöl) vergleichbar.

<sup>18</sup> Quelle: Bundesratsvarianten zur Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, Prognos März 2005.

<sup>19</sup> Vgl. Botschaft vom 22. Juni 2005 zur Genehmigung des CO<sub>2</sub>-Abgabengesetzes für Brennstoffe (BBl 2005 4885), Ziff. 2.3.

Biogas besitzt die lufthygienischen Vorteile von Erdgas gegenüber den herkömmlichen Treibstoffen. Während bereits mit Erdgas gegenüber Benzin deutlich weniger CO<sub>2</sub> emittiert wird (vgl. vorstehende Tabelle), lässt sich beim Biogaseinsatz eine Reduktion von 100 Prozent im Betrieb erzielen. Damit leistet Biogas zusätzlich einen Beitrag zum Klimaschutz.

#### **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung und im Legislaturfinanzplan 2003–2007 (BBl 2004 1149) nicht angekündigt. Die Vorlage muss jedoch vorgelegt werden, da die eidgenössischen Räte am 16. Juni 2003 die Motion UREK-N 02.3382 überwiesen haben.

#### **5 Rechtliche Aspekte**

##### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Das Mineralölsteuergesetz stützt sich auf Artikel 131 Absätze 1 Buchstabe e und 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101), der dem Bund die Kompetenz gibt, auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer zu erheben.

##### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

###### **5.2.1 Vereinbarkeit mit GATT/WTO**

Die geplante Steuerbegünstigung für umweltschonende Treibstoffe gegenüber Benzin bezweckt die Reduktion sowohl der Luftschadstoffbelastung in der Schweiz als auch der Treibhausgasbelastung weltweit; damit handelt es sich um eine unilaterale Massnahme zum Schutz (auch) von extraterritorialen Gütern. Die relevanten WTO-Abkommen, vor allem das Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (GATT 1994; SR 0.632.20), regeln die Zulässigkeit von extraterritorialen Massnahmen nicht ausdrücklich. Ebenso wenig hat die Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane diese umstrittene Frage bis anhin geklärt.

Die geplante Gesetzesänderung, wonach die CO<sub>2</sub>-neutrale Herstellung von Treibstoffen gefördert und damit die Treibhausgasbelastung vermindert werden soll, bezweckt den Schutz der Erdatmosphäre, die als allgemeines Schutzgut anerkannt ist und unter die Ausnahmebestimmung von Artikel XX Buchstabe g GATT 1994 fällt. Der extraterritoriale Schutz solcher Güter (Global Commons) wird, zumindest in der Literatur, eher als zulässig betrachtet. Trotzdem kann heute nicht abschliessend gesagt werden, ob eine steuerliche Begünstigung von Erd- und Flüssiggas bzw. eine Steuerbefreiung von Biogas sowie Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen nach den beantragten neuen Artikeln 12a und 12b MinöStG WTO-rechtlich problematisch ist.

Die Frage nach der WTO-Konformität stellt sich insbesondere bezüglich der Delegationsnorm von Artikel 12b Absatz 3 MinöStG. Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat, Anforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz zu stellen, womit im Ergebnis eine unterschiedliche Behandlung von ansonsten gleichartigen Produkten vorgenommen wird. Diese Ungleichbehandlung stellt einzig auf die Herstellungsmethode und das Herstellungsverfahren ab und fällt damit in den Bereich von sog. «process and production methods» (PPMs). Die relevanten WTO-Abkommen regeln die Zulässigkeit von PPMs nicht. Die WTO-Streitbeilegungsorgane haben PPMs bis anhin in ständiger Rechtsprechung als relevantes Kriterium für eine unterschiedliche steuerliche Behandlung physisch ansonsten gleichartiger Produkte abgelehnt. Während eine günstigere Besteuerung von Erd-, Flüssig- und Biogas sowie Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen gegenüber Benzin unter Berufung auf Artikel XX Buchstabe g GATT 1994 eher zulässig sein dürfte, ist eine unterschiedliche Besteuerung aufgrund von Anforderungen an den Nachweis einer positiven ökologischen Gesamtbilanz aus WTO-rechtlicher Sicht problematisch.

Für eine möglichst WTO-konforme Ausgestaltung der Mineralölsteuer ist zentral, dass eine ungleiche Besteuerung von Biotreibstoffen nur dann als rechtmässig zu qualifizieren ist, wenn sie absolut neutral bezüglich Herkunft ausgestaltet ist und ebenso nicht diskriminierend angewendet wird. Eine unterschiedliche Besteuerung darf nicht zu einer – auch nicht indirekten – De-facto-Bevorzugung inländischer Produkte führen. Einzige Richtschnur für die konkrete Ausgestaltung muss das Schutzziel der Reduktion der Umweltbelastung sein.

Die EU hat entgegen diesen Grundsätzen Vorkehrungen getroffen, um die einheimische Produktion von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen zu unterstützen (Subvention der Produktion, differenziertes System der Steuererleichterung zugunsten einiger Produzenten, Zollabgaben auf den Einfuhren solcher Treibstoffe). Auch die USA subventionieren die Produktion von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen und gewähren Steuererleichterungen, die den einheimischen Produzenten zugestanden werden, nicht für Importe. Zudem wurde dort eine Zollabgabe eingeführt, welche die Höhe der Steuererleichterung überschreitet.

## **5.2.2 Unilaterale Verpflichtungen**

Der Bundesrat ist ermächtigt, zugunsten der Entwicklungsländer allgemeine Präferenzen auf den Zollansätzen des Gebrauchstarifs zum Zolltarifgesetz zu gewähren. Er bestimmt, auf welchen Waren und zugunsten welcher Länder Zollpräferenzen gewährt werden. Er setzt die Zollansätze und gegebenenfalls die Bedingungen fest, unter denen die Zölle ermässigt werden (Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 des Zollpräferenzenbeschlusses, SR 632.91). Die Einfuhr von Ethanol aus Entwicklungsländern ist zollfrei, was bedeutet, dass die inländische Produktion nicht durch Zölle geschützt wird. Der Entzug der Zollpräferenz zum Schutz der inländischen Produktion wäre einseitig machbar. Die Zollpräferenzen für Waren aus Entwicklungsländern wurden im Rahmen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik und zwecks einer verstärkten Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft gewährt. Die Aufhebung der Zollpräferenz wäre eine Abkehr von der bisherigen Aussenwirtschaftspolitik und stiesse in den Entwicklungsländern auf Unverständnis. Ein solches Vorgehen läge weder im langfristigen Interesse der Schweiz noch würde es

dem Geist der laufenden WTO-Doha-Verhandlungen entsprechen, weshalb von solchen protektionistischen Schritten abzusehen ist.

### **5.2.3 Freihandelsabkommen Schweiz–EG von 1972**

Die von der Massnahme betroffenen Treibstoffe fallen unter das Freihandelsabkommen Schweiz–EG vom 22. Juli 1972<sup>20</sup> (FHA). Gemäss Artikel 18 Absatz 1 FHA muss die Schweiz von Massnahmen oder Praktiken interner steuerlicher Art absehen, die unmittelbar oder mittelbar eine diskriminierende Behandlung der Erzeugnisse einer Vertragspartei und gleichartiger Ursprungszeugnisse der anderen Vertragspartei bewirken. Eine steuerliche Bevorzugung der inländischen Treibstoffe zur Förderung der Inlandherstellung stünde somit im Widerspruch zum FHA. Die vorgesehenen Steuersenkungen und die Steuererhöhung für Benzin gelten für im Inland und im Ausland hergestellte Waren gleichermassen. Sofern sie nicht diskriminierend im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 FHA sind, sind sie mit dem FHA vereinbar.

Nach Artikel 23 Absatz 1 Ziffer iii FHA ist jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, mit dem guten Funktionieren des FHA unvereinbar, soweit sie geeignet ist, den Warenverkehr zwischen der EG und der Schweiz zu beeinträchtigen.

Dabei gilt es zu beachten, dass auch eine steuerliche Erleichterung eine für das gute Funktionieren des FHA unvereinbare staatliche Beihilfe darstellen könnte, sofern die Bedingungen von Artikel 23 Absatz 1 Ziffer iii FHA erfüllt sind. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung sind diese Bedingungen nicht erfüllt, da namentlich in- und ausländische Unternehmen gleich behandelt werden. Deshalb stellt die steuerliche Erleichterung keine unvereinbare staatliche Beihilfe im Sinne des FHA dar. Zudem erhalten die Hersteller solcher Treibstoffe in der Schweiz im Rahmen der Mineralölsteuer weder Investitionsbeihilfen noch Betriebsbeihilfen.

### **5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Artikel 164 Absatz 2 BV legt fest, dass das Bundesgesetz die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vorsehen kann, soweit die Verfassung dies nicht ausschliesst. Die Delegationsnorm hat Gegenstand, Umfang und Leitlinien der delegierten Regelung zu umschreiben. Die in den Artikeln 12b Absätze 2 und 3 sowie 12c Absatz 2 an den Bundesrat delegierten Kompetenzen erfüllen diese Anforderungen.

<sup>20</sup> SR 0.632.401