

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

16. Dezember 2013

Konsultation: Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem / Varianten eines Energielenkungssystems

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt für die Möglichkeit, in oben genannter Sache Stellung nehmen zu können. Die nachfolgende Stellungnahme fokussiert auf grundlegende Überlegungen zum Instrument der Lenkungsabgabe und enthält noch keine abschliessende Position. Dafür bedarf es nach Auffassung des VSE vertiefter bzw. ergänzender Abklärungen durch das EFD. Aus diesem Grund verzichtet der VSE auch auf die Beantwortung des Fragebogens.

Ein Energielenkungssystem verfügt gegenüber den in der Botschaft des Bundesrates zur Energiestrategie 2050 vorgeschlagenen komplexen und ineffizienten Systemen zur Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz über zahlreiche Vor-, aber auch einige Nachteile, welche im vorliegenden EFD-Grundlagenbericht „Übergang vom Förder- zum Lenkungssystem – Varianten eines Energielenkungssystems“ vom 2. September 2013 dargestellt sind. Der vorliegende Bericht stellt eine wertvolle Diskussionsgrundlage dar. Es gibt jedoch einige offene Punkte, die noch abgeklärt werden müssen.

Dazu gehören vertiefte Abklärungen zu den Auswirkungen auf die Elektrizitätswirtschaft (Produktion, Handel, Netze und Vertrieb), aber auch eine Untersuchung zu den Wirkungen eines reinen Lenkungssystems mit sofortiger vollständiger Rückverteilung ohne jede Teilzweckbindung und Förderkomponente. Weiter sind die Ziele, die mit der Einführung eines Lenkungssystems verfolgt werden transparent den damit verursachten Kosten und Änderungen gegenüberzustellen.

Der VSE setzt sich ein für

- stabile Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen,
- markt-, statt planwirtschaftliche Lösungen,
- keine willkürliche Bevorzugung einzelner Technologien,
- Anreize für ausreichende Investitionen und für effizientes Verhalten,
- die Förderung der Gesamtenergieeffizienz statt einseitig der Stromeffizienz.

Der bisherige Weg über Detailregulierungen stösst bei der Umsetzung dieser Anliegen an seine Grenzen und schafft keine positiven Anreize und Voraussetzungen, damit sich die jeweils effizienteste Technologie durchsetzt. Im Gegenteil, vielmehr werden einzelne Technologien –insbesondere nicht subventionierte Erneuerbare - benachteiligt. Weiter werden die Marktkräfte unzureichend genutzt. Mit Lenkungssystemen besteht bei entsprechender Ausgestaltung die Möglichkeit, dass die verschiedenen Energieträger ihrer effizientesten Anwendung zugeführt und die Emissionen bzw. der Energiekonsum insgesamt reduziert werden. Damit besteht die Möglichkeit, vermehrt ökonomische Anreize zu setzen und den bürokratischen Aufwand vergleichsweise gering zu halten.

Bei Energieabgaben, die vollständig an Wirtschaft und Bevölkerung zurückverteilt werden, muss die Lenkung im Gesamten ohne steuerliche Mehrbelastung erfolgen. Grundsätzlich und deutlich davon zu unterscheiden ist die ökologische Steuerreform, die auf eine Besteuerung der Energieträger bei gleichzeitiger Entlastung anderer Steuerobjekte abzielt. Wenn bei ausreichend hoher Besteuerung der Energieträger die Lenkungswirkung einsetzt, dann vermindert sich die Bemessungsgrundlage, was letztlich eine Erhöhung der Steuersätze zur Folge hat, will man schwindendes Steuersubstrat für den Staat nicht in Kauf nehmen. Eine ökologische Steuerreform führt deshalb zu unlösbaren Zielkonflikten, insbesondere zwischen dem Lenkungs- und dem Finanzierungsziel und kann die solide Finanzierung der Staatstätigkeit gefährden. Bei Treibstoffzöllen für die Strassenfinanzierung ist dieser Mechanismus schon heute feststellbar. Ein Energielenkungssystem mit vollständiger Rückverteilung an Wirtschaft und Bevölkerung weist diese schwerwiegenden Nachteile nicht auf.

Lenkungsabgaben sollen der Optimierung der Energieversorgung und der effizienten und insbesondere der klimaschonenden Nutzung der Energie dienen. Sie dürfen deshalb nicht zur Verfolgung fiskalpolitischer Ziele eingesetzt werden. Es ist deshalb angezeigt, die Lenkungsabgabe mit ihrem Zweck in der Bundesverfassung zu verankern. Damit erhält sie wegen der zu erwartenden erheblichen Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft die dafür notwendige Legitimation.

Der parallele Bestand von Fördersystemen und eines Energielenkungssystems führt zu Doppelspurigkeiten und unverhältnismässigem administrativem Aufwand und widerspricht dem Hauptargument für die Einführung des Lenkungssystems: Die Ablösung der Fördersysteme. Eine absehbare Einführung eines Lenkungssystems bedingt daher, dass keine Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien neu in ein Förderprogramm aufgenommen werden und –neben anderen Gründen- auf die Einführung der weissen Zertifikate im Bereich der Stromeffizienz verzichtet wird. Soll mit der Einführung von Lenkungsabgaben die notwendige Rechtssicherheit für die notwendigen Umstrukturierungen bei der Energiebranche und den Endverbrauchern geschaffen werden, müssen die entsprechenden Regelungen, insbesondere für die Phase des Übergangs frühzeitig mit den betroffenen Kreisen erarbeitet und festgelegt werden. Es ist unbedingt zu vermeiden, zwei sehr unterschiedliche Instrumente für die gleiche Zielsetzung einzuführen, da dabei Widersprüchlichkeiten, Ineffizienzen und negative Anreize nicht zu vermeiden sind.

Zur Förderung der Gesamtenergieeffizienz und nicht nur einseitig der Stromeffizienz, sind die verschiedenen Energieträger bei der Einführung einer Lenkungsabgabe so zu behandeln, dass ineffiziente Substitutionen oder Rücksubstitutionen von elektrischen zu fossilen Anwendungen vermieden werden. Entsprechend ungeeignet scheint die Ausgestaltung der Lenkungsabgabe für Brennstoffe (und ev. Treibstoffe) nach CO₂-Gehalt, diejenige für Elektrizität hingegen nach Energiegehalt. Insbesondere aus Klimaschutzgründen ist diese unterschiedliche Betrachtungsweise fragwürdig. Vor diesem Hintergrund ist auch die Ausnahme von Treibstoffen von der Lenkungsabgabe zu beurteilen, denn diese kann den elektrisch betriebenen Automobil-

und Schienenverkehr gegenüber dem fossil betriebenen Automobilverkehr benachteiligen. Das Gebot der Gleichbehandlung verlangt weiter, dass bei der Lenkungsabgabe nicht zwischen zentraler und dezentraler Energieerzeugung (einschliesslich der Eigenproduktion von Elektrizität) unterschieden wird.

Die Schweiz ist bei der Stromversorgung substantiell auf die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten angewiesen. Entsprechend müssen Lenkungssysteme EU-kompatibel ausgestaltet werden. Die Wirkungen eines Lenkungssystems sind nicht nur im Hinblick auf die Endverbraucher zu prüfen, sondern gerade auch im Hinblick auf die Stromversorgung der Schweiz und deren klimafreundliche Stromproduktion, die nahezu CO₂-frei erfolgt und deshalb einen wichtigen komparativen Vorteil darstellt, der zu nutzen ist.

Werden beispielsweise Brennstoffe und Strom durch eine Lenkungsabgabe belastet, kann dies dazu führen, dass die inländische Stromerzeugung in Gaskombikraftwerke oder Wärmekraftkopplungsanlagen zweimal belastet wird, einmal beim Gasverbrauch und einmal bei der erzeugten Elektrizität (vgl. vorliegender Bericht, S. 35 ff.). Dies führt zu ineffizienten Verzerrungen beim Primärenergieeinsatz. Fragen zur Doppel- oder Mehrfachbelastung sind deshalb insbesondere bei Kompensationsvorschriften zum CO₂-Ausstoss von fossilthermischen Kraftwerken oder einer allfälligen Einbindung derselben in das ETS-System zu beantworten. Daneben sind die Auswirkungen bestehender Belastungen der Stromerzeugung aus Wasserkraft durch die Wasserzinsen und weiteren Abgaben zu analysieren und gegebenenfalls zu berücksichtigen, falls der Erhalt und der Ausbau der Nutzung der Wasserkraft, wie in der Energiestrategie 2050 vorgesehen, dadurch gefährdet wäre.

Noch nicht befriedigend gelöst ist die Frage des Imports von grauer Energie, wegen der bei der Einführung einer Lenkungsabgabe höheren Energiekosten der inländischen Produktion im internationalen Vergleich. Diese können zur für die Schweizer Volkswirtschaft nachteiligen Abwanderung von Produktion ins Ausland führen, ohne den weltweiten Energieverbrauch oder den CO₂-Ausstoss zu senken, sondern lediglich geographisch zu verschieben. Die praktische Tauglichkeit der hierfür im Grundlagenbericht angesprochenen Lösung einer Ausnahmeregelung für besonders betroffene Unternehmen ist vertieft zu prüfen. Die Ausgestaltung der Lenkungsabgabe soll deshalb die internationalen Entwicklungen gebührend berücksichtigen und dabei insbesondere die Einführung von Massnahmen mit vergleichbarer Wirkung im Ausland. Diese können wertvolle Hinweise auf die zweckmässige Höhe der Lenkungsabgaben liefern und allfällige Verletzungen der Wettbewerbsneutralität, denn gemäss vorliegendem Bericht, S. 128 ist mit Struktureffekten zu rechnen.

Für die Berücksichtigung der obigen Überlegungen danken wir Ihnen, sehr geehrte Frau Bunderätin, sehr geehrte Damen und Herren, im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse



Michael Frank
Direktor



Stefan Muster
Bereichsleiter Wirtschaft und Regulierung