



Herr Bundesrat
Moritz Leuenberger
Vorsteher des Eidg. Departements
für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation
3003 Bern

28. März 2002

Änderungen der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Februar 2002 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der VOCV Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Unsere Stellungnahme beruht auf einer Umfrage bei den interessierten Mitgliedern von economiesuisse und den Arbeiten in der wirtschaftsinternen Expertengruppe VOC-Lenkungsabgabe.

1. Ja zur Senkung der Mengenschwelle für die Zulassung zum Verpflichtungsverfahren

Die vorgeschlagene Herabsetzung der Mengenschwelle von 200 auf 50 Tonnen VOC, sowohl für die VOC-Verwender als auch die Grosshändler, wird von der Schweizer Wirtschaft ausdrücklich begrüsst. Es entspricht einem alten Anliegen der in economiesuisse zusammengeschlossenen Verbände. Hätte man schon im Zeitpunkt der Einführung der Lenkungsabgabe mit mehr Rücksicht bezüglich der Bedürfnisse der Wirtschaft gehandelt, würde sich die heutige Revision der VOCV im Hinblick auf das Verpflichtungsverfahren erübrigen.

Der Änderung der VOCV gemäss unterbreitetem Textentwurf stimmen wir vollumfänglich zu.

2. Antrag auf Änderung des Abgabensatzes der Lenkungsabgabe auf VOC

Obschon die Höhe des Abgabensatzes nicht Gegenstand Ihres Änderungsentwurfes ist, unterbreiten wir Ihnen hiermit den folgenden Antrag auf eine zusätzliche Änderung der VOCV per 1. Januar 2003:

Der Abgabensatz der VOC-Lenkungsabgabe ist ab 1. Januar 2003 auf Null Franken je Kilogramm VOC festzulegen.

Art. 7 sei wie folgt neu zu fassen:

**„Der Abgabensatz wird wie folgt festgelegt:
ab 1. Januar 2003: 0 Franken je Kilogramm VOC.“**

Begründung

Obschon unbestritten ist, dass die Emissionen von VOC in den vergangenen Jahren laufend und erheblich abgenommen haben, ist das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) bis vor kurzem davon ausgegangen, das VOC-Emissionsziel des Luftreinhaltekonzeptes des Bundesrates von 1986 (LRK 86) sei nicht erreicht, weshalb in dieser Hinsicht noch erheblicher Handlungsbedarf bestehe. Neuerdings wird seitens des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 17.10.2001 auf die „Motion Weigelt“ vom 21.06.2001 zur Aussetzung der Erhöhung der VOC-Lenkungsabgabe jedoch eingeräumt, dieses Ziel sei *„mit einiger Verspätung fast erreicht“*. Zugleich führt der Bundesrat aus: *„Dieser erste Schritt genügt jedoch nicht, um die Ozonwerte im nötigen Mass zu senken. Bereits 1989 wurde im Bericht ‚Ozon in der Schweiz‘ (Schriftenreihe Umweltschutz Nr. 101, Bern 1989) festgehalten, dass dazu eine Reduktion beider Vorläuferstoffe NO_x und VOC von 70 bis 80 Prozent gegenüber 1985 nötig ist. Dieses Ziel entspricht einer Emission von etwa 80'000 Tonnen VOC pro Jahr...“*.

Bisherige Unsicherheiten bei der Datenlage

Die Entscheide des Bundesrates und des Parlaments bezüglich der Einführung und der Gestaltung der Lenkungsabgabe auf VOC stützten sich auf die vom BUWAL ermittelten VOC-Emissionen. Diese sind in der Nr. 256 (1995) der BUWAL-Schriftenreihe für die Jahre 1960 und 2000 (Prognose) wie folgt festgehalten:

Emissionsbereiche	1960 <u>Tonnen/Jahr</u>	2000 <u>Tonnen/Jahr</u>
Verkehr	53'800	29'500
Industrie und Gewerbe	67'800	108'000
Land- und Forstwirtschaft	13'300	15'900
Haushalte	10'500	18'800
TOTAL	145'400	172'200

Die Ermittlung der VOC-Emissionen dürfte insbesondere bezüglich der Bereiche ausserhalb des Verkehrs wegen der Vielzahl der zu berücksichtigten Parameter und zahlreicher Unsicherheiten bei deren Gewichtung kein einfaches Unterfangen gewesen sein. Was vor allem fehlte, waren verlässliche Statistiken über die in den Verkehr gebrachten VOC; so waren jene des Zolls diesbezüglich wenig ergiebig, weil sie z.B. keine Angaben über VOC-Gehalte von Halb- und Fertigfabrikaten enthielten.

Grundlegend neue Erkenntnisse bezüglich der VOC-Emissionsdaten

Mit der Einführung der Lenkungsabgabe auf VOC ist es heute erstmals möglich, realistisch abzuschätzen, wie viel an VOC jährlich in der Schweiz in den Verkehr gebracht wird.

Bei den folgenden Überlegungen wird ausschliesslich von den für das Jahr 2001 verfügbaren Daten ausgegangen, da jene für das Jahr 2000 (Einführungsjahr der Lenkungsabgabe) wegen noch vorhandener unbelasteter Lagerbestände verzerrt gewesen sein dürften.

Gemäss Auskunft der Oberzolldirektion wird für 2001 von Einnahmen aus der Lenkungsabgabe in einer Grössenordnung von 70 bis 75 Millionen Franken ausgegangen. Sicherheitshalber nehmen wir im Folgenden einen Betrag von rund 85 Millionen Franken an.

Der Satz der Lenkungsabgabe betrug im Jahre 2001 Franken 2.-- pro kg VOC. Eine Division durch 2 ergibt eine Menge von lediglich 42'500 Tonnen in den Verkehr gebrachter VOC!

In Teilen der Wirtschaft ist man von diesem Ergebnis nicht überrascht. Ergebnisse von VOC-Statistiken bestimmter Branchen - welche auch dem zuständigen Bundesamt zur Kenntnis gebracht wurden - wiesen bereits in diese Richtung.

Welche Bedeutung kommt dieser Feststellung bezüglich der VOC-Emissionen zu? Dazu die triviale Annahme: ***Es kann nichts emittiert werden, was nicht zuvor in den Verkehr gebracht worden ist!***

Es versteht sich dabei, dass die Menge der in den Verkehr gebrachten VOC im Hinblick auf die Ermittlung der Emissionen noch korrigiert werden muss.

Emissionserhöhende Faktoren sind beispielsweise:

- Produkte mit einem VOC-Gehalt von maximal 3 % sind von der Abgabe befreit („Bagatellgrenze“).
- VOC bzw. Produkte, die nicht in den Positivlisten der VOCV vorkommen, sind von der Abgabe befreit.
- Wegen Falschdeklarationen bei der Einfuhr nicht erfasste VOC.

Diese Faktoren können jedoch keinen nennenswerten Einfluss haben. Berechnungen des Verbandes schweizerischer Lack- und Farbenfabrikanten haben beispielsweise ergeben, dass in seiner Branche höchstens 10 % der VOC unter die Bagatellgrenze fallen. Und die in den Positivlisten nicht vorkommenden VOC sind ausgenommen worden, weil sie mengenmässig ohnehin unbedeutend sind.

Erfahrungen betroffener Branchen haben auch gezeigt, dass es der Zoll mit der Erfassung der eingeführten VOC genau nimmt.

Emissionsmindernde Faktoren

VOC, die so verwendet oder behandelt werden, dass sie nicht in die Umwelt gelangen, sind von der Abgabe befreit bzw. rückerstattungsfähig. Viele Rückerstattungen entfallen jedoch, weil

- der erforderliche Minimalbetrag von 3'000 Franken/Jahr nicht erreicht wird,
- der erhebliche administrative Aufwand zur Geltendmachung der Rückerstattung (z.B. die Erstellung einer VOC-Bilanz) gescheut wird.

Die Quantifizierung der emissionserhöhenden und -mindernden Faktoren ist gegenwärtig noch nicht möglich. Dennoch darf angenommen werden, dass die emissionsmindernden die -erhöhenden zumindest kompensieren.

Es darf somit unterstellt werden, dass die Menge der in den Verkehr gebrachten VOC in einer groben Grössenordnung in etwa den VOC-Emissionen aus Industrie, Gewerbe und Haushalten (und zumindest auch zum Teil aus der Land- und Forstwirtschaft) entspricht.

Bei der folgenden Gegenüberstellung beschränken wir uns einfachheitshalber auf die Bereiche Industrie, Gewerbe und Haushalte.

	<u>Tonnen VOC/Jahr</u>
Emissionen 2000 Industrie, Gewerbe, Haushalte gemäss ‚BUWAL 256‘	126'800
Inverkehrbringung 2001 gemäss eingenommener Lenkungsabgabe	42'500
‚Erklärungsbedürftige‘ Lücke	84'300

Folgerungen

1. Es darf angenommen werden, dass sich die in der Schweiz vom Menschen verursachten VOC-Emissionen *ausserhalb des Verkehrs* in einer Grössenordnung von zwischen 40'000 und 50'000 Tonnen pro Jahr bewegen. Die VOC-Emissionen aus Industrie, Gewerbe und Haushalten belaufen sich demnach auf weit weniger als die Hälfte der bislang angenommenen Menge.

2. Die nun vorliegende neue Datenlage belegt, dass die VOC-Emissionen aus Industrie, Gewerbe und Haushalten bereits für etliche Jahre vor Einführung der Lenkungsabgabe viel zu hoch eingeschätzt worden sind. Wären diese Fakten früher bekannt gewesen, hätten Regierung und Parlament die Einführung der Lenkungsabgabe auf VOC in der existierenden Form mit Gewissheit nicht gutgeheissen bzw. gar nicht erst vorgeschlagen.
3. Das Ziel des Luftreinhaltekonzeptes 1986 des Bundesrates (Rückführung der VOC-Emissionen auf den Stand von 1960) ist nicht nur erreicht, sondern ganz wesentlich übererfüllt, und zwar auch unter Einbezug der in ‚BUWAL 256‘ geschätzten VOC-Emissionen des Verkehrs.
4. Dennoch sind wir unter den heutigen Umständen der Auffassung, das Instrument der Lenkungsabgabe sei auf Gesetzes- und Verordnungsstufe beizubehalten.

Dafür sprechen folgende Argumente:

- a) Die Beibehaltung der Lenkungsabgabe hilft im Sinne eines ‚Damoklesschwertes‘ VOC-Verwender davon abzuhalten, mit dem Einsatz von VOC wieder nachlässiger umzugehen.
 - b) Die Beibehaltung der Lenkungsabgabe ermöglicht, dass jetzt erstmals vorhandene statistische Instrument zur Erfassung der inländischen VOC-Inverkehrbringung als solide Basis für die Ermittlung der VOC-Emissionen weiterzuführen. economiesuisse ist es ein Anliegen, dass nachgewiesen werden kann, dass die Wirtschaft die ihr politisch vorgegebenen ökologischen Ziele nach besten Kräften erfüllt.
 - c) Die Beibehaltung der Lenkungsabgabe erlaubt es dem Gesetzgeber bei Anzeichen zunehmender anthropogener VOC-Emissionen die Abgabe kurzfristig durch eine einfache Verordnungsänderung wieder zu erheben.
5. Es ist verschiedentlich, z.B. auch bei der Beantwortung der „Motion Weigelt“ durch den Bundesrat, auf ein neues Ozon-Ziel hingewiesen worden. Die dargelegten quantitativen Überlegungen geben Grund zur Annahme, dass bezüglich der VOC-Emissionen sogar das neue ‚Ozon-Ziel‘ bereits erreicht ist.

Für economiesuisse ist es nicht annehmbar, bei der Erfüllung von Zielen stets mit neuen, bzw. höheren Hürden konfrontiert zu werden, insbesondere wenn damit eine Lenkungsabgabe neu legitimiert werden soll. Die Wirtschaft muss sich auf stabile und verbindliche Vorgaben verlassen können. Bei einer beliebigen und einseitigen Änderung der ‚Spielregeln‘ stellt sich auch die Frage nach Treu und Glauben, geht doch aus den Materialien des Parlamentes zur Beratung des Umweltschutzgesetzes zweifelsfrei hervor, dass der Gesetzgeber das vom Bundesrat erlassene Luftreinhalte-Konzept (LRK 86: Rückführung der Emissionen so schnell wie möglich auf den Stand 1960) als Vorgabe bei der Einführung der VOC-Lenkungsabgabe genommen hat.

6. Es dürfte nun feststehen, dass die angeblich festgestellten bisweilen immer noch zu hohen Werte bodennahen Ozons („Sommersmog“) nicht oder höchstens marginal auf VOC-Emissionen aus Industrie, Gewerbe und Haushalten zurückzuführen sind. Dies müsste Anlass sein, den wirklichen Ursachen auf den Grund zu gehen und wirksame Handlungsmöglichkeiten zu ermitteln.

Die Wirtschaft ist bereit, ihre ökologische Verantwortung auch in Zukunft wahrzunehmen. Sie akzeptiert auch das marktwirtschaftliche Instrument einer emissionsorientierten Lenkungsabgabe. Gerade dieses Instrument verlangt aber, dass die Abgabegestaltung als reversibles System konzipiert wird. Die Höhe einer Lenkungsabgabe sollte denn auch neben der Ausgangssituation und den Grenzkosten der Massnahme aufgrund des angestrebten Zieles festgelegt werden. Das Ziel ist gemäss den vorliegenden Daten jedoch erreicht, ja sogar um über 50 % unterschritten. Der Aufwand der Unternehmen steht in keinem Verhältnis mehr zum Ertrag für die Umwelt.

Wir hoffen, dass Sie sich vor dem Hintergrund der neu verfügbaren Datenlage unserem **Antrag, den Abgabesatz ab dem 1. Januar 2003 auf Null Franken zu reduzieren**, anschliessen können. Gerne stehen wir Ihnen mit unseren Experten für ein Gespräch zur Verfügung.

Sollten Sie der Auffassung sein, die in dieser Stellungnahme dargelegten Überlegungen bezüglich der Daten seien noch vertieft zu überprüfen, beantragen wir Ihnen im Sinne eines *Eventualantrags* die Erhöhung des Abgabesatzes auf 3 Franken je Kilogramm VOC ab dem 1. Januar 2003 bis zum Vorliegen definitiver Ergebnisse auszusetzen. Dies hat auch die Motion Weigelt (01.3386 vom 21. Juni 2001) verlangt, da bereits damals Zweifel bezüglich der VOC-Emissionsdatenlage bestanden. Im Lichte der nun vorliegenden Daten vermag die Rückweisung dieser Motion durch den Bundesrat nicht zu überzeugen. Die **Aussetzung der Erhöhung des Abgabesatzes** ist als *Eventualantrag* weiter zu verfolgen.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

economiesuisse

Dr. Rudolf Walser
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. René Buholzer
Mitglied der Geschäftsleitung