

Die Überführungspflicht von erneuerbaren Treibstoffen in den steuerrechtlich freien Verkehr (Art. 28f des geänderten CO₂-Gesetzes)

1. Einleitung

Im neuen CO₂-Gesetz sollen Treibstoffimporteure, die nach Mineralölsteuergesetz steuerpflichtig sind, verpflichtet werden, einen bestimmten Anteil an erneuerbaren Treibstoffen in den steuerrechtlich freien Verkehr zu überführen. Damit wird bezweckt, neben der teilweisen Kompensation des von den Treibstoffen verursachten CO₂-Ausstosses die Klimawirkung der Treibstoffnutzung durch den Einsatz biogener oder anderer CO₂-neutraler Treibstoffe weiter zu reduzieren.

Betroffen sind nur Treibstoffe, die für die Verwendung im Strassenverkehr bestimmt sind. Dies gilt für die fossilen wie für die erneuerbaren Treibstoffe.

Im Gegensatz zur Beimischpflicht der EU wird es im schweizerischen Konzept dem Inverkehrbringer überlassen, wie er den geforderten Anteil erneuerbarer Treibstoffe in den Markt bringt.

Da der erneuerbare Anteil anhand der CO₂-Emissionen der in Verkehr gebrachten Treibstoffe gemessen wird und nicht anhand der Produktmengen, erhält der Inverkehrbringer die grösstmögliche Flexibilität bei der Erfüllung der Überführungspflicht. Je mehr Optionen dafür bestehen, umso komplexer wird aber die Planung und Ausführung des Inverkehrbringens von Treibstoffen.

Diese Pflicht trifft ausschliesslich nur solche Unternehmen, die auch fossile Treibstoffe in Verkehr bringen, denn nur sie sind mineralölsteuerpflichtig. Bringt ein Unternehmen beispielsweise nur reines Ethanol oder reinen Biodiesel in den Markt, fällt es nicht in den Kreis der Überführungspflichtigen. Somit stellt sich die Frage, welche Rolle diese Mengen für die Erfüllung der Überführungspflicht von anderen Unternehmen überhaupt spielen können.

Ähnlich wie bei der Kompensationspflicht erlaubt der Gesetzesvorschlag auch hier, die Überführungspflicht nicht als einzelnes Unternehmen im Alleingang, sondern in einer Überführungsgemeinschaft mit anderen Unternehmen zu erfüllen. Für die Erfüllung haftbar ist in diesem Fall die Gemeinschaft. Das angeschlossene Unternehmen ist nicht allein, sondern solidarisch mit den anderen Teilnehmern an der Gemeinschaft für die Erfüllung haftbar.

Die finanziellen Auswirkungen der Über- oder Untererfüllung der Gemeinschaft auf die einzelnen Mitglieder müssen diese im Rahmen ihrer Überführungsgemeinschaft nach privatrechtlichen Regeln lösen.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen lassen sich verschiedene Handlungsoptionen für Unternehmen ableiten.

2. Strategische Optionen für Unternehmen

2.1. *Alleingang*

Die Beantwortung der Frage Alleingang oder nicht hängt von der eigenen Position im Markt ab.

Unternehmen, deren Anteil an erneuerbaren Treibstoffen schon heute deutlich über dem nach Gesetz, beziehungsweise vom Bundesrat, geforderten Anteil liegt, können grundsätzlich auf eine Überführungsgemeinschaft verzichten und versuchen, ihre überschüssigen erneuerbaren Treibstoffe an andere Marktteilnehmer mit entsprechendem Bedarf zu verkaufen.

Letzteres würde aber voraussetzen, dass die mit den überschüssigen Mengen erneuerbarer Treibstoffe verbundenen Herkunftsnachweise mitgeliefert werden könnten. Noch einfacher wäre es, wenn die Herkunftsnachweise losgelöst von den zugrundeliegenden Mengen separat gehandelt würden.

2.2. *Überführungsgemeinschaft*

Aus unternehmerischer Sicht macht der Beitritt zu einer Überführungsgemeinschaft dann Sinn, wenn die beteiligten Unternehmen sich aufgrund ihrer Beschaffungskanäle und Logistikeinrichtungen optimal ergänzen.

Grössenvorteile in der Beschaffung können für eine Überführungsgemeinschaft kaum entstehen, weil nicht zu erwarten ist, dass die beteiligten Unternehmen den effektiven Handel von Produkten an die Überführungsgemeinschaft abtreten werden.

Die Überführungsgemeinschaft dient einzig dazu, durch rechnerisches Zusammenfügen der Importmengen die Pflichterfüllung zu erleichtern und die damit verbundenen administrativen Prozesse durch Skalierung günstiger zu gestalten. Allerdings braucht die Überführungsgemeinschaft selbst eine Koordination, was einen Teil der Skalierungsvorteile wieder zunichte machte.

In einem System, in dem sowohl die Herkunftsnachweise als auch die Übererfüllung in Form von Bescheinigungen handelbar sind, braucht es an sich keine Überführungsgemeinschaft.

Müssen aber die anrechenbaren Mengen erneuerbarer Treibstoffe effektiv vom Inverkehrbringer eingeführt werden, bieten Überführungsgemeinschaften Vorteile. Dann werden die Mengen der an der Überführungsgemeinschaft beteiligten Unternehmen sowohl was den fossilen als auch was den erneuerbaren Teil betrifft zusammengezählt, um den Überführungssatz zu ermitteln.

Offen bleibt die Frage, ob es Sinn macht, eine Überführungsgemeinschaft für alle Inverkehrbringer zu errichten, oder ob die Inverkehrbringer sich gruppieren und mehrere Gemeinschaften bilden.

Grundsätzlich gilt aber, je weniger Mitglieder eine Überführungsgemeinschaft hat, umso grösser werden die Risiken der anderen Teilnehmer, wenn ein Mitglied der Gemeinschaft zahlungsunfähig wird.

3. Bedeutung der Überführungspflicht für den Wettbewerb und die Versorgungssicherheit

Werden die Herkunftsnachweise und die Bescheinigungen aus der Übererfüllung handelbar, bekommt das System die grösstmögliche Flexibilität, was die Intensität des Wettbewerbs unter den Marktteilnehmern sicher erhöhen würde.

Werden jedoch die Mengen mit den Herkunftsnachweisen fix verknüpft, nähert sich das System einer staatlich kontrollierten Planwirtschaft, die zwar immer noch von privaten Wirtschaftssubjekten betrieben wird, aber ohne grosse Anreize eine Übererfüllung zu erzielen. In diesem System bleibt der Wettbewerb bezüglich der Einfuhr fossiler Treibstoffe grundsätzlich erhalten.

Im unflexiblen System könnte ein Inverkehrbringer auch in die Situation kommen, dass er bewusst auf die Einfuhr fossiler Treibstoffmengen verzichtet, weil sein verfügbares Kontingent an erneuerbaren Treibstoffen ausgeschöpft ist. Die Versorgung des Landes mit Treibstoffen könnte je nach Ausbreitung dieses Phänomens ernsthaft gefährdet werden.

Die Gefährdung der Versorgungssicherheit durch den freiwilligen Importverzicht einzelner Marktteilnehmer hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit staatliche Eingriffe zur Folge. Dies könnte aus zeitlichen Gründen praktisch nur durch Notrecht erfolgen. Was dies für das Vertrauen in die politischen Institutionen und die Regierungsfähigkeit der Schweiz bedeuten würde, müssen wir hier und heute nicht erläutern.

4. Rohstoffverfügbarkeit

Das Damoklesschwert sowohl über der Überführungspflicht als auch über der Beimischpflicht bei Flugpetrol ist die Verfügbarkeit von genügend Rohstoffen.

Synthetisch hergestellte erneuerbare Treibstoffe werden während der Dauer des CO₂-Gesetzes bis 2030 kaum vorhanden sein. Erneuerbare Treibstoffe werden demnach hauptsächlich biogenen Ursprungs sein.

Biogene Treibstoffe müssen praktisch ausschliesslich aus pflanzlichem Gebrauchtöl hergestellt werden. Betrachtet man die Mengen, die schon in Kürze europaweit für den Treibstoffmarkt des Strassenverkehrs und des Flugverkehrs gebraucht werden, stellt sich die Frage, ob die Nahrungsmittelindustrie inklusive Gastronomie weltweit überhaupt genügend gebrauchtes Pflanzenöl hervorbringt.

Schon heute wird viel gebrauchtes Pflanzenöl aus anderen Kontinenten nach Europa gebracht. Da stellt sich mir die Frage, wie sinnvoll es ist, diese Pflanzenöle um die halbe Welt zu transportieren, nur weil der Klimaschutz in Europa am stärksten reguliert ist. In Europa selbst können die erforderlichen Mengen offensichtlich nicht erzeugt werden.

5. Fazit

Einmal mehr kommt aus unserem politischen System ein Lösungsvorschlag, der zwar die Bedürfnisse und Erwartungen diverser Anspruchsgruppen irgendwie auf sich vereinigt, dafür aber einen erheblichen Administrationsaufwand nach sich zieht. Darüber hinaus wird diese Massnahme den sogenannten Klimaschutz, genauer die Reduktion von Treibhausgasen, kaum beeinflussen. Da die Wirkung des Gesetzes selbst vorerst einmal bis 2030 begrenzt sein soll, wird die Sinnhaftigkeit der Massnahme verstärkt in Frage gestellt.

Das Beispiel der neuen Überführungspflicht zeigt auch, dass jede Regulierungsmassnahme am Ende die grösseren Unternehmen gegenüber den kleineren bevorteilt. Selbst in einer Überführungsgemeinschaft bleibt bei den einzelnen Unternehmen ein zusätzlicher, unproduktiver Administrationsaufwand hängen, den grössere Unternehmen dank Skalierungseffekten besser verdauen können als kleinere. Der Wettbewerb wird damit zu Gunsten grösserer Firmen beeinflusst.

Schliesslich wird auch die Überführungspflicht zu einer Verteuerung des Treibstoffs beitragen. Das heisst, die Konsumentinnen und Verbraucher bezahlen dafür die Rechnung. Vielleicht ist ihnen dies der vermeintliche Klimaschutz Wert.

Zürich, den 31. Oktober 2023

Daniel Hofer

Präsident

Avenergy Suisse