

# **Erläuternder Bericht zur Änderung des Energiegesetzes (Art. 8)**

## **Zusammenfassung**

*Gestützt auf eine 2008 überwiesene Motion der UREK-N soll der Artikel 8 des Energiegesetzes so angepasst werden, dass die Energieeffizienz wirksam erhöht werden kann. Das geltende Energiegesetz sieht für Anlagen, Fahrzeuge und Geräte vor, zur Erhöhung der Energieeffizienz zuerst freiwillige Wege über Zielvereinbarungen anzustreben und erst in zweiter Linie Verbrauchsvorschriften zu erlassen. Dies erwies sich in der Vergangenheit nicht in jedem Fall als zielführend. Durch eine Anpassung der Rangfolge der möglichen Massnahmen soll der Vollzug von Effizienzvorschriften optimiert werden: der Bundesrat soll daher die Möglichkeit erhalten, direkt Verbrauchsvorschriften zu erlassen. Gegebenfalls kann er auf Verbrauchsvorschriften verzichten sofern die Energieeffizienz über freiwillige Zielvereinbarungen gewährleistet ist. Die Verantwortung für den Abschluss von Zielvereinbarungen soll neu konsequent bei den verantwortlichen Unternehmen und Branchen liegen.*

*Mit der vorgeschlagenen Änderung des Energiegesetzes erhält der Bundesrat ein Instrument, um angemessen auf sich rasch verändernde marktwirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen reagieren zu können.*

## **1 Grundzüge der Vorlage**

### **1.1 Ausgangslage**

#### **1.1.1 Energieeffizienz in der Schweizer Energiepolitik**

Die Schweiz entwickelt gemäss der bundesrätlichen Energiestrategie innovative Strategien zur sicheren Energieversorgung, die Klima und Ressourcen schonen. Ziel ist die Gewährleistung der mittel- und langfristigen Versorgungssicherheit mit Energie unter Berücksichtigung des Klima- und Umweltschutzes. Angesichts des steigenden Energieverbrauchs reichen die bisherigen energiepolitischen Massnahmen nicht aus, um mittel- und langfristig eine sichere Energieversorgung der Schweiz zu gewährleisten. Dies zeigen die im Jahr 2007 publizierten Energieperspektiven 2035. Beim Strom, der einen Viertel des gesamten Energieverbrauchs ausmacht, droht wegen dem Auslaufen der langfristigen Importverträge und der begrenzten Lebensdauer der Kernkraftwerke eine Versorgungslücke.

Die Energiestrategie des Bundesrates stützt sich auf vier Säulen: Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Grosskraftwerke und Energieaussenpolitik. Die energiepolitischen Ziele werden im Rahmen der Umsetzung der Energiestrategie des Bundesrates, namentlich mit den Aktionsplänen zu Energieeffizienzmassnahmen und zur Förderung der erneuerbaren Energien, erarbeitet und festgelegt. Im Februar 2008 beschloss der Bundesrat den Aktionsplan "Energieeffizienz". Dieser umfasst 15 Massnahmen, die aus Anreizen, Förderinstrumenten, Verbrauchsvorschriften und Minimalstandards bestehen. Insgesamt kann mit dem vorgesehenen Instrumentarium eine erhebliche energetische Wirkung erzielt werden. Zusätzlich sind volkswirtschaftliche Impulse zu erwarten, insbesondere für innovative und energiesparende

Technologien. Mehrere Massnahmen des Aktionsplans betreffen die Bereiche Geräte, Motoren sowie Motorfahrzeuge.

Den Anstrengungen für mehr Energieeffizienz kommt seither noch mehr Bedeutung zu. Dies umso mehr, als die Potenziale im Bereich der Energieeffizienz gross sind: In Bezug auf Elektrogeräte ist es bereits heute möglich, 20 bis 30 Prozent der Energie mit der Anwendung der besten Technik einzusparen. Aufgrund des technischen Fortschritts sind im Verlauf der nächsten zwei Jahrzehnte Verbesserungen der Effizienz und Einsparungen von 30 bis 70 Prozent zu erwarten. Die Behörden sind in dieser Situation gefordert, und sie müssen dynamisch auf die Entwicklungen reagieren können. Das Ziel ist es, Bestgeräte, also die energieeffizientesten Geräte, möglichst rasch auf den Markt zu bringen und schlechteste Geräte vom Markt zu nehmen.

### **1.1.2 Bisherige Erfahrungen**

Gestützt auf die bestehende Gesetzgebung waren Effizienzvorschriften für serienmässig hergestellte Anlagen, Fahrzeuge und Geräte nur möglich, wenn vorgängige Zielvereinbarungen nicht zum gewünschten Erfolg führten. Die Zielvereinbarungen basieren auf der Freiwilligkeit und auf der Zusammenarbeit der betroffenen Produzenten und Branchen. Bei vollkommenen Märkten mit straffer Branchenstruktur kann dies zielführend und effizient sein. Beispielsweise konnte die Bundesverwaltung die Unternehmen aus der Wasserdispenser-Branche im April 2006 erfolgreich bei der Festlegung von freiwilligen Vereinbarungen zur Reduktion der Stand-by-Leistung einbinden.

Die Erfahrungen zeigen allerdings auch, dass dieses Vorgehen in schlecht-organisierten Märkten oder bei ungleicher Kräfteverteilung auf dem Markt oft nicht zum gewünschten Ziel führt. Branchenführende Unternehmen können die Einführung und Umsetzung von Effizienzvorschriften behindern oder verunmöglichen, selbst wenn sich die weiteren Branchenvertreter auf Effizienzstandards einigen konnten. Dies war zum Beispiel bei den Set-Top-Boxen für digitales Fernsehen der Fall. Nach langwierigen Verhandlungen des UVEK mit der Branche musste der Bundesrat trotzdem eigene Effizienzkriterien festlegen, da der Marktführer nicht gewillt war, die Effizienzkriterien auch bei seinen Geräten zu beachten. Da die Marktausweitung mit Geräten gerade in diesem Bereich rasch voranschreitet, wäre bei den Set-Top-Boxen ein direkter Erlass von Vorschriften zielführender gewesen. Die letztlich unfruchtbaren Diskussionen mit den Hauptakteuren haben die Einführung von Vorschriften um mindestens drei Jahre verzögert. In dieser Zeitspanne wurde bereits ca. eine Million nur wenig energieeffiziente Geräte auf dem Markt verkauft.

Auch die im Februar 2002 abgeschlossene Zielvereinbarung des Bundes mit den Autoimporteuren bezüglich den Verbrauch von Personenwagen führte nicht zum Ziel.

Unter dem Eindruck der damaligen Diskussionen hat das Parlament bereits im März 2007 eine erste Anpassung von Artikel 8 EnG im Bereich der Elektrogeräte vorgenommen. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung soll nun auch das Prinzip der vorgängigen, einvernehmlichen Lösungssuche über Zielwertvereinbarungen flexibler ausgestaltet werden. Damit wird der Bundesrat in die Lage versetzt, adäquat auf

die Marktentwicklung oder auf entsprechende Änderungen in der Gesetzgebung im Ausland reagieren zu können.

### **1.1.3 Die vorgesehene Neuregelung von Artikel 8**

Die mittlerweile überwiesene Motion 07.3560<sup>1</sup> der UREK-N vom 4. September 2007 fordert eine Umkehrung der Rangfolge der bestehenden Massnahmen. Der Bundesrat soll grundsätzlich die Kompetenz erhalten, direkt Mindestanforderungen zu erlassen. Er soll von diesem Grundsatz abweichen können, sofern die Branche von sich aus den Weg über Zielvereinbarungen beschreitet, sich dabei an den besten erhältlichen Technologien orientiert und die vereinbarten Zielwerte auch tatsächlich einhält. Die Anliegen der Motion konnten bereits im bundesrätlichen Aktionsplan teilweise berücksichtigt werden. Die Ziele des Parlaments und des Bundesrates sind damit deckungsgleich. Insbesondere in den Fragen zur Hierarchisierung des Vorgehens und der Verpflichtung der Branche auf die besten erhältlichen Technologien erkannten National- und Ständerat allerdings einen weitergehenden Handlungsbedarf. Dem soll mit der vorliegenden Gesetzesänderung Rechnung getragen werden.

Ferner ermöglicht sie die schnelle Ausrichtung der Schweizerischen Gesetzgebung an internationale Entwicklungen und Standards, insbesondere an jene der EU.

### **1.1.4 Behandlung in den Eidgenössischen Räten**

Eine Mehrheit in den Eidgenössischen Räte zeigte sich davon überzeugt, dass mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 8 des Energiegesetzes das Verfahren für den Vollzug gestrafft wird. Dies betrifft sowohl die Vereinbarung von Zielwerten als auch den Erlass von Anforderungen an das Inverkehrbringen von serienmässig hergestellten Anlagen, Fahrzeugen und Geräten.

Eine Minderheit der Parlamentarier führte in der Diskussion Bedenken bezüglich der Kompatibilität von verschärften Effizienzvorschriften mit dem Bundesgesetz über die Technische Handelshemmnisse (THG) an. Konkret wurde befürchtet, dass verschärfte Effizienzvorschriften nur mit Ausnahmen zum Cassis-de-Dijon-Prinzip durchgesetzt werden könnten. Eine Mehrheit in den Eidgenössischen Räten anerkannte allerdings, dass der Nutzen möglicher Effizienzgewinne (und damit auch der Schutz der natürlichen Umwelt) Ausnahmen zum Cassis-de-Dijon-Prinzip rechtfertigen kann. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der Bundesrat grundsätzlich ein grosses Interesse sowohl an einvernehmlichen Lösungen mit der Branche als auch an der Harmonisierung der Vorschriften mit der EU hat.

Der National- und Ständerat nahm die Motion am 27. Mai 2008 resp. am 16. Dezember 2008 an<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Mo 07.3560 Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR, Erhöhung der Energieeffizienz, Änderung von Artikel 8 des Energiegesetzes

<sup>2</sup> Der Nationalrat stimmte am 27. Mai 2008 mit 101 zu 79 Stimmen der Annahme der Motion zu. Der Ständerat stimmte am 16. Dezember 2008 mit 22 zu 5 der Annahme der Motion zu.

## **1.2                    Untersuchte Lösungsmöglichkeiten**

In den Eidgenössischen Räten wurde das Thema ausführlich diskutiert. Ausgehend von der Pa.Iv. 06.4693 N, die ein gänzlich Verbot des Standby-Modus bei Elektrogeräten anregte, wurden verschiedene Alternativen in Erwägung gezogen. Zum Beispiel wurde diskutiert, ob nur noch Geräte auf dem Schweizer Markt zugelassen werden sollen, die mindestens den Anforderungen der Klasse A entsprechen resp. wurde eine zeitlich gestaffelte Einführung strenger Vorschriften (ab dem Jahr 2010 nur noch Geräte der Klassen A bis C resp. ab dem Jahr 2012 nur noch Geräte der Klassen A und B) in Erwägung gezogen. Ferner wurde geprüft, ob als Voraussetzung für den Verzicht auf Vorschriften die vertragliche Gewähr zu verlangen sei, dass mindestens 80 % der serienmässig hergestellten Produkte die Best-Practice-Prinzipien erfüllen. Letztlich wurde sowohl die Ausdehnung auf weitere Gerätekategorien (z.B. Lampen) als auch die Beschränkung des Verbrauchs im Standby-Modus auf eine Leistung von 1 W geprüft. Sämtliche Lösungsmöglichkeiten wurden aufgrund der Komplexität der Problemstellung entweder als zu statisch, als kaum mehrheitsfähig oder als zu wenig flexibel beurteilt. Die Eidgenössischen Räte folgten letztlich der Empfehlung und der darauf gestützten Motion der UREK-N, welche ein generell neues Verfahrensmodell vorsieht und dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, Minimalvorschriften direkt zu erlassen.

## **1.3                    Die beantragte Neuregelung**

Ziel der beantragten Neuregelung von Artikel 8 EnG ist es, eine generelle Verbrauchssenkung bei Anlagen, Fahrzeugen und Geräten zu erreichen.

Die Änderung von Artikel 8 ermöglicht grundsätzlich den direkten Erlass von Effizienzvorschriften durch den Bundesrat. Der Abschluss von freiwilligen Zielvereinbarungen stellt somit in Zukunft den Ausnahmefall dar, und die Änderung kommt damit einem Systemwechsel gleich. Effizienzpotenziale können rascher genutzt werden. Damit wird der Vollzug von Effizienzvorschriften massgeblich erleichtert und beschleunigt.

Die vorgesehene Anpassung des Verfahrens wird von Bundesrat und Parlament als zielführender Weg zu einem wirksamen Vollzug beurteilt. Aufgrund des heterogenen und dynamischen Umfelds ist dies gerade bei Anlagen, Fahrzeugen und Geräten von herausragender Bedeutung. Insgesamt gewährleistet die Anpassung von Artikel 8 EnG verkürzte Entscheidungswege und eine Optimierung des Verwaltungsaufwands.

## **1.4                    Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Die Erfahrung zeigt, dass im Bereich der Energieeffizienz die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht ausreichen, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Im Hinblick auf die rasante Marktausweitung mit ineffizienten Geräten erachten das Parla-

<sup>3</sup> Pa.Iv. 06.469 Recordon, Verbot des Stand-by-Modus bei Elektrogeräten

ment und der Bundesrat einen direkten Erlass von Vorschriften deshalb als einzig zielführenden Weg.

### **1.4.1 Vernehmlassungsverfahren**

[Das Vernehmlassungsverfahren dauert von Ende Oktober bis zum 7. Januar 2011. An dieser Stelle wird über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens berichtet werden.]

### **1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Mit der Änderung von Artikel 8 EnG wird der Bundesrat von der Verpflichtung zur Aushandlung von Zielvereinbarungen mit den verschiedenen Branchen entbunden. Diese Bemühungen erwiesen sich in der Vergangenheit als wenig zielführend und auch für die betroffenen Branchen problematisch. Trotzdem wird nicht grundsätzlich auf das Instrument der freiwilligen Vereinbarung verzichtet. Allerdings wird sowohl die Initiative als auch die Verantwortung zum Abschluss freiwilliger Zielvereinbarungen für Effizienzziele konsequent den Unternehmen und den Branchen übertragen.

Mit der Änderung von Artikel 8 EnG kann die Transparenz und Effektivität des Vollzugs des EnG insgesamt gesteigert werden.

Die vorgesehene Änderung von Artikel 8 EnG hat volkswirtschaftlich auf mehreren Ebenen positive Auswirkungen. Sie fördert die Innovation und stärkt damit die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen. Weitere Ausführungen zu den volkswirtschaftlichen Konsequenzen finden sich im Kapitel 3.3

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

Mit der Einführung der Richtlinie 2005/32/EG<sup>4</sup> hat die EU bereits 2005 einen analogen Wandel in Bezug auf die Vollzugsstrategie vorgenommen, wie er nun mit der vorgesehenen Änderung von Artikel 8 EnG erfolgt. Gemäss der EU-Richtlinie sollen grundsätzlich Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden. Zielvereinbarungen können den Vorrang erhalten, sofern die gesteckten Ziele damit schneller und kostengünstiger erreicht werden können.

Weltweit, und insbesondere in der EU, werden laufend Vorschriften zur Energieeffizienz geschaffen und verschärft. Damit der Bundesrat – bei Bedarf – die schweizerische Gesetzgebung an entsprechende Vorschriften anpassen kann, ist grundsätzlich ein möglichst rasches Verfahren wünschbar.

<sup>4</sup> Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, Amtsblatt der Europäischen Union, L 191 vom 22.7.2005, S. 29

Jeweils geltende Effizienzvorschriften der EU sollen zügig übernommen werden können. Massnahmen aufgrund des geänderten Artikel 8 werden in den Anpassungen der Energieverordnung EnV konkretisiert. Im Einzelfall können Abweichungen vom Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51), d.h. vom dort enthaltenen Cassis-de-Dijon-Prinzip, notwendig werden. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn die Kriterien nach Artikel 4 Absatz 3 und 4 des THG erfüllt sind, d.h. soweit entgegenstehende, als überwiegend zu beurteilende öffentliche Interessen eine Sonderregelung erfordern, sich die Regelung nicht diskriminierend oder als verschleierte Beschränkung des Handels auswirkt und das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wird. Für Massnahmen im Bereich der Energieeffizienz kann der Schutz der natürlichen Umwelt ein ausreichendes Interesse für eine Abweichung darstellen, wie dies der Bundesrat mit seinem Beschluss vom 19. Mai 2010 zur Inkraftsetzung der Revision des THG vom 12. Juni 2009 bekräftigt hat (vergl. auch Art. 4 Abs. 4 lit. c. THG).

## **1.7 Umsetzung**

Die Umsetzung von Artikel 8 EnG wird in der Energieverordnung EnV konkretisiert werden. Für die Festlegung entsprechender Anforderungen für das Inverkehrbringen ist der Bundesrat zuständig.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

Der vorliegende Gesetzesentwurf lag im Wesentlichen schon bei der Ausarbeitung der Motion und der bundesrätlichen Stellungnahme dazu vor. Ergänzungen zu dem damaligen Entwurf wurden aufgrund der Diskussionen in den Räten aufgenommen.

### *Art. 8 Abs. 1 EnG (neu)*

Durch die Aufnahme der Anforderung an das Inverkehrbringen in den Absatz 1 Ziffer c (neu) erhält der Bundesrat explizit die Kompetenz, entsprechende Grenzwerte direkt, d.h. ohne die bisher erforderlichen vorgängigen Vereinbarungen des UVEK mit den Herstellern oder Importeuren, zu erlassen. Damit wird dem Hauptziel der überwiesenen Motion Rechnung getragen.

Die Spezifizierung für Elektrogeräte bezüglich der Grenzwerte für den maximal zulässigen Standby-Verbrauch im letzten Satz von Artikel 8 Absatz 1 Ziffer c (neu) wird aus systematischen Gründen aus dem bestehenden Artikel 8 Absatz 3 (alt) übernommen. Durch den Verzicht auf die Einschränkung bezüglich Geräten, welche "in erheblichem Ausmass Elektrizität verbrauchen, eine breite Anwendung finden und technisch ausgereift sind" (bestehender Art. 8, Abs. 3), werden die Kompetenzen des Bundesrats transparent und abschliessend geregelt.

Insgesamt nimmt damit die Bedeutung des neuen Artikels 8 als Instrument des Bundesrates für vorausschauendes Handeln zu.



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

Der Vollzug der Effizienzmassnahmen im Bereich serienmässig hergestellter Anlagen, Fahrzeuge und Geräte liegt bereits heute in der Zuständigkeit des Bundesrates. Dies wird auch mit der Änderung von Artikel 8 EnG so bleiben. Für die Kantone und Gemeinden werden keine Auswirkungen erwartet.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Effizienzmassnahmen sind ökologisch und volkswirtschaftlich sinnvoll. Dies zeigen Erfahrung mit bisherigen Effizienzvorschriften, welche durchwegs einen volkswirtschaftlichen Nutzen ausweisen.

So waren die allfällige Mehrkosten bei der Beschaffung von energieeffizienten Geräten in jedem Fall geringer, als die Einsparungen, die durch den reduzierten Energieverbrauch gemacht werden konnten. Systembedingt können jedoch die Auswirkungen erst bei der Ausgestaltung der detaillierten Verordnung im Detail berechnet werden.

Der Abschluss freiwilliger Zielvereinbarungen für Effizienzziele eröffnet andererseits initiativen und zukunftsgerichteten Unternehmen und Branchen die Möglichkeit, sich überzeugend auf dem Markt zu positionieren und sich gegenüber der in- und ausländischen Konkurrenz zu profilieren. Von der Neuregelung werden jene Betriebe profitieren, welche energieoptimierte Anlagen, Geräte und Fahrzeuge entwickeln und herstellen. Durch die Etablierung einer Best-Practice-Strategie unterstützt und fördert die Änderung von Artikel 8 die Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft.

Für die Konsumentinnen und Konsumenten dürften sich die Änderungen finanziell positiv auswirken. Dies vor allem dann, wenn der ganze Lebenszyklus der Geräte, Anlagen und Fahrzeuge in Betracht gezogen wird. Allfällige Mehraufwendungen beim Kauf von Geräten werden erfahrungsgemäss durch Einsparungen in den Betriebskosten überkompensiert. Sämtliche bisherige Vorschriften zur Steigerung der Energieeffizienz von Geräten haben für die Konsumentin und den Konsumenten insgesamt zu einer finanziellen Einsparung geführt<sup>5</sup>. Weitere Angaben zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft finden sich im Kapitel 1.5.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>6</sup> über die Legislaturplanung 2007-2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>7</sup> über die Legislaturplanung 2007-2011 angekündigt.

<sup>5</sup> Z.B. führt der Vergleich von zwei handelsüblichen Kühlschränken der Effizienzklasse A resp. A+ gemäss aktuellen Marktverhältnissen (Bruttopreise: 2090.- Fr. resp. 2170.- Fr.; Rabatte auf Bruttopreis: 30%, Strompreis: 20 Rp/kWh, Lebensdauer 10 a) zu einer Ersparnis in der Höhe von 2.5 % des Einkaufspreises.

<sup>6</sup> BBl 2008 801

<sup>7</sup> BBl 2008 8548

## **5 Rechtliche Aspekte**

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

Die Änderung von Artikel 8 EnG stützt sich auf Artikel 89 Absatz 3 BV, gemäss dem der Bund Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten erlässt und die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien, fördert.

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

Die vorliegende Änderung von Artikel 8 EnG ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Die Kompatibilität mit diesen Verpflichtungen im Allgemeinen und mit den WTO-Verträgen im Speziellen ist im Einzelfall – und zwar anlässlich der erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe – vertieft zu beurteilen. Neue Vorschriften sind in jedem Fall im Rahmen der entsprechenden Anpassung der Energieverordnung EnV zu notifizieren. Weitere Ausführungen zu diesem Aspekt finden sich in Kapitel 1.6.