



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

Erläuterungen

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
2	Überblick über die Anpassungen	2
3	Die Anpassungen im Einzelnen	3
3.1	Verlängerung der Befreiung nach Art. 9 VOCV	3
3.2	Streichen zeitlich überholter Regelungen	3
3.3	Minimale Verfügbarkeit von Abluftreinigungsanlagen	3
3.4	Entschädigung der Zollverwaltung	4
3.5	Rückerstattung der Abgabe an KMU bei gesammelten Abfällen	4
3.6	Nachweis der Abgabeentrichtung	4
3.7	Mangelhafte Einreichung von VOC-Bilanzen	5
3.8	Abgabenverteilung an Versicherte gemäss MVG	5
3.9	Aktualisierung der Stoff- und Produkte-Positivliste	5
4	Auswirkungen	8
4.1	Auswirkungen auf den Bund	8
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	8
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8
4.4	Ökologische Auswirkungen	8

1 Ausgangslage

Flüchtige organische Verbindungen (VOC) entstehen beim Verdunsten von Lösungsmitteln und Treibstoffen und bei der unvollständigen Verbrennung. Hauptquellen sind Industrie und Gewerbe sowie Verkehr. Zusammen mit Stickoxiden sind VOC wichtige Vorläufersubstanzen für die Bildung von Ozon ("Sommersmog").

Die VOC-Lenkungsabgabe als marktwirtschaftliches Instrument ergänzt die Vorschriften der Luftreinhalte-Verordnung (LRV). Sie wirkt nicht nur dort, wo die Emissionsgrenzwerte der LRV anwendbar sind, sondern auch bei den übrigen, diffusen Emissionen. Beide Instrumente haben dazu beigetragen, dass der Ausstoss an VOC in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich verringert wurde: Zwischen 1998 und 2004 reduzierten sich die Emissionen jener VOC, welche der Lenkungsabgabe unterstellt sind, um rund ein Drittel.¹

Die Ozonbelastung in der Schweiz ist nach wie vor zu hoch und schädigt die menschliche Gesundheit, die Vegetation sowie Sachgüter. Die Anstrengungen zur Emissionsbegrenzung müssen weitergeführt werden.

Unternehmen, welche ihre Emissionen erheblich reduzieren, profitieren heute von einer Abgabebefreiung nach Art. 9 VOCV. Diese Befreiung läuft per 31. Dezember 2008 aus. Würde auf eine Änderung der Verordnung verzichtet, so müssten also jene Unternehmen, welche bisher von der Abgabe befreit waren, ab 1. Januar 2009 für alle in der Schweiz emittierten VOC CHF 3.–/kg bezahlen. Dies würde einige Unternehmen finanziell stark belasten.

Wichtigster Gegenstand der Verordnungsänderung ist deshalb die Verlängerung der Befreiung nach Art. 9 VOCV. Zudem ergibt sich aufgrund der Erfahrungen im Vollzug der VOC-Verordnung seit 2000 die Notwendigkeit einer Reihe weiterer kleinerer Änderungen.

2 Überblick über die Anpassungen

Die Befreiungsmöglichkeit nach Art. 9 VOCV wird um weitere vier Jahre verlängert.

Die weiteren Änderungen betreffen

- das Streichen von zeitlich überholten Regelungen,
- die Anforderungen an die Verfügbarkeit von Abluftreinigungsanlagen,
- die Entschädigung der Zollverwaltung,
- die Rückerstattung der Abgabe an KMU für gemeinsam gesammelte VOC-Abfälle,
- den Nachweis der Abgabentrachtung,
- die Sanktionen bei mangelhafter, insbesondere verspäteter Bilanzeinreichung,
- die Abgabeverteilung an Versicherte gemäss Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG).

¹ Vg. BAFU (2006): Anthropogene VOC-Emissionen Schweiz 1998, 2001 und 2004

Schliesslich wurden die Positivlisten im Anhang der Verordnung aktualisiert. In den Positivlisten sind die von der Abgabe betroffenen Stoffe bzw. Produkte aufgeführt. Von den Änderungen betroffen sind

- Leichtöle und Zubereitungen,
- Limonen / etherische Öle,
- Cyclohexanon,
- 2-Methylpropan-1-ol,
- Speiseessig,
- Bitumen,
- Papier, Watte, Filze sowie
- Reaktionsauslöser, Reaktionsbeschleuniger und zubereitete Katalysatoren.

3 Die Anpassungen im Einzelnen

3.1 Verlängerung der Befreiung nach Art. 9 VOCV

Art. 9 VOCV sah bisher eine befristete Befreiung vor:

- bis zum 31. Dezember 2003 bei Emissionssenkungen um 30 Prozent unter die Menge VOC, die bei Einhaltung der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach den Artikeln 3 und 4 LRV und bei gleicher Produktion jährlich emittiert werden dürfte,
- bis zum 31. Dezember 2008 bei Emissionssenkungen um 50 Prozent.

Ab 2009 wären somit einige bisher befreite Unternehmen finanziell stark belastet. Aus diesem Grund wird die Befreiungsmöglichkeit um weitere vier Jahre, d.h. bis zum 31. Dezember 2012, verlängert. Diese Zeit muss genutzt werden, um die VOC-Emissionen weiter zu senken. In der Pflicht stehen dabei sämtliche Verursacher.

3.2 Streichen zeitlich überholter Regelungen

In Art. 7 und Art. 9 VOCV sind Abgabesätze und Befreiungsvoraussetzungen festgehalten, welche von 2000 bis 2002 bzw. von 2003 bis 2008 gültig waren. Sie werden weggelassen, weil sie zeitlich überholt sind.

3.3 Minimale Verfügbarkeit von Abluftreinigungsanlagen

Vorbedingung für eine Befreiung ist heute, dass die Abluftreinigungsanlagen während 95 % der Betriebszeit verfügbar sind. Ausgenommen davon sind Rückgewinnungsanlagen, welche eine Verfügbarkeit von lediglich 93 % erreichen müssen. Diese Bestimmung ist bislang auf Merkblattstufe geregelt.² Gemäss heutiger Rechtsauffassung muss sie auf Verordnungsstufe verankert werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. a VOCV).

Wie Auswertungen zeigen, ist die Mindestverfügbarkeit im Normalbetrieb gut erreichbar. Für den Fall eines Ersatzes oder einer gravierenden Beschädigung der Abluftreinigungsanlage besteht heute eine Regelung, um Härtesituationen zu vermeiden. Diese Regelung wurde bisher ebenfalls auf Merkblattstufe festgehalten. Sie wird fortgeführt und neu in der Verordnung verankert. Führt eine solche Situation dazu, dass die geforderte Verfügbarkeit nicht erreicht wird, kann unter bestimmten Voraussetzungen auf die Berücksichtigung der Stillstandszeit bei der Berechnung der jährlichen Verfügbarkeit verzichtet werden. Die Abgabe ist dann nur während der Stillstandszeit der Abluftreinigungsanlage geschuldet. Diese Regelung kommt den betroffenen Unternehmen entgegen und setzt überdies einen finanziellen Anreiz zur Prävention und zur raschen Behebung einer gravierenden Beschädigung.

² Vgl. Merkblatt zur Abgabebefreiung bei Massnahmen zur Verminderung der Emissionen

3.4 Entschädigung der Zollverwaltung

Die Zollverwaltung (Oberzolldirektion) erhebt vom Rohertrag von Abgaben eine so genannte Bezugsprovision von 2,5 Prozent, in Anlehnung an die Bundesratsbeschlüsse vom 14. November 1952 und 29. September 1967. Der Anteil der Erhebungskosten für die Lenkungsabgabe auf VOC ist bisher – im Gegensatz zu den übrigen Lenkungsabgaben³ – nicht in der entsprechenden Verordnung festgehalten. Die geplante Verordnungsänderung bietet Gelegenheit, diesen Prozentsatz im Sinne der Transparenz in der Verordnung zu verankern (Art. 4 Abs. 1 VOCV). Die Entschädigung der Zollverwaltung bleibt gleich.

3.5 Rückerstattung der Abgabe an KMU bei gesammelten Abfällen

Bei Rückerstattungsgesuchen fallen für Unternehmen, Kantone und Bund administrative Kosten an. Aus diesem Grund gilt ein Mindestbetrag von CHF 3'000.- für die Rückerstattung. Wo kleinere Emittenten aufgrund einer koordinierten Entsorgung von Abfällen gemeinsam diesen Mindestbetrag erreichen können, wäre es grundsätzlich wünschbar, ihnen eine gesammelte Rückerstattung zu ermöglichen. Die Möglichkeit dazu wird deshalb in Art. 18 Abs. 3^{bis} erwähnt. Konkrete Lösungen müssen im Einzelfall zwischen Bund und Branchen ausgearbeitet werden.

Ausserdem ist Art. 18 Abs. 1 VOCV neu so formuliert, dass eine entsprechende Lösung nicht ausgeschlossen ist. Die bisherige Formulierung setzte die Verwender mit den Rückerstattungsberechtigten gleich ("Abgaben werden nur zurückerstattet, wenn die Berechtigten nachweisen dass *sie* VOC so verwendet haben, dass diese von der Abgabe befreit sind ..."). Die neue Formulierung ist offener: "...wenn die Berechtigten nachweisen, dass *die* VOC so verwendet wurden, dass...".

3.6 Nachweis der Abgabeentrichtung

Gemäss Art. 18 Abs. 4 VOCV muss bei einem Rückerstattungsantrag der Abgabesatz nachgewiesen werden. Dieser Nachweis kann zu einer administrativen Belastung führen, wenn Betriebe VOC von Dritten beziehen, welche den Abgabesatz und die VOC-Bewilligungsnummer nicht standardmässig in ihren Rechnungen aufführen bzw. die VOC ihrerseits von Dritten beziehen. Der Artikel entstand bei Einführung der Abgabe sowie im Hinblick auf die Erhöhung der Abgabe per 2003 von CHF 2.– auf CHF 3.–. Weil dadurch VOC mit unterschiedlichen Abgabesätzen im Verkehr waren, musste gewährleistet werden, dass die Rückerstattung nicht zu einem höheren Satz erfolgte als die ursprüngliche Abgabeentrichtung. Neu müssen die Berechtigten lediglich nachweisen, dass die Abgabe entrichtet wurde. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Lieferanten VOC importieren, ohne sie als solche zu deklarieren, die Abgabe aber den Kunden gegenüber geltend machen. Solche Lieferanten zu entdecken, wäre ohne Nachweis der Abgabeentrichtung schwierig, mit der Folge, dass diese Lieferanten einen ungerechtfertigten Vorteil gegenüber ihren korrekt abrechnenden Konkurrenten hätten. Es geht also darum, solche (absichtlichen oder nachlässigen) Missbräuche zu verhindern.

Aus diesen Gründen soll in Art. 18 Abs. 4 VOCV die Wortwahl aktualisiert werden: Statt "Die Berechtigten müssen diesen Abgabesatz nachweisen" heisst es neu: "Die Berechtigten müssen nachweisen, dass die Abgabe entrichtet wurde."

Weil in der Praxis keine Rückerstattungsanträge für mit tieferen Sätzen belastete VOC mehr vorkommen, erübrigt sich ausserdem der erste Teil dieses Absatzes: "Die

³ Vgl. Art. 2 HELV SR 814.019 und Art. 2 BDSV SR 814.020.

Rückerstattungsbeträge werden nach demjenigen Abgabesatz berechnet, mit dem die VOC belastet worden sind." Dieser Satz wird daher aus der Verordnung gestrichen.

3.7 Mangelhafte Einreichung von VOC-Bilanzen

Gemäss Art. 22 Abs. 3 VOCV, buchstabengetreu ausgelegt, muss im Verpflichtungsverfahren derjenige, der die VOC-Bilanz nicht vollständig oder fristgerecht einreicht, für alle vorläufig von der Abgabe befreiten VOC die Abgabe samt Verzugszins nachzahlen. Diese Praxis kann im Einzelfall für Unternehmen schwerwiegende Folgen haben und soll deshalb geändert werden.

Die geprüfte Möglichkeit eines speziellen Bussenkatalogs für die verspätete Einreichung von Bilanzen ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Dafür ist folgende Sanktion vorgesehen: Die Bewilligung zum Bezug von vorläufig abgabebefreiten VOC ("Verpflichtungsverfahren") wird per Ende des laufenden Geschäftsjahres für drei Jahre entzogen, d.h. das Unternehmen wird ab dem neuen Geschäftsjahr für alle verwendeten VOC abgabepflichtig (und Ende Bilanzjahr rückerstattungsbe-rechtigt).

Es obliegt den Unternehmen, denen das Verpflichtungsverfahren entzogen wurde, seine Lieferanten und Kunden über den Entzug der Bewilligung zu informieren. Ein Unternehmen macht sich weiterhin strafbar, wenn es dennoch VOC abgabebefreit bezieht.

3.8 Abgabenverteilung an Versicherte gemäss MVG

Gemäss Art. 23 VOCV wird der Abgabeertrag heute an alle Versicherte nach KVG (obligatorische Krankenversicherung) verteilt. Berufsmilitärs sind aber nicht über das KVG, sondern über die Militärversicherung (MVG) gegen Krankheit versichert. Art. 23 VOCV wird deshalb so angepasst, dass sie ebenfalls in den Genuss der Abgabeverteilung kommen können, so wie dies bereits in der CO₂-Verordnung vorgesehen ist. Ausserdem sind gemäss neuer Praxis der Bundeskanzlei kleinere redaktionelle Änderungen am Text notwendig. Dieselbe Anpassung erfolgt bei den Lenkungsabgaben auf "Heizöl Extraleicht" mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent (HELV) sowie auf Benzin und Dieselöl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0.001 Prozent (BDSV). Diese Abgaben werden heute ebenfalls an alle Krankenversicherte nach KGV ausbezahlt.

3.9 Aktualisierung der Stoff- und Produkte-Positivliste

In den Positivlisten in Anhang 1 und 2 der VOC-Verordnung sind die der VOC-Abgabe unterstellten Stoffe und die betroffenen Produkte aufgeführt. Sie umfassen eine Vielzahl von Produkten und Stoffen. Die Listen werden in Absprache mit der Fachkommission für die VOC-Lenkungsabgabe regelmässig aktualisiert.

(1) Änderung der Stoff-Positivliste (Anhang 1)

2710.1199 Leichtöle und Zubereitungen

Die Tarifnummer 2710.1199 fehlt heute in der Positivliste. Die alte Tarifnummer 2710.0029 wurde anlässlich der 3. Revision des Harmonisierten Systems (HS) in die neuen Tarifnummern 2710.1199 und 2710.1999 aufgeteilt. Die Tarifnummer 2710.1199 wurde dabei irrtümlich nicht in die Stoff-Positivliste übernommen (Import 2003: 61'641 kg; 2004: 140'884 kg; 2005: 161'867 kg). Tarifnummer 2710.1199 ist deshalb in die Stoff-Positivliste aufzunehmen.

Limonen / etherische Öle

Chemisch nicht einheitliche Orangerterpene gehören zur Tarif-Nr. 3301.9090. Die in der Stoff-Positivliste aufgeführten Tarif-Nummern 3805.9000 für DL- und L-Limonen und 3301.9090 für D-Limonen sind falsch.

Die Stoff-Positivliste wird deshalb wie folgt angepasst:

ex 2902.1999 D-Limonen ((R)-p-Mentha-1,8-dien)

ex 2902.1999 DL-Limonen ((RS)-p-Mentha-1,8-dien)

ex 2902.1999 L-Limonen ((S)-p-Mentha-1,8-dien)

D-, DL- und L-Limonen aus terpenhaltigen Ölen (z.B. Orangerterpen, Dipenten)

2914.2200 Cyclohexanon

Die Tarifnummer 2914.2200 fehlt heute in der Stoff-Positivliste. Die jährlichen Einfuhren belaufen sich aber auf über 1'500 t. Cyclohexanon spielt als Verdünnungsmittel in Farben und Lacken und als Bestandteil von Lösungsmittelgemischen eine gewisse Rolle. Cyclohexanon löst fast alle Kunstharze und viele Naturharze. Es wird zudem in Cellulosenitrat (Acetylcellulose-Lacken, PVC-Druckfarben und als Entlackungsmittel) eingesetzt. Cyclohexanon wird also in emissionsträchtigen Prozessen eingesetzt. Sein Verbrauch wird seit mehreren Jahren intensiv beobachtet. Aus all diesen Gründen sollte es auf die Stoff-Positivliste aufgenommen werden, und zwar unter Tarif-Nr. 2914.2200.

Inkonsistenzen zwischen Sprachversionen

Unter Tarifnummer 2905.1490 findet sich heute in der deutschsprachigen und in der Stoff-Positivliste der korrekte Eintrag: 2-Methylpropan-1-ol (Isobutanol), während in der französischen und italienischen Fassung fälschlicherweise méthylpropane-1-ol vermerkt ist. Die französische und die italienische Version werden deshalb angepasst.

(2) Änderung der Produkte-Positivliste (Anhang 2)

Speiseessig

Beim Speiseessig hat sich die Tarifeinreihung geändert.

Bisherige Tarifeinreihung: Speiseessig weder aromatisiert noch gefärbt, mit einem Gehalt an Essigsäure von mehr als 10 Gewichts-%
2915.2100 (mit VOC-Abgabe)

Neue Tarifeinreihung: Gärungsessig, der als Speiseessig verwendet werden kann, ohne Rücksicht auf Verwendung und den Essigsäuregehalt
2209.0000 (ohne VOC-Abgabe)

Die neue Tarifeinreihung führt dazu, dass z.B. auf Putzessig keine VOC-Abgabe erhoben werden kann, obwohl die Voraussetzungen dafür gegeben wären. Damit der nicht zu Speisezwecken verwendete Speiseessig auch weiterhin der Lenkungsabgabe unterstellt bleibt, müssen Speiseessig und Speiseessigersatz der Tarif-Nr. 2209.000 (mit Ausnahme des zu Speisezwecken verwendeten Essigs) neu in die Produkte-Positivliste aufgenommen werden. Die Liste wird deshalb mit folgendem Eintrag ergänzt:

ex 2209.0000 Speiseessig und Speiseessigersatz aus Essigsäure, nicht zu Speisezwecken

Bitumen (2715.0000)

Die Tarifnummer 2715.0000 fehlt heute in der Positivliste. Sie umfasst bituminöse Mischungen auf der Grundlage von Naturasphalt oder Naturbitumen, Bitumen aus Erdöl, Mineralteer oder Mineralteerpech (z.B. Asphaltmix, Verschnittbitumen). Bitumen enthalten ca. 50 % VOC. Die VOC-Emissionen aus Bitumen bei Strassenbelagsarbeiten betragen im Jahr 2001 1'750 t⁴, die Importe über 15'000 t jährlich. Die Tarifnummer 2715.0000 ist deshalb in die Produkte-Positivliste aufzunehmen.

Papier, Watte, Filze

Die Tarifnummer 3401.1990 fehlt heute in der Produkte-Positivliste. Sie umfasst Papier, Watte, Filze und Vliesstoffe, mit Seife oder Reinigungsmitteln imprägniert, bestrichen oder überzogen. Vergleichbare Erzeugnisse der Tarifnummer 3307. (z.B. kosmetische Hygienetüchlein) oder Erzeugnisse der Tarifnummer 3405. (Schuhreinigungstüchlein, Fussbodenreinigungsvliese usw.) unterliegen der VOC-Abgabe. Tarifnummer 3401.1990 ist deshalb ebenfalls in die Produkte-Positivliste (Anhang 2) aufzunehmen.

Feuchtes Toilettenpapier/Hygienetüchlein, Feuchttüchlein wurden nach bisheriger Praxis in Tarifnummer 3307 (mit VOC) eingereiht. Diese Praxis konnte nicht mehr länger aufrechterhalten werden. Derartige Papiere, Watte, Filze und Vliesstoffe sind seit Mitte Mai 2006 in Tarifnummer 3401.1100 eingereiht. Tarifnummer 3401.1100 ist deshalb ebenfalls in die Produkte-Positivliste (Anhang 2) aufzunehmen. Der VOC-Gehalt ist zwar eher gering, aber es geht um die Gleichbehandlung z.B. mit den so genannten Erfrischungstüchlein, die nach wie vor der Tarif-Nr. 3307 zugewiesen werden.

3815.1100/9000 Reaktionsauslöser, Reaktionsbeschleuniger und zubereitete Katalysatoren, anderweit weder genannt noch inbegriffen

Die Tarifnummer 3815.1100/9000 fehlt heute in der Produkte-Positivliste. Problematisch ist dies bei der Einfuhr von 2-Komponentenerzeugnissen:

- Parkettsiegel mit 54 Gew.-% VOC (Tarifnummer 3208. mit VOC-Abgabe)
- Härter mit 85 Gewichts-% VOC (Tarifnummer 3815. ohne VOC-Abgabe)

Bei gleichzeitiger Einfuhr gelangt für beide Komponenten die Tarifnummer 3208. zur Anwendung (mit VOC-Abgabe für beide Komponenten). Bei separater Einfuhr der beiden Komponenten unterliegt die Härterkomponente der Tarifnummer 3815 nicht der VOC-Abgabe. Tarifnummer 3815.1100/9000 ist deshalb in die Produkte-Positivliste aufzunehmen.

(3) Verbesserung der Verständlichkeit

Der Begriff "ex" ist mit einer Fussnote zu Beginn der Stoff- und Produkte-Positivliste zu erklären, da er von Personen, die sich in Zollbelangen nicht auskennen, missverstanden werden könnte als "mit Ausnahme von" oder auch "ehemals". "ex" bedeutet im vorliegenden Zusammenhang jedoch "daraus". Das heisst, der VOC-Abgabe unterliegen nur die explizit genannten Stoffe oder Waren dieser teilweise mehrere Hundert Einzelstoffe umfassenden Tarifnummern.

⁴ BUWAL-Bericht „Anthropogene VOC-Emissionen Schweiz 1998 und 2001“, BUWAL 2003

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Änderungen der Verordnung haben keine Auswirkungen auf den Personal- und Finanzbedarf des Bundes. Auch auf das Aufkommen der Abgabe sind keine spürbaren Auswirkungen zu erwarten.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Änderungen der Verordnung haben (abgesehen von einmaligen Arbeiten) keine Auswirkungen auf den Personal- und Finanzbedarf von Kantonen und Gemeinden. Die Änderungen führen tendenziell zu einer stärkeren Vereinheitlichung des Vollzugs.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auf die Gesamtwirtschaft hat die Verordnungsänderung keine messbaren Auswirkungen. Die betroffenen Branchen dagegen profitieren weitere vier Jahre von der Möglichkeit, sich von der Abgabe zu befreien. Ein ersatzloses Auslaufenlassen dieser Befreiungsmöglichkeit würde einige Unternehmen stark belasten, vor allem Druckereien und Verpackungsdrucker, die chemische Industrie, Branchen mit hohem Bedarf an Farben, Reinigungs- und Lösungsmitteln sowie die Metallentfettung.

4.4 Ökologische Auswirkungen

Nach wie vor ist eine Befreiung an die Voraussetzung deutlicher Minderemissionen geknüpft. Die Wirksamkeit der Abgabe bleibt somit im bisherigen Rahmen erhalten. Da VOC zusammen mit Stickoxiden zur Ozonbildung beiträgt, dient die Lenkungsabgabe letztlich der Gesundheit.