

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2019/333 von Klaus Kirchmayr: «CO2-Kompensation der Gasversorgung BL» 2019/333

vom 23. Juni 2020

1. Text des Postulats

Am 9. Mai 2019 reichte Klaus Kirchmayr die Motion [2019/333](#) «CO2-Kompensation der Gasversorgung BL» ein, welches vom Landrat am 31. Oktober 2019 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Der §34 des kantonalen Energiegesetzes regelt den Betrieb von Gasnetzen im Kanton Basellandschaft. Netzbetreiber von Gasnetzen müssen hierzu mit den Gemeinden Konzessionsverträge abschliessen, um ihr Gas zu den Endverbrauchern liefern zu können. Entsprechend leisten die Netzbetreiber eine Konzessionsabgabe.

Der Kanton BL sollte im Rahmen seiner Energiestrategie nicht den Ausbau von CO2-basierter Energieversorgung fördern. Dies widerspricht dem Zweckartikel des kantonalen Energiegesetzes. Entsprechend sollte auch bei der Gasversorgung unseres Kantons ein Pfad definiert werden, welche eine CO2-neutrale Versorgung mit Gas innert machbarer Frist ermöglicht.

Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, sollte eine CO2-Kompensation im entsprechenden Umfang realisiert werden.

In diesem Sinne wird beantragt:

Der Regierung wird beauftragt das kantonale Energie-Gesetz in §34 so zu ergänzen, dass die Konzessionsabgabe, welche die Gemeinden mit den Gasversorgern abschliessen eine zusätzliche Komponente enthalten, welche den fossilen, nicht CO2-neutralen Gasverbrauch in der entsprechenden Gemeinde zu einem gewissen Prozentsatz CO2 -kompensiert. Dieser Prozentsatz soll bis ins Jahr 2040 auf 100% steigen.

Die Gemeinden müssen den erhaltenen CO2-Kompensationsbetrag in entsprechende Kompensationsprojekte investieren.

Damit Gasbezüger nicht doppelt zur Kasse gebeten werden, soll die CO2-Kompensation via Konzessionsgebühren lediglich im Umfang möglich sein, indem diese nicht durch anderweitigen, übergeordneten Regelungen (z.B. Abgaben/Steuern auf Bundesebene) bereits erfolgt.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

Das vom Postulanten vorgebrachte Anliegen bezieht sich auf § 34 im kantonalen Energiegesetz (EnG BL; SGS 490). Die Bestimmung lautet:

§ 34 Konzession für Gasnetze

¹ Die Gemeinden können mit den Netzbetreibern von Gasnetzen für ihr Gemeindegebiet Konzessionsverträge abschliessen. Für die Konzessionsabgabe gelten das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip.

² Ausgenommen sind Netze, welche unter Bundesaufsicht stehen.

³ Im Streitfall entscheidet der Regierungsrat.

Gemäss der Motion bzw. Postulat soll diese Bestimmung des EnG BL nun dahingehend ergänzt werden, dass eine zusätzliche Abgabekomponente eingeführt wird. Diese soll dazu dienen, die mit dem Verbrauch von fossilem Gas einhergehenden CO₂-Emissionen in der Gemeinde zu Anfang teilweise und dann bis 2040 vollständig zu kompensieren. Die Gemeinden sollen weiter verpflichtet werden, die zusätzliche Abgabekomponente in CO₂-Kompensationsprojekte zu investieren.

2.1. Materielle Beurteilung

Materiell stellt sich die Frage, ob es Verwendungsformen für Erdgas gibt, die nicht bereits von einem übergeordneten klima- und energiepolitischen Instrument auf Bundesebene erfasst sind bzw. bisher noch keiner Abgabe unterliegen. Denn der Postulant betont explizit, dass Gasbezüger durch die Einführung der vorgeschlagenen Abgabe zur CO₂-Kompensation nicht doppelt zur Kasse gebeten werden sollen.

Erdgas wird hauptsächlich als Brennstoff und in geringeren Mengen als Treibstoff verwendet.

Erdgas, das als **Brennstoff** verwendet wird, untersteht nach Art. 29 Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) der CO₂-Abgabe. Sie wird von der Eidgenössischen Zollverwaltung beim Gasimporteure erhoben. Die CO₂-Abgabe wird in der Praxis vom Gasimporteure (z. B. Swissgas) auf die Gastransporteure (z. B. Gasverbund Mittelland) abgewälzt, welche die CO₂-Abgabe wiederum auf die Gasnetzbetreiber abwälzen, welche wiederum diese Abgabe den Endverbrauchern berechnen. Auf Erdgas, das als Brennstoff verwendet wird, bezahlen Endverbraucher heute demnach bereits die CO₂-Abgabe.

Importeure, die Erdgas als **Treibstoff** importieren, wiederum, müssen nach Art. 26 CO₂-Gesetz einen Teil der CO₂-Emissionen, die bei der energetischen Nutzung der Treibstoffe entstehen, kompensieren¹. Dazu können sie eigene Projekte durchführen oder Bescheinigungen erwerben. Die dabei anfallenden Kosten werden über die Treibstoffpreise ebenfalls auf die Endverbraucher überwälzt. Auf Erdgas, das als Treibstoff verwendet wird, bezahlen Endverbraucher heute also bereits die für die CO₂-Kompensation anfallenden Kosten.

Materiell betrachtet, würde die Einführung der von Postulanten gewünschten zusätzlichen Abgabe zur CO₂-Kompensation folglich sowohl bei der Verwendung von Erdgas als Brennstoff als auch bei der Verwendung von Erdgas als Treibstoff zu einer Doppelbelastung der Endverbraucher führen, was der Postulant selbst jedoch bewusst ausschliessen will.

¹ Importeure fossiler Treibstoffe müssen bis ins Jahr 2020 10 % der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr im Inland kompensieren. Kompensationspflichtig sind Importeure von Benzin, Diesel, Erdgas und Kerosin ab einer Schwelle von 1'000 t CO₂.

2.2. Rechtliche Beurteilung

Rechtlich stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die vorgeschlagene Abgabe zur CO₂-Kompensation mit dem Bundesrecht und mit dem kantonalen Recht überhaupt vereinbar wäre.

Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Die Frage der Vereinbarkeit von energie- und klimapolitischen Abgaben auf kantonaler Ebene mit dem Bundesrecht wurde in unterschiedlichen Gutachten² bereits mehrfach untersucht, im Kanton Basel-Landschaft vor ein paar Jahren ganz konkret im Zusammenhang mit der damals geplanten «Einführung einer Energieabgabe zur Finanzierung von Fördermassnahmen im Energiebereich (Änderung des Energiegesetzes Basel-Landschaft)»³.

Relevant ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71), welches sich auf Art. 74 und 89 der Bundesverfassung (SR 101) stützt.

Im Ergänzungsgutachten betreffend Finanzautonomie der Kantone/Gleichbehandlung/Lenkungsabgaben zu Händen der Energiedirektorenkonferenz, kommen die Rechtsanwälte Georg Müller und Stefan Vogel in Bezug auf die CO₂-Abgabe zum Schluss, dass das CO₂-Gesetz und die dazugehörige Verordnung eine abschliessende Regelung des Bundes darstellt, die es den Kantonen nicht erlaubt, zusätzliche Lenkungsabgaben auf Brenn- und Treibstoffe zu erheben (siehe Georg Müller, Stefan Vogel: Ergänzungsgutachten betreffend Finanzautonomie der Kantone/Gleichbehandlung/Lenkungsabgaben, 12. Juli 2013, S. 10).

Diese Einschätzung wird vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) geteilt. Es stellt sich ebenfalls auf den Standpunkt, dass es sich beim CO₂-Gesetz um eine abschliessende Regelung handle, und dass der Kanton keine weitere Abgabe auf Brennstoffe erheben dürfe. Auch wenn nun mit dem Vorstoss die Abgabeerhebung auf die Gemeinden delegiert werde, könne nichts Anderes gelten.

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Abgabe zur CO₂-Kompensation als nicht bundesrechtskonform einzustufen ist.

Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht

§ 34 EnG BL regelt die Konzession für Gasnetze. Konzessionsverträge sind Verträge, die zwischen den Gasnetzbetreibern und den Gemeinden abgeschlossen werden. Ziele dieser Konzessionen sind die Erteilung von Durchleitungsrechten im öffentlichen Grund und die Abgeltung dieser Vorteile durch Konzessionsabgaben. Es handelt sich also um die Zuweisung einer öffentlichen Sache zur Sondernutzung. Das heisst, mit einer Konzession gibt die Gemeinde einem Gasnetzbetreiber die Erlaubnis, die Leitungen über das kommunale Hoheitsgebiet zu leiten. Die Bestimmung ist als Kann-Vorschrift formuliert. Die Gemeinden sind demnach nicht verpflichtet, eine solche Konzession abzuschliessen. Sie können frei wählen, ob sie eine Konzession abschliessen möchten⁴.

Für die Konzessionsabgabe gelten nach dem Gesetzeswortlaut das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll. [Urteil des Bundesgerichts 6B_267/2019 vom 11.12.2019 E. 6.2]. Das Äquivalenzprinzip bestimmt, dass eine

² Gutachten der Rechtsanwälte Vischer AG, Zürich vom 17. Januar 2013; Gutachten der Rechtsanwälte Georg Müller und Stefan Vogel vom 18. Mai 2015; Ergänzungsgutachten von Georg Müller und Stefan Vogel betreffend Finanzautonomie der Kantone/Gleichbehandlung/Lenkungsabgaben, 12. Juli 2013.

³ https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschaeft/geschaeftsliste/2015-juliaugust-287-bis-327/vorlage/2015-289.pdf/@_@download/file/2015-289.pdf

⁴ https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok_geschaeft.php?did=d58f9c800bb64b84852f63b2d4d0b885-332&filename=Vorlage_des_Regierungsrates&v=1&r=PDF&typ=pdf, S. 56

Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. [BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 109]

Selbst wenn das Bundesrecht die Einführung der gewünschten Abgabekomponente zulassen würde, wäre die Bestimmung in § 34 EnG BL nach Ansicht der Regierung wesensfremd. So sind die Gemeinden nicht verpflichtet, eine Konzession abzuschliessen. Dies könnte bei Einführung einer zusätzlichen Abgabekomponente zu unterschiedlichen Belastungen in den einzelnen Gemeinden führen. Darüber hinaus würde eine zusätzliche Komponente in der Konzessionsabgabe dem in § 34 EnG BL statuierten Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip widersprechen.

2.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einführung einer Abgabe zur CO₂-Kompensation für fossilen, nicht CO₂-neutralen Gasverbrauch zu einer Doppelbelastung der Endkundinnen und Endkunden führen würde, was der Postulant selbst jedoch bewusst ausschliessen will. Zudem ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Abgabe zur CO₂-Kompensation als nicht bundesrechtskonform einzustufen ist. Selbst wenn der Kanton die gewünschte Abgabekomponente einführen könnte, wäre die Bestimmung in § 34 EnG BL wesensfremd.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat [2019/333](#) «CO₂-Kompensation der Gasversorgung BL» abzuschreiben.

Liestal, 23. Juni 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich