



23. Oktober 2014

Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung des UVEK über die Abgeltung der Kantone für die Unterstützung des Vollzugs der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (SR 814.018.21)

1 Einleitung und allgemeine Erläuterungen

Rechtliche Grundlage

Gemäss Artikel 4 Absatz 6 der *Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen* (VOCV, SR 814.018) erlässt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Vorschriften über die Abgeltung der Kantone sowie des Fürstentums Liechtenstein für die Unterstützung des Vollzugs. Diese Abgeltungsvorschriften sind in der *Verordnung des UVEK über die Abgeltung der Kantone für die Unterstützung des Vollzugs der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen* geregelt (SR 814.018.21; im Folgenden Abgeltungs-Verordnung genannt).

Die geltende Abgeltungsregelung

Aktuell sehen die geltende Bestimmungen vor, dass sich die jährliche Abgeltung der Kantone für ihre Vollzugsunterstützung bei der Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) aus einer Grundabgeltung pro Abgeltungseinheit und einem Zuschlag zusammensetzt (Artikel 2 Abgeltungs-Verordnung):

- Die jährliche *Grundabgeltung* beträgt insgesamt 1'980'000 Franken für sämtliche Kantone. Die Grundabgeltung wurde im Jahr 1999, im Hinblick auf die Einführung der Abgabe im Jahr 2000, festgelegt und im Juni 2000 erstmals ausgezahlt. Die Grundabgeltung pro Kanton beträgt 150'000 Franken pro Abgeltungseinheit. Die Abgeltungseinheit eines Kantons wurde dabei anhand der Anzahl Beschäftigter pro Kanton im Industrie- und Gewerbesektor bestimmt.
- Für die Jahre 2013 und 2014 wird an die Kantone zudem ein *Zuschlag* zur Grundabgeltung von insgesamt jährlich 496'000 Franken verteilt. Der Verteilungsschlüssel für diesen Zuschlag basiert auf der Anzahl stationärer Anlagen pro Kanton, die nach Artikel 9 VOCV von der VOC-Lenkungsabgabe befreit sind (Zuschlag entspricht 2'000 Franken pro Anlage).

Anpassungsbedarf der geltenden Abgeltungsregelung

Anlässlich der letzten Revision der Abgeltungs-Verordnung (in Kraft getreten am 1. Januar 2013) wurde eine Neu beurteilung der Abgeltung auf Basis des ersten Vollzugsjahres der neuen Befreiungslösung nach Artikel 9 VOCV¹ sowie eine Erhebung des Vollzugsaufwands der Kantone für die VOC-Lenkungsabgabe insgesamt angekündigt. Die Hintergründe sind die Folgenden:

¹ Gemäss Bundesratsbeschluss vom 27. Juni 2012 über die Revision der VOCV wird die Befreiungsmöglichkeit unbefristet weitergeführt und an zusätzliche Anforderungen geknüpft.

- Der Verteilungsschlüssel für die Grundabgeltung wurde im Jahr 1999 festgelegt (nach Anzahl Beschäftigter im Industrie- und Gewerbesektor pro Kanton). Durch den Vollzug der VOCV sind heute besser geeignete Verteilungsschlüssel für die Abgeltung vorhanden.
- Mit dem Inkrafttreten der Regelungen zur neuen Befreiungslösung nach Artikel 9 VOCV ist der Vollzugsaufwand für die kantonalen Luftreinhaltefachstellen höher geworden (Beurteilung der Massnahmenpläne, Feststellung der Erfüllung der Anforderungen an beste verfügbare Technik BvT, Umsetzung der Massnahmen). Besonders in den ersten Vollzugsjahren 2013 und 2014 wurde von einem deutlich höheren Vollzugsaufwand ausgegangen. Mit dem zusätzlichen Zuschlag von 2'000 Franken pro Anlage wurde diesem Mehraufwand Rechnung getragen. Der durchschnittliche Vollzugsaufwand für die Überprüfung der Umsetzung der Massnahmenpläne und deren Aktualisierung ab 2015 wird hingegen weniger hoch sein.
- Mit der Revision der VOCV per 1. Januar 2013 untersteht Styrol nicht mehr der VOC-Lenkungsabgabe. Durch den Wegfall der VOC-Bilanzen von Styrol (ca. 7 % der VOC-Bilanzen in 2012) verringert sich der Vollzugsaufwand der betroffenen Kantone.

Vollzugsaufwandserhebung und Evaluierung des aktuellen Abgeltungssystems

Ziel der Neuberechnung der Höhe der jährlichen Abgeltung sowie deren Verteilung auf die Kantone ist, den Aufwand der Kantone für den Vollzug der VOCV bestmöglich abzubilden. Zu diesem Zweck wurde bei den kantonalen Luftreinhaltefachstellen eine schriftliche Befragung durchgeführt, um insbesondere die beiden folgenden Aspekte zu ermitteln:

- Aufwand der kantonalen Fachbehörden im Vollzug der VOCV für mehrere Perioden mit unterschiedlicher Vollzugsintensität und
- wichtigste messbare Kriterien, die den Vollzugsaufwand bestimmen.

Auf Basis der Antworten auf diese Befragungen, Interviews mit einem VOC-Experten und internen Analysen wurde ein Vorschlag für die *Höhe* der jährlichen Abgeltung *insgesamt* sowie verschiedene Varianten für die *Verteilung* der Abgeltung auf die Kantone erarbeitet.

Im Hinblick auf die *Verteilung* wurde eigens eine Arbeitsgruppe „Kantonsentschädigung 2015ff“ gebildet.² Die verschiedenen Varianten zur Verteilung wurden zusammen mit der Arbeitsgruppe diskutiert (insbesondere auch die wichtigsten messbaren Kriterien für den Vollzugsaufwand) und weiterentwickelt.

2 Ergebnisse aus der Anhörung

Insgesamt sind im Rahmen der Anhörung 26 Stellungnahmen eingegangen. Zehn Kantone (AG, AR, BE, GL, GR, LU, SH, SZ, TG, TI) und das Fürstentum Liechtenstein stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu. Acht Kantone (AI, FR, NE, NW, OW, SG, VD, ZH) und der Cercl'Air stimmen der Vorlage mit Änderungsanträgen zu. Vier Stellungnahmen (BL/BS, SO, UR, VS) äussern sich weder zustimmend noch ablehnend, fordern aber die Berücksichtigung verschiedener Anträge. Zwei Kantone (GE, JU) lehnen die Vorlage dezidiert ab und stellen Anträge.

Nachfolgend werden die wichtigsten Anträge sowie deren Berücksichtigung in der Vorlage dargestellt.

² Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wurde auf die Vertretung jener kantonalen Fachbehörden mit gewichtiger Anzahl VOC-Betriebe und VOCV-Vollzugserfahrung (z.B. beide Basel, Wallis, Aargau) sowie der Vertretung der wichtigsten Gremien im Zusammenhang mit der VOC-Lenkungsabgabe (Fachkommission für die VOC-Lenkungsabgabe, Cercl'Air Arbeitsgruppe VOC-Emissionen) geachtet.

Kriterien für die Verteilung: Anzahl VOC-Bilanzen, Anzahl und Komplexität von Art. 9-Betrieben

Gemischt sind die Stellungnahmen bzgl. der Kriterien, die der Berechnung der Abgeltung zugrunde liegen. Mehrere Stellungnahmen begrüssen explizit die vorgesehenen Verteilungskriterien. Zwei Kantone mit einer relativ hohen Anzahl von Art. 9-Betrieben³ in der Chemie- und Pharmabranche beantragen eine höhere Abgeltung und eine stärkere Gewichtung von Art. 9-Betrieben. Andere Kantone kritisieren hingegen die zu starke Gewichtung von Art. 9-Betrieben.

Grundsätzlich wird dem Mehraufwand durch Art. 9-Betriebe mit einer deutlich stärkeren Gewichtung Rechnung getragen. Dem zunehmenden Vollzugsaufwand aufgrund der zunehmenden Komplexität bei grossen Betrieben (gemessen am VOC-Einkauf) und abhängig von der Branche (insbesondere Chemie, Pharma-, Aromen- und Riechstoff-Herstellung) wird über den Komplexitätszuschlag bereits Rechnung getragen. Insgesamt ist knapp die Hälfte der jährlichen Abgeltung für den zusätzlichen Aufwand von Art. 9-Betrieben vorgesehen.

Angesichts der breiten Zustimmung zur Vorlage werden die Kriterien und die Verteilung auf die Kantone wie vorgesehen beibehalten. Zudem stehen sich die kritischen Stellungnahmen zum Verteilungsschlüssel diametral gegenüber.

Abgeltungsbetrag und Fixierung jährliche Abgeltung

Zwei Kantone beantragen eine insgesamt höhere jährliche Abgeltung begründet durch den höheren Vollzugsaufwand durch die neue Befreiungslösung nach Artikel 9 VOCV seit 2013. Mit dem Inkrafttreten der Regelungen zur neuen Befreiungslösung nach Artikel 9 VOCV ist der Vollzugsaufwand für die kantonalen Luftreinhaltefachstellen höher geworden (Beurteilung der Massnahmenpläne, Feststellung der Erfüllung der Anforderungen an beste verfügbare Technik BvT, Umsetzung der Massnahmen). Besonders in den ersten Vollzugsjahren 2013 und 2014 wurde von einem deutlich höheren Vollzugsaufwand ausgegangen, der mit einem zusätzlichen Zuschlag abgegolten wurde. Der durchschnittliche Vollzugsaufwand für die Überprüfung der Umsetzung der Massnahmenpläne und deren Aktualisierung ab 2015, wird hingegen weniger hoch sein. Es wäre daher nicht gerechtfertigt, die jährliche Abgeltung auf dem Niveau der Jahre 2013/2014 zu halten. Zusätzlich senkt der Wegfall von VOC-Bilanzen von Styrol den Aufwand. Die Erhebung des Vollzugsaufwands bei den kantonalen Fachstellen hat schliesslich zur Festlegung der vorgesehenen jährlichen Abgeltung geführt, d.h. die Angaben beruhen auf den von den kantonalen Fachstellen gesamthaft gemachten Angaben.

In drei Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass eine Fixierung der gesamten jährlichen Abgeltung nicht dem Grundsatz einer aufwandgerechten Entschädigung entspricht (zusätzlicher Vollzugsaufwand z.B. durch einen zusätzlichen Art. 9-Betrieb in einem Kanton, würde zu Lasten anderer Kantone gehen). Dieses Anliegen ist berechtigt und wird in der Vorlage korrigiert. Die jährliche Abgeltung wird aus Artikel 2 Absatz 1 gestrichen. Damit ändert sich die gesamte jährliche Abgeltung im Falle einer Anpassung des Anhangs.

Sockelbeitrag

Sechs Kantone stellen den Antrag für einen Sockelbeitrag, der einen Grundaufwand zur Know-how-Pflege im Bereich VOC – unabhängig von der Betreuung von VOC-Bilanzen und der Anzahl von Art. 9-Betrieben – abgeltet soll. Das Anliegen eines Sockelbeitrags wird nicht berücksichtigt. Zum einen betrifft die Know-how-Pflege nicht unmittelbar den Vollzug der VOCV, denn bereits der Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung LRV erfordert ein Grundwissen im Bereich VOC. Zum anderen können Anfragen zur VOCV zur Entlastung kleiner Kantone an den Bund weitergeleitet werden. Eine pauschale Vergütung über einen pauschalen Sockelbeitrag oder über Kriterien, die in keinem Verhältnis zum Vollzugsaufwand der Kantone stehen, würden nicht dem Ziel einer verbesserten Verteilung nach effektivem Vollzugsaufwand entsprechen.

³ Anzahl Betreiber mit stationären Anlagen, die nach Artikel 9 VOCV von der Abgabe befreite VOC verwenden

Berücksichtigung neue Art. 9-Betriebe und Anpassung des Anhangs

Die regelmässige Prüfung der Abgeltung im Rahmen von Artikel 3 Absatz 2 wird von mehreren Kantonen begrüsst. In vier Stellungnahmen wird allerdings eine frühere Anpassung bei zusätzlichen Art. 9-Betrieben bzw. eine Erhöhung der vorgesehenen Frequenz von fünf Jahren für Anpassungen beantragt. Das Anliegen wird durch eine flexiblere Formulierung von Artikel 3 Absatz 2 berücksichtigt. Der Anhang wird angepasst, wenn sich der Vollzugaufwand der Kantone wesentlich verändert hat (beispielsweise wenn sich die Anzahl der Art. 9-Betriebe wesentlich erhöht).

Weitere Anträge und Änderungen

In zwei Fällen wurde darauf hingewiesen, dass je ein bilanzierender Betrieb vorliegt, der bislang unberücksichtigt blieb. In einem Fall hat sich dieser Hinweis bestätigt. Der Betrieb wird neu in der Berechnung der jährlichen Abgeltung berücksichtigt. Die jährliche Abgeltung wird gesamthaft entsprechend erhöht. Im anderen Fall konnte dieser Hinweis nicht bestätigt werden. Bei einem Kanton hat sich die Datenbasis hinsichtlich der berücksichtigten Art. 9-Betriebe nach Start der Anhörung geändert. Die jährliche Abgeltung für diesen Kanton wird um diesen Betrieb nach oben korrigiert und die jährliche Abgeltung gesamthaft entsprechend erhöht.

Ein Kanton erachtet die Zeitspanne zwischen der Anhörung und dem geplanten Inkrafttreten per 1. Januar 2015 im Hinblick auf den kantonalen Budgetprozess als zu knapp bemessen und beantragt die Verschiebung des Inkrafttretens auf 1. Januar 2016. Die Ankündigung zur Revision der Abgeltungsverordnung erfolgte bereits Ende 2013 im Rahmen der Vollzugaufwanderhebung bei den Kantonen. Die Kantone wurden später im Rahmen verschiedener Gremien (Cerc'l'Air Arbeitsgruppe VOC-Emissionen, Fachkommission für die VOC-Lenkungsabgabe, Fachstellenleiterkonferenz, KVV-Ost, KVV-Mitgliederversammlung) in der ersten Jahreshälfte 2014 über die Vorlage informiert. Dem Anliegen zur einjährigen Verschiebung wird aus diesem Grund nicht nachgegangen.

Ein Kanton stellt den Antrag, als Datenbasis das Jahr 2013 (statt 2012) heranzuziehen. Die Vorlage basiert bereits zum Teil auf dem Jahr 2013: Art. 9-Betriebe werden bereits in der aktuellen Berechnung auf die Daten aus dem Jahr 2013 gestützt. Für die Anzahl der VOC-Bilanzen wird hingegen das Jahr 2012 herangezogen, da die Daten für das Jahr 2013 noch nicht vollumfänglich vorliegen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 2 Absatz 1

Die Höhe der jährlichen Abgeltung beträgt insgesamt 1'926'000 Franken. Dieser Betrag basiert auf den Angaben zum personellen Aufwand in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)⁴ aus der Umfrage bei den kantonalen Fachbehörden für die folgenden Perioden:

- Jahr 2012,
- Jahr 2013 und
- Durchschnittswert für die Jahre vor der Revision der VOCV per 2013.

Aus diesen Angaben wurde der *erwartete durchschnittliche Vollzugaufwand aller Kantone* ab 2015 (in VZÄ) gemäss der folgenden Formel berechnet:

$$\frac{(\text{Aufwand vor Revision} \cdot 3 + \text{Aufwand 2012} + \text{Aufwand 2013})}{5}$$

5

Das Resultat dieser Berechnung wurde mit einem repräsentativen Kostensatz für eine Vollzeitstelle multipliziert (180'000 Franken). Auf Basis dieser Berechnung und nach kleinen Korrekturen nach der

⁴ Externe Aufträge zum Vollzug wurden in der Berechnung mitberücksichtigt.

Anhörung, resultiert ein aufgerundeter Wert von 1'926'000 Franken für die Höhe der gesamten jährlichen Abgeltung.

Artikel 2 Absatz 2

Die Verteilung der jährlichen Abgeltung auf die Kantone berechnet sich anhand der wichtigsten messbaren Kriterien, die den Aufwand zum Vollzug der VOCV in den Kantonen bestimmen:

- (1) Anzahl der VOC-Bilanzen nach Artikel 10 VOCV, welche der Kanton überprüft,
- (2) Anzahl Betreiber mit stationären Anlagen, die nach Artikel 9 VOCV von der Abgabe befreite VOC verwenden (Art. 9-Betriebe), und
- (3) Komplexität der Art. 9-Betriebe (gemessen an der Branche und dem jährlichen VOC-Einkauf als Indikator für die Betriebsgrösse).

Diese Kriterien wurden auf Basis der Ergebnisse aus der Befragung der Kantone und der Einschätzungen der VOC-Fachexperten in der Arbeitsgruppe identifiziert.⁵

Für die Berechnung der *Anteile der Kantone* wurde die folgende Berechnungsformel herangezogen:

$$x + 4 \cdot y + \text{Komplexitätszuschlag}$$

mit x als der Anzahl VOC-Bilanzen⁶ und y als der Anzahl Art. 9-Betriebe⁷. Mit der unterschiedlichen Gewichtung der VOC-Bilanzen und der Art. 9-Betriebe wird berücksichtigt, dass die Betreuung von Art. 9-Betrieben zu einem deutlich höheren Vollzugaufwand führt (z.B. ist eine Betriebsbesichtigung erforderlich, um die Erfüllung der BvT-Anforderungen bzw. das Erreichen dieser Anforderungen mit den geplanten Massnahmen zu überprüfen).

Die Anzahl Art. 9-Betriebe trägt dem tatsächlichen Vollzugaufwand sehr unterschiedlich Rechnung. Je nach Branche und Betriebsgrösse variiert der Vollzugaufwand dieser Betriebe stark. Zu diesem Zweck wird die Verteilung um einen *Komplexitätszuschlag* bei Art. 9-Betrieben ergänzt. Dieser Zuschlag weist den y Art. 9-Betrieben im Kanton jeweils nach Branche und nach Grössenklasse (Grösse gemessen am VOC-Einkauf) einen Wert zu. Diese beiden Werte wurden dann für den Art. 9-Betrieb i multipliziert und über den Kanton aufsummiert:

$$\sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$$

a_i ist dabei der Branchenfaktor und b_i der Betriebsgrössenfaktor⁸ mit folgenden möglichen Werten:

Branche	Wert	Betriebsgrösse (VOC-Einkauf in t/Jahr)	Wert
Chemie, Pharma-, Aromen- und Riechstoff-Herstellung	4.0	VOC-Einkauf < 1'000 t/a	0.2
Verpackungsdruck (inklusive Lackieren, Kaschieren und Laminieren)	3.2	1'000 t/a ≤ VOC-Einkauf < 10'000 t/a	0.6
Farben-, Lack- und Bindemittel-Herstellung	2.8	VOC-Einkauf ≥ 10'000 t/a	1.8
Sonstige Branchen	2.4		

Mit der multiplikativen Verknüpfung dieser beiden Werte wurden bei diesem Zuschlag komplexe Betriebe nach Branche und Grösse angemessen berücksichtigt.

⁵ Das Kriterium „Anzahl Anlagen (mit nach Artikel 9 befreiten VOC)“ konnte nicht verwendet werden, da der Anlagebegriff in den Kantonen sehr unterschiedlich interpretiert wird.

⁶ Datenbasis ist die Anzahl VOC-Bilanzen im Kanton im Jahr 2012. Abgezogen werden die Styrol-Bilanzen, da Styrol seit 1. Januar 2013 nicht mehr der Lenkungsabgabe unterstellt ist.

⁷ Datenbasis sind die Anzahl Betreiber von stationären Anlagen, deren Gesuche um Genehmigung ihrer Massnahmenpläne bzw. Gesuche um Feststellung der Erfüllung der Anforderungen im Jahr 2013 von der Oberzolldirektion gutgeheissen wurden. Nicht genehmigte Gesuche, Unternehmensschliessungen und zurückgezogene Gesuche im Jahr 2013 werden mit der Abgeltung im Jahr 2013 bzw. 2014 berücksichtigt und sind für die Abgeltung ab 2015 nicht relevant.

⁸ Datenbasis für die Betriebsgrösse ist der VOC-Einkauf in t/Jahr gemäss Ziffer 11 der VOC-Bilanzen im Jahr 2012.

Für die jährliche Abgeltung der Kantone wurde die gesamte Abgeltung von 1'926'000 Franken gemäss ihren prozentuellen Anteilen verteilt und auf 1'000 Franken gerundet (siehe Beilage für die detaillierte Darstellung der Berechnung).⁹

Artikel 3

Die jährliche Abgeltung in Franken pro Kanton sowie für das Fürstentum Liechtenstein ist im Anhang aufgeführt.

Die Datenbasis für die Berechnung wird sich im Laufe der Zeit wahrscheinlich verändern (z.B. neue Art. 9-Betriebe, Veränderung in der Anzahl von VOC-Bilanzen). Um diese Veränderungen zu berücksichtigen, soll die Datenbasis regelmässig überprüft werden. Wenn sich der Vollzugaufwand der Kantone wesentlich verändert hat, dann soll der Anhang angepasst werden (z.B. bei wesentlicher Erhöhung der Anzahl von Art. 9-Betrieben).

⁹ Abgerundet bei <500 Franken; aufgerundet wenn >500 Franken.



Beilage: Berechnung zur Verteilung der jährlichen Abgeltung an die Kantone und an das Fürstentum Liechtenstein

Kanton	VOC-Bilanzen (ohne Styrol)	Art. 9-Betriebe		Komplexitätszuschlag	Total	Jährliche Abgeltung
	[Anzahl=Punkte]	[Anzahl]	[Punkte]	[Punkte]	[Punkte]	[Franken]
	x	y	$4 \cdot y$	$\sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$	$x + 4 \cdot y + \sum_{i=1}^y a_i \cdot b_i$	
AG	76	18	72	26	174	262'000
AI	1	0	0	0	1	2'000
AR	8	0	0	0	8	12'000
BE	83	6	24	6	113	170'000
BL	52	12	48	24	124	187'000
BS	10	6	24	27	61	92'000
FL	4	0	0	0	4	6'000
FR	17	2	8	1	26	39'000
GE	14	3	12	5	31	47'000
GL	7	2	8	3	18	27'000
GR	5	0	0	0	5	8'000
JU	19	0	0	0	19	29'000
LU	39	3	12	2	53	79'000
NE	55	0	0	0	55	83'000
NW	3	0	0	0	3	5'000
OW	4	1	4	0	8	13'000
SG	63	11	44	10	117	176'000
SH	13	2	8	3	24	36'000
SO	32	4	16	6	54	81'000
SZ	9	1	4	0	13	20'000
TG	30	2	8	3	41	61'000
TI	21	7	28	14	63	95'000
UR	5	0	0	0	5	8'000
VD	44	1	4	1	49	73'000
VS	19	9	36	30	85	127'000
ZG	6	3	12	2	20	30'000
ZH	74	6	24	7	105	158'000
Total	713	99	396	169	1278	1'926'000

Referenz/Aktenzeichen: L271-1542