



Bern, [DATUM]

Ethanolpflichtlagerverordnung

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt

1. Ausgangslage	2
1.1. Liberalisierung des Ethanolmarktes	2
1.2. Bedeutung von Ethanol für die wirtschaftliche Landesversorgung.....	2
1.3. Sicherstellung der Versorgung während der Covid-19-Pandemie	3
1.4. Option Weiterführung Sicherstellungsvertrag	4
2. Grundzüge der Vorlage.....	4
2.1. System der Pflichtlagerhaltung	4
2.2. Einsatz von Pflichtlagern.....	6
2.3. Optionales Einrichten eines Garantiefonds	7
2.4. Einführung der Pflichtlagerhaltung von Ethanol.....	8
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
4. Auswirkungen	12
4.1. Auswirkungen auf den Bund	12
4.2. Auswirkungen auf die Kantone.....	12
4.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	13
4.4. Auswirkungen auf die Gesellschaft	14
4.5. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht.....	14

1. Ausgangslage

1.1. Liberalisierung des Ethanolmarktes

Auf den 1. Januar 2017 hatte der Bundesrat die für die Privatisierung der Alcosuisse notwendige Teilrevision des Alkoholrechts in Kraft gesetzt. Die Alcosuisse war früher als Profitcenter in die Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) eingegliedert. Der Bundesrat erteilte den Zuschlag, die Alcosuisse Mitte 2018 an die Thommen-Furler AG zu verkaufen. Bis zum Inkrafttreten der Liberalisierung des Ethanolmarktes am 1. Januar 2019 blieb das Monopol für die Einfuhr von Ethanol unverändert bestehen.

Per 1. Januar 2019 entfiel mit dem revidierten Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz; SR 680) das Einfuhrmonopol des Bundes für gebranntes Wasser (> 80 % Vol.). Die Alcosuisse unterhielt bis Ende 2018 ein Lager an Ethanol (im Folgenden auch Ethylalkohol genannt) für rund drei Monate des inländischen Normalbedarfs, um einen zeitnahen Vertrieb sicherzustellen und Schwankungen im Verkauf abzufedern. Mit dem Verkauf und der Privatisierung der Alcosuisse wurde dieses Lager aufgelöst.

1.2. Bedeutung von Ethanol für die wirtschaftliche Landesversorgung

Die Pharmaindustrie verwendet Ethanol bei der Produktion von Medikamenten und Desinfektionsmitteln. Es wird unter anderem als Lösungsmittel, bei der Extraktion und als Trägerlösung verwendet. Ebenfalls benötigt wird Ethanol in der Qualitätskontrolle und bei allen Analyseschritten sowie für die Reinigungsprozesse der Anlagen. Ethanol ist in der Arzneimittelherstellung nicht substituierbar, da dessen Verwendung in den Registrierungsdocumentationen festgehalten wird und damit durch die Prozesse festgeschrieben und bindend ist. Bei fehlendem Ethanol muss die Herstellung von Arzneimitteln eingestellt werden. Zur Herstellung von Desinfektionsmitteln ist Ethanol vor allem auch in einem Pandemiefall unentbehrlich. Alkoholische Desinfektionsmittel werden aus einem Gemisch von Ethanol (70 %) und Hilfsstoffen hergestellt. Für die wirtschaftliche Landesversorgung gilt Ethanol deshalb als lebenswichtiges Gut. Im Normalfall (keine Pandemie) werden jährlich etwa 2500 Tonnen in die Schweiz importiertes Ethanol zu Desinfektionsmitteln weiterverarbeitet. Zudem werden gebrauchsfertige Desinfektionsmittel in die Schweiz eingeführt.

In der Lebensmittelindustrie dient Ethanol als Rohstoff für die Herstellung und Verdünnung von Aromen und Essenzen sowie zur Herstellung von Speiseessig. Ethanol wird bei Lebensmitteln direkt als Zutat, zur Konservierung oder als auch

als Trennmittel verwendet. Indirekt kommt Ethanol mit Lebensmitteln in Berührung, wenn es als Reinigungs- oder Desinfektionsmittel für die Produktion und/oder Verpackung eingesetzt wird. In der chemischen Industrie ist es aufgrund seiner Eigenschaften eines der bedeutendsten Lösungsmittel und wird als Ausgangsstoff für viele Chemikalien verwendet.

1.3. Sicherstellung der Versorgung während der Covid-19-Pandemie

Kurz nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 wurde Ethanol in der Schweiz knapp. Die Anmeldestelle Chemikalien (gemeinsame Anlauf- und Verfügungsstelle für Chemikalien des Bundesamtes für Umwelt, des Bundesamtes für Gesundheit und des Staatssekretariats für Wirtschaft) hat aus diesem Grund am 28. Februar 2020 basierend auf Artikel 30 der Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Umgang mit Biozidprodukten (Biozidprodukteverordnung; SR 813.12) eine Ausnahmezulassung für alkoholische Desinfektionsmittel erlassen, um damit Engpässen in der Versorgung der Bevölkerung und des Gesundheitswesens während der Covid-19-Krise entgegenzuwirken. Dadurch war es möglich, dass lokal hergestelltes Ethanol aus Wein, Schnaps oder Obst zur Herstellung von Desinfektionsmitteln verwendet wurde. Diese Waren durften nicht im Gesundheitswesen verwendet werden. Die Ausnahmegenehmigung wurde infolge der Notsituation erteilt und war befristet bis Ende August 2020 gültig. Der Abverkauf dieser auf lokal hergestelltem Ethanol basierenden Desinfektionsmitteln wurde bis Ende Februar 2021 ermöglicht. Solche Desinfektionsmittel dürfen jedoch nicht verwendet werden für die medizinische und chirurgische Händedesinfektion im Gesundheitswesen. Damit dies möglich wäre, müsste die Qualität des lokal hergestellten Ethanols dauerhaft verbessert werden, so dass ein Antrag für die Aufnahme in die Liste der Wirkstofflieferanten für Desinfektionsmittel Aussicht auf Erfolg haben kann. Gewisse inländische Unternehmen überlegen sich derzeit, kleinere Produktionskapazitäten aufzubauen, um solches hochwertiges Ethanol herzustellen. Eine im Inland erfolgte Herstellung von Ethanol wird aber die Importe von qualitativ hochstehendem Ethanol in jedem Fall höchstens zu einem kleinen Teil ersetzen können. Grundsätzlich kann Ethanol aus über 100 Ländern importiert werden. In den letzten Jahren kam ein Grossteil der importierten Mengen aus Ländern in Asien, Europa und Südamerika. Der Umfang der Vorräte belief sich bis Ende 2018 auf ungefähr drei Monate des damaligen Normalbedarfs (8'000 bis 10'000 Tonnen). Es wird davon ausgegangen, dass sich der Bedarf an Ethanol ab 2021 auf einem höheren Niveau als vor der Coronakrise einpendeln wird. Deshalb ist eine Bevorratung im Umfang von ungefähr drei Monaten des Normalbedarfs angezeigt.

Um für den weiteren Verlauf der Covid-19-Pandemie eine gewisse Menge Ethanol insbesondere zur Herstellung von Desinfektionsmitteln sicherzustellen, hat das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) im Oktober 2020 mit einem privaten Unternehmen als Übergangslösung einen Sicherstellungsvertrag im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung über die wirtschaftliche Lan-

desversorgung (VWLV; SR 531.11) abgeschlossen. Damit soll die Versorgung des Landes mit ausreichend Ethanol kurzfristig gewährleistet werden, um bei einer rasant ansteigenden Nachfrage – insbesondere infolge der Covid-19-Pandemie – die Herstellung von Desinfektionsmitteln und die Versorgung der Pharmaindustrie sicherzustellen. Mit der Übergangslösung werden 6'000 Tonnen Ethanol aufgebaut. Der Bund übernimmt bis Ende 2021 die Lagerhaltungskosten und deckt gegebenenfalls Wertverluste. Das Kostendach für die Lagerhaltung im Rahmen dieser Übergangslösung beträgt CHF 465'000 pro Jahr.

Der Bundesrat beabsichtigt, diesen Sicherstellungsvertrag ab 2022 durch eine Pflichtlagerhaltung von Ethanol gemäss Artikel 7ff. des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016 (LVG; SR 531) abzulösen.

1.4. Option Weiterführung Sicherstellungsvertrag

Anstelle der Einführung einer Pflichtlagerhaltung gemäss Artikel 7ff. LVG, wäre eine Verlängerung respektive Neuausschreibung des Sicherstellungsvertrags eine Option, um die Versorgung des Landes mit Ethanol sicherzustellen.

Nach Artikel 10 Absatz 2 VWLV kann das BWL durch den Abschluss von Vereinbarungen mit Herstellungs-, Lagerhaltungs- und Dienstleistungsunternehmen (Sicherstellungsvertrag) dafür sorgen, dass eine ausreichende Vorratshaltung gewährleistet wird.

Die Vorteile dieser Option liegen in der Verminderung der administrativen Aufwände beim Bund. Die Kosten und der administrative Aufwand für die Wirtschaft würde wegfallen. Nachteilig sind die höheren finanziellen Aufwendungen für den Bund, da dieser die direkten Kosten der Lagerhaltung und das Risiko von Preisfluktuationen tragen würde.

Diese Option würde jedoch eine Abkehr vom System der Pflichtlagerhaltung bedeuten und damit in Widerspruch zum gesetzlich verankerten Grundsatz stehen, wonach die wirtschaftliche Landesversorgung eine Aufgabe der Wirtschaft ist (vgl. Art. 3 Abs. 1 LVG; SR 531).

2. Grundzüge der Vorlage

2.1. System der Pflichtlagerhaltung

Der Auftrag der wirtschaftlichen Landesversorgung ist in Artikel 102 der Bundesverfassung (BV; SR 101) festgehalten: Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall macht-

politischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag.

Die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und damit auch die Vorratshaltung solcher Waren ist eine Aufgabe der Wirtschaft (Art. 3 Abs. 1 LVG). Kann die Wirtschaft diese Aufgabe nicht mehr allein bewältigen, so wird sie in ihren Bemühungen durch den Bund unterstützt. Das Landesversorgungsgesetz sieht vor, dass der Bundesrat bestimmte lebenswichtige Güter der Vorratshaltung unterstellen kann. Diese Pflichtlagerhaltung ist ein wichtiges Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die Grundlagen für die Pflichtlagerhaltung sind im Landesversorgungsgesetz sowie in den darauf gestützten Verordnungen festgehalten. Der Bundesrat schreibt vor, von ihm als lebenswichtig bezeichnete Güter vorrätig zu halten. Damit begründet er die Pflichtlagerhaltung. Dieser unterstehen heute gewisse Nahrungs- und Futtermittel, Energieträger, Arzneimittel sowie Dünger. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) legt für jedes Gut fest, wie lange die Vorräte den durchschnittlichen Bedarf der Schweizer Bevölkerung zu decken haben. Für diejenigen Güter, für welche die Angabe einer Zeitdauer für das Festlegen der Bedarfsdeckung nicht geeignet ist, definiert es die Mengen, die an Lager zu legen sind. Die Pflichtlager werden nicht vom Bund, sondern von privaten Unternehmen gehalten und verwaltet und sind in deren Eigentum. Unternehmen, die eine Mindestmenge an der Lagerpflicht unterstehenden Waren importieren oder zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringen, müssen Pflichtlager halten. Die Waren verbleiben in den üblichen Distributionskanälen und können somit einfacher umgeschlagen werden. Zudem sind sie im Verteilnetz eingebettet und können bei Bedarf rasch vertrieben werden. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) schliesst mit den betroffenen Unternehmen einen Pflichtlagervertrag ab.

Neben der ordentlichen Pflichtlagerhaltung verfügt der Bund über das Instrument der ergänzenden Pflichtlagerhaltung. Dabei vereinbart das BWL mit geeigneten Privatunternehmen im gegenseitigen Einvernehmen die Haltung von Pflichtlagern. Die ergänzende Pflichtlagerhaltung kommt zur Anwendung, wenn lebenswichtige Waren vorrätig gehalten werden sollen, für die im Normalfall nur eine geringe Nachfrage besteht oder die nur von wenigen Marktteilnehmern angeboten werden. Sie setzt jedoch die Bereitschaft privater Unternehmen voraus, auf freiwilliger Basis einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen und im vereinbarten Umfang Vorräte anzulegen. Heute bestehen ergänzende Pflichtlager an gewissen Arzneimitteln, Medizinprodukten, Kunststoffgranulaten für die Verpackungsindustrie sowie Uran-Brennelementen.

Die Finanzierung der Pflichtlagerwaren ist grundsätzlich eine privatwirtschaftliche Aufgabe. Der Bund unterstützt allerdings die Unternehmen, indem er den kreditgebenden Banken Bundesgarantien für Pflichtlagerdarlehen gewährt (Art. 20 LVG). Damit erhält der Lagerhalter die Möglichkeit, gegen Ausstellung eines Ei-

genwechsels bei einer Bank einen Kredit zu einem niedrigen Zinssatz (entspricht dem LIBOR bzw. spätestens ab 2022 dem SARON) zu beziehen. Die Höhe der Bundesgarantien richtet sich grundsätzlich nach dem Wert der Pflichtlagerwaren. Der garantierte Bankkredit darf jedoch maximal 90 Prozent des massgebenden Warenwerts des Pflichtlagers betragen. Da ausschliesslich handelsübliche Waren an Pflichtlager gelegt werden dürfen, ist sichergestellt, dass nur Garantien geleistet werden, für die auch ein entsprechender realisierbarer Gegenwert vorhanden ist. Unternehmen können zudem auf Pflichtlagern zusätzliche steuerliche Abschreibungen vornehmen.

2.2. Einsatz von Pflichtlagern

Pflichtlager können im Falle schwerer Mangellagen, welcher die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, freigegeben werden. Damit sollen Versorgungseinbrüche bei den lebenswichtigsten Gütern verhindert oder zumindest abgeschwächt werden. Die Freigabe von Pflichtlagerbeständen kann rasch erfolgen und stellt im Vergleich mit den meisten anderen Instrumenten der Landesversorgung, wie zum Beispiel der Kontingentierung oder Rationierung, einen wesentlich milderen Markteingriff dar.

Der Bundesrat hat die Kompetenz zur Freigabe von Pflichtlagern an das WBF delegiert. Bei einer sich abzeichnenden Störung der Versorgung mit einem lebenswichtigen Produkt führt die wirtschaftliche Landesversorgung eine Lageanalyse durch. Dabei arbeitet sie je nach Situation mit Branchenverbänden, Handelsorganisationen, Importeuren und Inlandproduzenten zusammen. Aufgrund der Ergebnisse der Lageanalyse wird entschieden, ob eine Pflichtlagerfreigabe angezeigt ist.

Das BWL kann zur Überbrückung kurzfristiger Versorgungsengpässe eine vorübergehende Unterschreitung der Pflichtlagermenge um höchstens 20 Prozent in eigener Kompetenz zulassen. Falls in grösserem Umfang Pflichtlager benötigt werden, beantragt der Delegierte der wirtschaftlichen Landesversorgung dem WBF, die benötigten Waren aus den Pflichtlagerbeständen freizugeben.

Das WBF beschliesst eine Pflichtlagerfreigabe mittels Verordnung. Pflichtlagerhalter, die über zu wenig freie Betriebsvorräte verfügen, können beim zuständigen Fachbereich der wirtschaftlichen Landesversorgung ein Gesuch um Bezug von Pflichtlagerwaren stellen. Der Fachbereich verfügt die freizugebende Menge pro Pflichtlagerhalter sowie die Dauer der Freigabe, während der die Menge bezogen werden kann. Nach Beendigung der Mangellage wird die Verordnung auf Antrag der wirtschaftlichen Landesversorgung wieder aufgehoben.

2.3. Optionales Einrichten eines Garantiefonds

Im Rahmen der Pflichtlagerhaltung haben betroffene Wirtschaftszweige die Möglichkeit, auf der Grundlage von Artikel 16 des Landesversorgungsgesetzes privatrechtliche Garantiefonds einzurichten. Diese werden aus Beiträgen gespeist, welche beim Import oder beim erstmaligen im Inland erfolgten Inverkehrbringen von Pflichtlagerwaren erhoben werden. Die Mittel der Garantiefonds dienen einerseits der Deckung der Lagerkosten und andererseits dem Ausgleich von Preisschwankungen auf Pflichtlagerwaren.

Falls künftig auch die Pflichtlagerhaltung von Ethanol mittels Garantiefond finanziert werden soll, ist dies selbstverständlich möglich. Voraussetzung dafür ist, dass der Wirtschaftszweig eine private Trägerschaft gründet, welche mit der Führung des Garantiefonds als zweckgebundenes, privates Sondervermögen betraut wird. In den Statuten dieser Trägerschaft ist festzuhalten, nach welchen Grundsätzen die Beiträge erhoben und die Vergütungen an die Pflichtlagerhalter ausgerichtet werden. Die Bildung und Verwaltung eines Garantiefonds sowie die Statuten der privaten Trägerschaft bedürfen der Genehmigung des WBF. Dieses System funktioniert jedoch nur, wenn alle Lagerpflichtigen einbezogen sind.

Die Wirtschaftsbranche entscheidet selbst darüber, ob sie einen Garantiefonds einrichten will. Besteht aber ein solcher Fonds, müssen sich alle Betroffenen finanziell daran beteiligen. Der Bund kann vorsehen, dass die Eidgenössische Zollverwaltung der Trägerschaft des Garantiefonds Daten zur Verfügung stellt, damit die Trägerschaft das erste Inverkehrbringen von Ethanol einfacher erfassen und die finanziellen Beiträge einfordern kann. Es ist zudem möglich, dass der Bund der privaten Trägerschaft die Kontrolle der Pflichtlager überträgt. Weiter wäre zu definieren, inwieweit eine Grenzmenge für den Abschluss eines Pflichtlagervertrags festgelegt werden soll. Unternehmen, deren in Verkehr gebrachten Mengen über dieser Grenze liegen, müssten selbst Pflichtlager anlegen; die anderen wären nur verpflichtet, sich bezogen auf ihre in Verkehr gebrachten Mengen anteilmässig an der Finanzierung des Garantiefonds zu beteiligen.

Der vorliegende Verordnungsentwurf sieht vorerst eine Pflichtlagerhaltung ohne private Trägerschaft beziehungsweise ohne einen Garantiefonds vor. Falls die betroffene Wirtschaftsbranche einen Garantiefonds zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung von Ethanol gründet, würde dies zu gegebener Zeit eine punktuelle Anpassung der Verordnung bedingen, um zumindest einen Teil der vorstehend aufgeführten Punkte zu regeln. Bei der allfälligen Einführung eines Garantiefondsbeitrags sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der WTO und den Freihandelsabkommen zu beachten, die die Einführung von zollähnlichen Abgaben einschränken.

2.4. Einführung der Pflichtlagerhaltung von Ethanol

Die Alcosuisse hielt bis 2018 einen Ethanolvorrat für rund drei Monate des inländischen Normalbedarfs. Mit dem Verkauf und der Privatisierung der Alcosuisse wurde dieses Lager aufgelöst. Infolge der Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie beabsichtigt der Bundesrat den Aufbau einer Pflichtlagerhaltung auf der Grundlage des Landesversorgungsgesetzes. Dabei sind alle betroffenen Unternehmen in die Lagerpflicht einzubinden, um den Wettbewerb unter den Marktteilnehmern nicht zu beeinträchtigen.

An Pflichtlager gelegt werden sollen insgesamt 10'000 Tonnen Ethanol. Die Lagerhaltung soll sich dabei auf die beiden Konzentrationen Ethanol absolut (Ph Eur) und Ethanol 96 % (V/V) (Ph Eur/USP/BP) beschränken. Mindestens 25 % der gesamten Pflichtlagermenge sollen dabei auf die höhere Konzentration Ethanol absolut (Ph Eur) entfallen. Die Spezifikationen stützen sich auf Arzneimittelbücher¹ und definieren den Reinheitsgehalt für die Herstellung von Arzneimitteln. Die beiden spezifizierten Qualitäten decken fast alle Verwendungszwecke, insbesondere auch die von der wirtschaftlichen Landesversorgung fokussierten, ab.

Während der 1. Welle der Covid-19-Pandemie und des dadurch verursachten Desinfektionsmittelbedarfs war der Absatz an Ethanol um bis zu 65 % höher als in den Vorjahren. Dies reichte jedoch nicht, um die Nachfrage vollumfänglich abzudecken. Ohne die zu Beginn der Pandemie noch bestehenden Lager der Alcosuisse (etwa zwei Monate des Normalbedarfs) und die noch möglichen Importe wäre es zu sehr problematischen Versorgungssituationen bis hin zu Produktionseinstellungen gekommen.

Die vorgesehene Pflichtlagermenge sowie deren Aufteilung in die beiden Produkte wurden definiert aufgrund der aktuellen Struktur des Ethanol-Marktes in der Schweiz und der prioritären Verwendungszwecke, welche die Pflichtlagerhaltung abdecken soll. Als systemrelevant eingestuft werden die Produktion von Desinfektionsmitteln, der Gesamtbedarf des Gesundheitswesens, die Medikamentenherstellung sowie teilweise die Lebensmittelherstellung und die chemische Industrie (z.B. die Produktion von Zwischenprodukten und Vitaminen).

Eine Pflichtlagerfreigabe erweitert in einer Mangellage das Gesamtangebot. Werden beispielsweise Pflichtlagerprodukte für das Gesundheitswesen eingesetzt, entfällt dessen Nachfrage nach Ethanol anderer Herkunft. Damit steht für die übrigen Verwendungszwecke mehr Ware zur Verfügung.

Gemäss dem Verordnungsentwurf muss Pflichtlager anlegen, wer Waren gemäss der Definition der Zolltarifnummern 2207.1000 (undenaturiertes Ethanol)

¹ Pharmakopöe

oder 2207.2000 (denaturiertes Ethanol) importiert, herstellt, verarbeitet oder zum ersten Mal im Inland in den Verkehr bringt. Davon ausgenommen ist Ethanol, das als Treibstoff (sog. Bioethanol) oder zur Herstellung von Treibstoffen verwendet wird (Schlüssel 922, 923 und 990 zu den Zolltarifnummern 2207.1000 und 2207.2000). Damit die Lagerpflichtigen erfasst werden können, müssen diejenigen, die Ethanol gemäss der Definition der Zolltarifnummern 2207.1000 oder 2207.2000 zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringen, das BWL unverzüglich darüber informieren. Die Lagerpflicht entsteht erst, wenn pro Kalenderjahr mehr als 1000 kg dieser Waren in Verkehr gebracht werden. Dies hat zur Folge, dass auch Unternehmen in die Pflichtlagerhaltung eingebunden werden, die für ihren betrieblichen Bedarf anderes Ethanol als die Pflichtlagerqualitäten Ethanol absolut (Ph Eur) oder Ethanol 96 % (V/V) (Ph Eur/USP/BP) benötigen. Im Pflichtlagervertrag kann jedoch vorgesehen werden, dass Pflichtlagerhalter das Recht haben, ihre Lagerpflicht einem Dritten zu übertragen. Dies gibt den lagerpflichtigen Unternehmen die Möglichkeit, die Pflichtlagerware durch andere Firmen, die beispielsweise in ihrem üblichen Geschäft Ethanol absolut (Ph Eur) oder Ethanol 96 % (V/V) (Ph Eur/USP/BP) verwenden und deshalb einfacher umschlagen können, halten zu lassen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nachstehend werden die Artikel des Entwurfs der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Ethanol im Einzelnen erläutert.

Artikel 1 Grundsatz

Unter diesem Artikel wird angegeben, welcher Wirtschaftsbereich in die Pflichtlagerhaltung einbezogen wird. Dabei ist zu beachten, dass sich der Text sowie der darin erwähnte Anhang nicht auf die Qualität der an Lager zu legenden Waren beziehen. Die Qualität sowie das Ausmass der Pflichtlagerwaren wird in einer Verordnung des WBF geregelt (vgl. Erläuterungen zu Artikel 4).

Artikel 2 Lagerpflicht

Artikel 2 regelt die eigentliche Lagerpflicht. Jeder, der die im Anhang erwähnten Waren – namentlich denaturierter oder undenaturierter Ethylalkohol, der nicht als Treibstoff dient – einführt, herstellt, verarbeitet oder zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringt, ist lagerpflichtig. Ausgenommen sind Importeure und Erstinverkehrbringer, die pro Jahr weniger als 1000 Kilogramm importieren beziehungsweise zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringen. Damit werden Importeure und Erstinverkehrbringer von Kleinmengen gegenüber den anderen Marktakteuren bevorzugt. In Anbetracht der kleinen Menge und im Sinne einer angemessenen Verringerung des administrativen Aufwands scheint diese Ungleichbehandlung aber vertretbar.

In Ausnahmefällen kann das BWL Lagerpflichtige, die keinen oder einen nur sehr kleinen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten, vom Abschluss eines Pflichtlagervertrags befreien. Eine solche Befreiung könnte eventuell bei einer offensichtlich einmaligen Inverkehrbringung einer sehr kleinen Menge ins Auge gefasst werden.

Artikel 3 Meldepflichten

Das BWL muss die Lagerpflichtigen und deren in Verkehr gebrachten Mengen erfassen können. Einerseits stützt es sich dabei auf Angaben der Eidgenössische Zollverwaltung (vgl. Erläuterungen zu Artikel 5), welche die Importe lückenlos erfasst. Andererseits ist auch im Inland hergestelltes Ethanol der Lagerpflicht unterstellt. Da Letzteres nicht in den Importdaten der Eidgenössische Zollverwaltung erscheint, sind die Lagerpflichtigen gehalten, das BWL über Art und Menge des in Verkehr gebrachten Ethanols mittels Selbstdeklaration zu informieren und so die Erfassung zu vereinfachen.

Artikel 4 Ausmass der Pflichtlager und Anforderungen an die Qualität der eingelagerten Waren, Absatz 1

Wie bereits unter den Erläuterungen zu Artikel 1 erwähnt, wird die Qualität sowie das Ausmass der Pflichtlagerwaren in einer Verordnung des WBF geregelt. Es ist vorgesehen, 10'000 Tonnen Ethanol an Pflichtlager zu legen und als Pflichtlagerwaren ausschliesslich die beiden Konzentrationen Ethanol absolut (Ph Eur) und Ethanol 96 % (V/V) (Ph Eur/USP/BP) zuzulassen. Mindestens 25 % der gesamten Pflichtlagermenge sollen dabei auf die höhere Konzentration Ethanol absolut (Ph Eur) entfallen. Die Lagerung von solch hochwertigen Konzentrationen ist notwendig, weil Ethanol aus Pflichtlagern im Bedarfsfall in erster Linie für Abnehmer des Gesundheitswesens bestimmt ist. Die beiden hochwertigen Konzentrationen sind aber auch für fast alle anderen Verwendungszwecke geeignet.

Die Spezifikationen Ethanol absolut (Ph Eur) und Ethanol 96 % (V/V) (Ph Eur/USP/BP) stützen sich auf allgemein anerkannte Arzneimittelbücher². Sie definieren den Reinheitsgehalt für die Herstellung von Arzneimitteln und werden soweit nötig an geänderte Marktgegebenheiten angepasst. Somit ist sichergestellt, dass Pflichtlagerwaren mit einer leichten zeitlichen Verzögerung immer der effektiv vom Gesundheitswesen nachgefragten Ware entsprechen. Der Umfang der Pflichtlager der einzelnen Halter wird voraussichtlich aufgrund ihres Anteils der zum ersten Mal im Inland in Verkehr gebrachten Menge festgelegt.

² Die aktuellen Versionen der Arzneimittelbücher finden sich unter:
<https://www.edqm.eu/en/european-pharmacopoeia-ph-eur-10th-edition>
<https://www.pharmacopoeia.com/>
<https://www.usp.org/>

Artikel 4 Ausmass der Pflichtlager und Anforderungen an die Qualität der eingelagerten Waren, Absatz 2

Die erwähnten Spezifikationen für Pflichtlagerwaren gelten auch für Lagerpflichtige, die für ihren betrieblichen Bedarf anderes Ethanol als die Pflichtlagerqualitäten benötigen. Gemäss Artikel 17 der Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung (VWLV; SR 531.11) besteht jedoch die Möglichkeit im Pflichtlagervertrag vorzusehen, dass Pflichtlagerhalter das Recht haben, ihre Lagerpflicht im gegenseitigen Einverständnis einem Dritten zu übertragen. Dabei handelt es sich um die sogenannte stellvertretende Pflichtlagerhaltung. Damit haben Lagerpflichtige die Möglichkeit, die Pflichtlagerware durch andere Firmen, die zum Beispiel in ihrem üblichen Geschäft die vorerwähnten Lagerwaren verwenden und deshalb einfacher umschlagen können, halten zu lassen. Das BWL schliesst mit dem Dritten einen Pflichtlagervertrag über die stellvertretende Pflichtlagerhaltung ab. Der Dritte übernimmt damit die sich infolge der Lagerhaltungspflicht ergebenden Rechte und Pflichten des Lagerpflichtigen. Der Lagerpflichtige und der Dritte regeln die weiteren Bedingungen des Übertrags selbst.

Artikel 4 Ausmass der Pflichtlager und Anforderungen an die Qualität der eingelagerten Waren, Absatz 3

Die unter Absatz 3 erwähnte gemeinsame Pflichtlagerhaltung ist vergleichbar mit der stellvertretenden Pflichtlagerhaltung. Der Unterschied besteht darin, dass der Lagerpflichtige seine Lagerpflicht einer Gesellschaft überträgt, deren hauptsächlicher Zweck die Lagerhaltung von Pflichtlagerwaren ist. Das Instrument der gemeinsamen Pflichtlagerhaltung könnte beispielsweise Anwendung finden, wenn mehrere Lagerpflichtige eine Lagerhaltungsfirma gründen und ihr die Lagerpflicht übertragen.

Artikel 5 Zusammenarbeit der Behörden

Dieser Artikel regelt die Zusammenarbeit zwischen dem BWL und der Eidgenössischen Zollverwaltung (ab 2022 Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit) im Rahmen der Pflichtlagerhaltung von Ethanol.

Artikel 6 Kontrolle

Die Kontrolle der Pflichtlager obliegt dem BWL. Die Lager sind mindestens einmal jährlich zu kontrollieren. Die Kontrolle beinhaltet in der Regel eine physische Kontrolle der Lagermengen am Lagerort, eine stichprobenweise Qualitätskontrolle in einem Labor sowie eine Kontrolle der Warenbuchhaltung.

Artikel 7 Regelung strittiger Fälle

Mit Artikel 7 wird dem BWL ermöglicht, in strittigen Fällen den Abschluss eines Pflichtlagervertrags sowie dessen Aufhebung zu verfügen. Ein Beschwerdever-

fahren richtet sich in diesen Fällen nach den allgemeinen Regeln der Bundesrechtspflege.

Artikel 8 Vollzug der Verordnung und Änderung des Anhangs

Artikel 8 sieht vor, dass das BWL mit der Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung betraut wird. Er sieht im Weiteren vor, dass der Anhang der Verordnung mit den der Pflichtlagerhaltung unterstellten Waren nach Anhören der beteiligten Wirtschaftskreise – dies betrifft derzeit namentlich die in die Pflichtlagerhaltung einbezogenen Akteure – vom WBF geändert werden kann.

Artikel 9 Inkrafttreten

Unter diesem Artikel wird zu gegebener Zeit das Datum des Inkrafttretens der Verordnung festgehalten. Der Bundesrat beabsichtigt, die Pflichtlagerhaltung von Ethanol auf Anfang 2022 einzuführen.

Anhang: Ethanole, die der Pflichtlagerhaltung unterstellt sind

Der Lagerpflicht unterstellt werden sollen denaturierter oder undenaturierter Ethylalkohol. Davon ausgenommen ist Ethanol, das als Treibstoff (sog. Bioethanol) oder zur Herstellung von Treibstoffen verwendet wird.

4. Auswirkungen

4.1. Auswirkungen auf den Bund

Artikel 8 der Vorlage sieht vor, dass das BWL mit der Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung betraut wird. Dazu gehören insbesondere die Erfassung der Lagerpflichtigen, das Management der Pflichtlagerverträge, die Bearbeitung und Analyse der Meldungen, die Festlegung der individuellen Lagermengen sowie die Kontrolle der Pflichtlager. Damit diese Aufgaben permanent wahrgenommen werden können, bedarf es im BWL zusätzlich 100 Stellenprozente. Dies entspricht Kosten von jährlich ungefähr CHF 180'000.-. Die Aufwandschätzung und der davon abgeleitete zusätzliche Stellenbedarf im BWL erfolgte im Vergleich mit Aufgaben, die im Rahmen der Pflichtlagerhaltung anderer Waren von privaten Pflichtlagerorganisationen wahrgenommen werden.

4.2. Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone sind von der Vorlage nicht betroffen.

4.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Pflichtlagerhaltung von Ethanol obliegt der Wirtschaft. Aufgrund einer auf die Importdaten der Jahre 2019 und 2020 gestützten Schätzung ist damit zu rechnen, dass zwischen 30 und 50 Firmen lagerpflichtig werden und einen Pflichtlagervertrag mit dem BWL abschliessen müssen. Einige Unternehmen, die nur wenig Ethanol umschlagen oder für ihr Geschäft andere als die an Pflichtlager zu legenden Konzentrationen benötigen, werden möglicherweise das Instrument der stellvertretenden Pflichtlagerhaltung (vgl. Erläuterungen zu Artikel 4, Absatz 2) nutzen; dementsprechend dürfte zusätzlich eine gewisse Anzahl an Verträgen über die stellvertretende Pflichtlagerhaltung abzuschliessen sein.

Die Lagerpflichtigen tragen sämtliche ihnen aus der Pflichtlagerhaltung entstehenden Kosten selbst. Der Bund kann den Haltern die Finanzierung der Pflichtlagerwaren erleichtern, indem er Garantien für Bankdarlehen gewährt und somit die Zinsaufwände verringert. Zudem profitieren Pflichtlagerhalter von einer vorteilhaften steuerlichen Bewertung der Pflichtlager (Art. 22 LVG). Wird ein Produkt neu der Pflichtlagerhaltung unterstellt, erfolgt die Bewertung vorerst nach den Grundsätzen des Handelsrechts. Auf dem handelsrechtlich massgebenden Höchstwert ist eine steuerwirksame Wertberichtigung von maximal 50 % ohne besonderen Risikonachweis zulässig³.

Die Importeure von Ethanol in verarbeiteten Halbfertig- und Fertigprodukten werden mit der Vorlage gegenüber den inländischen Verarbeitern von Ethanol bevorteilt, da erstere nicht der Lagerhaltung unterstellt sind.

Die Kosten, welche sich für die Wirtschaft aufgrund einer Pflichtlagerhaltung von Ethanol insgesamt ergeben, können aufgrund folgender derzeit bekannten Grössen grob geschätzt werden:

Ein privates Unternehmen hält als Übergangslösung aufgrund eines Sicherstellungsvertrags mit dem BWL seit Herbst 2020 bis Ende 2021 Ethanolvorräte. In diesem Rahmen sind maximal 6'000 Tonnen Lager aufzubauen. Der Bund vergütet das private Unternehmen für diese Lagerhaltung. Das für die Lagerhaltungskosten vereinbarte Kostendach liegt bei CHF 465'000 (inkl. Mwst.) pro Jahr. Werden diese Grössen (6'000 Tonnen, CHF 465'000) extrapoliert, ergeben sich für eine Lagermenge von 10'000 Tonnen jährliche Kosten von CHF 775'000. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass eine breitere Streuung der Lager (viele kleinere Lager bei verschiedenen Firmen) möglicherweise zu negativen Skaleneffekten führt. Es ist zudem davon auszugehen, dass im Vergleich zur Übergangslösung der kumulierte, in der Wirtschaft anfallende administrative

³ Kreisschreiben Nr. 26 vom 22. Juni 2006 der Schweizerischen Steuerkonferenz zur steuerliche Bewertung von Pflichtlagern

Aufwand wächst, da voraussichtlich zwischen 30 und 50 Lagerpflichtige in das System der Pflichtlagerhaltung eingebunden werden.

4.4. Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Pflichtlagerhaltung erhöht generell die Versorgungssicherheit in der Schweiz bei Importstörungen und reduziert im Besonderen das Risiko kurz- und mittelfristiger Versorgungsengpässe bei massiv gesteigerter Nachfrage im Pandemiefall.

4.5. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Der Vorschlag steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Bei der allfälligen Einführung eines Garantiefondsbeitrags sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der WTO und den Freihandelsabkommen zu beachten, die die Einführung von zollähnlichen Abgaben einschränken.