

## Zehnte Sitzung – Dixième séance

Mittwoch, 18. März 1992, Vormittag  
 Mercredi 18 mars 1992, matin

08.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

88.243

### Parlamentarische Initiative (Rebeaud) Verursacherprinzip Initiative parlementaire (Rebeaud) Principe pollueur-payeur

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

#### Wortlaut der Initiative vom 15. Dezember 1988

Gestützt auf die Artikel 27 und 28 des Geschäftsreglementes reiche ich eine parlamentarische Initiative ein, nach der Artikel 24septies der Bundesverfassung durch folgende zwei Absätze ergänzt werden soll:

#### Abs. 3

Der Bund erhebt auf Konsumgütern und auf Dienstleistungen eine Abgabe, die der Belastung entspricht, welche diese Güter für den Menschen und seine natürliche Umwelt darstellen.

#### Abs. 4

Das Gesetz legt die Kriterien fest, mit denen die Belastung für den Menschen und die natürliche Umwelt bewertet werden kann, und bestimmt die Ansätze der Abgaben. Es beauftragt den Bundesrat, diese Ansätze in dem Masse zu senken, als der technische Fortschritt zu einer Verminderung der Belastung für den Menschen und seine natürliche Umwelt führt.

#### Texte de l'initiative du 15 décembre 1988

Conformément aux articles 27 et 28 de notre règlement, je dépose une initiative parlementaire visant à ajouter à l'article 24septies de la Constitution fédérale deux alinéas ainsi formulés:

#### Al. 3

La Confédération prélève, sur les biens de consommation et sur les services, une taxe proportionnelle à la charge que ces biens et ces services représentent pour l'homme et son milieu naturel.

#### Al. 4

La loi établit les critères permettant d'évaluer la charge sur l'homme et son milieu naturel, et fixe les taux de taxation. Elle charge le Conseil fédéral d'abaisser ces taux dans la mesure où le progrès technique entraîne une diminution de la charge sur l'homme et son milieu naturel.

Frau **Spoerry** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

#### Begründung des Initianten

Der Initiant begründete die Initiative wie folgt:

Das Verursacherprinzip wird in der Theorie im allgemeinen akzeptiert. Man findet es sowohl in den Programmen der Regierungsparteien als auch im Konzept des qualitativen Wachstums, das der Bundesrat in der Legislaturplanung entwickelt. Die allgemeine Anwendung des Verursacherprinzips scheint das einzige Mittel zu sein, das es erlaubt, die Umweltbeein-

trächtigungen unter Ausnutzung der Marktkräfte und ohne eine Vielzahl von staatlichen Regelungen zu bekämpfen.

Leider stossen aber die meisten Versuche zur Einführung des Verursacherprinzips auf zahlreiche Widerstände. Diese reichen vom Anspruch der Gleichbehandlung bis zur Befürchtung von Marktverzerrungen. Besonders klar sind diese Widerstände in den Ratsverhandlungen über die Abgabe auf den Energieträgern zutage getreten. Auf die gleichen Widerstände wird man wahrscheinlich immer stossen, wenn man versucht, Umwelt- oder Lenkungsabgaben sektoriell einzuführen. Will man für die Anwendungen des Verursacherprinzips Akzeptanz schaffen, so muss man sie in einen allgemeinen Rahmen stellen, der alle Tätigkeiten umfasst, die sich auf die Umwelt auswirken.

Im übrigen ist das Verursacherprinzip strikt als Instrument des Umweltschutzes anzuwenden. Es darf nicht steuerlichen Zwecken dienen. Die Umweltabgaben, durch die sich das Verursacherprinzip verwirklichen lässt, sind nämlich ihrer Natur nach Schwankungen unterworfen. Es müssen damit jene Tätigkeiten belegt werden, welche die Umwelt verschmutzen oder Belästigungen aussetzen oder soziale Kosten verursachen. Die Umweltabgaben sollen die unmittelbaren oder die langfristigen Kosten ausgleichen, die aus der Umweltbelastung entstehen. Sie sind nach ihrer Einführung so weit zu senken oder gar aufzuheben, als Fortschritte der Technik, Entwicklung der Konsumgewohnheiten und Uebernahme der ökologischen Folgekosten durch die Unternehmen selbst zu einer Verminderung der Umweltbeeinträchtigungen führen.

Aus diesem Grund ist der Grundsatz dieser Abgaben in den Verfassungsartikel über den Umweltschutz einzubauen und nicht mit den Artikeln über das Steuerregime des Bundes zu vermengen. Das bedeutet nicht, dass der Ertrag dieser Abgaben stur für den Umweltschutz in jedem Bereich verwendet werden muss, in dem die Abgabe erhoben worden ist. Es wäre wahrscheinlich sinnvoller, diesen Ertrag in die Bundeskasse zu legen oder einen Umweltschutzfonds zu schaffen, der es dem Bund erlaubt, diese finanziellen Mittel zu gegebener Zeit in denjenigen Bereichen einzusetzen, in denen dies zweckmässig und effizient ist.

Diese Abgaben sollten soweit als möglich wettbewerbsneutral sein. Damit die ausländischen Produkte auf dem Schweizer Markt nicht begünstigt werden, sind sie mit der gleichen Abgabe zu belegen wie die entsprechenden Schweizer Produkte. Umgekehrt sind die Schweizer Produkte, die für die Ausfuhr bestimmt sind, so lange von der Abgabe zu befreien, als die Bestimmungsländer keine solchen Abgaben kennen.

Es ist praktisch unmöglich, die ökologischen Auswirkungen und die ökologischen und sozialen Folgekosten der menschlichen Aktivitäten genau zu beziffern. Eine genaue Berechnung ist um so schwieriger, als diese Kosten nicht immer in Frankenbeträgen ausgedrückt werden können. Man muss oft auf empirische Evaluationen und Teilschätzungen zurückgreifen und vielfach sogar eine gewisse Willkür eingestehen. Sobald man sich jedoch über die Beurteilungskriterien einig ist, kann die Grössenordnung dieser Kosten sehr rigoros festgelegt werden. Werden diese Kriterien unparteiisch auf die verschiedenen Wirtschaftsaktivitäten angewendet, so wird es möglich sein, die Wettbewerbsneutralität zu wahren.

Die Höhe der Abgaben ist im Gesetz festzulegen, damit das Parlament darüber bestimmen kann. Es scheint jedoch angebracht, die Befugnis, sie nach unten anzupassen, dem Bundesrat zu überlassen. Dadurch könnte sie von Fall zu Fall dem technischen Fortschritt angepasst werden, ohne dass jedes Mal das Parlament bemüht werden müsste, über eine Teilrevision des Gesetzes zu befinden.

#### Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

1. Das Parlament hat sich schon mehrmals mit der Frage beschäftigt, ob die umweltpolitischen Ziele nicht effizienter mit marktwirtschaftlichen Massnahmen zu erreichen wären als mit Geboten und Verboten allein. Ständerat Muheim hat mit seinem Postulat vom 7. Juni 1973 diese Problematik in den Rat eingebracht und den Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten darüber einen Bericht zu erstatten. Seitdem das Umweltschutzgesetz am 7. Oktober 1983 durch die eidgenös-

sischen Räte verabschiedet worden ist, hat diese Problematik immer wieder das Parlament beschäftigt. Zahlreiche Vorstösse (Motionen, Postulate, Interpellationen, Einfache Anfragen) sind zu Lenkungsabgaben und Oekobonus eingereicht und in den Räten beraten worden.

Dazu gehören auch die drei folgenden Standesinitiativen:

- 87.206 Kt. ZH. Motorfahrzeugsteuern;
- 88.206 Kt. BE. Erhebung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern über den Benzinpreis;
- 88.207 Kt. ZH. Fahrleistungsabhängige Motorfahrzeugsteuer.

Die allgemeine Anwendung des Verursacherprinzips steht aber mit dieser parlamentarischen Initiative erstmals zur Diskussion.

2. Auf der Verwaltungsebene sind Vorarbeiten im Gange, die die Einführung von Lenkungsabgaben anstreben. Es ist aber nicht die Absicht, alle Konsumgüter und Dienstleistungen, die zur Umweltbelastung beitragen, zu erfassen. Vielmehr soll das Instrument der Lenkungsabgaben selektiv eingesetzt werden, und zwar nur dort, wo das umweltpolitische Ziel mit den bestehenden Vorschriften nicht oder nicht in ausreichendem Masse zu erreichen ist.

Eine Abgabe, bei der der Lenkungseffekt im Vordergrund steht, kann schon aufgrund des bestehenden Verfassungsrechts eingeführt werden. Einer Ergänzung bedarf dagegen das Umweltschutzgesetz. Das Vernehmlassungsverfahren zur diesbezüglichen Aenderung des Umweltschutzgesetzes ist inzwischen (20.6.1990 bis 31.10.1990) durchgeführt worden.

Der Einsatz von Lenkungsabgaben ist in drei Bereichen vorgeschlagen worden:

- Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Kohlenwasserstoffen;
- Lenkungsabgabe auf Heizöl «extraleicht» und Dieselöl mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent (Prozent Masse);
- Lenkungsabgabe auf Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln.

Darüber hinaus hat der Bundesrat im Zusammenhang mit dem Luftreinhalte-Konzept noch verschiedene Abklärungen eingeleitet. Zu prüfen ist die konkrete Ausgestaltung folgender Massnahmen:

- Emissionszuschlag bei der leistungsabhängigen Schwerkraftsverkehrsabgabe (Stickoxide im Schweröl);
- Abklärungen betreffend Oekobonus;
- Lenkungsabgabe auf fossilen Brennstoffen.

#### *Erwägungen der Kommission*

Die Kommission hat die parlamentarische Initiative Rebeaud an den Sitzungen vom 5. September 1989 und 20. November 1990, nachdem sie in die oben erwähnten Vernehmlassungsunterlagen Einsicht nehmen konnte, behandelt. Dabei hat sie den Initianten und die Vertreter der Verwaltung angehört.

Die Kommission ist sich einig darüber, dass vermehrt marktwirtschaftliche Instrumente eingesetzt werden sollten, um die Eigeninitiative im Bereich des Umweltschutzes zu fördern. Die Meinungen gehen jedoch auseinander, sobald die konkrete Anwendung des Verursacherprinzips zur Diskussion steht.

Die Initiative postuliert auf Verfassungsebene eine allgemeine Anwendung des Verursacherprinzips, d. h. die Anwendung auf alle Konsumgüter und Dienstleistungen. Der Initiant interpretiert selber den vorgeschlagenen Absatz 3 des Verfassungsartikels in diesem Sinne: «Will man für die Anwendungen des Verursacherprinzips Akzeptanz schaffen, so muss man sie in einen allgemeinen Rahmen stellen, der alle Tätigkeiten umfasst, die sich auf die Umwelt auswirken.»

Die Kommissionsmehrheit hält diese Forderung für schwer realisierbar. Der Aufwand, um die Umweltbelastung durch einzelne Produkte und Dienstleistungen festzustellen, wäre sehr gross. Zuerst müssten die entsprechenden Kriterien erarbeitet werden. Der Initiant selber sieht diese Schwierigkeiten, wie aus seiner Begründung (vorletzter Absatz) hervorgeht: «Es ist praktisch unmöglich, die ökologischen Auswirkungen und die ökologischen und sozialen Folgekosten der menschlichen Aktivitäten genau zu beziffern.»

Die Kommissionsmehrheit tritt deswegen für eine punktuelle

Anwendung des Verursacherprinzips ein. Dafür braucht es auch keine Ergänzung des Verfassungsartikels; das geltende Verfassungsrecht genügt, wie es aus dem erläuternden Bericht zur Aenderung des Umweltschutzgesetzes hervorgeht (S. 105ff.).

Die Kommissionsminderheit argumentiert dagegen folgendermassen:

1. Das Verursacherprinzip muss in der Verfassung verankert werden, weil dieses Prinzip starke Eingriffe des Bundes nach sich zieht.
2. Die Anwendung des Verursacherprinzips ist auch eine Sache der Gerechtigkeit. Jeder, der die Umweltverschmutzung verursacht, muss dafür die Verantwortung übernehmen.
3. Die sektorielle Anwendung des Verursacherprinzips stösst bekannterweise auf Widerstand der betroffenen Kreise.
4. Die umweltschonenden Technologien werden nur entwickelt, wenn der entsprechende Wettbewerb stattfindet.
5. Will man die Umwelt für künftige Generationen wirklich erhalten, dann müssen wir dem Wasser, der Luft und dem Boden den Preis zugestehen, der bisher ausgeklammert oder nur zum Teil berücksichtigt wurde.

Nach dieser kurzen Grundsatzdiskussion fand die Abstimmung über die parlamentarische Initiative statt.

Mme **Spoerry** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

#### *Développement de l'auteur de l'initiative*

L'auteur a développé l'initiative ainsi:

Le principe «pollueur-payeur» est généralement admis en théorie. On le retrouve dans les programmes des partis gouvernementaux, aussi bien que dans le concept de «croissance qualitative» développé dans le programme de législature du Conseil fédéral.

L'application généralisée du principe pollueur-payeur semble être le seul moyen de combattre la dégradation de l'environnement sans devoir multiplier les réglementations étatiques et en tirant parti des mécanismes du marché.

Malheureusement, la plupart des tentatives visant à appliquer le principe pollueur-payeur se heurtent à des résistances de toutes natures, qui vont de l'exigence de l'égalité de traitement aux craintes de distorsion de la concurrence. Ces résistances se sont exprimées de manière particulièrement claire dans les débats parlementaires sur le projet de taxe sur les agents énergétiques. On se heurtera probablement au même type de résistances à chaque tentative d'instaurer sectoriellement des taxes «écologiques» ou des taxes d'incitation. Si l'on veut rendre acceptables les applications du principe pollueur-payeur, il faut le faire dans un cadre général englobant l'ensemble des activités qui ont des effets sur l'environnement.

Par ailleurs, il faut que le principe pollueur-payeur soit appliqué dans une perspective stricte de protection de l'environnement, sans visées fiscales. Les taxes écologiques, par lesquelles peut s'appliquer le principe pollueur-payeur, sont en effet instables par nature. Elles doivent frapper les activités polluantes, incommodes ou socialement coûteuses, de manière à compenser les frais immédiats ou à long terme qui en découlent. Elles sont destinées à baisser, puis à disparaître, au fur et à mesure que les progrès techniques, l'évolution des habitudes de consommation et la prise en charge des effets écologiques par les entreprises elles-mêmes, entraîneront une réduction des atteintes à l'environnement.

C'est pourquoi le principe de ces taxes doit être ajouté à l'article constitutionnel sur la protection de l'environnement, et non pas mêlé aux articles réglant le régime fiscal de la Confédération. Cela ne signifie pas pour autant que le produit de ces taxes doive être affecté mécaniquement à la protection de l'environnement dans la branche où cette taxe a été prélevée. Il serait probablement plus judicieux de verser ce produit dans la Caisse fédérale, ou de créer un fonds de protection de l'environnement, permettant à la Confédération d'engager ces moyens financiers au moment opportun dans les domaines où c'est utile et efficace.

Ces taxes devraient être, autant que possible, neutres du point de vue de la concurrence. Pour éviter que les produits étran-

gers ne soient favorisés sur le marché suisse, ils devraient être frappés de la même taxe que les produits analogues d'origine suisse. Réciproquement, les produits suisses destinés à l'exportation devraient être exonérés de la taxe, aussi longtemps que les pays destinataires ne connaîtront pas de telles taxes. Il est pratiquement impossible de chiffrer avec exactitude les effets écologiques et de calculer des coûts secondaires, écologiques et sociaux, des activités humaines. Un calcul exact est d'autant plus difficile que ces coûts ne peuvent pas toujours être exprimés en termes monétaires. Il faut souvent avoir recours à des évaluations empiriques, à des estimations partielles, et même admettre une part d'arbitraire. Cependant, les ordres de grandeur de ces coûts peuvent être fixés de manière rigoureuse dès qu'on est d'accord sur les critères d'appréciation. Si ces critères sont appliqués impartialement aux différentes activités économiques, la neutralité en matière de concurrence pourra être respectée.

Les taux seront fixés par la loi, de manière à ce que le Parlement garde la haute main sur eux. Mais il paraît nécessaire de laisser au Conseil fédéral la compétence de les ajuster à la baisse, pour les adapter aux progrès techniques de cas en cas, sans qu'il soit nécessaire de mobiliser à chaque fois le Parlement pour voter une révision partielle de la loi.

*Etats des travaux de l'Assemblée fédérale et de l'administration ayant trait au même objet*

1. Le Parlement s'est déjà demandé à plusieurs reprises s'il serait plus efficace de recourir à des mesures influant sur les mécanismes de l'économie de marché, plutôt qu'à des contraintes et des interdictions, pour atteindre des objectifs écologiques. Le député Muheim a posé le problème au Conseil des Etats par son postulat du 7 juin 1973, par lequel il priait le Conseil fédéral de faire rapport aux Chambres sur cette question. Depuis que la loi sur la protection de l'environnement a été adoptée par les Chambres le 7 octobre 1983, le Parlement a réexaminé ce problème à plusieurs reprises. De nombreuses interventions (motions, postulats, interpellations et questions ordinaires) portant sur l'introduction de taxes d'orientation et d'un écobonus ont été débattues par les deux conseils. Dans le même ordre d'idées, il faut mentionner les trois initiatives cantonales suivantes:

- 87.206 ZH Taxe sur les véhicules à moteur;
- 88.206 BE Perception sur le prix de l'essence de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur;
- 88.207 ZH Taxe kilométrique sur les véhicules automobiles.

L'application générale du principe pollueur-payeur est néanmoins mise en discussion pour la première fois à propos de la présente initiative parlementaire.

2. Dans l'administration, des travaux sont actuellement en cours pour introduire de telles taxes d'orientation. Toutefois, le but n'est pas de frapper tous les biens de consommation et tous les services qui contribuent à la charge sur l'environnement. Il s'agit plutôt d'instituer des taxes d'orientation de manière sélective, et ce uniquement dans les secteurs où les dispositions existantes ne permettent pas d'atteindre l'objectif écologique visé, ou ne le permettent qu'à un degré insuffisant. Le droit constitutionnel actuel permet déjà d'instituer des taxes visant avant tout des effets d'orientation. Par contre, la loi sur la protection de l'environnement devra être complétée. Une procédure de consultation a déjà été menée dans ce but (du 20 juin au 31 octobre 1990).

L'introduction de taxes d'orientation est prévue dans trois secteurs:

- sur les hydrocarbures volatiles;
- sur l'huile de chauffage «extra-légère» et l'huile diesel ayant une teneur en soufre de plus de 0,1 pour cent (masse);
- sur les engrais du commerce et les produits phytosanitaires.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a procédé à des éclaircissements en rapport avec la stratégie de lutte contre la pollution de l'air. Il s'agit en particulier d'étudier la mise en application des mesures suivantes:

- taxe additionnelle selon les émissions (oxydes d'azote dans les carburants lourds) en plus de la taxe kilométrique sur les véhicules lourds;
- éclaircissements concernant l'écobonus;
- taxe d'orientation sur les carburants et combustibles fossiles.

#### *Considérations de la commission*

La commission a traité l'initiative parlementaire Rebeaud à ses séances des 5 septembre 1989 et 20 novembre 1990 après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation susmentionnée. Elle a entendu à ces occasions l'auteur de l'initiative et les représentants de l'administration.

La commission unanime est d'avis qu'il convient de recourir à des instruments de politique économique afin de stimuler l'initiative individuelle en matière de protection de l'environnement. Les avis divergent toutefois dès qu'il s'agit d'appliquer le principe pollueur-payeur.

L'initiative postule au plan constitutionnel une application générale du principe de causalité, qui toucherait l'ensemble des biens de consommation et des services. L'auteur interprète lui-même dans ce sens l'alinéa 3 qu'il propose d'ajouter à l'article 24septies de la constitution en déclarant dans son développement: «Si l'on veut rendre acceptables les applications du principe pollueur-payeur, il faut le faire dans un cadre général englobant l'ensemble des activités qui ont des effets sur l'environnement.»

La majorité de la commission juge cette exigence difficilement réalisable. Les travaux nécessaires pour déterminer la charge sur l'environnement des différents produits et services seraient considérables. Il faudrait commencer par définir les critères applicables. L'initiateur reconnaît lui-même ces difficultés (avant-dernier alinéa du développement): «Il est pratiquement impossible de déterminer avec exactitude les effets écologiques et de calculer les coûts secondaires, écologiques et sociaux, des activités humaines.»

La majorité de la commission préconise donc une application sélective du principe pollueur-payeur, qui ne nécessite pas un complément à l'article constitutionnel susmentionné. Les dispositions actuelles suffisent, comme cela ressort du rapport explicatif concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement (pages 105 et suivantes).

La minorité avance au contraire les arguments suivants:

1. Le principe pollueur-payeur doit être inscrit dans la constitution car il implique de fortes interventions de l'Etat.
2. L'application de ce principe est une question d'équité: chacun doit assumer la responsabilité de la pollution qu'il provoque.
3. L'application sectorielle dudit principe se heurte notablement à la résistance des milieux touchés.
4. Les technologies ménageant l'environnement ne se développent que si les mécanismes de concurrence fonctionnent.
5. Si nous voulons vraiment préserver l'environnement – et en particulier la qualité de l'air, de l'eau et du sol – pour les générations futures, nous devons y mettre le prix correspondant, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici, ou du moins pas suffisamment. Après une brève discussion de principe, la commission a procédé au vote.

#### *Anträge der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 8 zu 6 Stimmen:

*Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Danuser, Hubacher, Longet, Pitte-loud, Wiederkehr)

Der Initiative Folge geben

#### *Propositions de la commission*

La commission propose par 8 voix contre 6:

*Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Danuser, Hubacher, Longet, Pitte-loud, Wiederkehr)

Donner suite à l'initiative

**M. Rebeaud:** Le Parti démocrate-chrétien a quelquefois de très bonnes idées. J'en veux pour preuve une phrase lumineuse, frappée au coin du bon sens et du réalisme politique qui le caractérise: «Dans le domaine de la protection de l'environnement, le PDC demande l'application conséquente des

instruments de l'économie de marché. Un comportement économique respectueux de la nature doit être favorisé par des mesures incitatives, alors qu'une activité polluante doit être sanctionnée par le prix». Je ne peux que me déclarer complètement d'accord avec cette prise de position (cf. Service de presse du PDC du 14 avril 1991) qui a déjà une durée respectable.

Le Parti radical a aussi parfois de bonnes idées. Je lis dans un opuscule intitulé «Nos convictions, objectifs et postulats 1991-1995», c'est-à-dire dans le programme électoral du Parti radical pour les dernières élections: «A longue échéance, il apparaîtra comme indispensable d'intégrer la préoccupation de l'environnement dans le mécanisme des prix. Ainsi aurons-nous la garantie que l'économie et la consommation sont conduites dans des voies compatibles avec l'environnement». Nos deux grands partis bourgeois et gouvernementaux ne sont pas en reste de modèles et de références. Récemment, l'OCDE a publié un rapport allant dans leur sens en indiquant: «Le principe pollueur-payeur doit devenir la règle. Les diverses taxes dissuasives et incitatives comme celles sur le CO<sub>2</sub> sont particulièrement bien adaptées à la maîtrise des atteintes à l'environnement». L'OCDE est tout de même une référence pour le fonctionnement de l'économie libérale, mais il y en a de meilleures.

Ainsi, je vais vous faire une dernière citation dans le même ordre d'idée: «Le fait que notre environnement soit soumis à des atteintes croissantes résulte essentiellement de ce qu'aucun prix, ou un prix insuffisant, n'est payé pour la consommation des ressources naturelles, comme si celles-ci étaient disponibles en quantité limitée. Il incombe à l'Etat de faire en sorte que les coûts sociaux liés à la protection de l'environnement, qui n'étaient jusqu'ici pas pris en compte, soient désormais incorporés dans les prix». J'aurais voulu écrire moi-même cette phrase, tellement je suis d'accord avec son contenu. J'ai trouvé ce texte admirable dans un opuscule que vous connaissez peut-être, intitulé «La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale. Programme pour un ordre plus libéral», qui porte des signatures prestigieuses comme celles de MM. Fritz Leutwiler, Ernst Baltensberger, Paolo Bernasconi, Heinz Hauser, Nicolas Hayek, Robert Holzer, Bruno de Kalbermatten, Alexander Kauer, Hans Letsch, Willi Linder, Helmuth Maurer, Peter Moser, Dietrich Schindler, Stephan Schmidheiny. Voilà la conviction de la nouvelle génération des responsables de notre économie, soutenue – il est vrai depuis peu de temps – comprise et affirmée par nos grands partis, ainsi que par les défenseurs les plus qualifiés de l'ordre libéral.

Mon initiative, celle sur laquelle vous allez trancher tout à l'heure, ne vous propose rien d'autre que d'inscrire les principes défendus dans les citations ci-dessus dans notre Constitution fédérale. Au fond, tout le monde est d'accord et je m'en réjouis. Je ne sais pas si tel est le cas pour le Parti des automobilistes, mais c'est le cas pour les autres. Il est clair qu'à l'avenir, si nous voulons réussir à protéger l'environnement, nous devons faire appel aux mécanismes du marché. Je vais plus loin en affirmant que, si nous voulons sauver l'économie de marché de la bureaucratie et de la paralysie qui la menace, nous devons intégrer dans son fonctionnement les évaluations de prix qui nous permettront d'éviter le gaspillage de l'environnement et des ressources naturelles. Je n'ai plus besoin de vous faire la leçon à ce sujet puisque vos propres partis vous l'ont déjà donnée.

Dans un tel contexte, j'ai été évidemment un peu surpris de voir que la majorité de votre commission, formée comme par hasard des représentants des Partis démocrate-chrétien, radical et UDC, avait décidé de ne pas donner suite à cette initiative. J'ai de la peine à m'expliquer cette attitude, d'autant plus que le texte de cette dernière a été rédigé en collaboration avec un collègue radical – il n'est plus là, il est au Conseil des Etats – et avec un collègue démocrate-chrétien qui devrait être assis là-devant. Votre commission a peut-être pris une position non conforme à ce que disent ses penseurs et ses secrétaires de partis parce qu'elle a effectivement voté avant les dernières élections et qu'aujourd'hui les partis ont renouvelé leurs théories à ce sujet.

Les arguments invoqués par la majorité de la commission sont à tel point insignifiants et inconsistants que j'ai de la peine à les évoquer et à y répondre. On prétend que c'est trop compliqué et que je n'ai pas de modèles, qu'on fait déjà quelque chose et que ce n'est pas le moment de parler d'article constitutionnel, que ce n'est pas nécessaire de modifier la constitution parce que, de toute façon, nous allons suivre le mouvement. En réalité, ces arguments ne valent pas un clou et ils sont avancés, me semble-t-il, pour servir ou pour voiler l'intention de ne rien faire ou d'en faire le moins possible. C'est regrettable pour la Suisse, parce que nous aurions avantage à avoir quelques pas d'avance sur nos concurrents dans ce domaine. «Il n'y a pas de modèle» prétendez-vous. J'ai consulté hier ma bibliothèque et j'ai trouvé celui de M. David Pearce, de l'OCDE, de Ruedi Meier, de M. Walther – qui est le même – de l'Institut d'analyse de l'environnement de Heidelberg, de Samuel Mauch, des projets de la Communauté européenne qui travaille aussi sur le sujet, du Parti écologiste suisse, et j'en passe. Les modèles sont disponibles.

Ce qui n'existe pas, c'est la volonté politique de se doter d'un instrument qui permette d'intégrer le principe dans notre constitution afin qu'on puisse l'appliquer dans tous les domaines. En effet, chaque fois que nous voudrions appliquer le principe pollueur-payeur avec lequel théoriquement tout le monde se déclare d'accord, nous toucherons des intérêts particuliers. Quand nous mettrons une taxe sur la benzine, les automobilistes y seront opposés, quand nous mettrons une taxe sur les produits phyto-sanitaires, les paysans ne seront pas d'accord, quand nous ferons une taxe qui touche les produits chimiques, les industries concernées y seront opposées. La seule solution pour s'en sortir et pour réaliser l'égalité nécessaire des sacrifices passe par la fixation du principe dans la constitution. A défaut de quoi nous n'aboutirons à rien.

Dans cet esprit, j'ai l'espoir qu'après réflexion, et après les élections, vous serez d'accord de donner suite à cette initiative pour que la Suisse, dans ce domaine, soit au moins au niveau de ses concurrents européens. Je vous remercie et j'attends avec intérêt votre détermination.

**Hubacher**, Sprecher der Minderheit: Die Minderheit beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative Rebeaud zuzustimmen.

Wenn Sie die Begründung der Kommissionsmehrheit lesen, ist es nicht ganz einfach zu verstehen, weshalb die Initiative abgelehnt werden soll. Faktisch ist die Mehrheit mit dem Prinzip, das Herr Rebeaud vorschlägt, einverstanden; ich habe fast den Eindruck, inhaltlich ist man einverstanden, aber irgendwie will man das Prinzip doch nicht in der Form, wie sie der Initiator vorschlägt, verankern. Es heisst auch, die allgemeine Anwendung des Verursacherprinzips stehe mit dieser parlamentarischen Initiative erstmals zur Diskussion.

Nach der seinerzeitigen Verfassungsabstimmung für den Umweltschutz, die mit 90 Prozent Jastimmen ausgegangen war, wurde in den Jahren 1973/74 eine Expertenkommission eingesetzt, präsiert von Professor Leo Schürmann, die den Auftrag des Bundesrates, die Volksabstimmung umzusetzen, erfüllt hat. Im Entwurf Schürmann für das Umweltschutzgesetz, also 1973 oder 1974, war schon das jetzt vom Initiator vorgeschlagene Verursacherprinzip enthalten. Es hat in dieser Ratssaal eine heftige Debatte gegeben, ob man dem Antrag der Expertenkommission Schürmann zustimmen solle oder nicht; das war vor etwa fünfzehn Jahren. Nachdem man damals den Sprung nicht riskiert hat, aber inzwischen die Erkenntnis gewonnen hat, dass marktwirtschaftlich betrachtet das Verursacherprinzip richtig ist, sollte man jetzt das Verursacherprinzip verankern. Wir bitten Sie, der Initiative zuzustimmen.

Uns fällt auf, dass, wenn man mit Wirtschaftsleuten, mit Unternehmern diskutiert – Herr Rebeaud hat Herrn Schmidheiny zitiert, ich könnte aus Basel Herrn Alexander Krauer von der Ciba-Geigy erwähnen –, sie voll auf der Linie des Verursacherprinzips stehen und dieses Prinzip aus Marktwirtschafts- und Wettbewerbsgründen befürworten. Sie sind allerdings der Meinung, es müsste dann in Europa harmonisiert werden, aber die Schweiz läge durchaus richtig, wenn sie gemäss Initiator verfahren würde.

Die Mehrheit zählt auf, wie gut das Prinzip in der Verfassung bereits verankert sei und wie es in verschiedenen Bereichen angewendet würde – z. B. bei flüchtigen organischen Kohlenwasserstoffen, Heizöl «extraleicht» usw. –, um dann in einer etwas merkwürdigen Rechtskurve die Initiative doch noch abzulehnen.

Wir bitten Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Frau Spoerry**, Berichterstatterin: Sie haben die Argumente der Kommissionsminderheit gehört. Ich möchte in Ergänzung zum schriftlichen Bericht, der Ihnen vorgelegt worden ist, die Gründe der Mehrheit nochmals erläutern: Warum will die Mehrheit keine neue Verfassungsbestimmung, welche den Bund verpflichtet, auf allen Dienstleistungen und Konsumgütern eine Abgabe zu erheben, die der Belastung entsprechen soll, welche diese Güter für den Menschen und seine natürliche Umwelt darstellen? Die Kommissionsmehrheit hat formelle, materielle und politische Gründe.

1. Zum Formellen: Das Verursacherprinzip ist im heutigen Umweltschutzgesetz bereits verankert, und zwar in Artikel 2. Zudem besteht mit dem geltenden Artikel 24septies in der Bundesverfassung eine ausreichende Verfassungsgrundlage, um auf Gesetzesstufe Lenkungsabgaben zu erheben. Sofern das umweltpolitisch angestrebte Ziel mit Verboten und Geboten nicht oder nicht effizient erreicht werden kann, ist die Einführung von Lenkungsabgaben auf Gesetzesstufe als weiteres umweltpolitisches Instrument verfassungsmässig abgestützt und von der Verfassung her gesehen ohne weiteres möglich.

2. Zum Materiellen: Die Verpflichtung des Bundes, auf allen Konsumgütern und Dienstleistungen generell eine Abgabe zu erheben, welche deren umweltpolitische Belastung abdecken, würde in der Praxis auf grosse Schwierigkeiten stossen. Wollte man für jedes Gut und für jede Dienstleistung von der Entstehung bis zur Entsorgung eine seriöse Abklärung machen, in welcher Art und in welchem Umfang sie die Umwelt belasten, wäre der administrative Aufwand enorm. Würde man aber mit Pauschalbeträgen arbeiten, wäre Willkür nicht auszuschliessen, was auch der Initiator in seiner Begründung anerkennt.

In Kürze wird dem Parlament eine Aenderung des Umweltschutzgesetzes unterbreitet, das neben Bestimmungen zur Abfallbearbeitung auch einige neue Lenkungsabgaben enthält. Die Vorbereitung zu dieser Revision hat viel Zeit beansprucht. Dies deshalb, weil die Bemessung von Lenkungsabgaben nicht ganz einfach ist. Eine Lenkungsabgabe muss so ausgestaltet sein, dass sie einerseits das umweltpolitische Ziel tatsächlich erreichen kann und dass sie andererseits auf die bereits bestehenden Vorschriften zur Emissionsbegrenzung abgestimmt ist. Solche Vorschriften verursachen nämlich den Produzenten bereits beachtliche Kosten, die selbstverständlich den Preis beeinflussen.

3. Zum Politischen: Wir erwarten von unseren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit Bezug auf neue oder umgestaltete Abgaben zurzeit recht viel. Ein paar Beispiele:

1. Wir brauchen eine neue Finanzordnung, bei der die Einführung einer wettbewerbsneutralen Umsatzsteuer, die auch auf Dienstleistungen angewendet wird, ein wichtiges Thema ist.

2. Gestern hat der Ständerat über eine Wust auf Lebensmitteln diskutiert, um die vermehrten Direktzahlungen an die Landwirtschaft zu berappen.

3. Dass der Bundesrat den Benzinpreis erhöhen will, ist kein Geheimnis.

4. In Kürze werden die neuen Lenkungsabgaben im Umweltschutzgesetz vorgestellt.

5. Eine CO<sub>2</sub>-Steuer ist in Diskussion.

6. Man spricht ganz grundsätzlich – und hier gehe ich eigentlich mit Herrn Rebeaud einig – von einer ökologischen Steuerreform als Fernziel.

Es ist in Anbetracht dieser Häufung von finanz- und umweltpolitischen Abgabevorhaben gewagt, jetzt dem Souverän auch noch einen neuen Verfassungsartikel zu unterbreiten mit dem Ziel, auf allen Konsumgütern und Dienstleistungen generell eine Abgabe zu erheben, obwohl bereits die genügende Verfassungsgrundlage besteht, um punktuell vorzugehen. Beschränken wir uns deshalb darauf, dort, wo die Kosten ausge-

wiesen sind und das umweltpolitische Ziel klar definiert werden kann, belegbare und gezielte Verursacher- und Lenkungsabgaben zu erheben. In Klammern: Herr Rebeaud, in diesem Sinne ist auch das Parteiprogramm der FDP zu verstehen.

Im übrigen müssen alle finanzpolitischen Massnahmen, die genereller Art sind – das hat auch Herr Hubacher erwähnt –, europäisch abgesprochen sein, sollen sie für unsere exportorientierte Binnenwirtschaft nicht zu neuen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Aus all diesen Gründen bittet Sie die Kommissionsmehrheit, der parlamentarischen Initiative Rebeaud keine Folge zu geben.

**M. Gros Jean-Michel**, rapporteur: Le rapport écrit, complété par les paroles de Mme Spoerry, présidente de la commission, vous explique mieux que je ne pourrais le faire les raisons qui ont poussé la commission à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire de M. Rebeaud. L'idée de rendre les mesures destinées à protéger l'environnement plus conformes aux lois du marché a recueilli une certaine unanimité au sein de la commission. Le principe du pollueur payeur a lui aussi été accueilli favorablement. Remplacer autant que possible des mesures d'interdiction par des instruments de politique économique revêt un intérêt évident si l'on considère la compétitivité de notre pays. La position de la commission est ainsi conforme au programme qu'ont exprimé les partis avant les élections. Les réflexions de la commission ont surtout eu trait aux problèmes d'applicabilité d'un article constitutionnel à caractère impératif tel que le propose M. Rebeaud. Ce dernier admet lui-même qu'il serait pratiquement impossible de déterminer avec exactitude les effets écologiques et de calculer les coûts secondaires, écologiques et sociaux, des activités humaines. C'est notamment pour cette raison que la commission préfère en rester à la pratique actuelle de l'application sélective du principe du pollueur payeur, pratique autorisée actuellement par de simples modifications de la loi sur la protection de l'environnement. D'autre part, il n'est pas certain que le prélèvement de taxes soit le seul ni même forcément le meilleur moyen d'appliquer ledit principe. On a évoqué en commission la possibilité d'allègements fiscaux ou encore la conclusion de contrats de pollution ou d'émissions. Les problèmes de distorsion de concurrence ont également été discutés. Il s'agit d'observer ce qui se passe dans la Communauté en ce domaine. On y parle beaucoup du principe du pollueur payeur, voire de taxe sur le CO<sub>2</sub>. Il faudra rester très attentif à cette évolution de façon à adapter notre loi sur la protection de l'environnement dans les domaines d'application qu'envisage la Communauté.

Inscrire le principe général de prélèvement de taxes dans la constitution nous paraît prématuré. C'est pourquoi, encore une fois pour préserver une certaine souplesse permise par la base constitutionnelle actuelle, la commission vous propose, par 8 voix contre 6, de ne pas donner suite à l'initiative de M. Rebeaud. Toutefois, je voudrais insister sur le fait qu'aux yeux de la commission il n'est nullement question de refuser de faire quoi que ce soit ou de se voiler la face. Bien au contraire, ses travaux ont prouvé qu'elle voulait se servir des instruments à disposition actuellement, de manière à rendre applicable le principe pollueur payeur. Tous ses membres étaient d'ailleurs convaincus qu'il était exclu de continuer à mener notre politique en matière de protection de l'environnement avec pour tous moyens les normes et les interdictions.

Mais tout n'est pas aussi simple que l'a évoqué M. Rebeaud. L'estimation des coûts écologiques des biens ou des activités n'est pas une sinécure. Il est ainsi apparu que la solution la plus efficace était d'agir au cas par cas, lorsqu'un accord a pu se concrétiser sur les coûts écologiques d'une matière première ou d'une activité humaine, par le biais de modifications de la loi sur la protection de l'environnement. Nous notons aussi que l'étude d'une nouvelle structure des recettes de la Confédération tient largement compte de la possibilité d'un impôt plus écologique que ceux prélevés actuellement. La commission est d'avis que la formulation impérative d'un article constitutionnel n'est pas l'outil le plus adéquat.

**M. Rebeaud:** Je viens de m'excuser auprès du président d'avoir dépassé mon temps de parole, que je croyais par erreur fixé à dix minutes d'après le règlement. Permettez-moi de souligner, compte tenu des commentaires donnés par les rapporteurs, que si vous refusez mon initiative, cela reviendra à accepter ultérieurement tous les projets du Conseil fédéral: taxation du CO<sub>2</sub>, augmentation du prix de la benzine, taxation des produits phytosanitaires, etc.

*Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Allenspach, Aregger, Aubry, Berger, Binder, Blatter, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Gerold, Bürgi, Camponovo, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Couchepin, Darbellay, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducret, Eggly, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingsen, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gros Jean-Michel, Guinand, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hildbrand, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Anton, Kern, Kühne, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Luder, Maitre, Mamie, Maspoli, Maurer, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Narbel, Neuenschwander, Oehler, Perey, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Savary, Scheidegger, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Stucky, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wittenwiler, Zölich, Zwahlen (98)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aguet, Bär, Baumann, Bäumlín, Bircher Peter, Bircher Silvio, Bischof, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Carobbio, Caspar, Danuser, Diener, Dünki, Eggenberger, Fankhauser, Fasel, von Felten, Gardiol, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Grossenbacher, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Hämmerle, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Keller Rudolf, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Schmid Peter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Stalder, Stamm Judith, Steffen, Steiger, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Weder Hansjürg, Zisyadis, Züger, Zwygart (69)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Ruf (1)

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:*

Baumberger, Béguelin, Bezzola, Blocher, Bühler Simeon, Caccia, Cavadini Adriano, Cotti, Daepf, de Dardel, Duvoisin, Etique, Fischer-Sursee, Gobet, Grendelmeier, Herczog, Hess Peter, Iten Joseph, Leuenberger Moritz, Mauch Rolf, Nabholz, Pini, Poncet, Scherrer Werner, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Wick, Wiederkehr, Wyss, Ziegler Jean (31)

*Präsident Nebiker stimmt nicht*

*M. Nebiker, président, ne vote pas*

91.037

## Zivile Baubotschaft 1991 Constructions civiles 1991

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Mai 1991 (BBI III 480)  
Message et projet d'arrêté du 22 mai 1991 (FF III 513)

Beschluss des Ständerates vom 30. Januar 1992  
Décision du Conseil des Etats du 30 janvier 1992

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Antrag der Kommission*  
Eintreten

*Antrag Miesch*  
Nichteintreten

*Antrag Scherrer Jürg*  
Nichteintreten

*Antrag Bonny*  
Rückweisung an die Kommission  
mit dem Auftrag, die Bewirtschaftung der Büroflächen, die der Bund als Eigentümer oder als Mieter nutzt, zu überprüfen.

*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

*Proposition Miesch*  
Ne pas entrer en matière

*Proposition Scherrer Jürg*  
Ne pas entrer en matière

*Proposition Bonny*  
Renvoi à la commission  
en l'invitant à contrôler le gestion des locaux que la Confédération utilise en propriété ou en location.

**Ruckstuhl, Berichterstatter:** Vorerst einige Worte in eigener Sache.

Mit dem neuen Ratsreglement ist die ehemalige Bautengruppe durch die Kommission für öffentliche Bauten abgelöst worden. Die Aufgabe der Kommission für öffentliche Bauten ist zurzeit noch nirgends näher umschrieben. Vorlagen, die ihr zugewiesen werden, werden nicht – wie bei der früheren Bautengruppe – gleichzeitig von einer anderen Kommission geprüft. So ist also davon auszugehen, dass sich die Kommission für öffentliche Bauten nicht nur mit rein baulichen Belangen befasst, sondern z. B. bei dieser Vorlage insbesondere auch Fragen der Dezentralisierung und weitere politische Fragen prüft und in die Beratung mit einbezieht.

Mit der Botschaft vom 22. Mai 1991 unterbreitet uns der Bundesrat – erstmals in der Form einer zivilen Baubotschaft – mehrere Bauvorhaben gemeinsam, einen Liegenschaftserwerb und einen Sammelkredit, der ihm bei günstiger Gelegenheit ein rasches Eingreifen auf dem Liegenschafts- und Grundstücksmarkt erlaubt. Zudem will der Bundesrat mit der Botschaft Stellung nehmen zur Dezentralisierung der Bundesverwaltung und damit auch dem Parlament die Möglichkeit geben, sich dazu auszusprechen.

Anstoss zur Vorlage bilden der steigende Platzbedarf der Bundesverwaltung, die beschränkte Aufnahmebereitschaft und Aufnahmemöglichkeit der Stadt Bern sowie mehrere Postulate aus National- und Ständerat.

Die Kommission hat die Vorlage an einer zweitägigen Sitzung durchberaten. Sie hat einzelne Standorte für künftige Bauten besichtigt. Sie wurde orientiert durch Referate, u. a. von Herrn Bundesrat Otto Stich, Herrn Direktor Piazzoli und Herrn Krähnenbühl vom Amt für Bundesbauten sowie den Herren Rogger und Khanlari von der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

## **Parlamentarische Initiative (Rebeaud) Verursacherprinzip**

## **Initiative parlementaire (Rebeaud) Principe pollueur-payeur**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.243
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1992 - 08:30
Date	
Data	
Seite	529-534
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 028

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.