



Message 2019-DAEC-132

27 août 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Introduction d'une taxe incitative sur le trafic aérien)

1. Introduction

Par motion déposée et développée le 28 mars 2019 (Motion 2019-GC-42), les députées Christa Mutter et Mirjam Ballmer demandent que le Grand Conseil use de son droit d'initiative cantonale et invite l'Assemblée fédérale à instaurer une taxe sur les billets d'avion afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et inciter à l'utilisation de modes de transport moins polluants.

Les motionnaires, appuyées par 33 cosignataires, constatent que l'aviation «contribue pour près de 5% au réchauffement climatique à l'échelle mondiale et pour plus de 18% en Suisse» mais que le kérosène est actuellement exempté de taxe.

Elles soulignent que plusieurs pays européens, parmi lesquels tous les Etats voisins de la Suisse, prélèvent une taxe sur le trafic aérien qui est soit forfaitaire soit proportionnelle et qui varie de EUR 3,50 à EUR 530.

Une telle taxe d'incitation est de la compétence de la Confédération (art. 74 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]).

Lors de sa séance du 27 août 2019, pour les motifs figurant au point 3 du présent message, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1). De ce fait, il soumet au Grand Conseil un projet de décret accompagnant le présent message.

2. Bref aperçu de la situation

Le transport aérien est à l'origine d'environ 4% des émissions mondiales de CO₂ résultant de la consommation de produits pétroliers. Reportée aux émissions émises par la Suisse, cette part est estimée à 18%. Toutefois, le kérosène utilisé dans l'aviation n'est taxé que pour les vols intérieurs et les vols privés tandis que les vols internationaux sont exonérés, ce en vertu d'une convention internationale de 1944. Etant donné que cet accord rend impossible le prélèvement d'une taxe sur le kérosène pour ce type de vols, certains pays ont introduit une taxe sur les billets d'avion.

2.1. Rapport de l'OFEV sur les taxes sur les billets d'avions

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV), sur mandat de la Commission de l'environnement de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (8 octobre 2018), et dans le cadre d'une éventuelle introduction dans la loi sur le CO₂ d'une taxe sur les billets d'avion, a examiné les expériences européennes en la matière. L'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Norvège et la Suède prélèvent un impôt sur le trafic aérien. Cet impôt est soit forfaitaire, soit calculé en fonction de la distance et de la catégorie de place achetée. Son montant varie de EUR 3,50 (en Autriche pour les vols court-courriers) à EUR 530.- (en Angleterre pour les vols extra-européens «high class»). Le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande ont appliqué des taxes similaires mais les ont finalement retirées. Cette suppression a été justifiée, pour ce qui concerne le Danemark et les Pays-Bas, par l'exode de voyageurs vers les aéroports des pays voisins, l'Allemagne et la Suède, où une taxe sur les billets a été introduite depuis lors. Selon l'OFEV, d'autres facteurs expliquent la baisse du nombre de passagers, notamment la crise économique et l'attractivité générale des aéroports étrangers proches de leur frontière.

Le rapport de l'OFEV du 23 octobre 2018 précise que la Confédération est compétente pour prélever des taxes d'incitation (art. 74 Cst.). Une telle taxe doit être redistribuée et avoir un effet d'incitation.

2.2. Rejet du Conseil national

Le Conseil national a toutefois rejeté le 10 décembre 2018 par 93 voix contre 88 et 8 abstentions la proposition d'introduire une taxe sur les billets d'avion lors de l'examen de la loi sur le CO₂. Cette taxe aurait pu être prélevée dès 2022 et se serait montée à 30 francs au maximum pour les vols en Europe et 48 francs pour les vols intercontinentaux. Le Conseil national a par ailleurs rejeté par 92 voix contre 60 et 43 abstentions le projet de révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 destiné à satisfaire aux engagements découlant de l'Accord de Paris sur le climat.

Toutefois, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a

décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur ce projet de loi le 11 janvier 2019.

2.3. Initiatives cantonales pour l'introduction d'une taxe sur les billets d'avion

Plusieurs législatifs cantonaux ont réagi afin d'inciter l'Assemblée fédérale à introduire au niveau fédéral une taxe sur les billets d'avion, ce dans le cadre de la loi sur le CO₂. Ainsi le Grand Conseil saint-gallois a transmis à l'Assemblée fédérale en date du 21 mars 2019 une initiative cantonale intitulée «Taxe sur les billets d'avion d'un montant égal à celui de la taxe sur le kérosène». Elle souligne que l'exemption des compagnies aériennes de taxe sur le kérosène viole le principe de causalité inscrit dans la Constitution.

Des député-e-s des Grand Conseil d'autres cantons (notamment de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Neuchâtel, Vaud) ont également déposé des interventions parlementaires afin de transmettre à l'Assemblée fédérale des initiatives cantonales similaires. Elles sont en cours de traitement au niveau cantonal.

3. Position du canton de Fribourg

Le Conseil d'Etat estime que les instances politiques fribourgeoises doivent agir en faveur du climat. Le trafic aérien contribue en Suisse de façon significative aux émissions de gaz à effet de serre. L'augmentation du nombre de passagers, et donc de l'impact sur le climat de ce moyen de transport, est notamment liée aux prix des billets d'avion relativement bas. Ceci résulte en partie de l'exemption de taxe sur le kérosène des vols internationaux.

Les montants de ces taxes sur les billets d'avion proposées dans le cadre des délibérations au Conseil national relatives à la loi sur le CO₂ sont raisonnables. Elles sont en adéquation avec la Constitution qui stipule que «les frais de prévention et de réparation» des atteintes à l'environnement «sont à la charge de ceux qui les causent». Par ailleurs, tous les pays voisins de la Suisse ayant instauré une telle taxe, son introduction n'entraînera pas d'exode de voyageurs.

Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis qu'il y a lieu d'agir et d'introduire une taxe sur les billets d'avion.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion. Il propose au Grand Conseil de l'accepter et de lui donner suite directe en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il lui soumet ainsi un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.



Botschaft 2019-DAEC-132

27. August 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Einführung einer Lenkungsabgabe für den Flugverkehr)

1. Einführung

Mit der am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2019-GC-42) ersuchen die Grossrätinnen Christa Mutter und Mirjam Ballmer den Grossen Rat, sein Standesinitiativrecht zu nutzen und die Bundesversammlung aufzufordern, eine Flugticketabgabe einzuführen, um zur Reduktion der Treibhausgasemissionen beizutragen und einen Anreiz für die Nutzung von umweltfreundlicheren Verkehrsmitteln zu schaffen.

Die Verfasserinnen und die 33 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner halten in der Motion fest, dass der Klimawandel weltweit zu knapp 5% und in der Schweiz zu 18% dem Flugverkehr geschuldet sei und dass trotzdem keine Abgabe auf Kerosin erhoben werde.

Weiter wird in der Motion hervorgehoben, dass diverse europäische Länder und alle Nachbarländer der Schweiz eine Flugticketabgabe in Form einer Pauschale oder einer proportionalen Steuer erheben würden, die zwischen EUR 3,50 und EUR 530 beträgt.

Eine solche Lenkungsabgabe müsste nach Artikel 74 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vom Bund beschlossen werden.

In seiner Sitzung vom 27. August 2019 anerkannte der Staatsrat aus den weiter unten dargelegten Gründen (s. Punkt 3), dass die Motion wohlbegründet ist, und entschied, die Annahme der Motion zu beantragen. Er beschloss, ihr gestützt auf Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SGF 121.1) direkt Folge zu geben. Entsprechend unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf und die vorliegende Botschaft.

2. Kurzer Überblick über die aktuelle Lage

Der Flugverkehr ist für rund 4% der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich, die aus der Verbrennung fossiler Quellen stammen. Rechnet man dies auf die Emissionen der Schweiz um, kann der Anteil des Flugverkehrs auf 18% geschätzt werden. Das Kerosin für den Flugbetrieb wird jedoch nur bei Inland- und privaten Flügen besteuert; das Kerosin für internationale Flüge ist aufgrund eines internationalen Überein-

kommens aus dem Jahr 1944 von der Steuer befreit. Weil das Übereinkommen eine Besteuerung von Kerosin für internationale Flüge verunmöglicht, haben gewisse Länder eine Flugticketabgabe eingeführt.

2.1. Bericht des BAFU betreffend Flugticketabgaben

Ausgehend von einem eingereichten Antrag zur Einführung einer Flugticketabgabe im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes erteilte die nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N) der Verwaltung am 8. Oktober 2018 einen Prüfauftrag, der auch die Erfahrungen mit solchen Abgaben in verschiedenen europäischen Ländern darlegen sollte. Als Resultat dieser Abklärungen verfasste das Bundesamt für Umwelt (BAFU) einen Bericht. In diesem hält das BAFU fest, dass Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich, Norwegen und Schweden eine Luftverkehrssteuer erheben. Die Abgaben werden teilweise pauschal erhoben, teilweise abhängig von Distanz und Sitzplatzkategorie und bewegen sich zwischen EUR 3,50 (Österreich, auf Kurzstreckenflügen) und rund EUR 530 (UK, aussereuropäische Flüge in der Klasse «High»). Dänemark, die Niederlande und Irland kannten ähnliche Steuern, haben sie aber wieder abgeschafft. Die Aufhebung wurde in Dänemark und den Niederlanden mit der Abwanderung von Passagieren in benachbarte deutsche bzw. schwedische Flughäfen begründet, die jedoch inzwischen selber solche Steuern kennen. Laut BAFU lag der Rückgang der Passagierzahlen in dieser Zeit auch an anderen Faktoren (z.B. Wirtschaftskrise, generell höhere Attraktivität von ausländischen grenznahen Flughäfen usw.).

In seinem Bericht vom 23. Oktober 2018 erinnert das BAFU auch daran, dass die Erhebung von Lenkungsabgaben gestützt auf Artikel 74 BV in der Kompetenz des Bundes liegt. Ausserdem: Damit eine Abgabe als Lenkungsabgabe und nicht als Steuer gilt, müssen deren Einnahmen grösstenteils zurückverteilt werden und deren Höhe so angesetzt sein, dass das Handeln in eine gewünschte Richtung gelenkt wird.

2.2. Ablehnung des Nationalrats

Am 10. Dezember 2018 lehnte der Nationalrat indes im Rahmen der Beratungen zum CO₂-Gesetz die Einführung einer Flugticketabgabe mit 93 zu 88 Stimmen bei 8 Enthaltungen ab. Diese Abgabe hätte ab 2022 erhoben werden und maximal 30 Franken für innereuropäische Flüge bzw. 48 Franken für interkontinentale Flüge betragen sollen. Der Nationalrat lehnte im Übrigen auch den Entwurf für die Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, die dazu bestimmt war, die Ziele des Klimaübereinkommens von Paris zu erfüllen, mit 92 zu 60 Stimmen bei 43 Enthaltungen ab.

Im Gegensatz dazu beschloss die ständerätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-S) am 11. Januar 2019 einstimmig, auf den Gesetzesentwurf einzutreten.

2.3. Standesinitiativen für die Einführung einer Flugticketabgabe

Mehrere Kantonsparlamente haben reagiert und die Bundesversammlung ersucht, über das CO₂-Gesetz eine Flugticketabgabe auf Bundesebene einzuführen. So reichte beispielsweise der St. Galler Kantonsrat am 21. März 2019 bei der Bundesversammlung die Standesinitiative «Besteuerung der Flugtickets in der Höhe der CO₂-Abgabe auf Flugbenzin/Kerosin» ein. Darin wird namentlich hervorgehoben, dass die Steuerbefreiung des Kerosins das in der Bundesverfassung verankerte Verursacherprinzip verletze.

Auch in anderen Kantonsparlamenten (insbesondere in den Parlamenten der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Bern, Neuenburg und Waadt) wurden Vorstösse eingereicht, mit dem Ziel, vergleichbare Standesinitiativen bei der Bundesversammlung einzureichen. Diese Vorstösse sind im jeweiligen Kanton in Bearbeitung.

3. Position des Kantons Freiburg

Aus Sicht des Staatsrats müssen sich die politischen Instanzen Freiburgs für den Klimaschutz einsetzen. Der Flugverkehr ist in der Schweiz eine bedeutende Quelle der Treibhausgasemissionen. Ein Grund für den Anstieg der Flugpassagierzahlen und die damit einhergehende Zunahme der Klimaauswirkungen dieses Verkehrsmittels sind die relativ tiefen Flugticketpreise, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass keine Steuer auf das Kerosin für internationale Flüge erhoben wird.

Die Flugticketabgaben, die im Rahmen der Debatten im Nationalrat zum CO₂-Gesetz vorgeschlagen wurden, sind vernünftig. Sie stehen in Einklang mit der Bundesverfassung, die festlegt, dass die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von lästigen Einwirkungen auf Mensch und Umwelt vom Verursacher getragen werden müssen. Weil alle unsere Nach-

barländer bereits eine solche Abgabe kennen, wird deren Einführung in der Schweiz auch nicht zu einer Abwanderung der Passagiere ins grenznahe Ausland führen.

Der Staatsrat ist deshalb der Meinung, dass gehandelt werden muss; er befürwortet die Einführung einer Flugticketabgabe.

4. Schlussfolgerung

Der Staatsrat anerkennt die Stichhaltigkeit der Motion. Er schlägt sie dem Grossen Rat deshalb zur Annahme vor und will ihr gestützt auf Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SGF 121.1) direkt Folge geben. Er unterbreitet dem Parlament einen Dekretsentwurf, um der Bundesversammlung eine Standesinitiative unterbreiten zu können.

Décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale

(Introduction d'une taxe incitative sur le trafic aérien)

du...

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2019-GC-42 des députées Christa Mutter et Mirjam Ballmer intitulée «Initiative cantonale pour une taxe incitative sur le trafic aérien»;

Vu le message 2019-DAEC-132 du Conseil d'Etat du 27 août 2019;

Considérant:

Par motion déposée et développée le 28 mars 2019 (Motion 2019-GC-42), les députées Christa Mutter et Mirjam Ballmer, appuyées par 33 cosignataires, prient le Grand Conseil d'user de son droit d'initiative cantonale et d'inviter l'Assemblée fédérale à instaurer une taxe sur les billets d'avion afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

En effet, le trafic aérien contribue en Suisse de façon significative à ces émissions. Le kérosène utilisé dans l'aviation n'est cependant taxé que pour les vols intérieurs et les vols privés. Une convention internationale de 1944 rend impossible le prélèvement d'une taxe sur le kérosène pour les vols internationaux.

L'augmentation du nombre de passagers en Suisse, et donc de l'impact sur le climat de ce moyen de transport, est notamment liée aux prix des billets d'avion relativement bas. L'instauration d'une taxe sur de tels billets permettra d'inciter à l'utilisation de modes de transport moins polluants et

Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung

(Einführung einer Lenkungsabgabe für den Flugverkehr)

vom...

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2019-GC-42 «Lenkungsabgabe für den Flugverkehr» der Grossrätinnen Christa Mutter und Mirjam Ballmer;

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DAEC-132 des Staatsrats vom 27. August 2019;

in Erwägung:

Mit der am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2019-GC-42) ersuchen die Grossrätinnen Christa Mutter und Mirjam Ballmer zusammen mit 33 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichnern den Grossen Rat, sein Standesinitiativrecht zu nutzen und die Bundesversammlung aufzufordern, eine Flugticketabgabe einzuführen, um zur Reduktion der Treibhausgasemissionen beizutragen.

Der Flugverkehr ist in der Schweiz eine bedeutende Quelle dieser Emissionen. Dessen ungeachtet wird einzig das Kerosin für Inland- und private Flüge besteuert; ein internationales Übereinkommen aus dem Jahr 1944 verunmöglicht die Besteuerung des Kerosins für internationale Flüge.

Der Anstieg der Flugpassagierzahlen in der Schweiz und die damit einhergehende Zunahme der Klimaauswirkungen dieses Verkehrsmittels sind insbesondere auf die relativ tiefen Flugticketpreise zurückzuführen.

est en adéquation avec la Constitution fédérale qui stipule que «les frais de prévention et de réparation [*des atteintes à l'environnement*] sont à la charge de ceux qui les causent». Elle est de la compétence de la Confédération (art. 74 Cst. féd.).

Lors de sa séance du 27 août 2019, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé de l'accepter et d'y donner suite directement.

Sur la proposition du Conseil d'Etat,

Décrète:

Art. 1

S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour:

- 1. édicter une taxe sur les billets d'avion pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre;*
- 2. inciter au transfert vers des modes de déplacement moins polluants, et*
- 3. participer à la compensation des effets négatifs engendrés par le changement climatique.*

Art. 2

Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

Mit der Einführung einer Flugticketabgabe wird ein Anreiz für die Nutzung von umweltfreundlicheren Verkehrsmitteln geschaffen. Dies steht zudem in Einklang mit der Bundesverfassung, die festlegt, dass die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von lästigen Einwirkungen auf Mensch und Umwelt vom Verursacher getragen werden müssen. Für das Erlassen entsprechender Vorschriften ist der Bund zuständig (Art. 74 BV).

In seiner Sitzung vom 27. August 2019 anerkannte der Staatsrat, dass die Motion begründet ist, und beantragte entsprechend die Annahme der Motion. Er beschloss, ihr direkt Folge zu geben.

Auf Antrag des Staatsrats,

beschliesst:

Art. 1

Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, um:

- 1. eine Lenkungsabgabe auf Flugtickets zu erheben, mit dem Ziel, die Treibhausgasemissionen zu senken;*
- 2. Anreize zu schaffen für einen Umstieg auf weniger umweltschädliche Verkehrsmittel; und*
- 3. zur Kompensation der negativen Auswirkungen des Klimawandels beizutragen.*

Art. 2

Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.