

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. November 2016

1133. Klimapolitik der Schweiz nach 2020 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 1. September 2016 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Klimapolitik der Schweiz nach 2020 zur Vernehmlassung. Im Rahmen dieser Vernehmlassung werden drei Vorlagen, die thematisch eng miteinander verzahnt sind, zur Diskussion gestellt:

1. die Genehmigung des Übereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015,
2. die Genehmigung des bilateralen Abkommens mit der EU vom Januar 2016 über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme,
3. die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) für die Zeit nach 2020.

A. Klimapolitische Ziele des Bundesrates bis 2030

1. Internationale Klimapolitik: Übereinkommen von Paris

Das Übereinkommen von Paris ist das erste globale Klimaabkommen, das alle Vertragsstaaten gemäss ihrer Verantwortung und Möglichkeit in die Pflicht nimmt, konkrete Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel zu ergreifen. Ziel des Bundesrates ist die Ratifikation des Übereinkommens von Paris im Frühling 2017. Das Übereinkommen muss nach der Ratifikation soweit nötig im nationalen Recht umgesetzt werden. Dafür ist eine Totalrevision des CO₂-Gesetzes vorgesehen.

2. Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU

Die Schweiz und die EU streben eine Verknüpfung ihrer Emissionshandelssysteme (EHS) an. Dazu sollen die jeweiligen Emissionsrechte gegenseitig anerkannt werden. Es wurde ein entsprechendes Abkommen erarbeitet. Damit das Abkommen in Kraft treten kann, muss es von beiden Seiten unterzeichnet und ratifiziert werden. Das Abkommen kann nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Der Bundesrat strebt eine möglichst rasche Verknüpfung an. Die Unterzeichnung des Abkommens ist jedoch von der Frage der Personenfreizügigkeit abhängig.

3. Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020

Für 2030 strebt der Bundesrat eine Verminderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 50% gegenüber 1990 an. Dieses Ziel steht im Einklang mit den internationalen und wissenschaftlich abgestützten Bestrebungen, die globale Erwärmung auf 1,5 bis 2 Grad Celsius zu begrenzen. Der Bundesrat hat dieses Ziel im Rahmen des Übereinkommens von Paris eingereicht. Zusätzlich zum Gesamtverminderungsziel von 50% will der Bundesrat ein Verminderungsziel von mindestens 30% im Inland und 20% im Ausland im CO₂-Gesetz verankern. Um das Verminderungsziel zu erreichen, sieht die Gesetzesvorlage vor, die bewährte Massnahmenzusammensetzung weiterzuführen und punktuell zu ergänzen.

B. Inhalt der Vernehmlassung

1. Internationale Klimapolitik: Übereinkommen von Paris

Das Übereinkommen von Paris umfasst im Wesentlichen folgende Gesichtspunkte:

- Die internationale Staatengemeinschaft bekennt sich zu dem Ziel, den globalen Temperaturanstieg unter 2 Grad Celsius zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, ihn auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen.
- Alle Staaten müssen Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ergreifen. Die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich soll gestärkt werden.
- Die Industrieländer unterstützen auch weiterhin Entwicklungsländer bei deren Emissionsverminderungs- und Anpassungsmassnahmen.
- Die Vertragspartner verstärken ihre Bemühungen, die Finanzflüsse mit einer treibhausgasarmen und gegenüber dem Klimawandel widerstandsfähigen Entwicklung in Einklang zu bringen.

2. Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU

- Die EHS der Schweiz und der EU sollen miteinander verknüpft werden.
- Neu sollen die Luftfahrt und fossil-thermische Kraftwerke einbezogen werden.
- Wie bisher soll die ausgegebene Menge an Emissionsrechten jährlich vermindert werden. In Übereinstimmung mit der EU soll die Absenkrate neu 2,2% statt wie bisher 1,75% pro Jahr betragen. Für den Flugverkehr ist keine Absenkung vorgesehen.

3. Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020

Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen im Wesentlichen die folgenden Bereiche:

Verminderungsziele

- Die Treibhausgasemissionen sollen 2030 höchstens 50% der Emissionen im Jahr 1990 betragen dürfen.
- Mindestens 30% der Emissionsverminderung sollen im Inland erfolgen, der Rest kann durch Massnahmen im Ausland abgedeckt werden.
- Die CO₂-Emissionen aus Gebäuden sollen im Durchschnitt der Jahre 2026 und 2027 schweizweit mindestens 51% unter dem Stand von 1990 liegen.

CO₂-Abgabe auf Brennstoffe

- Die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe soll weitergeführt werden. Der höchstmögliche Abgabesatz wird von Fr. 120 auf Fr. 240 pro Tonne CO₂ erhöht. Der Abgabesatz wird aufgrund der Emissionsentwicklung festgelegt.
- Emissionsintensive Unternehmen, die nicht am EHS teilnehmen, sollen sich auch weiterhin von der CO₂-Abgabe befreien lassen können, falls sie sich zur Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichten. Die Befreiungsberechtigung soll neu auf dem Verhältnis der CO₂-Abgabelast zur Lohnsumme beruhen. Übersteigt das Verhältnis 1%, ist der Standort befreiungsberechtigt. Zurzeit werden befreiungsberechtigte Wirtschaftszweige vom Bundesrat auf Verordnungsstufe bezeichnet.

Gebäude

- Bis 2025 wird ein Teil des Ertrags aus der CO₂-Abgabe für Fördermassnahmen zur Emissionsverminderung in Gebäuden verwendet. Ab 2025 soll diese Teilzweckbindung aufgehoben und der Ertrag vollumfänglich an Wirtschaft und Bevölkerung zurückverteilt werden.
- Bei einer unzureichenden Verminderung der CO₂-Emissionen der Gebäude soll der Ersatz bestehender und der Einbau neuer, fossil betriebener Heizungen ab 2029 grundsätzlich verboten werden. Gebäude mit geringem Energiebedarf sollen ausgenommen werden.

Verkehr

- Hersteller und Importeure fossiler Treibstoffe sollen auch weiterhin verpflichtet werden, einen Teil der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr zu kompensieren.
- Die Bandbreite der Emissionen, die kompensiert werden muss, soll von bisher 5–40% auf neu 10–80% angepasst werden. Die Kompensation soll neu auch im Ausland erfolgen können. Mindestens 10% sollen jedoch im Inland kompensiert werden.
- Die Importeure und Hersteller von Personenwagen sollen weiterhin verpflichtet werden, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen pro Kilometer jährlich auf einen bestimmten Zielwert zu senken (entsprechend zur EU). Neu sollen auch Zielwerte für Lieferwagen und leichte Sattel-schlepper festgelegt werden.

C. Beurteilung der Vorlage

Die Vorlage bettet die nationale Klimapolitik in geeignetem Masse in die internationalen Anstrengungen ein. Im Inland setzt die Vorlage auf die Weiterführung von bewährten Massnahmen, was zu begrüßen ist. Die Verminderungszielsetzungen müssen jedoch nochmals überdacht und besser auf die Tragfähigkeit im Inland abgestützt werden. Im Weiteren sind einige Anpassungen bei der Ausgestaltung von Massnahmen erforderlich.

1. Internationale Klimapolitik: Übereinkommen von Paris

Mit dem Übereinkommen von Paris werden der Klimawandel und dessen Auswirkungen angegangen. Der Klimawandel kann nur durch gemeinsame Anstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft begrenzt werden. Daher sind das Übereinkommen von Paris und dessen Ratifikation durch die Schweiz grundsätzlich zu begrüßen. Es wird jedoch angezweifelt, ob das von der Schweiz eingereichte Verminderungsziel von 50% bis 2030 gegenüber 1990 mit den vorgesehenen Massnahmen angemessen umgesetzt werden kann. Eine Anpassung des Ziels ist zu prüfen.

2. Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU

Die Verknüpfung der EHS wird grundsätzlich befürwortet, da die Emissionsrechte für Schweizer Unternehmen damit günstiger werden. Es sind jedoch einzelne Anpassungen nötig, um eine Übereinstimmung mit der nationalen Klimapolitik zu erreichen. So muss sichergestellt werden, dass das nationale Verminderungsziel durch die Ausgabemenge der Emissionsrechte und den geplanten Einbezug von fossil-thermischen Kraftwerken nicht gefährdet wird. Im Weiteren müssen ausreichend Anreize zur Emissionsverminderung bestehen. Neben der Einbindung der Luftfahrt in das Emissionshandelssystem sind zusätzliche Anstrengungen in diesem Bereich angezeigt.

3. Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020

Zu den einzelnen Bestandteilen des Revisionsvorschlags sind folgende Bemerkungen anzubringen:

Verminderungsziele

Der Gebäudebereich und die Industrie müssen weiterhin viel zu den nationalen Verminderungszielen beitragen. Die Zielerreichung ist mit den vorgeschlagenen Massnahmen zweifelhaft. Solange andere Sektoren nicht vermehrt verpflichtet werden, ist eine Senkung des nationalen Verminderungsziels vorzunehmen.

CO₂-Abgabe auf Brennstoffe

Die CO₂-Abgabe ist eine Lenkungsabgabe und verteuert fossile Brennstoffe wie Heizöl oder Erdgas. Dadurch werden wirksame Anreize zu einem sparsameren Verbrauch und zu einem Wechsel zu CO₂-armen oder CO₂-freien Energieträgern gesetzt. Die Weiterführung der CO₂-Abgabe nach dem bewährten Mechanismus und bis zum vorgeschlagenen Höchstbetrag von Fr. 240 pro Tonne CO₂ ist zu unterstützen.

Emissionsintensive Unternehmen, die nicht am Emissionshandelssystem teilnehmen, können sich auch weiterhin durch Verminderungsverpflichtungen von der CO₂-Abgabe befreien lassen. Der Einschätzung des Bundes, dass die bisherige Festlegung der befreiungsberechtigten Unternehmen unbefriedigend ist, ist zuzustimmen. Der neue Vorschlag zur Befreiung (Verhältnis CO₂-Abgabelast zur Lohnsumme) überzeugt jedoch nicht. Als Gegenvorschlag ist die freie Wahl zwischen Rückverteilung der CO₂-Abgabe und Verminderungsverpflichtung zu prüfen. Der Aufwand für die Behörden und für die Unternehmen ist so gering wie möglich zu halten. Dies kann durch eine angemessene Ausgestaltung der Befreiungsberechtigung und durch eine Vereinfachung oder Zusammenlegung von weiteren Instrumenten zur Emissionsverminderung (Rückerstattung Netzzuschlag, kantonale Grossverbrauchermodelle) erreicht werden.

Gebäude

Die Aufhebung der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe für das Gebäudeprogramm ab 2025 wird als zweckmässig erachtet. Da entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden und geeignete Technologien flächendeckend verfügbar sind, wird eine Förderung über die Zeit hin-fällig.

Die vorgeschlagene Verbotsregelung für fossil betriebene Heizungen ist abzulehnen. Eine Rechtfertigung eines Verbots ist erst gegeben, wenn andere Möglichkeiten ausgeschöpft sind und ein langfristiges Ziel nicht erreichbar ist. Im Gebäudebereich sind die Kantone zuständig. Ein Verbot würde in deren Zuständigkeit eingreifen. Entsprechende Verbote können sofern nötig bei der Weiterentwicklung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) gegen 2035 vorgesehen werden. Als andere Möglichkeit sind steuerliche Anreize zu prüfen.

Verkehr

Die Weiterführung der Kompensationspflicht für fossile Treibstoffe übt durch die Abwälzung der Kompensationskosten auf die Treibstoffpreise eine leichte Lenkungswirkung aus und sorgt für eine Kompensation eines Teils der Emissionen aus Treibstoffen. Die Weiterführung dieses erprobten Instruments ist grundsätzlich zu befürworten, wobei Kompensationsmassnahmen möglichst im Inland erfolgen sollen.

Die Weiterführung und Ergänzung der CO₂-Emissionsvorschriften für Fahrzeuge wird ebenfalls als zweckmässig erachtet.

Da im Verkehr im Gegensatz zu anderen Bereichen bisher keine Emissionsverminderung erzielt werden konnte, wird angeregt, weitere Massnahmen vorzusehen.

Landwirtschaft

Ziele und Massnahmen in der Landwirtschaft werden grundsätzlich befürwortet. Diese sollen jedoch wie die Massnahmen der anderen Sektoren ebenfalls im CO₂-Gesetz verankert werden.

Finanzen

In den Vernehmlassungsunterlagen sind keine zahlengestützten Schätzungen zu den Auswirkungen auf die kantonalen Finanzhaushalte enthalten. Der Bund hat dazu weitere Angaben zu liefern.

D. Beantwortung des Fragebogens

Teil der Vernehmlassungsunterlagen bildet ein Fragebogen, der dem Antwortschreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beigelegt wird.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (einschliesslich Fragebogen; auch per E-Mail als PDF- und Word-Dokument an climate@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 1. September 2016 haben Sie uns eingeladen, zur Klimapolitik der Schweiz nach 2020, welche die Genehmigung des Übereinkommens von Paris, die Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelsystems mit demjenigen der EU und die Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 umfasst, Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und lassen Ihnen den beigelegten Fragebogen zukommen. Zur Begründung der Antworten äussern wir uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

Eine langfristige Klimapolitik der Schweiz, die sich in geeignetem Mass in internationale Bestrebungen einfügt und die inländischen Möglichkeiten nutzt, begrüssen wir. Mit der allgemeinen Stossrichtung der Vorlage sind wir daher einverstanden. Die Weiterführung und einzelne Anpassung der bewährten Massnahmen in der Schweiz erachten wir als zweckmässig. Wir befürworten die vorläufige Weiterführung der CO₂-Abgabe und

die Befristung der Teilzweckbindung für das Gebäudeförderprogramm. Ebenso stimmen wir im Grundsatz der Weiterführung der Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure und den Emissionsvorschriften für Fahrzeuge zu. Auch die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU unterstützen wir. Zur wirkungsvollen Umsetzung sind jedoch in mehreren Bereichen punktuell Anpassungen erforderlich.

Die Verminderungszielsetzung sowie der Beitrag der jeweiligen Sektoren bedürfen hingegen einer grundlegenden Überarbeitung. Die Ziele und Massnahmen müssen besser auf die innenpolitischen Möglichkeiten abgestimmt werden. Wir erachten insbesondere die Zielsetzung für den Gebäudebereich als zu ehrgeizig. Die Sektorbeiträge und die Aufteilung von In- und Auslandkompensation müssen ausgewogener gestaltet werden.

2. Genehmigung des Übereinkommens von Paris

Die Auswirkungen des Klimawandels sind weltweit und auch in der Schweiz bereits sichtbar. Mit der Ratifikation des Übereinkommens übernimmt die Schweiz Verantwortung für ihren Teil der Emissionen und leistet einen Beitrag zur Verminderung und zur Anpassung.

Wir sprechen uns grundsätzlich für die Ratifikation des Übereinkommens von Paris durch die Schweiz aus. Allerdings ist das eingereichte Verminderungsziel von 50% bis 2030 mit den vorgesehenen Massnahmen als nicht realistisch einzuschätzen (siehe dazu Ziff. 4.1. Verminderungsziele). Solange die vorgeschlagene Ausgestaltung nicht überarbeitet wird, ist das Verminderungsziel auf 40% anzupassen. Damit die Schweiz bei der Ausgestaltung des Abkommens massgeblich mitarbeiten kann, ist eine rasche Ratifikation anzustreben.

3. Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU

Eine Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelssystems (EHS) mit demjenigen der EU bringt für die Unternehmen eine Reihe von Vorzügen mit sich. Durch die Verknüpfung der EHS lassen sich die erforderlichen Emissionsverminderungen zu geringeren Kosten für die teilnehmenden Unternehmen erzielen. Zudem werden die Verfügbarkeit von Emissionsrechten und die Planungssicherheit verbessert. Gesamtwirtschaftlich betrachtet kann im Vergleich zur Weiterführung eines Schweizer EHS gar von einem leichten Zuwachs der Wertschöpfung bis 2030 ausgegangen werden. Wir stimmen der Verknüpfung der EHS der Schweiz und der EU unter folgenden Bedingungen zu:

Mit der Verknüpfung der EHS gibt die Schweiz einen Teil der Kontrolle über den Handel und die damit verbundenen Emissionsvermindernungen ab. Um die Kontrolle über die Zieleinhaltung sicherzustellen, ist das erforderliche nationale Verminderungsziel bei der Ausgabe von Emissionsrechten zu berücksichtigen.

Antrag: Art. 20 Abs. 1 CO₂-Gesetz ist entsprechend zu ergänzen.

Die Emissionsrechte werden durch die Verknüpfung der EHS voraussichtlich wesentlich günstiger. Damit bestehen weniger Anreize, die Emissionen im eigenen Betrieb zu vermindern. Damit das EHS langfristig seine Wirksamkeit als klimapolitisches Instrument entfalten kann, sind angemessene Preise nötig.

Antrag: Die Schweiz muss sich international für ein angemessenes Preisniveau von Emissionsrechten einsetzen, welche die externen Kosten von CO₂-Emissionen abbilden.

Ein weiterer Ansatzpunkt diesbezüglich bietet das Ausmass der kostenlosen Zuteilung der Emissionsrechte. Im Gesetz ist deutlich festzuhalten, dass die kostenlose Zuteilung nur in dem Masse vorgenommen wird, in dem die Emissionen für einen treibhausgas-effizienten Betrieb notwendig sind.

Antrag: In Art. 21 Abs. 2 CO₂-Gesetz ist die Formulierung des geltenden Art. 19 Abs. 2 CO₂-Gesetz zu übernehmen.

Die Emissionen des Flugverkehrs machen einen wesentlichen Anteil an den Emissionen der Schweiz aus (rund 9%) und werden weiterhin zunehmen. Daher ist es zu begrüssen, dass die Luftfahrt in das EHS eingebunden werden soll. Die CO₂-Kosten bei einer Einbindung in das EHS würden je nach Umsetzungsart knapp 0,5–2% der gesamten Betriebskosten ausmachen. Diese Kosten spielen verglichen mit dem Einfluss weiterer Grössen (z. B. Treibstoffe) eine stark untergeordnete Rolle. Insgesamt sind die durch die Einbindung ins EHS erzielten Emissionsvermindernungen jedoch gering.

Antrag: Die Einführung einer regelmässigen Verminderung der Anzahl Emissionsrechte, wie es bei den stationären Anlagen bereits praktiziert wird, ist zu prüfen.

Die Verknüpfung der EHS würde die Einbindung von fossil-thermischen Kraftwerken erfordern. Die CO₂-Kosten für solche Kraftwerke würden sich dadurch im Vergleich zur jetzigen Kompensationspflicht voraussichtlich stark vermindern. Unter geeigneten Rahmenbedingungen (Preise Gas, Strom) kann damit ein Anreiz zum Bau solcher Kraftwerke gesetzt werden. Um die Verminderungsziele der Schweiz nicht zu gefährden, sind flankierende Massnahmen bei fossil-thermischen Kraftwerken vorzusehen. Dabei ist die Stromversorgungssicherheit zu gewährleisten.

Antrag: Der Gesetzestext ist entsprechend zu ergänzen.

4. Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020

4.1. Verminderungsziele

Der Bundesrat strebt bis 2030 eine Verminderung der Emissionen um mindestens 50% an. Einen wesentlichen Beitrag dazu sollen vor allem Massnahmen im Gebäudebereich und in der Industrie leisten. So sollen die Kantone z. B. dafür sorgen, dass die CO₂-Emissionen aus Gebäuden bis 2026/2027 um 51% gegenüber 1990 vermindert werden. Es wird bezweifelt, ob dieses ehrgeizige Ziel erreichbar ist. Im Gebäudebereich ist zudem im Gegensatz zum Verkehr und zur Industrie keine Möglichkeit zur Kompensation im Ausland vorgesehen. Die Anforderungen an den Gebäudebereich sind daher zu lockern.

Antrag: Die Verminderungsvorgabe für Gebäude in Art. 8 Abs. 1 CO₂-Gesetz ist von 51% auf 41% zu verringern.

Dies hat Auswirkungen auf das Gesamtverminderungsziel.

Antrag: Solange die übrigen Sektoren nicht zu einem grösseren Verminderungsanteil verpflichtet werden, ist das Gesamtverminderungsziel in Art. 3 Abs. 1 CO₂-Gesetz auf 40% anzupassen.

Grundsätzlich soll der Schwerpunkt der Emissionsverminderung auf Massnahmen im Inland liegen. Dies setzt einen wirkungsvollen Anreiz, zeitnah auf erneuerbare Energieträger umzusteigen. Damit wird verhindert, dass sich zu einem späteren Zeitpunkt hohe Kosten aus einem nicht vollzogenen Infrastrukturwandel ergeben. Der Schweiz eröffnen sich zudem Möglichkeiten zur Nutzung ihrer Innovationsfähigkeit und zur zukunftsfähigen Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Die Umsetzung von Verminderungsmassnahmen im Inland sorgt ausserdem dafür, dass die Abhängigkeit gegenüber fossilen Energieträgern laufend vermindert wird und weniger Mittel ins Ausland abfliessen.

Durch Massnahmen im Ausland können gegenwärtig Emissionsverminderungen kostengünstiger als in der Schweiz umgesetzt werden. Ausserdem können dadurch Emissionen vermindert werden, die durch die Herstellung und den Transport von in der Schweiz bezogenen Produkten und Dienstleistungen anfallen. Auf eine Vorgabe für die Verminderungsanteile im In- und Ausland im Gesetz ist jedoch zu verzichten. Der Anteil der Auslandskompensation soll abhängig von der Ziellücke festgelegt werden können. Somit können die Massnahmen auf die innenpolitischen Möglichkeiten und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abgestimmt werden.

Antrag: Art. 3 Abs. 2 CO₂-Gesetz ist entsprechend anzupassen.

Um Emissionsverminderungsmassnahmen aus dem Ausland anrechnen zu lassen, müssen sich die entsprechenden Länder gemäss dem Pariser Abkommen eigene klimapolitische Ziele setzen. Nur darüber hinausgehende Emissionsverminderungen können auf andere Länder übertragen werden. Diese Bedingung für Emissionsverminderungen im Ausland ist in das Gesetz aufzunehmen.

Antrag: Art. 6 Abs. 2 CO₂-Gesetz ist folgendermassen zu ergänzen: Bst. c «Die Verminderung muss aus Ländern stammen, die sich selbst Reduktionsziele gesetzt haben, die deutlich von einem Emissionspfad ohne Klimapolitik abweichen. Diese Ziele dürfen nicht konkurrenziert werden.»

Es ist äusserst schwierig abzuschätzen, wie sich neue Technologien, das wirtschaftliche Umfeld, die politische Situation oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen entwickeln werden. Innert weniger Jahre können grosse Veränderungen stattfinden, wie dies z. B. die Entwicklung von erneuerbaren Energien in Deutschland zeigte. In zehn Jahren könnte eine andere Ausrichtung der Ziele erforderlich sein.

Antrag: In Art. 3 CO₂-Gesetz ist ein Mechanismus zur Zielüberprüfung und allfälligen Zielanpassung für die Zeit von 2025 bis 2030 vorzusehen.

4.2. CO₂-Abgabe auf Brennstoffe

Wir befürworten die Weiterführung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe nach dem bewährten Mechanismus zur Abgabeerhöhung in Abhängigkeit der Emissionsentwicklung und bis zum neu vorgeschlagenen Höchstbeitrag von Fr. 240 pro Tonne CO₂. Dadurch werden wirksame Anreize zu einem sparsameren Verbrauch und zu einem Umstieg auf CO₂-arme oder CO₂-freie Energieträger gesetzt.

4.3. CO₂-Abgabebefreiung emissionsintensiver Unternehmen

Die Abgabebefreiung für besonders betroffene Unternehmen erachten wir im Sinne einer flankierenden Massnahme im Grundsatz als zweckmässig. Hingegen teilen wir die Sichtweise zur vorgeschlagenen Regelung der Befreiungsberechtigung nicht. Der Zugang zur Rückerstattung über das Verhältnis von Abgabe und AHV-pflichtiger Lohnsumme schafft unerwünschte Verzerrungen. Als Gegenvorschlag ist die freie Wahl zwischen Rückverteilung der CO₂-Abgabe und Verminderungsverpflichtung zu prüfen. Unternehmen, die ihre Möglichkeiten zur Emissionsverminderung weitgehend ausgeschöpft haben, würden dadurch eher auf Verminderungsverpflichtungen verzichten. Dies ist erwünscht. Mit Verminderungsverpflichtungen soll auf einfach umsetzbare CO₂-Verminderungen mit

grosser Wirkung gezielt werden. Durch die freie Wahl würden vor allem die Überzeugung der Unternehmen und betriebswirtschaftliche Überlegungen ausschlaggebend sein.

Antrag: Eine entsprechende Anpassung von Art. 31 Abs. 1 CO₂-Gesetz ist zu prüfen.

Es ist ein Anliegen, die Administration auf Bundesebene zu vereinfachen. Dazu ist zu prüfen, ob Unternehmen, die eine CO₂-Verminderungsverpflichtung eingehen, automatisch berechtigt sind, auch eine Zielvereinbarung zur Rückerstattung des Netzzuschlags abzuschliessen. Ebenso sollen Unternehmen mit einer Zielvereinbarung zur Rückerstattung des Netzzuschlags berechtigt sein, Verminderungsverpflichtungen zur Rückerstattung der CO₂-Abgabe einzugehen.

Antrag: Eine entsprechende Ergänzung in Art. 31 CO₂-Gesetz ist zu prüfen.

Durch Anpassung der kantonalen Grossverbrauchermodelle, die teilweise vom Bund abweichende Anforderungen stellen, könnte die administrative Belastung für Unternehmen gesenkt werden. Es ist deshalb durch die Kantone zu prüfen, ob künftig in den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) auf die kantonalen Zielvereinbarungen sowie auf die Befreiung von einzelnen energetischen Anforderungen verzichtet werden soll. In dem Fall würde lediglich von Energiegrossverbrauchern, die keine Verminderungsverpflichtung mit dem Bund aufweisen, weiterhin eine Energieverbrauchsanalyse gemäss MuKE verlangt werden.

Die Umstellung von Verminderungsverpflichtungen nach altem Recht zu den Verpflichtungen nach neuem Recht könnte zu einem Investitionsstopp vor 2020 führen.

Antrag: Es ist eine Übergangslösung vorzusehen, welche die Investitionen nach bisherigem Recht angemessen berücksichtigt.

4.4. Gebäude

Ein Teil des Ertrags aus der CO₂-Abgabe wird gemäss geltendem Recht für Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden verwendet. In diesem Rahmen gewährt der Bund den Kantonen globale Finanzhilfen für die energetische Sanierung und die Förderung erneuerbarer Energien. Mit der breiten Verfügbarkeit von geeigneten Technologien und entsprechenden gesetzlichen Grundlagen (Umsetzung der MuKE in kantonales Recht) wird diese Förderung über die Zeit hinfällig. Wir begrüssen daher die Befristung der Teilzweckbindung für das Gebäudeprogramm bis 2025.

Den Vorschlag, dass für den Fall einer nicht ausreichend starken Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden ein Verbot für den Ersatz bestehender und den Einbau neuer fossil betriebener Heizungen ausgesprochen werden kann, unterstützen wir jedoch nicht. Es ist davon auszugehen, dass Massnahmen mit Lenkungswirkungen sowie der technische Fortschritt eine zunehmende Wirkung entfalten werden. Aus den bisher gemachten Erfahrungen ist zu erwarten, dass sich die Entwicklung nach 2030 beschleunigt fortsetzen wird. Ein Verbot von fossil betriebenen Heizungen ist erst zu rechtfertigen, wenn andere Möglichkeiten ausgeschöpft sind und ein langfristiges Ziel nicht erreichbar ist. Wir sehen entsprechende Verbote sofern nötig bei der Weiterentwicklung der MuKE n gegen 2035 vor. Zudem greift das Verbot in die Zuständigkeit der Kantone im Gebäudebereich ein.

Antrag: Auf Art. 9 CO₂-Gesetz ist zu verzichten.

Als andere Möglichkeit wird vorgeschlagen, dass beim Ersatz von bisherigen Heizsystemen durch neue fossil betriebene Heizsysteme die Kosten nicht mehr als Unterhaltsaufwand steuerlich geltend werden können. Dadurch könnte eine beträchtliche CO₂-Verminderung erzielt werden. Dazu wären Anpassungen im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) erforderlich.

Antrag: Das DBG und das StHG sind entsprechend anzupassen. Für den Ersatz von fossil betriebenen Heizungen in denkmalgeschützten Bauten oder in Zonen von schützenswerten Ortsbildern sind Ausnahmen vorzusehen, sofern keine anderen sinnvollen technischen Möglichkeiten verfügbar sind.

4.5. Verkehr

Wir begrüssen es, die Pflicht für Hersteller und Importeure fossiler (gasförmiger und flüssiger) Treibstoffe zur Kompensation der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr als erprobtes Instrument weiterzuführen. Kompensationsmassnahmen im Inland sollen möglichst bevorzugt und ausgebaut werden.

Antrag: Die Möglichkeiten für die Inlandkompensation sind zu vergrössern. Denkbar wäre etwa eine Öffnung für Programme im Bereich Beratung und Information oder der Einbezug geogener Emissionen (Emissionen, die beim Brennen von Kalk entstehen, wie z. B. in der Zementherstellung).

Erzielte CO₂-Verminderungen durch Kompensationen im Gebäudebereich sind der Reduktionsbilanz im Gebäudebereich zuzuschreiben. Für andere Sektoren (Industrie, Landwirtschaft) ist eine gleichartige Vorgehensweise in Betracht zu ziehen.

Antrag: Art. 25 CO₂-Gesetz ist entsprechend zu ergänzen.

Der Weiterführung und Ergänzung der CO₂-Emissionsvorschriften für Fahrzeuge stimmen wir im Grundsatz zu. Im Sinne einer wirksamen und zeitnahen Verminderung der Emissionen hat der Bundesrat von Erleichterungen und Ausnahmeregelungen gemäss Art. 11 Abs. 2 und 3 CO₂-Gesetz wo immer möglich abzusehen.

Der Bereich Verkehr verursacht knapp einen Drittel der Treibhausgasemissionen in der Schweiz. Im Gegensatz zum Gebäude- und Industrie-sektor konnte hier bisher keine Verminderung erzielt werden. Die Massnahmen im Verkehrsbereich sollen daher ergänzt werden.

Antrag: Auf folgende Teilbereiche ist einzugehen:

- Einsatz des Bundes auf internationaler Ebene für weitergehende Massnahmen im Bereich der Luftfahrt.
- Förderung synthetischer Treibstoffe: Importeure und Hersteller von Fahrzeugen erhalten die Möglichkeit, die CO₂-Werte ihrer Flotte zu verbessern, indem sie synthetische Treibstoffe aus erneuerbarer Energie in das Treibstoffsystem der Schweiz einspeisen. Sie können beim Verkauf eines effizienten Fahrzeugs (Einhaltung des gegenwärtig gültigen CO₂-Grenzwerts) die für die Lebensdauer des Fahrzeugs nötige Treibstoffmenge als erneuerbaren Treibstoff einspeisen. Dies wird als CO₂-Minderung bei der Zielvorgabe angerechnet (vgl. Positionspapier Empa, PSI, Berner Fachhochschule 2016 «Wirksame Reduktion von CO₂ durch Kopplung von effizienten Fahrzeugen mit erneuerbarer Energie»).

4.6. Sektorübergreifende Massnahmen

Vom Technologiefonds unterstützte erfolgreiche Unternehmen stellen für die Schweiz einen doppelten Gewinn dar, da sie sowohl Wertschöpfung und Steuereinnahmen erzeugen als auch einen positiven Umweltnutzen aufweisen. Der Technologiefonds soll daher weiterhin neuartige Projekte unterstützen und entsprechend Einlagen erhalten. Die zukünftige Finanzierung könnte z. B. zu Teilen aus finanziellen Rückflüssen aus erfolgreich unterstützten Unternehmen und durch Kompensationsleistungen geregelt werden. Die neu gesetzte Bedingung, dass nur Bürgschaften für Unternehmen, die Wertschöpfung in der Schweiz hervorbringen, gesprochen werden, erachten wir als zweckmässig.

Antrag: Art. 38 CO₂-Gesetz ist um die Finanzierungsregelung nach 2025 zu ergänzen.

Wir begrüssen die Weiterführung der Aktivitäten in der Aus- und Weiterbildung, der Information und der Beratung. Ein grosser Hebel bei Massnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen besteht jedoch im beruflichen Umfeld.

Antrag: Art. 48 Abs. 1 CO₂-Gesetz ist um die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen zu ergänzen.

4.7. Weitere Bereiche

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wird dargelegt, dass Massnahmen in der Landwirtschaft im Gegensatz zu den Sektoren Gebäude, Verkehr und Industrie nicht in das revidierte CO₂-Gesetz integriert, sondern in der Landwirtschaftsgesetzgebung verankert werden sollen. Um eine zusammenhängende, einheitliche und zeitnahe Regelung für sämtliche Emissionsverursacher sicherzustellen, sind im CO₂-Gesetz zentrale Massnahmen in der Landwirtschaft zu berücksichtigen.

Antrag: Das CO₂-Gesetz ist um Massnahmen in der Landwirtschaft zu ergänzen.

Bestimmte Bundesämter werden neu verpflichtet, Daten für statistische Auswertungen, die Beurteilung von Massnahmen und den Vollzug zu liefern. Die Auflistung der betroffenen Bundesämter ist unseres Erachtens unvollständig.

Antrag: Die Aufzählung in Art. 45 Abs. 1 CO₂-Gesetz ist um das Bundesamt für Landwirtschaft zu ergänzen.

Massnahmen in den Bereichen der Raumplanung sowie im Luftverkehr können ebenfalls Beiträge zu Emissionsvermindierungen leisten.

Antrag: Die Aufzählung in Art. 4 Abs. 2 CO₂-Gesetz ist entsprechend zu ergänzen.

4.8. Finanzen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage sind die Kantone finanziell vor allem durch den Einnahmerückgang bei der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und durch den Mehraufwand für die zusätzlichen Aufgaben im Gebäudebereich betroffen. Die Ausführungen werden jedoch nicht näher erläutert oder durch Schätzungen bzw. Hochrechnungen belegt.

Antrag: Ergänzende Angaben sind vorzulegen. Sodann ist auch die jährliche Gesamtbelastung der kantonalen Finanzhaushalte sowie die zu erwartende Verteilung auf die einzelnen Kantone nachvollziehbar aufzuzeigen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi