Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Juni 2019

588. Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO_2-Emissionen aufgrund der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 25. März 2019 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation einen Entwurf der Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Verordnung, SR 641.711) zur Stellungnahme.

Kern der Vorlage ist die Regelung der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (EHS) der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Der Emissionshandel ist eines von mehreren Instrumenten der Schweizer Klimapolitik. Er dient dazu, die Treibhausgase von Schweizer Unternehmen, die einen besonders grossen Ausstoss aufweisen, zu senken. Das Schweizer EHS umfasst über 50 emissionsintensive Industrieanlagen, deren Emissionen mit Emissionsrechten gedeckt werden müssen. Im Gegenzug sind sie von der CO_2-Abgabe auf Brennstoffe befreit. Aufgrund der geringen Anzahl von teilnehmenden Unternehmen kann sich der Schweizer CO_2-Markt nur beschränkt entfalten. Die Schweiz strebt daher eine Verknüpfung mit dem weit grösseren EHS der EU an. Zur Verknüpfung der EHS und zu den wesentlichen Stossrichtungen (insbesondere Einbindung Luftverkehr und fossilthermische Kraftwerke) konnte sich der Regierungsrat bereits 2016 in Rahmen der Vernehmlassung zur Klimapolitik der Schweiz nach 2020 (RRB Nr. 1133/2016) äussern. Am 23. November 2017 wurde ein Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen (Abkommen; SR 0.814.011.268) unterzeichnet und am 22. März 2019 von der Bundesversammlung genehmigt (BBl 2018, 441). Das Abkommen regelt im Kern die gegenseitige Anerkennung von Emissionsrechten. Teilnehmende am EHS können künftig Emissionsrechte sowohl aus dem Schweizer als auch aus dem europäischen EHS nutzen, um die ausgestossenen Treibhausgase zu decken. Damit das Abkommen in Kraft treten kann, müssen Änderungen an den jeweiligen Rechtsgrundlagen vorgenommen werden. Die Teilrevision der CO_2-Verordnung umfasst im Wesentlichen folgende Änderungen:

Einbindung von Betreibern von Luftfahrzeugen: In Übereinstimmung mit den Regelungen in der EU sind Betreiber, die Flüge im Inland oder Flüge aus der Schweiz in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durchführen, künftig zur Teilnahme am EHS verpflichtet. In der vorlie-

genden Teilrevision der CO_2-Verordnung werden Ausnahmen für Spezialflüge und Schwellenwerte festgelegt, die Berechnung und die Ausgabe der Emissionsrechte für die Luftfahrt geregelt sowie Regelungen zur CO_2-Berichterstattung und zur Abgabe von Emissionsrechten festgehalten.

Einbindung von fossilthermischen Kraftwerken: In Übereinstimmung mit den Regelungen der EU sind Betreiber von fossilthermischen Kraftwerken künftig zur Teilnahme am EHS verpflichtet. Bisher bestand eine Kompensationspflicht für diese Emissionen, die nun aufgehoben wird. Anlagebetreibern wird jedoch die CO_2-Abgabe nur soweit zurückerstattet, wie die Betreiber für die externen Kosten ihrer Treibhausgasemissionen, abzüglich der Beschaffungspreise für Emissionsrechte, aufkommen. Diese Regelung wurde am 22. März 2019 durch eine entsprechende Anpassung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Gesetz, SR 641.71) beschlossen.

Versteigerung von Emissionsrechten: Teilnehmende am EHS erhalten einen Teil der Emissionsrechte kostenlos zugewiesen, einen anderen Teil müssen sie bei Bedarf ersteigern. Um einer Überversorgung des Marktes entgegenzuwirken, wird die jährliche Versteigerung der Emissionsrechte für Anlagen neu auf höchstens 10% der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten des Vorjahres (Cap) beschränkt. Zudem werden neu, in Übereinstimmung mit der Regelung im EHS der EU, 15% der höchstens verfügbaren Menge an Emissionsrechten für Luftfahrzeuge versteigert. Nach Abschluss der laufenden Verpflichtungsperiode 2013–2020 werden die Emissionsrechte für Anlagen und für Luftfahrzeuge, die nicht einer Versteigerung zugeführt werden, gelöscht.

Anrechnung von europäischen Emissionsrechten an das Schweizer Reduktionsziel: Da Teilnehmende am EHS ihre Emissionen künftig auch mit europäischen Emissionsrechten decken können, wird neu geregelt, wie diese am inländischen Schweizer Emissionsreduktionsziel angerechnet werden. Europäische Emissionsrechte werden nur berücksichtigt, wenn (a) die Emissionen aller Schweizer Anlagen im EHS die Gesamtmenge an Schweizer Emissionsrechten übertreffen und (b) das Reduktionsziel gemäss CO_2-Gesetz ansonsten nicht erreicht wird. Die europäischen Emissionsrechte sollen dem Inlandziel angerechnet werden.

Die Änderungen sollen zusammen mit dem Abkommen am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Die Vorlage setzt in erster Linie die Änderungen, die mit der Verknüpfung der EHS nötig werden, um. Sie orientiert sich weitgehend an den bereits bestehenden Regelungen der EU. Der Vorlage kann im Wesentlichen zugestimmt werden. Kritisch zu hinterfragen ist jedoch, ob die neuen Regelungen zur Eindämmung der Überversorgung mit Emissionsrechten im Schweizer Markt ausreichend sind. Auch die Anrechenbarkeit von

europäischen Emissionsrechten an das Schweizer Inlandziel ist fragwürdig. Des Weiteren ist zu gewährleisten, dass keine Doppelbelastung der Luftfahrt aufgrund von absehbaren global greifenden Kompensationspflichten entsteht. Schliesslich ist sicherzustellen, dass auch die Regelungen, die für die nächste Verpflichtungsperiode ab 2021 gelten und nicht Gegenstand der vorliegenden Teilrevision sind, möglichst in Übereinstimmung zu jenen der EU ausgestaltet werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an raphael.bucher@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 25. März 2019 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Verordnung; SR 641.711) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen es, dass auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Gesetz; SR 641.71; BBl 2018, 441) künftig vorgesehen ist, die Versteigerungsmenge von Emissionsrechten für Anlagen zu verringern, falls im Markt aus wirtschaftlichen Gründen (z. B. Betriebseinstellung) eine erhebliche Menge Emissionsrechte verfügbar ist. Art. 48 Abs. 1 Bst. a CO_2-Verordnung sieht dementsprechend vor, dass das Bundesamt für Umwelt (BAFU) nur noch höchstens 10% der maximal zur Verfügung stehenden Menge der Emissionsrechte des Vorjahres (Cap) versteigert. Unklar ist, ob diese Anpassung der Überversorgung an Emissionsrechten tatsächlich entgegenwirkt, da in den letzten Jahren Emissionsrechte in einer ähnlichen Grössenordnung versteigert wurden (2017: 12,3%, 2018: 12,7%).

Antrag: Es ist zu prüfen, ob die Versteigerungsmenge in Art. 48 Abs. 1 Bst. a CO_2-Verordnung weiter einzuschränken ist.

Art. 48 Abs. 5 CO_2-Verordnung sieht zudem vor, dass das BAFU nach Abschluss der Handelsperiode 2013–2020 die Emissionsrechte für Anlagen und Luftfahrzeuge, die nicht einer Versteigerung zugeführt werden, löscht. Wir begrüssen diese neue Regelung. Zusätzlich ist ein Mechanismus vorzusehen, der es erlaubt, Emissionsrechte von Anlagen, die nicht mehr betrieben werden, während der laufenden Handelsperiode und unabhängig von der Versteigerungsmasse zu löschen. Um den administra-

tiven Aufwand zu begrenzen, schlagen wir vor, eine solche Löschung von überzähligen Emissionsrechten erst ab einem bestimmten Schwellenwert, z. B. 3%, auszulösen.

Antrag: Es ist eine entsprechende Ergänzung in die CO_2-Verordnung aufzunehmen, die das Löschen von nicht mehr benötigten Emissionsrechten regelt.

Art. 131 CO_2-Verordnung hält fest, inwiefern europäische Emissionsrechte an das inländische Reduktionsziel der Schweiz angerechnet werden. Abs. 2 sieht vor, dass europäische Emissionsrechte, die Schweizer Anlagenbetreiber abgeben, nur berücksichtigt werden, wenn die Emissionen aller Schweizer Anlagen im Emissionshandelssystem (EHS) die Gesamtmenge an Schweizer Emissionsrechten übertreffen und gleichzeitig das Reduktionsziel gemäss CO_2-Gesetz ansonsten nicht erreicht wird. Da die Emissionsreduktionen der europäischen Emissionsrechte jedoch nicht im Inland, sondern im Ausland erbracht werden, ist eine Anrechnung an das Schweizer Inlandziel nicht statthaft, sondern nur an ein allfälliges Auslandsziel.

Antrag: Art. 131 Abs. 3 CO_2-Verordnung ist entsprechend anzupassen.

Die Einbindung der Luftfahrt ist wegen der von ihr verursachten CO_2-Emissionen nachvollziehbar und zur Umsetzung des Abkommens notwendig. Als regionale Massnahme, die nur für einen begrenzten Raum Gültigkeit aufweist, schafft sie jedoch für die Luftfahrzeugbetreiber gewisse Nachteile im weltweiten Wettbewerb. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine weltweit greifende Massnahme vorteilhafter. Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO strebt ab 2020 ein CO_2-neutrales Wachstum an. Dies wird in erster Linie mittels einer marktbasierten Massnahme «Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation» (CORSIA) umgesetzt, bei der die CO_2-Emissionen kompensiert werden. Die Schweiz hat, wie auch die Staaten der Europäischen Union (EU), ihre Teilnahme daran angekündigt. Sobald die CORSIA-Kompensationspflichten greifen (frühestens ab 2021), ist sicherzustellen, dass eine ausgestossene Tonne CO_2 nur einmal zu decken ist.

Antrag: Die Anbindung der Luftfahrt an das europäische EHS ist bis zum Inkrafttreten eines dem EHS vergleichbaren Instruments zu befristen.

Antrag: Im Falle einer absehbaren Doppelbelastung der Luftfahrt sind alle im erläuternden Bericht zur Teilrevision der CO_2-Verordnung aufgeführten Massnahmen zur Änderung des Abkommens frühzeitig vorzubereiten und im richtigen Zeitpunkt ohne Verzögerung zu treffen.

Für die neue Handelsperiode ab 2021, die noch nicht Gegenstand der vorliegenden Teilrevision ist, sind weitgehend analoge Regelungen zur EU vorzusehen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Punkte:

In der gegenwärtigen Handelsperiode 2013–2020 wird das Cap gemäss Anhang 8 jährlich um 1,74% reduziert. Wie in der Botschaft zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020 dargelegt, gehen wir davon aus, dass das Cap für die nächste Handelsperiode in Übereinstimmung mit dem Vorgehen der EU auf 2,2% angepasst werden wird. Des Weiteren soll die Reduktion auch auf das Cap für Luftfahrzeuge angewendet werden (Art. 46e CO_2-Verordnung), wie dies auch in der EU der Fall ist.

In Art. 55b–55d CO_2-Verordnung ist die Anrechenbarkeit von Emissionsminderungszertifikaten für Anlagenbetreiber und Luftfahrzeugbetreiber geregelt. Da die Berücksichtigung von Emissionsminderungszertifikaten das Cap erhöht, beantragen wir, dass entsprechend den Regelungen in der EU Emissionsminderungszertifikate ab 2021 auch im Schweizer EHS nicht mehr abgegeben werden können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli