

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juli 2020

661. Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 4. Mai 2020 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation einen Entwurf der Teilrevision der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung, SR 641.711) zur Stellungnahme.

Da sich die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) verzögert und dieses voraussichtlich erst am 1. Januar 2022 in Kraft treten wird, entsteht eine Regulierungslücke, weil mehrere Instrumente bis 2020 befristet sind. Am 20. Dezember 2019 haben die eidgenössischen Räte daher Anpassungen am CO₂-Gesetz beschlossen (Inkrafttreten am 1. Januar 2021), die sicherstellen, dass die befristeten Instrumente bis Ende 2021 verlängert werden. Dazu sind in der Folge auch Anpassungen in der CO₂-Verordnung notwendig, die mit dieser Teilrevision umgesetzt werden. Zusätzlich dazu werden Anpassungen am Emissionshandelssystem vorgenommen, die auf unbestimmte Zeit gültig sind. Die wichtigsten Elemente der Teilrevision sind:

CO₂-Emissionsvorschriften für Neufahrzeuge: Die Zielwerte der Neuwagenflotte für Ende 2020 werden aufgrund der Umstellung der Messmethode (von NEFZ auf WLTP) umgerechnet, da sie sich zum Zeitpunkt der Festlegung auf die NEFZ-Werte stützten. Die Zielwerte betragen entsprechend 118 Gramm CO₂/km für Personenwagen (NEFZ-Zielwert 95 Gramm CO₂/km) und 186 Gramm CO₂/km für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper (NEFZ-Zielwert 147 Gramm CO₂/km).

Emissionshandel: Die jährliche Absenkrate für die Höchstmenge an Emissionsrechten (Cap) wird ab 2021 von 1,74% auf 2,2% angehoben. Diese gilt sowohl für die Betreiber von Anlagen als auch von Luftfahrzeugen. Die Menge der kostenlos zugeteilten Emissionsrechte pro Betreiber wird neu jährlich angepasst, wenn sich die ausschlaggebenden Daten (z. B. Produktionsmengen) um mehr als 15% verändern. Künftig wird es zudem nicht mehr möglich sein, Emissionsminderungszertifikate für die verursachten Treibhausgasemissionen abzugeben.

Verminderungsverpflichtung: Anlagebetreiber können ihre Verminderungsverpflichtung bis Ende 2021 verlängern. Die Ziele werden linear weitergeführt. Das System des automatischen Bescheinigungsanspruchs bei Übererfüllung der Reduktionsziele wird nicht weitergeführt.

Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure: Der Anteil der Emissionen aus den Verkehr, der kompensiert werden muss, wird von 10% auf 12% in 2021 erhöht.

CO₂-Abgabe: Der Abgabesatz wird 2022 auf Fr. 120 erhöht, wenn die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr 2020 mehr als 67% der Emissionen im Jahr 1990 betragen.

Viele der vorgeschlagenen Änderungen stellen die weitere Geltung der bisherigen Instrumente sicher, bis die neuen Regelungen aufgrund des revidierten CO₂-Gesetzes in Kraft treten. Des Weiteren schaffen verschiedene Änderungen mehr Transparenz, unterbinden unerwünschte Nebeneffekte oder vereinfachen den Vollzug. In diesem Sinne kann der Vorlage in vielen Punkten zugestimmt werden. Einige der Anpassungen können jedoch die Wirksamkeit der angestrebten Emissionsvermindierungen schmälern. So werden die Zielwerte für die Neuwagenflotte umgerechnet, um die neuen Messmethoden abzubilden, welche näher an den realen Emissionswerten liegen. Dennoch werden viele Erleichterungen zur Erreichung der Zielwerte weitergeführt. In diesem Bereich sind mehrere Korrekturen an der Verordnung nötig, um die Emissionen aus dem Verkehr künftig endlich senken zu können. Zusammen mit den in der Vorlage angestrebten Anpassungen können damit die externen Kosten des Verkehrs stärker internalisiert werden und damit eine, wenn auch voraussichtlich nur geringe, Lenkungswirkung zum effizienten und wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel entfaltet werden. Auch unterstützt dies den Verkauf und die Verwendung umweltfreundlicher Fahrzeuge. Im Emissionshandel ist zu kontrollieren, ob aus der vorgeschlagenen jährlichen Anpassung der kostenlosen Zuteilung der Emissionsrechte keine nachteiligen Entwicklungen für die Emissionspreise entstehen. Auch ist zu hinterfragen, ob einem Grossteil der Teilnehmenden am Emissionshandelssystem im vollen Umfang des jeweiligen Benchmarks kostenlose Emissionsrechte zugesprochen werden sollen. Hier können weitere Anreize zur Emissionsverminderung gesetzt werden. Zu begrüßen ist hingegen, dass künftig in Übereinstimmung mit den Regelungen der Europäischen Union keine Emissionsminderungszertifikate für die verursachten Treibhausgasemissionen mehr abgegeben werden können. Diese Regelung ist jedoch auch auf die Verminderungsverpflichtung auszudehnen. Die Erhöhung des Kompensationssatzes für Treibstoffimporteure wird begrüsst, da damit ein angemessener Beitrag zur Erreichung der Verminderungsziele geleistet wird. Zu ergänzen ist hingegen eine Regelung zum Umgang mit selbst durchgeführten Kompensationsprojekten, damit sinnvolle Emissionsvermindierungen nicht unnötig auslaufen. Die geplante Erhöhung der CO₂-Abgabe ist in Abhängigkeit der Emissionsentwicklung vorzuziehen, da dieser Schritt bereits Anfang 2020 hätte erfolgen müssen und die Schweiz ihr Klimaziel voraussichtlich verfehlen wird.

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 4. Mai 2020 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision der Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung, SR 641.711) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. CO₂-Emissionen Fahrzeuge

Angepasste CO₂-Flottenzielwerte

Die CO₂-Flottenzielwerte für Personenwagen sowie für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper werden mit einem Faktor in WLTP-basierte Zielwerte umgerechnet. Die WLTP-basierten Zielwerte betragen damit gemäss dem neuen Art. 17b Abs. 2 CO₂-Verordnung 118 Gramm CO₂/km für Personenwagen und 186 Gramm CO₂/km für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper. Diese Umrechnung in Anlehnung an die europäischen Regelungen kann als Entgegenkommen an die Automobilindustrie angesehen werden. In den letzten Jahren wurde bekannt, dass die CO₂-Emissionen gemäss den Angaben der Fahrzeughersteller von den real gemessenen Werten zunehmend abweichen (zuletzt in der Grössenordnung von rund 40%). Als Antwort darauf wird im Typenprüfverfahren ein neuer Fahrzyklus eingeführt (Ersatz NEFZ durch WLTP), der die realen Fahrbedingungen und damit die tatsächlichen CO₂-Emissionen besser widerspiegelt. Da die Zielwerte für 2021 noch auf der NEFZ-Datenbasis definiert wurden, wären sie mit dem nun eingeführten WLTP-Verfahren schwieriger zu erreichen. Die Umrechnung der Zielwerte ermöglicht es den Automobilimporteuren, die Flottengrenzwerte auf dem Papier einfacher zu erreichen. Da die von der Automobilindustrie durchgeführten Optimierungen im Typenprüfverfahren sehr umstritten sind und für die Erfüllung der Klimaziele die Realemissionen von Bedeutung sind, muss dieses Entgegenkommen an die Fahrzeugindustrie begrenzt werden. Insbesondere ist zu kritisieren, dass die Umrechnung als zusätzliche Erleichterung eingeführt wird und sämtliche bereits bestehenden Erleichterungen (Ökoinnovationen, Supercredits usw.) weitergeführt werden. Da die Umrechnung zwischen den Messverfahren gesetzlich festgelegt und von der Europäischen Union (EU) übernommen wurden, müssen im Gegenzug die sonstigen Erleichterungen schneller als vorgesehen zurückgefahren werden.

Anträge:

- Die Berücksichtigung nur eines Teils der Neuwagenflotte mit den tiefsten CO₂-Emissionen (Phasing-In) gemäss Art. 27 Abs. 2 ist frühzeitig zu beenden: 2022 sind analog den Regelungen der EU 100% der Flotte einzubeziehen (bisher 95%).
- Die stärkere Berücksichtigung der Fahrzeuge mit weniger als 50 Gramm CO₂/km gemäss Art. 27 Abs. 3 ist zu verringern: im Referenzjahr 2021 auf 1,5 (bisher 1,67) und im Referenzjahr 2022 auf 1 (bisher 1,33).
- Die Multiplikationsfaktoren zur stärkeren Berücksichtigung von Öko-innovationen gemäss Art. 26 Abs. 2 CO₂-Verordnung sind wegzulassen.

E-Fahrzeuge

Um die CO₂-Flottenziele einfacher zu erfüllen, wurden E-Fahrzeuge, die mit null Gramm CO₂ in die Berechnung einfließen, importiert und in Verkehr gesetzt. Allerdings blieben diese Fahrzeuge danach nicht in der Schweiz, sondern wurden wieder exportiert. Damit leisteten sie keinen Beitrag zur Emissionsverminderung. Diese Praxis, die bereits in früheren Stellungnahmen (z. B. Stellungnahme Konferenz Kantonalen Energiedirektoren vom 10. März 2017, S. 15) bemängelt wurde, wird nun mit einer Ergänzung in Art. 17 CO₂-Verordnung unterbunden. Dazu wird präzisiert, dass nur Fahrzeuge angerechnet werden, die nach der Zulassung eine entsprechende Verwendung in der Schweiz haben.

Antrag: Es ist ein Vollzugscontrolling einzurichten, um zu prüfen, ob diese Praxis mit der Ergänzung von Art. 17 CO₂-Verordnung tatsächlich unterbunden wurde.

Fahrzeuggewicht

Es ist anzumerken, dass die Berechnung der individuellen Zielvorgabe durch den Einbezug des Fahrzeuggewichts der Flotten gemäss Anhang 4a keine ausreichenden Anreize zur Umstellung auf leichtere Fahrzeugen enthält. Dies wäre aber wichtig, um den Trend zu schwereren Fahrzeugen abzuschwächen und damit die Emissionen zu stabilisieren bzw. zu vermindern.

Antrag: Es sind stärkere Anreize für leichtere Fahrzeuge zu schaffen. Denkbar sind z. B. Anpassungen bei der Berechnung der individuellen Zielvorgabe.

Sanktionsbeträge

Im Anhang 5 der CO₂-Verordnung sind unter Ziff. 3 die Sanktionsbeträge für die Referenzjahre 2019 und 2020 enthalten. Für das Referenzjahr 2021 ist jedoch in den Vernehmlassungsunterlagen kein Wert vorgesehen.

Antrag: Ein Sanktionsbetrag für 2021 ist festzulegen.

Die Sanktionsbeträge bei Überschreiten der Emissionsziele sind an die Regelungen in der EU angelehnt und mit einem gemittelten Wechselkurs berechnet. Mit diesem Vorgehen werden Unterschiede in der Kaufkraft zwischen der EU und der Schweiz nicht abgebildet.

Antrag: Die Berechnung der Sanktionsbeträge gemäss Art. 29 und Anhang 5 sind bezüglich Kaufkraft anzupassen.

B. Emissionshandel

Höchstmenge an Emissionsrechten und jährliche Anpassung der kostenlosen Zuteilung

Die Höchstmenge an Emissionsrechten, die für Betreiber von Anlagen zur Verfügung steht, wurde in der Vergangenheit jeweils um 1,74% pro Jahr gekürzt. Ab 2021 wird die Menge der Emissionsrechte neu um 2,2% pro Jahr vermindert. Auch die Höchstmenge an Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber wird ab 2021 um jährlich 2,2% gekürzt. Wir begrüßen dieses Vorgehen im Grundsatz, sorgt es doch dafür, dass die Teilnehmenden am Emissionshandelssystem (EHS) Anreize zur Verminderung ihrer Treibhausgasemissionen haben. Wir begrüßen weiter, dass neu die Menge der kostenlos zugeteilten Emissionsrechte an die Anlagenbetreiber jährlich aufgrund der Aktivitätsrate angepasst werden kann. Die Anpassung wird gemäss Art. 46b Abs. 1 vorgenommen, wenn die Abweichung mehr als 15% beträgt. Bisher wurde die Zuteilung der kostenlosen Emissionsrechte angepasst, wenn der Anlagenbetreiber den Betrieb ganz oder teilweise einstellte oder wenn eine physische Änderung an einer Anlage die installierte Kapazität um mindestens 10% erhöhte oder verringerte. Das heisst, mit der neu vorgeschlagenen Regelung wird die Schwelle, die Anpassungen bei der Zuteilung auslöst, einerseits erhöht, andererseits werden die Anwendungskriterien erweitert: Es ist nun eine Veränderung der Aktivitätsrate im Allgemeinen erforderlich, nicht mehr nur eine physische Erweiterung oder Verringerung der Kapazität. Im erläuternden Bericht ist nicht dargelegt, welche Auswirkungen auf den Emissionshandel und die Preisentwicklung erwartet werden.

Antrag: Es ist eine Überprüfung der Auswirkungen vorzusehen. Sollten sich aus der Anpassung dieser Regelungen nachteilige Entwicklungen ergeben, sind diese mit einer Anpassung der Verordnungsbestimmungen zu berichtigen.

Carbon Leakage

Bei der Zuteilung der kostenlosen Emissionsrechte wird das Risiko einer Produktionsverlagerung ins Ausland (Carbon Leakage) weiterhin berücksichtigt. Das bedeutet, dass für die betreffenden EHS-Teilnehmenden kostenlose Emissionsrechte vollumfänglich in der Höhe des jeweiligen Benchmarks zugeteilt werden. Gemäss erläuterndem Bericht betrifft dies nahezu alle Sektoren im EHS. Teilnehmende, bei denen kein Risiko für Carbon Leakage besteht, erhalten gemäss Anhang 9 Ziff. 3.1 CO₂-Verordnung bis 2026 hingegen nur 30% der kostenlosen Emissionsrechte gemäss Benchmark. Weiter wird dieser Satz bis 2030 auf null gesenkt, das heisst, im Jahr 2030 werden diese EHS-Teilnehmenden keine kostenlosen Emissionsrechte mehr erhalten. Damit nimmt die Ungleichbehandlung der EHS-Teilnehmenden stark zu. Des Weiteren müssen zur Erreichung der Klimaziele gemäss dem Übereinkommen von Paris die Emissionen global auf netto null gesenkt werden. Dementsprechend müssen weitere Anreize gesetzt werden, damit auch die Industrie vermehrt auf diesen Zielpfad einschwenkt. Die Ungleichbehandlung ist daher mittelfristig zu verringern.

Antrag: Anhang 9 Ziff. 3 CO₂-Verordnung ist um einen Anpassungsfaktor für Carbon Leakage gefährdete Unternehmen von 0,95 ab 2025 und 0,9 für das Jahr 2030 zu ergänzen.

C. CO₂-Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung

Massnahmenziel

Die Erhöhung des Ausschöpfungsgrads des Massnahmenziels von 80% auf 90% führt zu einer teilweisen Angleichung der Bedingungen mit den kantonalen Zielvereinbarungen im Grossverbrauchervollzug und wird begrüsst.

Anrechenbarkeit Emissionsminderungszertifikate

Gemäss dem neuen Art. 75 CO₂-Verordnung können Anlagebetreiber, die bereits vor 2013 einer Verminderungsverpflichtung unterlagen, Emissionsminderungszertifikate im Umfang von 4,5% der effektiven Emissionen anrechnen lassen. Im EHS hingegen sind Emissionsminderungszertifikate nicht mehr zugelassen. Konsequenterweise sind die Regelungen bei der Verminderungsverpflichtung gleich auszugestalten.

Antrag: Art. 75 CO₂-Verordnung ist wegzulassen.

D. Kompensation Importeure Treibstoff

Anpassung Kompensationssatz Treibstoffimporteure

Wir begrüßen die Erhöhung des Kompensationssatzes für Treibstoffimporteure von 10% im Jahr 2020 auf 12% im Jahr 2021 (Art. 89 Abs. 1 Bst. e CO₂-Verordnung). Damit wird sichergestellt, dass der Verkehr einen angemessenen Beitrag zur Verminderung der Treibhausgasemissionen leistet.

Zulässige Kompensationsmassnahmen

Mit einer Anpassung in Art. 90 Abs. 1 CO₂-Verordnung wird die Möglichkeit für kompensationspflichtige Personen aufgehoben, ihrer Kompensationspflicht mit selbst durchgeführten Projekten nachzukommen. Dies, weil ihre Zusätzlichkeit nach 2020 nicht mehr gegeben sei. Gemäss erläuterndem Bericht sind von dieser Anpassung Kompensationsprojekte betroffen, die rund 150 000 Tonnen CO₂ einsparen. Einige dieser Projekte werden wegen fehlender Einnahmen aus den Kompensationszahlungen voraussichtlich nicht mehr weitergeführt werden können. Um sinnvolle Kompensationsprojekte nicht unnötig auslaufen zu lassen, ist für diese Projekte die Möglichkeit vorzusehen, einen Nachweis über die Zusätzlichkeit erbringen zu können, falls sie wesentliche Anforderungen erfüllen.

Antrag: In Art. 90 CO₂-Verordnung ist eine Regelung einzufügen, wie selbst durchgeführte Projekte nachweisen können, dass sie das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen.

E. CO₂-Abgabe

Erhöhung CO₂-Abgabe

Die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen wurde bisher alle zwei Jahre aufgrund der Emissionsentwicklung angepasst. Die letzte Erhöhung wurde 2018 auf Fr. 96 pro Tonne CO₂ vorgenommen. Diesem Vorgehen folgend hätte der nächste Erhöhungsschritt bereits 2020 stattfinden müssen. Die Schweiz befindet sich bezüglich der Einhaltung des Reduktionsziels für 2020 von minus 20% gegenüber 1990 nicht auf Kurs. Auch beim Sektorziel für Gebäude von minus 40% gegenüber 1990 ist absehbar, dass es nicht erreicht werden wird. Es ist daher angezeigt, den nächsten Erhöhungsschritt der CO₂-Abgabe auf Fr. 120 pro Tonne CO₂ nicht erst wie in Art. 94 CO₂-Verordnung vorgeschlagen 2022, sondern bereits 2021 vorzusehen, falls sich die Emissionen nicht entsprechend reduzieren.

Antrag: In Art. 94 Abs. 1 Bst. d CO₂-Verordnung ist das Jahr 2022 durch 2021 zu ersetzen.

F. Auswirkungen auf die Kantone

Im erläuternden Bericht werden die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Verordnungsänderung auf die Kantone nicht ausgewiesen. Wir ersuchen Sie daher, die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone, einschliesslich der Auswirkungen auf den Ertrag aus den direkten Steuern, sowie die volkswirtschaftlichen Folgen einer Erhöhung der CO₂-Abgabe vollständig zu ermitteln und offenzulegen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bau-
direktion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli