

Elektronisch via Consultations-Plattform

Bern, 23. Juni 2025

Stellungnahme zur Vernehmlassung bezüglich der Revision Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung) per 1. Januar 2026 (Vernehmlassung 2025/22)

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit, zu dieser Verordnungsänderung Stellung nehmen zu können. Gerne machen wir davon Gebrauch.

Da es weitgehend um den Nachvollzug der EU-Gesetzgebung geht, beschränken wir uns auf wenige Punkte in unserer Detailstimmungnahme.

Da EU-Regelungen Kompromisse zwischen Länder sind, die wirtschaftlich sehr unterschiedliche Voraussetzungen haben, sind EU-Regeln immer als das absolute Minimum zu verstehen. Die Schweiz sollte sich deshalb in der Umsetzung an den ambitionierten Länder Nordwesteuropas orientieren, den Nachvollzug ohne Zeitverzögerung umsetzen und allfällige Harmonisierungsmassnahmen mit weitergehenden nationalen Gesetzgebungen ergreifen. Zudem hätten wir erwartet, dass die Beimischregelung für die Luftfahrt ebenfalls spätestens in dieser Vernehmlassung geregelt würde und über die Minimalquoten der EU hinausgeht.

Bei der Teilrevision des CO₂-Gesetzes scheint sich das Parlament zudem nicht bewusst gewesen zu sein, dass die Luftfahrt weiterhin von Gratisallokationen profitiert, um die Beimischung zu finanzieren. Um Mehrfachförderungen innerhalb einer Branche zu verhindern, unterstützen wir deshalb das Anliegen des Bundesrates, dass verbleibende Auktionseinkommen aus dem EHS der Luftfahrt nicht auch noch für die Luftfahrt zweckgebunden einzusetzen, sondern in alternative internationale Klimaschutzmassnahmen (inkl. internationale Tag- und Nachtzüge) fliessen zu lassen.

Wir bitten Sie, unser Anliegen zu prüfen, und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stéphanie Penher

Geschäftsführerin
VCS Verkehrs-Club der Schweiz

VCS Verkehrs-Club der Schweiz

Aarberggasse 61, Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 328 58 58, IBAN CH48 0900 0000 4900 1651 0
vcs@verkehrsclub.ch, verkehrsclub.ch,

1 Allgemeine Bemerkungen

Generell

Bis heute hat die Übernahme des EU-Emissionshandelssystem für die Schweiz keine nennenswerte zusätzliche Emissionsreduktionen beanreizt aber Windfall-Profite für die emissionsstärksten Industriebranchen generiert. Die CO₂-Abgabe und die Zielvereinbarung mit Verminderungspflicht hätten mindestens vergleichbare Resultate erbracht und dies ohne verzerrende Subventionen zugunsten emissionsintensiven Branchen zu generieren.

Geht es nach der EU, soll sich dies nun endlich ändern durch den steileren Absenkpfad der total zur Verfügung stehenden Emissionsrechte (Cap) und der graduellen Reduktion der kostenlosen Zuteilung. Falls die EU damit erfolgreich ist und die Reduktionspfade bis 2040 wie diskutiert verschärft, dürften deutlich höhere Preise für Emissionsrechte resultieren, weshalb betroffene Unternehmen jegliche Verordnungs- und Interpretationslücke zu ihren Gunsten nutzen werden. Wir bitten deshalb das UVEK, seine Aufsichtspflicht künftig besonders ernst zu nehmen.

Zudem möchten wir hier betonen, dass die Schweiz bezüglich höherer Ambitionen nicht an die EU-Vorgaben gebunden ist, sondern strengere resp. wirksamere Regelungen im Rahmen des Linking-Abkommens zwischen dem EU-EHS und dem CH-EHS zulässig sind.

EHS für die Luftfahrt

Der Umstand, dass die Luftfahrtunternehmen durch einen neu geschaffenen Mechanismus weiterhin grosszügige Gratiszuteilungen erhalten, um die Mehrkosten für die gesetzlich vorgeschriebene Zumischung von alternativen Treibstoffen zu bezahlen, war seitens Parlaments bei der Ausarbeitung der Gesetzesanpassungen weitgehend unbekannt. Zudem weist die Förderung einen hundertprozentigen Mitnahmeeffekt auf, solange die Airlines nicht über die gesetzlich vorgeschriebene Beimischquote hinaus zumischen. Mit der Übernahme dieses Mechanismus kann die Schweiz den Mindestanteil für erneuerbares synthetisches Kerosin gegenüber dem EU-Durchschnitt erhöhen ohne Zusatzbelastung der Airlines. Wir bitten den Bundesrat deshalb, eine sofortige und ambitionierte Quote für synthetische Treibstoffe einzuführen.

EHS für die Industrie

Nach wie vor erhalten gewisse Industrieanlagen mehr Emissionsrechte gratis zugeteilt, als sie für ihre eigenen Emissionen brauchen. Die Zuteilung von mehr Gratisemissionsrechten als für die Emissionen der betroffenen Industrieanlage gebraucht werden, darf ab 2026 nicht mehr vorkommen, um Windfall-Profite zu unterbinden. Die Benchmarks sind für die Anwendung im Rahmen des CH-EHS entsprechend dort zu verschärfen, wo dies ansonsten zu einer zu hohen Zuteilung bzw. zu einer überschüssigen Zuteilung führen würde. Der ohnehin vorhandene emissionsarme CH-Strommix muss in den Benchmarks berücksichtigt werden. Dies, um neben dem Level-Playing-Field zwischen EHS-Unternehmen in der Schweiz und EHS-Unternehmen in der EU auch zumindest ansatzweise für gleichlangen Spiesse zwischen Schweizer Unternehmen innerhalb und Schweizer Unternehmen ausserhalb des EHS zu sorgen.

Die im CH-EHS verwendeten Benchmarks basieren auf EU-weiten Daten (ohne Schweizer Anlagen). Die Schweiz misst sich hier also mit Ländern, in denen die Ressourcen für einen griffigen Klimaschutz weit unterhalb derjenigen der Schweiz liegen.

Das EHS wurde für zwei Sektoren erschaffen: Die fossile Energieproduktion und die Schwerindustrie. Während in anderen Ländern im Bereich der fossilen Energieproduktion via EHS nennenswerte Reduktionen erreicht werden konnten (siehe Kohleverstromung in Deutschland), sind die im Bereich der Schwerindustrie erzielten Effekte aufgrund von Gratiszuteilungen, als Präventionsmassnahme gegen Carbon Leakage nicht nur in der Schweiz, sondern europaweit bescheiden ausgefallen. Da die Schweiz topografiebedingt schon länger keine nennenswerte fossile Energieproduktion mehr betreibt – ist die Bilanz hierzulande zusätzlich ernüchternd. Gewisse Konzerne konnten sich in den letzten Jahren sogar ein Reservepolster an gratis zugeteilten Emissionsrechten aufbauen, was dazu führen wird, dass nun anstehende Verschärfungen erst mit grosser Verzögerung ihre Wirkung entfalten werden. Um die Versäumnisse der letzten Jahre zu kompensieren und dafür zu sorgen, dass das EHS rasch auch im Sektor Schwerindustrie an Wirkkraft gewinnt, braucht es deshalb einmalige Löschungen von Emissionsrechten.

Einzelne EHS-Unternehmen erhalten aktuell über 10mal mehr Gratisemissionsrechte zugeteilt, als sie selbst für ihre Emissionen bräuchten – Überschüsse können gehandelt oder für spätere Jahre zurückgelegt werden. Es ist zu prüfen, ob einzelne Firmen nicht im Übermass von Gratiszuteilungen profitieren für in der Vergangenheit implementierte Massnahmen, die bei heutiger Umsetzung und unter der aktuellen Gesetzgebung nicht mehr in demselben Ausmass lohnenswert wären.

Neuwagenflottenziele für schwere Fahrzeuge

Beim Instrument der Emissionsvorschriften für Neuwagenflotten schwerer Fahrzeuge besteht für Bundesrat und Verwaltung auf Stufe Gesetz ein noch viel eklatanterer Handlungsbedarf als in der hier unterbreiteten Detailfrage. Während die EU für das Jahr 2030 von ihren Herstellern und Importeuren eine CO₂-Reduktion von 45 Prozent (gegenüber dem Stand Mitte 2019 bis Mitte 2020) verlangt, verlangt die Schweiz bisher nur eine Reduktion um 30 Prozent!

Geschuldet ist dieser Umstand ausschliesslich dem politischen Timing der EU. Die EU hat während der Parlamentsberatung in der Schweiz diese wichtige Verschärfung beschlossen.

Der Bundesrat hat anlässlich der Debatte im Nationalrat klar signalisiert, dass er dem Parlament eine entsprechende Gesetzesänderung unterbreiten wird, sobald der EU-Entscheid definitiv ist.¹ Diese Voraussetzung ist mittlerweile erfüllt. Die entsprechende Minderheit wurde aufgrund dieser Zusage zurückgezogen. Entsprechend ist dem Parlament eine Teilrevision des CO₂-Gesetzes von Art. 10 Abs. 2 Bst. b zu unterbreiten, da bei einer Änderung anlässlich der nächsten Totalrevision die Schweiz vom von der EU gewählten Zeitplan abkäme. Da anlässlich der nächsten Totalrevision ohnehin massive Anstrengungen

¹ Bundesrat Röstli am 20.12.2023 im Nationalrat: «Es ist richtig, Herr Nationalrat Clivaz, dass im Moment ein tieferer Wert diskutiert wird. Es wird aber wohl Ende 2024 werden, bis dieser Wert in der EU geklärt ist. Wir werden, Stand heute, diese 70 Prozent aufnehmen. Wir stellen in der EU eine gewisse Opposition fest, es ist nicht sicher, dass der tiefere Wert übernommen wird. Wenn er übernommen wird, müsste er dann in einer nächsten Gesetzesrevision - **das ist klar, das würden wir so vorschlagen** - ins Schweizer Gesetz übernommen werden.» (siehe Amtliches Bulletin)

notwendig sein werden, damit die Schweiz den von der Bevölkerung 2023 bestätigten Wert des Klimaschutzgesetzes KIG zur Treibhausgasreduktion von -57 Prozent bis 2040 erreichen kann, ist eine politisch von niemandem geforderte Schweizer Sonderregelung, die rein terminlichen Umständen geschuldet ist, unbedingt zu vermeiden.

2 Chronologische Detailkommentare

Art. 17c (Neuwagenflottenziele für schwere Fahrzeuge)

Wir begrüßen die Änderung, dass neu das Garantiegewicht anstelle des Gesamtgewichtes massgebend ist. Primär, weil damit eine geringfügige Ausweitung des Geltungsbereichs verbunden ist. Dass nur für einen Teil der LKW-Flotte ein Flottenziel existiert, erachten wir nämlich als bedeutenden Mangel dieser Zielwerte. Mit dem Stand ab Werk folgt diese Umsetzung der Logik dieses Instrumentes, wonach die Hersteller der Fahrzeuge in die Pflicht genommen werden sollen, was mit dem vom Hersteller höchsten zugelassenen Gewicht besser erfüllt wird als mit der aktuellen Version.

Wir möchten beliebt machen, diese Regelung bereits für die Zielerreichungsberechnungen und allfällige Ersatzleistungen für das aktuelle Kalenderjahr zu berücksichtigen. Die entsprechenden Berechnungen werden von der Verwaltung ja ohnehin erst im nächsten Jahr angestellt, wenn die in dieser Vorlage enthaltenen Anpassungen bereits in Kraft sein werden. Ansonsten hätte die Schweiz eine von der EU abweichende Regelung, was nicht der Absicht des Gesetzgebers ist, zumal der Bundesrat auch nicht anlässlich der letztjährigen Vernehmlassung zur CO₂-Verordnung auf diesen materiellen Unterschied zur EU hingewiesen hat.

Wir weisen jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass im Sinne der Erwartungssicherheit schnellstmöglich – zwingend jedoch per 1.1. 2030 des CO₂-Gesetzes bzgl. dieser Flottenziele für schwere Fahrzeuge geändert werden muss, da ansonsten die Schweiz im Jahr 2030 mit Abstand das schwächste Flottenziel von ganz Europa aufweist. Nolens volens hat die Schweiz nicht EU-analog legiferiert, weil zwischen der Botschaft des Bundesrates und der Schlussabstimmung zum CO₂-Gesetz die EU die Reduktionsziele für schwere Fahrzeuge von -30 auf -45% massiv verschärft hat (siehe generelle Bemerkungen oben).

Art 46 Abs. 1bis

Der Bundesrat argumentiert, dass bereits gewisse Anreize bestünden, einen Fahrplan nach Artikel 5 KIG zu erstellen. Wir gehen davon aus, dass damit die Pflicht zur Erstellung eines Fahrplans gemeint ist, falls sich Unternehmen für Fördergelder nach Artikel 6 KIG bewerben wollen. Da die wenigsten der über 90 Teilnehmenden einen freiwilligen Dekarbonisierungsplan gemäss KIG erstellen und nicht alle durch kantonale Vorschriften durch den Grossverbraucherartikel oder eine Zielvereinbarung erfasst sind, entsteht durch die vom Bundesrat geplante Abweichung von der EU-Regelung, also durch den Verzicht auf ein Obligatorium zur Erstellung eines Dekarbonisierungsplans bei gewissen Anlagen eine Lücke. Pragmatischerweise könnte eines der drei in der Schweiz eingeführten Instrumente (Dekarbonisierungsplan, Netto-Null-Fahrplan, Zielvereinbarung) als Minimalpflicht vorgeschrieben werden. Eine ungenügende Treibhausgaseffizienz und die entsprechend vorgesehenen Kürzung der Gratzuteilungen kann auf jeden Fall nur aufgrund einer verlässlichen Analyse festgestellt und umgesetzt werden.

Art 96b Abs. 1

Dank den Erläuterungen wird klar, wie dieser Satz tatsächlich gemeint ist. Liest man den Satz ohne Erläuterungen, müsste den Betreibern 430 Fr/t minus 120 Fr/t, also 310 Fr/t rückerstattet werden.

Anhang 3a

Die Berechnung der Referenzemissionen erachten auch wir als sensitiven Faktor. Die Konsequenzen der vorgeschlagenen Berechnungsformel sind unklar. Insbesondere verstehen wird nicht, weshalb die älteste zu ersetzende Heizung separat in die Berechnung eingeht. Ebenfalls müsste unterschieden werden nach Kantonen mit weitgehendem Einbauverbot für fossile Heizungen und solche, welche keine oder nur schwache Regulierungen kennen.

Anhang 9

Für Prozessemissionen wird hier vorgeschlagen, bis 2027 weiterhin 97% und ab 2028 91% Gratisemissionsrechte zuzuteilen. Dies entspricht durchaus relevanten Mengen an Treibhausgasen, die oftmals einfach reduziert werden könnten. Die Gratiszuteilung muss deshalb früher und rascher reduziert werden, damit sich ein Preissignal entwickeln kann und ein echter Anreiz zur Reduktion entsteht.

In Ziff 3.4 wird richtigerweise die Produktion von Niacin erwähnt, welche u.a. das Treibhausgas Lachgas als Nebenprodukt erzeugt. Für die verbleibenden Emissionen eine 100% Gratiszuteilung festzulegen, ignoriert das Potential, die Lachgasemissionen weiter zu reduzieren. Da es für Niacin keinen europäischen Benchmark gibt, darf und muss die Schweiz hier eine ambitioniertere Regelung treffen – sprich: Die Gratiszuteilungen massiv reduzieren.

Anhang 15

Aufgrund der bisherigen Erfahrung in der EU gehen wir davon aus, dass biogene Treibstoffe zumindest indirekt zur weltweiten Abholzung beitragen und somit erhebliche Treibhausgasemissionen und Verlust an Biodiversität verursachen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass das biogene Ausgangsmaterial nicht nur aus pflanzlichen Bestandteilen, sondern auch tierischen Nebenprodukten besteht, deren Produktion alles andere als klimafreundlich ist.

In Ziff.5.1 und 5.5 ist deshalb eine Kombination zu verwenden, welche maximalen Umweltnutzen generiert. Das System sollte so ausgestaltet sein, dass primär die Stoffe gemäss Ziff 5.1 Bst a) für den Ausgleich der Kostendifferenz berücksichtigt wird.

Die Ziff.5.1 Bst c) sollte keinerlei Förderung erhalten. Die Ziff 5.1 Bst b) verursacht ebenfalls erhebliche Treibhausgasemissionen oder ist nur in sehr geringen Mengen verfügbar. Hier von einem Emissionsfaktor «null» zu sprechen ist deshalb falsch.

Deshalb sollen in Ziff 5.5. Bst b der Beitrag auf 50 Prozent gekürzt werden und Bst c ersatzlos gestrichen werden.

Angesichts der Gratiszuteilungen für die Finanzierung der SAF-Beimischquote kann auf eine Zweckbindung der Auktionserträge zugunsten der Luftfahrt verzichtet werden. Da die Luftfahrt bereits über die erneute Zuteilung von Gratisemissionsrechten gefördert wird, soll der gesamte Erlös aus dem Verkauf der EHS-Rechte im EHS der Luftfahrt alternativen, klimafreundlichen Mobilitätsformen (inkl. dem grenzüberschreitenden Zugverkehr) und den

weiteren gesetzliche vorgesehenen Verwendungszwecken zugutekommen. Dies würde auch eher den in der EU vorgesehenen Fördermechanismen entsprechen, wo die Erlöse aus der Luftfahrt zusammen mit den Erlösen aus dem Industrie-EHS in einem «Innovation Fund» gesammelt werden und von dort an eine Vielzahl von Förderzwecke fliessen (ohne eine einseitige Bevorzugung der Luftfahrt). Mit dem Innovationsfond und dem Technologiefond haben wir bestehende weitere Gefässe, welche innovative Projekte im Bereich E-Fuel unterstützen können.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass in der Formel in Ziff. 5.3 eine Klammer fehlt.

Der gewählte Weg der EU bedeutet, dass die EU den Referenzpreis für verschiedene SAF-Qualität jährlich festlegen darf. Dies leistet einer Marktabsprache Vorschub und hilft eher nicht, dass die SAF-Preise rasch sinken. Die Schweiz sollte sich in Brüssel für einen Systemwechsel stark machen, welcher eine Auktionierung von 100% der Emissionsrechte vorsieht und einen Teil der Erträge zur Förderung von erneuerbarem synthetischem Treibstoff einsetzt.