Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2018
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung

17.073

Botschaft

zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO_2-Gesetzes)

vom 1. Dezember 2017

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO_2-Gesetzes).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Dezember 2017

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU sollen das Schweizer Emissionshandelssystem als klimapolitisches Instrument und der entsprechende Markt gestärkt werden. Mit dieser Vorlage werden die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung der zwei Systeme und die Annahme der notwendigen Anpassungen im geltenden CO_2-Gesetz beantragt.

Ausgangslage

Der Emissionshandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument der Klimapolitik, das emissionsintensiven Unternehmen ermöglicht, Treibhausgasemissionen kostengünstig zu reduzieren. Das Abkommen stärkt daher den Emissionshandel als wichtiges klimapolitisches Instrument und den Schweizer CO_2-Markt. Das Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) umfasst zurzeit nur 54 emissionsintensive Industrieanlagen; entsprechend kann sich der Schweizer CO_2-Markt nur beschränkt entfalten. Die Schweiz strebt daher eine Verknüpfung ihres EHS mit dem weit grösseren EHS der EU an, damit Schweizer Unternehmen vom liquiden und transparenten Handel in der EU und langfristig auch von tieferen Grenzkosten für Treibhausgasreduktionen profitieren können. Dies schafft gleich lange Spiesse für emissionsintensive Unternehmen, die am Emissionshandel teilnehmen. Eine Verknüpfung ist aber klimapolitisch und marktwirtschaftlich nur dann erfolgreich, wenn die Kompatibilität der beiden EHS sichergestellt wird. Mit der Verknüpfung sollen daher auch die Luftfahrt und fossil-thermische Kraftwerke in das Schweizer EHS integriert werden. Im Hinblick auf laufende klimapolitische Entwicklungen in der internationalen Luftfahrt und auf anstehende Revisionen des EHS der Schweiz und des EHS der EU für die Zeit nach 2020 (neue Verpflichtungsperiode 2021–2030) wird man die Kompatibilität fortlaufend überprüfen müssen.

Inhalt der Vorlage

Das Abkommen zur Verknüpfung der beiden EHS regelt, im Einklang mit den Zielen des Verhandlungsmandats des Bundesrates, die gegenseitige Anerkennung von Emissionsrechten: Betreiber von Industrieanlagen und Luftfahrzeugen, die zur Teilnahme am EHS der Schweiz oder zur Teilnahme am EHS der EU verpflichtet sind, können Emissionsrechte aus beiden Systemen für die Deckung ihrer Emissionen verwenden. Da das Abkommen nicht den Zugang zum Binnenmarkt mittels einer direkten Übernahme von EU-Recht beabsichtigt, wird es nicht in den Anwendungsbereich eines zukünftigen institutionellen Abkommens fallen. Das Abkommen regelt wesentliche technische Aspekte, damit die Teilnehmer gleichgestellt sind und die Sicherheit der Systeme gewährleistet ist. Analog zu anderen Abkommen mit der EU wird ein Gemischter Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz und der EU eingesetzt, um das Abkommen zu verwalten und bei Bedarf weiterzuentwickeln. Kann eine Streitigkeit im Gemischten Ausschuss nicht beigelegt werden, kann jede Partei den Streitfall dem Ständigen Schiedshof unterbreiten. Das Abkommen ist auf eine langfristige Zusammenarbeit ausgerichtet und daher unbefristet. Es kann

jedoch unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden.

Damit die Verpflichtungen aus dem Abkommen erfüllt werden können, sind punktuelle Anpassungen am CO_2-Gesetz notwendig, insbesondere um den Einbezug der Luftfahrt und von fossil-thermischen Anlagen in das Schweizer EHS zu regeln. Diese Regelungen sollen auch nach 2020 Gültigkeit haben, weshalb sie in der mit einer separaten Botschaft[1] beantragten Totalrevision des CO_2-Gesetzes ebenfalls enthalten sind.

[1] Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020; BBl **2018** 247.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **412**

1 Grundzüge des Abkommens **416**

1.1 Ausgangslage 416

1.2 Verlauf der Verhandlungen 422

1.3 Verhandlungsergebnis 424

1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens 424

1.5 Würdigung 426

1.6 Verhältnis zum internationalen Recht 427

1.7 Ergebnisse der Vernehmlassung 427

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens **428**

3 Ausführungen zum Umsetzungserlass **439**

3.1 Grundzüge des Umsetzungserlasses 439

3.2 Die beantragte Neuregelung 440

3.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung 441

3.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses 441

4 Auswirkungen des Abkommens und des Umsetzungserlasses **446**

4.1 Auswirkungen auf den Bund 446

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen 446

4.1.2 Personelle Auswirkungen 448

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete 448

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 449

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft 452

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt 453

4.6 Andere Auswirkungen 453

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates **454**

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung 454

5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates 454

6 Rechtliche Aspekte **455**

6.1 Verfassungsmässigkeit 455

6.2 Erlassform 455

6.2.1 Erlassform des Genehmigungsbeschlusses 455

6.2.2 Erlassform des Umsetzungserlasses 455

6.3 Vorläufige Anwendung des Abkommens 456

6.4 Rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass 456
6.4.1 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen 456
6.4.2 Datenschutz 458

Abkürzungsverzeichnis 459

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO_2-Gesetzes) *(Entwurf)* **461**

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen 467

Botschaft

1 Grundzüge des Abkommens

1.1 Ausgangslage

Marktwirtschaftliche Elemente können sich im Schweizer Emissionshandelssystem nur beschränkt entfalten

Der Emissionshandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument der Klimapolitik, das den Teilnehmern ermöglicht, Treibhausgasemissionen kostengünstig zu reduzieren. Grundlage des Schweizer Emissionshandelssystems (EHS) sind die Bestimmungen im CO_2-Gesetz vom 23. Dezember 2011[2]. Das Schweizer EHS deckt mit rund 5,5 Millionen Tonnen CO_2-Äquivalent (CO_2eq) aktuell rund die Hälfte der jährlichen Treibhausgasemissionen des Industriesektors ab und knapp 10 Prozent der gesamten Schweizer Treibhausgasemissionen. Zurzeit sind Betreiber von 54 emissionsintensiven Industrieanlagen in den Emissionshandel eingebunden; im Gegenzug sind sie von Gesetzes wegen von der CO_2-Abgabe auf Brennstoffe befreit. Sie müssen über ihre Emissionen Bericht erstatten und zur Deckung dieser Emissionen vom Bund ausgegebene Emissionsrechte abgeben. Ein Emissionsrecht berechtigt zum Ausstoss einer Tonne CO_2eq, wird in elektronischer Form im Schweizer Emissionshandelsregister gehalten und ist in der Schweiz handelbar (*trade*).

Die Menge der insgesamt verfügbaren Emissionsrechte (sog. *Cap*) ist beschränkt und wird jährlich reduziert. Ein Teil der Emissionsrechte wird den Betreibern von Anlagen kostenlos zugeteilt; der restliche Teil wird versteigert. Wie viele Emissionsrechte einem Betreiber kostenlos zugeteilt werden, hängt unter anderem davon ab, wie treibhausgaseffizient seine Anlage produziert – dies wird mit sogenannten *Benchmarks* ermittelt –, und davon, wie hoch das Risiko ist, dass der Betreiber die Produktion wegen hoher CO_2-Kosten in der Schweiz ins Ausland verlagert (sog. *carbon leakage*). Zurzeit werden 95 Prozent des *Cap* kostenlos zugeteilt; die verbleibenden 5 Prozent werden versteigert. Versteigerungen finden in der Regel zweimal jährlich statt. An der letzten Versteigerung im November 2017 wurde ein Zuschlagspreis von 7.50 Franken pro Emissionsrecht erzielt. Mit dem Konzept des *Cap-and-trade* wird durch den Bund einzig die Menge der Treibhausgasemissionen festgelegt, die ausgestossen werden darf; der Preis, den ein Unternehmen für ein Emissionsrecht bezahlen muss, wird über Angebot und Nachfrage durch den Markt bestimmt.

In der Schweiz existiert aufgrund des kleinen Marktvolumens kein Börsenhandel mit Emissionsrechten. Der Handel erfolgt deshalb ausschliesslich bilateral zwischen den wenigen Anlagenbetreibern und allfälligen Zwischenhändlern. Im Schweizer EHS können daher wichtige marktwirtschaftliche Elemente, wie die öffentliche Preisbildung (Markttransparenz) oder die Möglichkeit, jederzeit zu handeln (Marktliquidität), nur beschränkt umgesetzt werden. Nach der Einführung des Vorgängermodells des heutigen Schweizer EHS im Jahr 2008 – die Teilnahme am Handelssystem war

2 SR **641.71**

damals noch freiwillig – war es dem Bundesrat daher ein wichtiges Anliegen, das Schweizer EHS möglichst bald mit dem EHS der EU zu verknüpfen, um langfristig funktionierende Marktbedingungen sicherzustellen (vgl. Botschaft vom 26. August 2009[3] über die Schweizer Klimapolitik nach 2012; 09.067). Dafür war es nötig, das Schweizer EHS EU-kompatibel auszugestalten, was seit Inkrafttreten des revidierten CO_2-Gesetzes im Jahr 2013 für den Industriesektor gewährleistet ist. Mit der Verknüpfung der beiden Emissionshandelssysteme soll nun auch die Luftfahrt in das Schweizer EHS einbezogen werden – analog zur EU, wo die Luftfahrt bereits seit einigen Jahren dem EHS unterstellt ist. Ferner will der Bundesrat mit der Verknüpfung allfällige fossil-thermische Kraftwerke dem EHS unterstellen, um die Investitionsbedingungen zu verbessern (vgl. Botschaft vom 4. September 2013[4] zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050; 13.074). Nach geltendem Recht müssen fossil-thermische Kraftwerke ihre CO_2-Emissionen vollständig kompensieren, zu 50 Prozent im Inland und zu 50 Prozent im Ausland. Diese Bestimmungen sollen aufgehoben werden. Die Kompensation dieser zusätzlichen Emissionen wird aber insofern aufrechterhalten, als fossil-thermische Kraftwerke grundsätzlich keine Emissionsrechte gratis zugeteilt bekommen, sondern sie die Emissionsrechte in einer Auktion oder auf dem sekundären CO_2-Markt erwerben müssen. Die Anzahl der Emissionsrechte, die im verknüpften EHS verfügbar sein werden, wird nicht erhöht.

Eine Verknüpfung des EHS der Schweiz und des EHS der EU schafft gleiche lange Spiesse für die Teilnehmer

Das Schweizer EHS ist für den Industriesektor seit 2013 weitgehend kompatibel mit demjenigen der EU, dessen Grundlage die Richtlinie 2003/87/EG[5] (EU-EHS-Richtlinie) bildet. Eine Verknüpfung mit dem EHS der EU erlaubt es den dem EHS unterstellten Betreibern, Emissionsrechte im deutlich grösseren und liquideren europäischen Markt zu handeln. Das EHS der EU erfasst den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), also die 28 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen. Das EHS der EU deckt mit über 11 000 Industrieanlagen und rund 2 Milliarden Tonnen CO_2eq rund 45 Prozent der jährlichen Treibhausgasemissionen der EU ab, und ist das zentrale Instrument der europäischen Klimapolitik (es existiert zurzeit keine EU-weite Abgabe im Sinne der Schweizer CO_2-Lenkungsabgabe). Abweichend zum geltenden Schweizer EHS sind in der EU auch fossil-thermische Kraftwerke dem EHS unterstellt. Betreiber solcher Anlagen erhalten keine kostenlos zugeteilte Emissionsrechte, sondern müssen alle Emissionsrechte ersteigern oder auf dem Markt erwerben. Versteigerungen von europäischen Emissionsrechten erfolgen fast täglich; der Durchschnittspreis für das Jahr 2017 liegt bei etwas mehr als 5 Euro. Aufgrund des grossen Marktvolumens werden europäische Emissionsrechte auf verschiedenen Börsen weltweit gehandelt. Auch der bilaterale Handel ist dank vielen Zwischenhändlern liquide.

3 BBl **2009** 7433
4 BBl **2013** 7561
5 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32; zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2015/1814, ABl. L 264 vom 9.10.2015, S. 1.

Mit einer Verknüpfung werden europäische und Schweizer Emissionsrechte gleichgestellt; beide können uneingeschränkt sowohl im Schweizer EHS wie auch im EHS der EU angerechnet werden. Betreiber können einen Zugang zur Schweizer Versteigerung wie auch zur europäischen Versteigerung beantragen. Dies führt zu einer Angleichung der Preise für Emissionsrechte und der Wettbewerbsbedingungen für Schweizer Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten.

Die Luftfahrt wird seit 2012 in das EHS der EU einbezogen

Die EU hatte bereits im November 2008 beschlossen, die Luftfahrt per 1. Januar 2012 in das EHS der EU zu integrieren (Richtlinie 2008/101/EG[6]). Betreiber von Luftfahrzeugen, die im EWR starten oder landen – also auch von Luftfahrzeugen, die aus dem EWR in Drittstaaten oder aus Drittstaaten im EWR landen – müssen die CO_2-Emissionen dieser Flüge seit 2012 mit Emissionsrechten decken. Aufgrund starker Widerstände von gewichtigen Drittstaaten, unter anderem von den USA, Russland, China, Indien und Saudi-Arabien, wurde diese Regelung rückwirkend für das Jahr 2012 auf Flüge innerhalb des EWR sowie auf Flüge zwischen dem EWR und der Schweiz eingeschränkt (Beschluss Nr. 377/2013/EU[7]). Die Schweiz protestierte dagegen, dass einzig Drittstaatenflüge aus und in ihr Hoheitsgebiet in das EHS der EU eingebunden wurden.

Inzwischen hatte die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization*, ICAO) an ihrer Generalversammlung vom Herbst 2013 beschlossen, bis Herbst 2016 eine globale Massnahme zur Beschränkung der CO_2-Emissionen der internationalen Luftfahrt zu entwickeln, die ab 2021 eingeführt werden soll. Um diese Entwicklungen zu unterstützen, beschloss die EU, den Geltungsbereich von 2013 bis Ende 2016 auf Flüge innerhalb des EWR einzuschränken und Flüge aus der und in die Schweiz – im Gegensatz zur temporären Regelung für 2012 – nicht mehr einzubeziehen (Verordnung (EU) Nr. 421/2014[8]). Von der innereuropäischen Regelung waren 2015 rund 500 Betreiber von Luftfahrzeugen betroffen, die jährlich fast 60 Millionen Tonnen CO_2 ausstossen.

Entsprechend ihrer Ankündigung hat die ICAO im Herbst 2016 beschlossen, eine globale marktbasierte Massnahme zur Beschränkung der CO_2-Emissionen aus der internationalen Zivilluftfahrt einzuführen (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, CORSIA). Mit dieser Massnahme sollen jene CO_2-Emissionen, die über dem Niveau von 2020 (Durchschnitt der Jahre 2019 und 2020)

6 Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. L 8 vom 13.1.2009, S. 3.

7 Beschluss Nr. 377/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2013 über die vorübergehende Abweichung von der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. L 113 vom 25.4.2014, S. 1.

8 Verordnung (EU) Nr. 421/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen des internationalen Luftverkehrs, ABl. L 129 vom 30.4.2014, S. 1.

liegen, mit internationalen Bescheinigungen kompensiert werden. Zur Erinnerung: Internationale Bescheinigungen sind international anerkannte Bescheinigungen über im Ausland erzielte Emissionsverminderungen. Dabei kann es sich etwa um sogenannte *Internationally Transferred Mitigation Outcomes* (ITMO) handeln, die aus bilateralen oder multilateralen Programmen stammen und die zwischen Staaten transferiert werden. Noch offen ist die Frage, inwieweit auch Emissionsrechte aus nationalen Emissionshandelssystemen verwendet werden dürfen.

Von 2021–2026 ist die Teilnahme für die Staaten freiwillig; ab 2027 ist sie – unter Vorbehalt eines *Opt-outs* – für alle jene Staaten obligatorisch, die einen gewissen Anteil an den globalen Luftverkehrsaktivitäten halten. Die Schweiz hat zusammen mit den übrigen 43 Mitgliedstaaten der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) – darunter die EU-Staaten – ihre Teilnahme ab 2021 angekündigt.[9] Bis zum 23. August 2017 haben insgesamt 72 Staaten, welche für fast 88 Prozent der aktuellen CO_2-Emissionen des internationalen Zivilluftverkehrs verantwortlich sind, ihre Teilnahme bei CORSIA ab 2021 angekündigt. CORSIA ist zurzeit als temporäre Massnahme bis 2035 konzipiert und soll 2032 überprüft werden.

Ziel der ICAO ist das CO_2-neutrale Wachstum des internationalen Luftverkehrs. Dieses soll einerseits mit technischen, operationellen und infrastrukturellen Massnahmen sowie dem vermehrten Einsatz von nachhaltig produzierten biogenen Treibstoffen erreicht werden. Die CO_2-Emissionen, die trotz Anwendung dieser Massnahmen über das Ziel des CO_2-neutralen Wachstums hinausgehen, sollen im Rahmen von CORSIA kompensiert werden müssen. Die detaillierten Umsetzungsbestimmungen zu CORSIA (Anforderungen an die Berichterstattung, Zertifikate und Register) wurden bis im September 2017 vom Umweltkomitee der ICAO erarbeitet. Im November 2017 hat der ICAO-Rat die Entwürfe der Umsetzungsbestimmungen verabschiedet. Anschliessend werden sich die 191 Mitgliedstaaten der ICAO, darunter die Schweiz, im Rahmen eines Konsultationsverfahrens äussern können. Es ist vorgesehen, dass der ICAO-Rat im Juni 2018 die zur Umsetzung nötigen *Standards and Recommended Practices* (SARPs) verabschieden und per 1. Januar 2019 in Kraft setzen wird.

Als Reaktion auf die Entwicklungen in der ICAO sieht ein Vorschlag der Europäischen Kommission vom 3. Februar 2017 vor, die Einschränkung auf Flüge innerhalb des EWR rückwirkend per 1. Januar 2017 bis mindestens Ende 2020 weiterzuführen (Vorschlag COM(2017) 54 final[10]). Die Europäische Kommission soll dem EU-Parlament und Rat Bericht über die CORSIA-Entwicklungen erstatten und abhängig davon Vorschläge für eine entsprechende Umsetzung in der EU-EHS-Richtlinie machen. Die Europäische Kommission soll ermächtigt werden, Regelungen für die

9 Vgl. *Declaration of Directors General of Civil Aviation of EU Member States and the other Member States of the European Civil Aviation Conference: Adhering to the Global Market-based Measure (GMBM) Scheme from the Start* vom 3. September 2016 (*Bratislava Declaration*). Abrufbar unter www.icao.int > Environmental Protection > Global Market-based Measure – CORSIA.

10 Vorschlag der Europäischen Kommission vom 3. Februar 2017 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021, COM(2017) 54 final.

Erhebung von CO_2-Emissionsdaten für die Vorbereitung von CORSIA zu beschliessen (vorgesehen sind Erhebungen in den Jahren 2019 und 2020), basierend auf bestehenden Regelungen zur Berichterstattung im EHS der EU. Der Vorschlag vom 3. Februar 2017 muss noch vom EU-Parlament und vom Rat verabschiedet werden, was spätestens Anfang 2018 erwartet wird. Wie die EU die Luftfahrt ab 2021 in das EHS der EU einbeziehen will und wie ein allfälliges Zusammenspiel mit CORSIA ausgestaltet sein wird, ist zurzeit offen (für die Umsetzung von CORSIA in der Schweiz vgl. Ziff. 3.1). Die Europäische Kommission hat erste konzeptionelle Vorschläge gemacht,[11] die verfeinert werden sollen, wenn die detaillierten Umsetzungsbestimmungen zu CORSIA bekannt sind.

Das EHS der EU wird laufend weiterentwickelt

Aufgrund der Wirtschaftskrise und der Anrechenbarkeit ausländischer Emissionsminderungszertifikate hat sich seit 2009 im EHS der EU ein grosses Überangebot an Emissionsrechten aufgebaut. Dieses Überangebot drückt auf die Preise und reduziert den Anreiz für die EHS-Teilnehmer, in Massnahmen zur Emissionsverminderung zu investieren. Im Jahr 2015 betrug der Überschuss fast 1,8 Milliarden Emissionsrechte. Mit einer neuen langfristigen Massnahme – der sogenannten Marktstabilitätsreserve (vgl. Beschluss (EU) 2015/1814[12]) – wird dieser Überschuss ab 2019 deutlich abgebaut werden, was die Preise ansteigen lassen sollte. Mit einer Verknüpfung würde sich dieses Preissignal auch auf den Schweizer Markt übertragen (vgl. Ziff. 4.3 für Preisprognosen) und den Anreiz für klimafreundliche Investitionen stärken.

Um den gewichtigen EU-Emissionshandelsmarkt vor Missbrauch und kriminellen Aktivitäten zu schützen und um seine Effizienz zu erhöhen, sind der Primärmarkt (die Ausgabe via Versteigerungen) und der Sekundärmarkt (der börsliche und ausserbörsliche bzw. bilaterale Handel) weitgehend dem EU-Finanzmarktrecht unterstellt. Voraussichtlich per 1. Januar 2018 soll der EU-Emissionshandelsmarkt dem EU-Finanzmarktrecht nun vollständig unterstellt werden, namentlich dadurch, dass Emissionsrechte in der revidierten EU-Finanzmarktrichtlinie (Richtlinie 2014/65/EU[13]) als sogenannte Finanzinstrumente klassifiziert werden sollen. Die konkreten Auswirkungen für Betreiber, die zur Teilnahme am EHS der EU verpflichtet sind, hängen dabei von der Umsetzung der revidierten EU-Finanzmarktrichtlinie ab.

11 Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document *«Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community in view of the implementation of a single global market-based measure to international aviation emissions»*, SWD(2017) 31 final.

12 Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 264 vom 9.10.2015, S. 1.

13 Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU, ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349.

Ähnlich wie die Schweiz hat sich die EU für die Periode 2021–2030 neue Emissionsverminderungsziele gesetzt (vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2016[14] zur Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris; 16.083). Entsprechend muss das EHS der EU für diese Periode revidiert werden. Die Europäische Kommission hat hierzu am 15. Juli 2015 einen Vorschlag für den Industriesektor unterbreitet (Vorschlag COM(2015) 337 final[15]). Das EU-Parlament und der Rat haben je in einer ersten Lesung den Vorschlag der Europäischen Kommission beraten und unterschiedliche Anpassungen vorgenommen. Da das Politikvorhaben dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegt, mussten sich EU-Parlament und der Rat auf eine gemeinsame Position verständigen. Diese Einigung konnte am 9. November 2017 erzielt werden. Die wichtigsten Änderungen betreffen die jährliche Reduktion der verfügbaren Menge an Emissionsrechten (2,2 Prozent im Vergleich zu den aktuellen 1,74 Prozent), aufdatierte und dynamischere Regeln für die kostenlose Zuteilung und ein Ausschluss von internationalen Emissionsminderungszertifikaten. Ausserdem soll die Marktstabilitätsreserve verschärft werden, indem doppelt so viele Emissionsrechte wie ursprünglich geplant zurückgehalten und ab 2024 gelöscht werden können.

Im Rahmen der Schweizer Klimapolitik nach 2020 soll auch das Schweizer EHS revidiert werden

Der Bundesrat strebt für die Zeit nach 2020 weiterhin ein mit der EU kompatibles Schweizer EHS an. Ein entsprechender Entwurf, der die wichtigsten zu erwartenden Änderungen des EHS der EU aufnimmt (beispielsweise bezüglich Reduktionspfad, Zuteilungsregeln und Ausschluss von ausländischen Emissionsminderungszertifikaten), wird dem Parlament gleichzeitig mit der vorliegenden Botschaft in einer separaten Botschaft unterbreitet (Botschaft vom 1. Dezember 2017[16] zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020). Darin wird die mit der vorliegenden Botschaft beantragte Teilrevision des CO_2-Gesetzes sinngemäss übernommen. Die Verknüpfung und die entsprechende Teilrevision des CO_2-Gesetzes werden per 1. Januar 2020 angestrebt. Entsprechend soll die Abgabe von ausländischen Emissionsminderungszertifikaten für das Verpflichtungsjahr 2020 noch möglich sein.

Eine Verknüpfung ist im Interesse der Schweiz und der EU

Das Abkommen stärkt den Emissionshandel als wichtiges klimapolitisches Instrument und den Schweizer CO_2-Markt. Namentlich mit den wirtschaftlichen Vorteilen vor Augen hat der Bundesrat das Ziel einer Verknüpfung mit dem EHS der EU in seinem Verhandlungsmandat vom 16. Dezember 2009 festgehalten. Für den Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS war eine Lösung gefragt, die die Gleichbehandlung der Akteure und internationale Entwicklungen berücksichtigt. Dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) wurde die

14 BBl **2017** 317

15 Vorschlag der Europäischen Kommission vom 15. Juli 2015 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmassnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO_2-effiziente Technologien, COM(2015) 337 final.

16 BBl **2018** 247

Federführung für die Verhandlungen in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zugesprochen.

Auch für die EU steht die klimapolitische Signalwirkung im Vordergrund: Die Verknüpfung von mehreren EHS ist ein möglicher Weg, um weltweit die Wettbewerbsbedingungen in CO_2-intensiven Wirtschaftszweigen einander anzugleichen und gleichzeitig die weltweit kostengünstigsten Potenziale für die Reduktion von Treibhausgasen auszuschöpfen. Die Verknüpfung des EHS der Schweiz und des EHS der EU wäre weltweit die erste Verknüpfung auf nationaler bzw. supranationaler Ebene. Ein wichtiges Anliegen ist der EU jedoch auch der Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS unter ähnlichen Bedingungen, wie sie im EHS der EU gelten; es geht ihr darum, dass aktuelle Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden, etwa bestehende Wettbewerbsverzerrung zugunsten von Flügen zwischen der Schweiz und dem EWR im Vergleich zu Flügen innerhalb des EWR.

Die EU führte 2005 das weltweit erste EHS ein. Seither wurde das Instrument mit unterschiedlichen Ausprägungen in mehreren Ländern und Regionen eingeführt.[17] Speziell zu erwähnen sind die regionalen EHS der kanadischen Provinz Québec und des US-Bundesstaates Kalifornien, die seit 2014 verknüpft sind. Mit deren Unterstützung wurde das EHS der kanadischen Provinz Ontario aufgebaut, das voraussichtlich 2018 mit dem Markt Québec/Kalifornien verknüpft werden soll. Von Bedeutung ist auch der Aufbau eines nationalen EHS in China, der von der EU fachlich unterstützt wird. Im chinesischen EHS ist neben Industrieanlagen und fossil-thermischen Kraftwerken auch der Einbezug der nationalen Luftfahrt vorgesehen. Das chinesische EHS wird nach seiner Lancierung, die für Ende 2017 geplant ist, voraussichtlich der weltweit grösste Emissionshandelsmarkt werden. Weiter besteht seit Sommer 2016 auch ein Kooperationsprojekt zwischen der EU und der Republik Korea, in dem die EU die Umsetzung des koreanischen EHS unterstützt, das seit Anfang 2015 in Betrieb ist.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Die offiziellen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung der beiden EHS wurden Anfang 2011 aufgenommen. Zu jenem Zeitpunkt war auf beiden Seiten eine Revision der relevanten Gesetzgebung für den Zeitraum 2013–2020 im Gange: für die Schweiz die Totalrevision des CO_2-Gesetzes und für die EU die Revision der EU-EHS-Richtlinie. Die Parteien waren sich rasch einig, dass der Einbezug der Industrieanlagen in die jeweiligen EHS als kompatibel angesehen werden konnte. Einzig beim Umgang mit fossil-thermischen Kraftwerken stellte man eine gewichtige Differenz fest: Gemäss dem CO_2-Gesetz sind diese verpflichtet, ihre CO_2-Emissionen vollständig zu kompensieren, wohingegen die EU sie ins EHS integriert. Entsprechend forderte die EU den Einbezug allfälliger fossil-thermischer Kraftwerke in das Schweizer EHS.

17 Vgl. beispielsweise ICAP (2017): *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2017;* abrufbar unter https://icapcarbonaction.com.

Die Schweiz zeigte sich grundsätzlich bereit, die Luftfahrt in das Schweizer EHS zu integrieren, jedoch nur zeitgleich mit einer Verknüpfung. Ein wichtiger Baustein für den Einbezug ist die vorgängige Erhebung von Luftfahrtdaten, aufgrund derer Luftfahrzeugbetreiber eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten geltend machen können. Diese Daten ergeben sich aus der Multiplikation der in einem Jahr zurückgelegten Flugstrecke mit der transportierten Nutzlast (sog. Tonnenkilometerdaten, tkm-Daten). Seit 1. Juli 2017 ist eine befristete Verordnung in Kraft (Verordnung vom 2. Juni 2017[18] über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten aus Flugstrecken und die Berichterstattung darüber), die die Erhebung der Tonnenkilometerdaten im Kalenderjahr 2018 für einen künftigen Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS regelt.

Was die Flüge von und nach dem binationalen Flughafen Basel-Mülhausen angeht, ist die Situation für die Schweiz unbefriedigend. Die überwiegende Mehrheit der Flüge von und nach diesem dritten Landesflughafen werden nach dem französisch-schweizerischen Staatsvertrag vom 4. Juli 1949[19] über den Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim hinsichtlich der Verkehrsrechte der Schweiz zugerechnet. Dennoch sind diese Flüge dem EHS der EU unterstellt, da sich der Flughafen auf französischem Boden befindet (Territorialitätsprinzip gemäss EU-EHS-Richtlinie). Die EU sah sich jedoch aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage, diese Flüge vom EHS der EU auszunehmen. Die EU-EHS-Richtlinie sieht für solche Fälle keine Ausnahmeregelungen vor. Eine Spezialregelung im Abkommen mit Bezug zu Frankreich hätte – zusätzlich zur Ratifikation durch die EU – eine Ratifikation durch jeden EU-Mitgliedstaat notwendig gemacht (sog. Gemischtes Abkommen). Die EU empfahl daher der Schweiz, eine vom Abkommen unabhängige bilaterale Lösung mit Frankreich zu suchen, und signalisierte im Verknüpfungsabkommen ihre Unterstützung bei einer allfälligen Umsetzung (vgl. Ziff. 1.3). Die Schweiz führt seit Februar 2015 entsprechende Gespräche mit den französischen Behörden, es wird eine (moderate) finanzielle Abgeltung von Frankreich zugunsten der Schweiz angestrebt.

Als Folge der im Februar 2014 angenommenen eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» wurden die Verhandlungen zur Verknüpfung der EHS vorübergehend ausgesetzt; Mitte Mai 2014 wurden sie auf technischer Ebene jedoch wieder aufgenommen. Insgesamt fanden sieben offizielle Verhandlungsrunden statt, bevor das Abkommen im Januar 2016 paraphiert werden konnte. Über den Verhandlungsablauf hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) regelmässig auf seiner Homepage informiert.[20] Nachdem das Parlament in der Wintersession 2016 eine Umsetzung der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» beschlossen hatte, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999[21] zwischen der Schweiz und der EU vereinbar ist, haben die beiden Parteien vereinbart, die nötigen Arbeiten für die Unterzeichnung des Abkommens zur Verknüpfung der EHS aufzugleisen. Das Abkommen wurde am 23. November 2017 im Beisein von Bundespräsidentin

18 SR **641.714.11**
19 SR **0.748.131.934.92**
20 www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Klima > Fachinformationen > Klimapolitik > Emissionshandel > Verknüpfung mit dem EU EHS > Verhandlungsablauf
21 SR **0.142.112.681**

Doris Leuthard und dem Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker unterzeichnet.

1.3 Verhandlungsergebnis

Die Ziele des Verhandlungsmandats (Einbindung des Flugverkehrs, gegenseitige Anerkennung der Emissionsrechte, diskriminierungsfreier Zugang zu den Emissionsmärkten, Überwachung durch einen Gemischten Ausschuss) wurden mit dem vorliegenden Abkommen erreicht (vgl. Ziff. 1.4). Da das Abkommen nicht den Zugang zum Binnenmarkt mittels einer direkten Übernahme von EU-Recht beabsichtigt, wird es nicht in den Anwendungsbereich eines zukünftigen institutionellen Abkommens fallen.

Das Abkommen sieht weiter die Möglichkeit eines bilateralen Abkommens mit Frankreich vor, um die Verwaltung der Flüge ab dem binationalen Flughafen Basel-Mülhausen zu regeln. Die Gespräche dazu zwischen der Schweiz und Frankreich sind im Gange. Für die Flüge ab dem Flughafen Basel-Mülhausen, die hinsichtlich der Verkehrsrechte der Schweiz zugerechnet und vom EHS der EU erfasst werden ist eine finanzielle Abgeltung von Frankreich zugunsten der Schweiz vorgesehen.

1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens

Kernstück des Kooperationsabkommens ist die gegenseitige Anerkennung von schweizerischen und europäischen Emissionsrechten[22]: Betreiber von Industrieanlagen und Luftfahrzeugen, die zur Teilnahme am EHS der Schweiz oder am EHS der EU verpflichtet sind, können Emissionsrechte aus beiden Systemen für die Deckung ihrer Emissionen verwenden (vgl. Art. 4 Abs. 1 des Abkommens). Hierzu regelt das Abkommen die wesentlichen Anforderungen an die EHS-Systeme der Parteien, damit die Teilnehmer gleichgestellt, Reduktionsziele und Zuteilungskriterien vergleichbar, die Sicherheit der Systeme gewährleistet und angemessene Sanktionen bei Zuwiderhandlungen vorgesehen sind:

– Der Einbezug von Industrieanlagen (ortsfesten Anlagen) in beiden EHS wird aktuell, gemessen an sogenannten wesentlichen Kriterien, als kompatibel anerkannt (Anhang IA). Den Einbezug von fossil-thermischen Kraftwerken in das Schweizer EHS sieht das Abkommen nicht explizit vor. Die Schweiz wird dennoch allfällige fossil-thermische Kraftwerke im Sinne der Gleichbehandlung in ihr EHS einbeziehen; im Gegenzug entfällt die in der Schweiz noch geltende Pflicht zur vollständigen Kompensation ihrer CO_2-Emissionen (vgl. Ziff. 3).

22 In der europäischen Gesetzgebung und in der deutschen Übersetzung des Abkommens wird der Begriff «Emissionszertifikat» verwendet (englisch: *emission allowance*). Im Einklang mit der bisherigen Schweizer Terminologie wird nachfolgend der Begriff «Emissionsrecht» verwendet.

- Der Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS soll die wesentlichen Prinzipien des EHS der EU, namentlich bezüglich Abdeckung der Flüge, der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten und den Zuteilungsregeln spiegeln (Art. 6). Entsprechende wesentliche Kriterien werden in Anhang IB festgehalten. Grundsätzlich werden alle Flüge, die in der Schweiz starten oder landen, vom EHS abgedeckt sein; Flüge von der Schweiz in den EWR unterstehen dem Schweizer EHS, Flüge aus dem EWR in die Schweiz sind nach Inkrafttreten des Verknüpfungsabkommens vom EHS der EU abgedeckt. Weitere Ausnahmen im Einklang mit dem EHS der EU sind insbesondere für Flüge vorgesehen, die nicht im EWR ankommen oder abgehen.
- Mit der Verknüpfung wird der direkte Transfer von Emissionsrechten zwischen den Emissionshandelsregistern der Schweiz und der EU ermöglicht. Regelungen zur elektronischen Verbindung zwischen den zwei Registern und zu deren Sicherheit werden in Artikel 3 und in den Anhängen IC und II festgehalten.
- Ein Teil der Emissionsrechte wird in beiden EHS nach ähnlichen Regeln kostenlos an die teilnahmepflichtigen Betreiber abgegeben. Der Rest wird versteigert. Neu dürfen grundsätzlich Betreiber aus beiden EHS einen Zugang zu den Versteigerungen der Schweiz und der EU beantragen (Art. 5). Wesentliche Kriterien dazu werden in Anhang ID definiert.

Analog zu anderen Abkommen mit der EU wird ein Gemischter Ausschuss[23] aus Vertretern der Schweiz und der EU eingesetzt, der das Abkommen verwalten und bei Bedarf weiterentwickeln wird. Dieser Bedarf ist absehbar: Das EHS der Schweiz und das EHS der EU werden im Einklang mit nationalen und internationalen Klimazielen regelmässig weiterentwickelt; insbesondere sind Anpassungen in der jeweiligen Gesetzgebung für die neue Verpflichtungsperiode 2021–2030 vorgesehen (vgl. Ziff. 1.1). Ferner sind im Bereich der Luftfahrt die Entwicklungen bei CORSIA zu verfolgen, um abzuschätzen, welche Auswirkungen CORSIA auf deren Einbezug in das EHS der EU ab 2021 und auf die Verknüpfung haben könnte.

Das Abkommen wurde so aufgesetzt, dass der Gemischte Ausschuss die Anhänge anpassen kann. Auslöser für Diskussionen über die Notwendigkeit eines solchen Beschlusses ist die Änderung der relevanten Bestimmungen einer Vertragspartei. Vom Gemischten Ausschuss beschlossene Änderungen werden in der Schweiz nach den ordentlichen Zuständigkeiten für Änderungen von völkerrechtlichen Verträgen abhängig von ihrer Tragweite dem Bundesrat beziehungsweise dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden. Können sich die Parteien innert sechs Monaten nicht über den Änderungsbedarf des Abkommens nicht einigen, prüft der Gemeinsame Ausschuss binnen weiterer acht Monate mögliche Alternativen.

Schliesslich sieht das Abkommen auch einen Streitbeilegungsmechanismus vor. Die Verantwortung zur Beilegung von Streitigkeiten liegt in erster Linie beim Gemisch-

23 In der englischen Fassung des Abkommens wird der Begriff «Joint Committee» verwendet, in der deutschen Fassung «Gemeinsamer Ausschuss» und in der französischen Fassung «Comité Mixte». Im Einklang mit der bisherigen Schweizer Terminologie wird der Begriff «Gemischter Ausschuss» verwendet.

ten Ausschuss. Gelingt dies innert sechs Monaten nicht, kann jede Partei den Ständigen Schiedshof anrufen.

Das Abkommen ist auf eine langfristige Zusammenarbeit ausgerichtet und daher unbefristet. Es kann jedoch unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden.

1.5 Würdigung

Das Abkommen stärkt den Emissionshandel als wichtiges klimapolitisches Instrument. Im Industrie- und Energiesektor wie auch in der Luftfahrt werden für die Schweiz und die EU ähnlich lange Spiesse geschaffen. Insbesondere für Schweizer Industrieunternehmen zahlt sich die Verknüpfung wirtschaftlich aus, da sie die kostengünstigeren Potenziale für die Reduktion von Treibhausgasemissionen im EU-Raum nutzen können. Die Luftfahrt wird in der Schweiz im Vergleich zum geltenden Recht zwar neu belastet. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Luftfahrt in der Schweiz bisher, im Gegensatz zu anderen Sektoren, keinem umfassenden klimapolitischen Instrument unterstand. Zurzeit unterliegt nur ein kleiner Teil der Flugtreibstoffe – jene, die für gewisse nationale Flüge eingesetzt werden – der Mineralölsteuer. Zudem müssen die Treibstoffimporteure einen Teil der CO_2-Emissionen aus diesen Treibstoffen kompensieren. Im Jahr 2020 müssen 10 Prozent der CO_2-Emissionen mit Massnahmen in der Schweiz kompensiert werden. Für den grössten Teil der Flugtreibstoffe – jene, die für internationale Flüge und Anschlussflüge eingesetzt werden – ist keine Mineralölsteuer geschuldet und besteht daher auch nicht die Pflicht, die von ihnen verursachten CO_2-Emissionen teilweise zu kompensieren. Wenn nun die Luftfahrt neu in das Schweizer EHS einbezogen wird, trägt dies dem Willen des Bundesrates Rechnung.[24] Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Luftfahrt werden als gering eingeschätzt (vgl. Ziff. 4.3).

Es ist gelungen, die Ziele gemäss Verhandlungsmandat zu erfüllen. Die Schweiz übernimmt kein EU-Recht, sondern das Abkommen regelt die Verknüpfung respektive die gegenseitige Anerkennung von zwei EHS mit je eigenständiger Rechtsgrundlage. Die Regeln zur Streitbeilegung sehen die Möglichkeit der einseitigen Anrufung des Ständigen Schiedshofs in Den Haag als finale Schlichtungsinstanz vor, wenn eine Streitigkeit nicht innerhalb des Gemischten Ausschusses beigelegt werden kann.

Das vorliegende Abkommen ist das erste weltweit, das auf nationaler bzw. supranationaler Ebene eine EHS-Verknüpfung regelt (vgl. Ziff. 1.1). Entsprechend positiv könnte die Signalwirkung für die Weiterentwicklung der Emissionshandelsmärkte weltweit sein.

Anspruchsvoll wird die Sicherstellung der Kompatibilität beider EHS angesichts der eigenständigen Weiterentwicklungen und der unterschiedlichen politischen Fahrpläne und Genehmigungsprozesse sein (beispielsweise hinsichtlich der Revisionen für die Zeit nach 2020 und Anpassungen beim Einbezug der Luftfahrt).

24 Vgl. Postulat Seiler Graf (17.3129 «Einführung einer Ticketabgabe»).

1.6 Verhältnis zum internationalen Recht

Das Abkommen ist mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Die Schweiz hat zusammen mit den übrigen 43 Mitgliedstaaten der ECAC, darunter die EU-Staaten, ihre Teilnahme an CORSIA ab 2021 angekündigt, unabhängig von einer Verknüpfung des EHS der Schweiz und mit jenem der EU. Ein allfälliges Zusammenspiel der beiden Instrumente ist noch offen und abhängig von den weiteren internationalen Entwicklungen.

1.7 Ergebnisse der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung zur zukünftigen Klimapolitik der Schweiz, die vom 31. August bis zum 30. November 2016 dauerte, wurde neben dem Klimaübereinkommen von Paris und der Totalrevision des CO_2-Gesetzes für die Zeit nach 2020 auch die Frage einer Verknüpfung des Schweizer EHS mit jenem der EU und der dafür notwendigen Teilrevision des geltenden CO_2-Gesetzes zur Diskussion gestellt. Es sind 256 Stellungnahmen beim BAFU eingetroffen. Für eine detaillierte Zusammenfassung der Ergebnisse wird auf den Ergebnisbericht[25] verwiesen.

Die Verknüpfung der EHS stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Etwa drei Viertel der Teilnehmenden sprechen sich für die Verknüpfung aus, nur 27 Teilnehmende lehnen diese kategorisch ab. Einige Teilnehmende stimmen der Verknüpfung unter der Bedingung zu, dass alle EHS-Unternehmen eine Ausnahme von der Pflicht zur Teilnahme (*Opt-out*) beantragen können und dass der Flugverkehr auszuschliessen sei. 24 Kantone stimmen einer Verknüpfung zu; 15 davon begrüssen explizit den Einbezug der Luftfahrt.

Sehr viele Teilnehmende betonen, dass eine Verknüpfung an sich zu begrüssen sei, da der Markt dadurch grösser werde und für Schweizer Unternehmen gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz gleich lange Spiesse schaffen würde. Jedoch wird das EHS der EU momentan als nicht wirksames klimapolitisches System angesehen, da die Preise für Emissionsrechte sehr tief sind und eine lenkende Wirkung verfehlten. Diese Argumentation ist vor allem in den Stellungnahmen der Umweltschutzorganisationen und der links-grünen Parteien zu finden. Diese Teilnehmenden fordern denn auch die Einführung eines Mindestpreises für Emissionsrechte, losgelöst davon, ob die Verknüpfung mit dem EHS der EU zustande kommt oder nicht.

Die betroffenen Unternehmen, die heute schon am Emissionshandel teilnehmen, äussern sich positiv zur Verknüpfung, machen diese oft sogar zur Bedingung für eine Weiterführung des Emissionshandelssystems in der Schweiz. Andere EHS-Unternehmen fordern für alle Unternehmen eine *Opt-out*-Möglichkeit und eine *Opt-in*-Möglichkeit (Teilnahme auf Gesuch) sowie die Berücksichtigung von Schweizer Eigenheiten bei der Bestimmung der kostenlosen Zuteilung.

25 Abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2016 > UVEK.

Die genannten an das EHS gestellten Bedingungen widersprechen dem Inhalt des vorliegenden Abkommens und wurden nach der Vernehmlassung nicht berücksichtigt (vgl. Ziff. 3.2). Betreffend die tiefen Preise für Emissionsrechte in der EU hat die Europäische Kommission Handlungsbedarf aufgezeigt und mit der Einführung einer Marktstabilitätsreserve ab 2019 eine Instrument geschaffen, um die Preise nachhaltig zu stärken (vgl. Ziff. 1.1). Eine einseitige Einführung eines Mindestpreises für Emissionsrechte in der Schweiz würde der Bestrebung nach einer Öffnung des Marktes und nach einer Gleichbehandlung der Teilnehmer entgegenlaufen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Präambel

Die Präambel beschreibt die Ausgangslage. Sie verweist auf die vom Klimawandel weltweit ausgehende Bedrohung, die internationalen Anstrengungen, um diesen zu bekämpfen, besonders unter dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992[26] über die Klimaänderung, und auf die Klimaziele der Schweiz und der EU bis 2020 und darüber hinaus.

Es wird anerkannt, dass der Emissionshandel ein kosteneffizientes klimapolitisches Instrument ist und die Verknüpfung einzelner Systeme den Aufbau eines globalen CO_2-Marktes unterstützen kann. Dabei müssen jedoch Wettbewerbsverzerrungen vermieden und die Sicherheit der Systeme gewährleistet werden. Es wird auf die bestehenden EHS der Parteien und deren Rechtsgrundlage verwiesen und daran erinnert, dass Norwegen, Island und Liechtenstein (als Mitglieder des EWR) am EHS der EU teilnehmen.

Weiterentwicklungen (Revisionen) der EHS beider Parteien können eine Überprüfung des Abkommens notwendig machen, um das gute Funktionieren der Verknüpfung, mindestens hinsichtlich der klimapolitischen Ziele, sicherzustellen. Für beide Parteien steht eine Revision der Rechtsgrundlagen für den Zeitraum 2021–2030 an (vgl. Ziff. 1.1), die eine baldige Überprüfung des Abkommens auslösen könnte.

Das Klimaübereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2016[27] zur Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris; 16.083) wird begrüsst, wobei festgehalten wird, dass die Anrechnung von transferierten Emissionsrechten an die internationalen Reduktionsziele (*Nationally Determined Contribution*, NDC) noch zu klären sei. Dabei wären Regeln zu berücksichtigen, die zurzeit international verhandelt werden (*«Paris Rule Book»*).

Schliesslich wird auch der Abschluss eines allfälligen bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich mit Bezug zum binationalen Flughafen Basel-Mülhausen und zur EHS-bezogenen Verwaltung der Flüge anerkannt, sofern dieses Abkommen die Regelungen des vorliegenden Verknüpfungsabkommens respektiert (vgl. Erläuterungen zu Anhang IB).

26 SR **0.814.01**
27 BBl **2017** 317

Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1–2 Allgemeine Bestimmungen: Ziel und wesentliche Kriterien

Das Abkommen regelt im Haupttext nur die wichtigsten Prinzipien zur Verknüpfung der EHS der Schweiz und der EU (Art. 1). Technische Mindestvorgaben bzw. wesentliche Kriterien an die EHS beider Parteien zum Einbezug von Industrieanlagen und der Luftfahrt, zu den Emissionshandelsregistern, zur Versteigerung von Emissionsrechten, zur elektronischen Verknüpfung der Register und zur Datensicherheit sind in den Anhängen geregelt (Art. 2).

Kapitel II: Technische Bestimmungen

Art. 3 Register

Emissionsrechte existieren nur in elektronischer Form. Sie werden in einem Emissionshandelsregister gehalten. Bisher konnten Schweizer Emissionsrechte nur im Schweizer Emissionshandelsregister gehalten werden und europäische Emissionsrechte im europäischen Register. Eine elektronische Verknüpfung soll den Transfer von Emissionsrechten zwischen beiden Registern ermöglichen, sodass Emissionsrechte der Gegenpartei im eigenen EHS angerechnet werden können. Diese Register enthalten substantielle Vermögenswerte und müssen entsprechend mit grösster Sorgfalt technisch gewartet und vor Missbrauch und kriminellen Aktivitäten geschützt werden. Der Artikel 3 sowie die zugehörigen Anhänge IC und II halten dieses Prinzip fest und regeln Fragen der Zusammenarbeit in diesem Bereich.

Art. 4 Emissionsrechte und Abrechnung

Mit der Verknüpfung können nach Absatz 1 Betreiber im Schweizer EHS neu europäische Emissionsrechte abgeben; Betreiber im EHS der EU können Schweizer Emissionsrechte abgeben. Ein Emissionsrecht berechtigt zum Ausstoss von einer Tonne CO_2eq.

Im Schweizer EHS existiert zurzeit nur eine Kategorie von Emissionsrechten (*Swiss Unit* aus der zweiten Verpflichtungsperiode 2013–2020, CHU2). Im EHS der EU existieren Emissionsrechte, die für den Industriesektor ausgegeben werden (*European Allowance*, EUA) und solche, die für den Luftfahrtsektor ausgegeben werden (*European Aviation Allowance*, EUAA). Die Schweiz wird mit dem Einbezug der Luftfahrt in ihr EHS ebenfalls eine neue Kategorie von Schweizer Emissionsrechten für den Luftfahrtsektor ausgeben.

Beschränkungen für die Verwendung bestimmter Emissionsrechte in einem EHS können auch im anderen EHS angewendet werden (Abs. 2). So können beispielsweise Betreiber von Luftfahrzeugen zurzeit im EHS der EU zur Deckung ihrer Emissionen EUAAs und EUAs nutzen, Betreiber von Industrieanlagen hingegen nur EUAs. Diese Regelung soll sinngemäss auch im Schweizer EHS angewendet werden, solange sie im EHS der EU weiterhin gültig bleibt: Betreiber von Luftfahrzeugen sollen im Schweizer EHS also Emissionsrechte für den Industriesektor wie für den Luftfahrtsektor zur Deckung ihrer Emissionen abgeben können, Betreiber von Industrieanlagen hingegen nur Emissionsrechte für den Industriesektor.

Die Herkunft der Emissionsrechte soll anhand einer Seriennummer nachvollziehbar bleiben (Abs. 3), sodass der systemüberschreitende Transfer von Emissionsrechten nachverfolgt werden kann. Damit dieser Transfer in geeigneter Weise an die Verminderungsziele der Parteien angerechnet werden kann – für die Schweiz gelten die Ziele gemäss dem CO_2-Gesetz und gemäss den internationalen Verpflichtungen unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (bis Ende 2020: Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997[28] zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderung; ab 2021: Übereinkommen von Paris, das die Schweiz am 6. Oktober 2017 ratifiziert hat) –, müssen diese einander regelmässig darüber Bericht erstatten. Dazu soll jährlich informiert werden über die Anzahl Emissionsrechte der Gegenpartei, die im eigenen Register gehalten, im eigenen EHS zur Deckung von Emissionen abgegeben oder freiwillig gelöscht werden (Abs. 4).

Die Anrechnung an die Verminderungsziele unter der Klimarahmenkonvention soll gemäss Absatz 5 entsprechende internationale Regeln berücksichtigen (die teilweise noch verhandelt werden, vgl. Erläuterungen zur Präambel). Sollte die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (Doha-Änderung; vgl. Botschaft 14.033[29]) für den Zeitraum 2013–2020 in Kraft treten, so wären gemäss Absatz 6 auch Emissionsrechte, die den Ländern unter dem Kyoto-Protokoll (*Assigned Amount Unit*, AAU) ausgestellt werden, zu transferieren. Die Menge der zu transferierenden AAUs würde sich richten nach der Anzahl Emissionsrechte der Gegenpartei, die im eigenen EHS abgegeben wurden (bzw. dem Nettosaldo), sofern diese Rechte dem nationalen Reduktionsziel angerechnet werden (vgl. Ziff. 3.4) und Emissionen aus dem Industriesektor decken (Emissionen aus der internationalen Luftfahrt sind nicht im Geltungsbereich des Kyoto-Protokolls). Ob die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls in Kraft tritt, ist offen. Bis zum 21. September 2017 haben 83 Vertragsparteien die Doha-Änderung ratifiziert, darunter die Schweiz am 28. August 2015. Die EU hat am 13. Juli 2015 die notwendige Gesetzgebung für die Ratifikation beschlossen; die nationalen Ratifikationsprozesse in jedem einzelnen EU-Mitgliedstaat sind aber noch nicht abgeschlossen. Für ein Inkrafttreten der zweiten Verpflichtungsperiode sind die Ratifikationen von 144 Vertragsparteien notwendig.

Art. 5 Versteigerung

Emissionsrechte werden von der Schweiz und der EU nach ähnlichen Regeln teilweise kostenlos an Betreiber zugeteilt. Der Rest wird versteigert (andere Ausgaben gegen Entgelt sind nicht zulässig, vgl. Abs. 1). In der Schweiz führt zurzeit das BAFU die Versteigerungen von Schweizer Emissionsrechten via Schweizer Emissionshandelsregister durch. In der EU erfolgt die Versteigerung ausschliesslich über eine regulierte Plattform, zurzeit weitgehend über die *European Energy Exchange* (EEX) in Leipzig.

Betreiber, die zur Teilnahme im EHS der Schweiz oder der EU verpflichtet sind, dürfen einen Zugang zu den Versteigerungen unter beiden EHS beantragen. Der Zugang wird auf der Grundlage nicht diskriminierender Kriterien gewährt. Um die

28 SR **0.814.011**
29 BBl **2014** 3455

Integrität der Versteigerungen sicherzustellen und Missbräuche zu vermeiden, soll der Zugang nur gewährt werden, wenn der Antragsteller gewisse Mindestvorgaben erfüllt (vgl. Erläuterungen zu Anhang ID). Weitere Kategorien von Antragstellenden sind nur erlaubt, wenn diese reguliert sind oder eine spezifische Erlaubnis haben (Abs. 2). Im Schweizer EHS sind neben Betreibern zurzeit keine weiteren Kategorien zugelassen. Im EHS der EU sind neben Betreibern insbesondere auch regulierte Wertpapierfirmen und Kreditinstitute als Antragstellende zugelassen. Die Versteigerung erfolgt auf offene, transparente und nicht diskriminierende Weise.

Kapitel III: Luftverkehr

Art. 6 Einbeziehung von Luftverkehrstätigkeiten

Der zukünftige Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS soll entsprechend den wesentlichen Kriterien im Anhang IB erfolgen. Im Sinne der Gleichbehandlung sollen die grundlegenden Prinzipien des EHS der EU – insbesondere der Geltungsbereich inklusive Ausnahmen, die Methodik für die Berechnung der maximal zur Verfügung stehenden Menge an Emissionsrechten für den Luftfahrsektor (Obergrenze) und die Regeln für die kostenlose Zuteilung an Betreiber von Luftfahrzeugen – im Schweizer EHS gespiegelt werden.

Art. 7 Überprüfung des Abkommens bei Änderungen in Bezug auf Luftverkehrstätigkeiten

Der Einbezug der Luftfahrt im EHS der EU wird aufgrund internationaler Entwicklungen regelmässig angepasst (vgl. Ziff. 1.1). Um die Kompatibilität bei Änderungen im EHS der EU sicherzustellen, sollen die entsprechenden wesentlichen Kriterien im Anhang IB vom Gemischten Ausschuss des Abkommens überprüft werden (Abs. 1). Eine solche Überprüfung ist spätestens im Hinblick auf die neue Verpflichtungsperiode 2021–2030 notwendig; es ist vorgesehen, dass der Gemischte Ausschuss im Jahre 2018 zusammentritt, um namentlich den Geltungsbereich zu überprüfen (Abs. 2). Wie das Schweizer und das EHS der EU mit der globalen ICAO-Massnahme CORSIA (vgl. Ziff. 1.1) zusammenspielen werden, ist zurzeit noch offen.

Kapitel IV: Vertrauliche Informationen und Sicherheit

Art. 8–9 Vertrauliche Informationen und Vertraulichkeitsstufen

Die Schweiz und die EU verpflichten sich, sensible Informationen im Zusammenhang mit der Verknüpfung zu schützen. Dazu werden spezifische Vorgaben zur Klassifizierung dieser Daten gemacht, welche deren Bearbeitung, Transport, Gebrauch, Ablage und Archivierung regeln. Rechtliche Grundlagen für die Schweiz ist das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992[30] und die Informationsschutzverordnung (ISchV) vom 4. Juli 2007[31]. Von Schweizer Seite werden Informationen mit Bezug zum EHS mit entsprechender Vertraulichkeitsstufe klassifiziert.

30 SR **235.1**
31 SR **510.411**

Im Emissionshandelsregister abgelegte Informationen sind höchstens als «INTERN» gemäss Artikel 7 der ISchV klassifiziert (erhöhter Informationsschutz, da dem Amtsgeheimnis unterliegend, jedoch keine Gefährdung der Landesinteressen, daher weder «GEHEIM» noch «VERTRAULICH»).

Kapitel V: Weiterentwicklung des Rechts

Art. 10–11 Weiterentwicklung des Rechts und Koordinierung

Artikel 10 berücksichtigt, dass das Abkommen die Verknüpfung von zwei EHS mit je einer eigenständigen Rechtsgrundlage regelt. Diese kann von den Parteien jederzeit weiterentwickelt werden. Entsprechende Vorschläge und Beschlüsse müssen dem Gemischten Ausschuss rechtzeitig mitgeteilt werden (Abs. 2–5). Sollte der Gemischte Ausschuss (vgl. Art. 12–13) jedoch feststellen, dass die angepassten Rechtsgrundlagen nicht mehr kompatibel sind mit den Kriterien im Anhang I (zum Einbezug von Industrieanlagen und der Luftfahrt, zum Emissionshandelsregister und zu den Versteigerungen), muss er eine entsprechende Anpassung des Anhangs prüfen. Kann innert sechs Monaten keine Einigung erzielt werden, prüft der Gemischte Ausschuss binnen weiterer acht Monaten mögliche Alternativen (Abs. 6 und 7).

Artikel 11 sieht die Koordination zwischen der Schweiz und der EU vor, um die korrekte Umsetzung des Abkommens sicherzustellen.

Kapitel VI: Gemischter Ausschuss

Art. 12 Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gemischten Ausschusses

Ein Gemischter Ausschuss mit Vertretern der Schweiz und der EU soll, wie bei den meisten bilateralen Abkommen mit der EU üblich, das vorliegende Abkommen verwalten. Er kann bei Bedarf von beiden Parteien einberufen werden und sollte sich daraufhin innerhalb von 30 Tagen treffen (Abs. 2). Der Gemischte Ausschuss legt seine Geschäftsordnung fest; Entscheide werden einstimmig gefällt (Abs. 4).

Art. 13 Aufgaben des Gemischten Ausschusses

Er kann die Anhänge anpassen. Der Gemischte Ausschuss soll ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens im Rahmen einer vorläufigen Anwendung wirken können (vgl. Art. 22), um die Umsetzung des Abkommens vorzubereiten. Beschlüsse können jedoch erst mit Inkrafttreten des Abkommens formell gefasst werden und bindende Wirkung entfalten.

Kapitel VII: Streitbeilegung

Art. 14 Streitbeilegung

Gemäss Absatz 1 sollen die Parteien Streitigkeiten betreffend die Auslegung oder die Anwendung dieses Abkommens an den Gemischten Ausschuss verweisen. Gelingt es dem Gemischten Ausschuss nicht, innerhalb von sechs Monaten nach

seiner Befassung die Streitigkeit beizulegen, so wird sie auf Ersuchen einer der Vertragsparteien an den Ständigen Schiedshof in Den Haag verwiesen (Abs. 2). Zur Beschlussfassung werden die Prozessregeln für das Schiedsverfahren von Streitigkeiten des Ständigen Schiedshofs (Schiedsgerichtsordnung aus dem Jahr 2012) beigezogen. Das Urteil des Schiedshofs bindet beide Parteien.

Kapitel VIII: Aussetzung und Kündigung

Art. 15 Aussetzung des Art. 4 Abs. 1

Die gegenseitige Anerkennung der Emissionsrechte nach Artikel 4 Absatz 1 des Abkommens kann temporär ausgesetzt werden, wenn eine Partei relevante Verpflichtungen des Abkommens nicht respektiert, eine Verknüpfung mit einem dritten EHS anstrebt oder das Abkommen kündigen will. Die temporäre Aussetzung muss gemäss Absatz 2 sofort öffentlich bekannt gemacht werden, da Betreiber in einem EHS ab diesem Zeitpunkt bis zum Ende der Aussetzung keine Emissionsrechte der Gegenpartei mehr für die Deckung ihrer Emissionen abgeben dürfen (im Schweizer EHS dürften keine europäischen Emissionsrechte mehr abgegeben werden). Das Halten dieser Rechte und auch der Handel mit ihnen wären jedoch weiterhin möglich. Die Aussetzung des Artikels 4 Absatz 1 soll nur von einer vorläufigen Dauer sein (Abs. 3).

Art. 16 Kündigung

Das Abkommen kann nach Absatz 1 jederzeit, nach vorgängiger Beratung im Gemischten Ausschuss, von einer Partei innerhalb einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Die Kündigung muss sofort öffentlich gemacht werden, damit die betroffenen Marktteilnehmer (Betreiber wie auch Zwischenhändler) innerhalb der Frist allfällige Vorkehrungen treffen können. Im Falle einer Nichtverlängerung oder Abschaffung des EHS einer Partei soll das Abkommen automatisch nach dem letzten Betriebstag des entsprechenden EHS enden (Abs. 2). Im Falle einer Kündigung könnten – analog zur Regelung vor der Verknüpfung – keine Emissionsrechte der Gegenpartei mehr im Emissionshandelsregister einer Partei gehalten werden (im Schweizer Emissionshandelsregister könnten keine europäischen Rechte mehr gehalten werden).

Kapitel IX: Schlussbestimmungen

Art. 17 Umsetzung

Die Parteien sind verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zur Erfüllung der sich aus diesem Abkommen und aus den Beschlüssen des Gemischten Ausschusses ergebenden Verpflichtungen zu ergreifen.

Art. 18 Verknüpfung mit Dritten

Verhandlungen zur Verknüpfung des EHS einer Partei mit einer Drittpartei sind grundsätzlich erlaubt; es muss aber regelmässig über den Verhandlungsstand informiert werden, da eine Verknüpfung des Schweizer EHS und des EHS der EU mit

einer Drittpartei Implikationen für die Integrität und Sicherheit aller drei EHS haben kann.

Art. 19 Anhänge

Die Anhänge sind als integrale Bestandteile des Abkommens zu werten. Es handelt sich hierbei um eine Standardklausel in völkerrechtlichen Verträgen.

Art. 20 Sprachen

Das Abkommen soll in zwei Urschriften in den aufgeführten Sprachen abgefasst werden. Jeder dieser Texte ist gleichermassen verbindlich.

Art. 21 Ratifikation und Inkrafttreten

Das Abkommen kann jeweils auf den 1. Januar (zu Beginn des jährlichen EHS-Berichterstattungszyklus) nach Ratifikation durch beide Parteien in Kraft treten.

Art. 22 Vorläufige Anwendung

Die Artikel 11–13 des Abkommens können ab Unterzeichnung vorläufig angewendet werden, damit die Umsetzung des Abkommens, unter anderem im Rahmen des Gemischten Ausschusses, vorbereitet werden kann (vgl. Ziff. 6.3).

Anhang IA Wesentliche Kriterien für ortsfeste Anlagen

Zweck dieses Anhangs ist es, die Konformität der geltenden Vorschriften einer Vertragspartei mit den wesentlichen Kriterien hinsichtlich des Einbezugs der Industrieanlagen festzuhalten. Kriterien, die bei einer Verknüpfung relevant sind für die Integrität der jeweiligen EHS, gelten gemäss den Referenzen zur entsprechenden Gesetzgebung der Parteien als erfüllt (Stichdatum ist der Zeitpunkt der Unterzeichnung). Diese Kriterien betreffen u. a. die obligatorische Teilnahme spezifischer Industriezweige (Tätigkeiten, Treibhausgase) und deren Pflichten, Sanktionen für den Fall von Zuwiderhandlungen, die maximal verfügbare Menge an Emissionsrechten (Obergrenze), die Regeln für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten an Betreiber von Industrieanlagen sowie Regeln für die Abgabe von ausländischen Emissionsminderungszertifikaten[32] (*international credits*). Ausländische Emissionsminderungszertifikate sind Verminderungen aus ausländischen Klimaschutzprojekten, die nach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen bescheinigt sind, also gemäss den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (*Clean Development Mechanism,* CDM*; Joint Implementation,* JI).

Dieser Anhang wird im Hinblick auf die Revision der EHS beider Parteien für den Zeitraum 2021–2030 (neue Verpflichtungsperiode, vgl. Ziff. 1.1) durch den Gemischten Ausschuss angepasst werden müssen.

32 In der europäischen Gesetzgebung und in der deutschen Übersetzung des Abkommens wird der Begriff «internationale Gutschriften» verwendet. Im Einklang mit der bisherigen Schweizer Terminologie wird nachfolgend der Begriff «ausländische Emissionsminderungszertifikate» verwendet.

Anhang IB Wesentliche Kriterien für den Luftverkehr

Dieser Anhang legt, ähnlich wie der Anhang IA, wesentliche Kriterien fest für den Einbezug der Luftfahrt. Da in der Schweizer Gesetzgebung noch keine Bestimmungen dazu existieren, enthält die Spalte zu den Kriterien für die Schweiz Mindestvorgaben, die von der Schweiz umgesetzt werden müssen (vgl. Ziff. 3).

Im Sinne des Artikels 6 des Abkommens wird im Schweizer EHS die Luftfahrt nach denselben Grundsätzen wie im EHS der EU einbezogen. Grundsätzlich sind alle Flüge, die in der Schweiz starten oder landen vom Schweizer EHS abgedeckt. Ausgenommen sind Flüge aus dem EWR in die Schweiz, diese werden vom EHS der EU abgedeckt. Allfällige temporäre Einschränkungen im Geltungsbereich des EHS der EU können analog im Schweizer EHS angewendet werden (vgl. Ziff. 1.1). Voraussichtlich sind daher nur die Flüge von der Schweiz in den EWR sowie Inlandflüge dem Schweizer EHS unterstellt. Ausnahmen für bestimmte Flugkategorien – beispielsweise Militär, Rettungs- oder Forschungsflüge – und Schwellenwerte werden entsprechend denjenigen im EHS der EU angewendet werden (vgl. EU-EHS-Richtlinie, Anhang I). Die Schwellenwerte zu den jährlichen CO_2-Emissionen bzw. Anzahl Flügen eines Luftfahrzeugbetreibers beziehen sich auf den voraussichtlich eingeschränkten Geltungsbereich des Schweizer EHS.[33] Ein Ausschluss aufgrund Unterschreitung der Schwellenwerte ist jährlich neu zu prüfen. Diese Schwellenwerte gelten nicht für Betreiber, die im EHS der EU teilnahmepflichtig sind; diese sind im Schweizer EHS teilnahmepflichtig, auch wenn sie die Schwellenwerte unterschreiten. Dadurch sollen Marktverzerrungen insbesondere auf Flugstrecken zwischen der Schweiz und dem EWR vermieden werden.

Die Bestimmung der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten für die Luftfahrt (Obergrenze, auf Englisch *Cap*) orientiert sich im EHS der EU an historischen Emissionswerten (95 Prozent des Durchschnittswerts der Jahre 2004–2006). Von dieser Menge wird ein Teil kostenlos an Betreiber zugeteilt (82 Prozent), ein Teil versteigert (15 Prozent) und ein Teil als Sonderreserve zurückbehalten für die kostenlose Zuteilung an neue oder schnell wachsende Betreiber (3 Prozent). Diese prozentualen Anteile sind in der EU vorgegeben.

Für die Handelsperioden 2012 sowie 2013–2020 konnte ein Betreiber – basierend auf seiner Transportleistung im Jahre 2010 ausgedrückt in Tonnenkilometern – einmalig eine jährlich konstante kostenlose Zuteilung beantragen. Gestützt auf die Tonnenkilometerdaten erhalten die Betreiber einen Anteil an den für die kostenlose Zuteilung verfügbare Menge an Emissionsrechten. Hierzu wird ein *Benchmark* berechnet, der für den Zeitraum 2013–2020 pro 1000 rapportierte Tonnenkilometer 0,6422 kostenlose europäische Emissionsrechte (EUAA) beträgt. Die Reserve steht neu teilnahmepflichtigen sowie stark wachsende Betreiber zur Verfügung, die im Jahr 2014 Tonnenkilometerdaten erhoben haben. Alle Betreiber, die später teilnahmepflichtig werden oder stark wachsen, können für die Handelsperiode 2013–2020 keine kostenlose Zuteilung beantragen.

Für die Schweiz existieren keine historischen Emissionswerte mit der erforderlichen Genauigkeit, um daraus ein Schweizer *Cap* für die Luftfahrt zu bestimmen. Im

33 Im EU EHS werden hingegen die Schwellenwerte aktuell aufgrund des zugrundeliegenden globalen Geltungsbereichs berechnet.

Sinne der Gleichbehandlung der Betreiber im Schweizer EHS und im EHS der EU soll das Schweizer *Cap* aus der Menge der Emissionsrechte, die kostenlos zugeteilt werden, hergeleitet werden. Die Menge der kostenlos zuzuteilenden Rechte bestimmt sich aus der Transportleistung der teilnahmepflichtigen Luftfahrzeugbetreiber ausgedrückt in Tonnenkilometern für den Schweizer Geltungsbereich, die Betreiber im Jahr 2018 erheben (vgl. Ziff. 1.2) multipliziert mit dem europäischen *Benchmark*. Weil der prozentuale Anteil der kostenlos zugeteilten Emissionsrechte analog zur EU festgelegt werden soll, entspricht diese Menge 82 Prozent des Schweizer *Cap*.

Das Schweizer *Cap* berechnet sich folglich mittels Dreisatz (Menge der kostenlos zuzuteilenden Rechte dividiert durch 82 multipliziert mit 100). Die Schweizer Reserve, die analog zur EU 3 Prozent des *Cap* beträgt, soll hingegen abweichend von der EU für den Zeitraum bis Ende 2020 nicht zugeteilt werden, da das Stichjahr für die Bestimmung der kostenlosen Zuteilung erst 2018 ist (in der EU ist es 2010).

Im EHS der EU wird jeder Luftfahrzeugbetreiber für den Vollzug einer bestimmten Behörde eines einzigen EWR-Mitgliedstaates (Verwaltungsmitgliedstaat) im Sinne eines *guichet unique* zugewiesen. In der Regel ist dies der EWR-Mitgliedstaat, der die Betriebsgenehmigung ausgestellt hat. Luftfahrzeugbetreiber mit einer Betriebsgenehmigung eines Drittstaates werden demjenigen EWR-Mitgliedstaat zugeordnet, dem die höchsten Luftverkehrsemissionen dieses Luftfahrzeugbetreibers zugewiesen sind. Die Liste der im EHS der EU teilnahmepflichtigen Betreiber und Verwaltungsmitgliedstaaten[34] wird in der Regel jährlich aktualisiert.

Auch in einem zwischen der Schweiz und der EU verknüpften System sollen Luftfahrzeugbetreiber weiterhin nur einen Verwaltungs(mitglied)staat haben, einen EWR-Mitgliedstaat oder die Schweiz, um den administrativen Aufwand für die Betreiber zu reduzieren. Von der Schweiz sollen Betreiber verwaltet werden, die eine Schweizer Betriebsgenehmigung haben oder die höchsten zugeordneten Luftverkehrsemissionen im Verkehr mit der Schweiz aufweisen. Zum Zweck der Zuordnung wird die Schweiz in der von der Europäischen Kommission gestützt auf Artikel 18*a* Absatz 3 der EU-EHS-Richtlinie erlassen Liste der zuständigen Verwaltungsstaaten als Verwaltungsstaat betrachtet. Von der Schweiz verwaltete Betreiber können Rechte oder Pflichten sowohl im Schweizer wie auch im EHS der EU haben, für deren Vollzug die Schweiz zuständig ist. Insbesondere muss die Schweiz allfällige kostenlose Emissionsrechte aus dem Schweizer sowie dem EHS der EU an den Betreiber übertragen und die Emissionsberichterstattung und die Abgabe von Emissionsrechten unter dem Schweizer sowie dem EHS der EU prüfen. Dies gilt analog für die EWR-Verwaltungsmitgliedstaaten, die für die Rechte und Pflichten der von ihnen verwalteten Betreiber im EHS der EU wie auch im Schweizer EHS verantwortlich sind. Vorbehalten bleibt der Schweiz wie auch der EU die Durchsetzung des jeweiligen Rechts gegenüber einem Betreiber, unabhängig davon von welchem Staat er verwaltet wird. Diese Vollzugspraxis einer zentralen Vollzugsstelle (*guichet unique* bzw. *one-stop-shop*) bedingt eine sorgfältige Koordination zwischen den Schweizer Vollzugsbehörden und der Europäischen Kommission, die die Koordina-

34 Verfügbar unter https://ec.europa.eu/clima/policies/ets > Monitoring, Reporting & Verification > Aircraft operators > Documentation

tion mit den EWR-Staaten sicherstellt, um den korrekten und fristgerechten Transfer von Informationen und Emissionsrechten sicherzustellen sowie allfällige Sanktionierungen zu vollziehen.

Ausländische Emissionsminderungszertifikate dürfen in der Handelsperiode 2013–2020 in beschränktem Umfang zur Deckung der Emissionen verwendet werden. Für das Schweizer EHS gelten die Qualitätsanforderungen gemäss CO_2-Verordnung vom 30. November 2012[35] (Art. 4 und 4*a* sowie Anhang 2).

Anders als bei Industrieanlagen wird im Schweizer EHS von Luftfahrzeugbetreibern – analog zur Regelung im EHS der EU – eine Verifizierung der CO_2-Berichterstattung durch eine akkreditierte Verifizierungsstelle verlangt. Diese Stelle muss akkreditiert sein gemäss der Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung vom 17. Juni 1996[36] oder gemäss den Verordnungen (EG) Nr. 765/2008[37] und (EU) Nr. 600/2012[38]. In der Schweiz besteht dafür bisher kein von der EU anerkanntes Akkreditierungsverfahren, Schweizer Unternehmen können sich aber in der EU akkreditieren lassen. Gegenwärtig sind in der EU rund 50 Prüfstellen akkreditiert, die mit der Verifizierung beauftragt werden können.

Betreffend des Schweizer Landesflughafen Basel-Mülhausen, der sich auf französischem Boden befindet, werden wie oben ausgeführt grundsätzlich Flüge vom und zum Flughafen Basel-Mülhausen vom EHS der EU abgedeckt; ausser Flüge von Flugplätzen in der Schweiz zum Flughafen Basel-Mülhausen, die vom Schweizer EHS abgedeckt werden. Das Abkommen sieht zudem die Möglichkeit vor, in einer bilateralen Regelung zwischen der Schweiz und Frankreich die Verwaltung dieser Flüge zu regeln, um den binationalen Status des Flughafens Basel-Mülhausen zu respektieren.

Eurocontrol ist die europäische Flugverkehrsleitstelle, welche auch den Luftverkehr von Staaten ausserhalb der EU koordiniert (darunter die Schweiz). Sie erarbeitet im Auftrag der Europäischen Kommission die für den Vollzug des EHS nötigen Grundlagendaten, insbesondere betreffend das Verkehrsaufkommen der einzelnen Betreiber, sowie die Zuteilung von Luftfahrzeugbetreibern an die einzelnen Verwaltungsmitgliedsstaaten. Zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs entsprechend dem Ansatz eines *guichet unique* muss die Schweiz auch in die Analysen und Auswertungen von Eurocontrol für das EHS der EU einbezogen werden. Die Analysen werden für die Behörden der Schweiz, soweit sie Verwaltungsstaat ist und EU-Recht vollzieht, zudem direkt relevant sein.

Auch dieser Anhang wird im Hinblick auf die Revision der EHS beider Parteien für den Zeitraum 2021–2030 durch den Gemischten Ausschuss angepasst werden müs-

35 SR **641.711**
36 SR **946.512**
37 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung, (EWG) Nr. 339/93 des Rates, Fassung gemäss ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.
38 Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäss der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 1.

sen. Punktuell sind bereits Regelungen für das Schweizer EHS für die Zeit nach 2020 festgehalten; beispielsweise soll das *Cap* im Schweizer EHS ausgehend vom *Cap* aus dem Jahr 2020 im Einklang mit dem EHS der EU reduziert werden. Die Europäische Kommission sieht diesbezüglich in ihrem Vorschlag vom 3. Februar 2017 vor (vgl. Ziff. 1.1), das *Cap* ab 2021 jährlich um den gleichen Faktor wie für den Industriesektor um 2,2 Prozent zu reduzieren. Die Schweiz wird diese Vorgaben zur Wahrung der Kompatibilität der beiden Systeme für den Luftverkehr übernehmen müssen, sind sie vom Rat der EU und vom Europäischen Parlament einmal erlassen. Zu klären bleibt unter anderem das Stichjahr für eine allfällige kostenlose Zuteilung im Schweizer EHS nach 2020. Vorgegeben ist jedoch bereits im Abkommen, dass – im Sinne der Gleichbehandlung der Betreiber – für die Berechnung der Zuteilung nach 2020 der verwendete *Benchmark* nicht höher sein darf als der entsprechende *Benchmark* in der EU.

Anhang IC Wesentliche Kriterien für die Register

Die ausformulierten wesentlichen Kriterien zur Sicherheit des Registers und zur Eröffnung und Verwaltung von Konten werden vom Schweizer EHS bereits jetzt weitgehend erfüllt.

Neu wird es möglich sein müssen, im Schweizer Register Konten für Luftfahrzeugbetreiber zu erstellen, sofern diese Betreiber von der Schweiz verwaltet werden (vgl. Erläuterungen zu Anhang IB). Diese Konten werden für die Pflichten des Betreibers im Schweizer wie auch im EHS der EU genutzt, insbesondere erfolgt darüber eine allfällige kostenlose Zuteilung aus dem Schweizer wie auch dem EHS der EU sowie die Abgabe von Emissionsrechten zur Deckung der Emissionen im Schweizer wie auch im EHS der EU.

Unternehmen und Privatpersonen, die mit Emissionsrechten handeln wollen, können ein Personenkonto eröffnen.

Zur Verbesserung der Sicherheit verpflichtet sich die Schweiz, gewisse Regelungen im Einklang mit der EU anpassen. Neu muss mit dem Antrag zur Eröffnung eines Personenkontos in jedem Fall ein Strafregisterauszug eingereicht werden. Für Betreiber- wie auch Personenkonten müssen Kontonutzer und deren Rollen (Bevollmächtigte, Validierer) benannt werden. Neu muss auch bei der Angabe eines Kontobevollmächtigten immer ein Strafregisterauszug eingereicht werden. Ebenfalls neu müssen bei Eröffnung eines Personenkontos sowie bei allen Kontonutzern die Kopien der eingereichten Dokumente (u. a. Kopien von Identitätskarten oder Pässen, Handelsregister- oder Strafregisterauszügen), beglaubigt werden. Dokumente die nicht in der Schweiz ausgestellt wurden, müssen überbeglaubigt (legalisiert) werden.

Anhang ID Wesentliche Kriterien für Auktionsplattformen und Auktionstätigkeiten

Die Schweiz wird grundsätzlich angehalten, ähnlich wie die EU (vgl. Erläuterungen zu Art. 5), eine private regulierte Plattform mit der Versteigerung von Schweizer Emissionsrechten zu beauftragen. Die Schweiz kann auch eine regulierte Plattform mit Sitz im EWR mandatieren. Für die Mandatierung einer regulierten Plattform mit Sitz in der Schweiz müssten jedoch die nationalen Rechtsgrundlagen angepasst

werden, namentlich hinsichtlich der Rechtsnatur der Emissionsrechte und der Beaufsichtigung der Versteigerung. Offen ist zurzeit, ob mit der Verknüpfung bei den Bietern und in der Privatwirtschaft Interesse an einer regulierten Schweizer Versteigerungsplattform entstehen wird. Bis eine solche private Plattform errichtet ist und solange die Schweiz jährlich weniger als 1 Million Emissionsrechte (für den Industrie- wie auch Luftfahrtsektor) versteigert, kann die zurzeit vom BAFU betriebene Plattform im Schweizer Emissionshandelsregister in ihrer aktuellen Form genutzt werden. Insbesondere gelten die Vorgaben zur Beaufsichtigung der Versteigerung (Kriterium 7) und zur Beaufsichtigung der Plattform (Kriterium 8) unter dieser Voraussetzung als erfüllt. Teilnehmer, die im EHS der EU zu Versteigerungen zugelassen sind, wird ein garantierter Zugang zur Versteigerung des BAFU zu gewähren sein. An der EEX in Leipzig sind zurzeit rund 70 Teilnehmer zur Versteigerung zugelassen,[39] davon rund 50 Betreiber von Industrieanlagen, ein Betreiber von Luftfahrzeugen (Lufthansa) und rund 20 regulierte Wertpapierfirmen, Kreditinstitute oder speziell zugelassene Personen. Das BAFU geht davon aus, dass der Schwellenwert von 1 Million zu versteigernden Emissionsrechten bis auf weiteres nicht überschritten wird.

Gemäss dem Kriterium 3 darf der effektive Zugang zu Versteigerungen einer Partei nur gewährt werden, wenn der Antragstellende Mindestvorgaben erfüllt, um die Integrität der Versteigerung zu gewährleisten. Die Bedingungen für einen Zugang zur Schweizer Versteigerung werden dementsprechend in Anlehnung an die Regelungen im EHS der EU verschärft (vgl. Ziff. 3.4).

Anhänge II–IV Technische Standards und Umgang mit vertraulichen Informationen

Erstellung, Bearbeitung, Transport, Ablage und Archivierung von Informationen stehen in Abhängigkeit zu deren Vertraulichkeitsstufe. Damit einhergehende, technische Standards unterliegen den dynamischen Anforderungen an die Informationstechnologie. Um die korrekte Handhabung zeitgemäss gewährleisten zu können, werden die technischen Standards von den Parteien fallweise er- und überarbeitet und dem Gemischten Ausschuss zur Bestätigung vorgelegt.

3 Ausführungen zum Umsetzungserlass

3.1 Grundzüge des Umsetzungserlasses

Damit die Verpflichtungen aus dem Abkommen erfüllt werden können, sind punktuelle Anpassungen am CO_2-Gesetz notwendig, insbesondere um den Einbezug der Luftfahrt und von fossil-thermischen Anlagen in das Schweizer EHS zu regeln. Diese neuen Regelungen sollen auch nach 2020 weitergeführt werden, weshalb sie auch in der mit einer separaten Botschaft[40] beantragten Totalrevision des CO_2-Gesetzes enthalten sind.

39 www.eex.com > Handel > Teilnehmerliste
40 Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020, BBl **2018** 247; 17.071.

Die in Anhang IB des Abkommens vorgesehene Schweizer Erhebung von Tonnenkilometerdaten im Jahr 2018 (vgl. entsprechende Erläuterungen) wird in der befristeten Verordnung vom 2. Juni 2017[41] über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten aus Flugstrecken und die Berichterstattung darüber geregelt.

Die Umsetzung der globalen ICAO-Massnahme CORSIA im Luftverkehr wird in der vorliegenden Botschaft nicht geregelt. Die Umsetzungsbestimmungen zu CORSIA sollen als sogenannte *Standards and Recommended Practices* (SARPs) in Anhang 16 zum Übereinkommen vom 7. Dezember 1944[42] über die internationale Zivilluftfahrt (Übereinkommen von Chicago) eingeführt werden. Auf den Anhängen zum Übereinkommen von Chicago basierende SARPs der ICAO und damit auch die neuen Bestimmungen zu CORSIA gemäss Anhang 16 des Übereinkommens von Chicago können in der Schweiz gestützt auf Artikel 6*a* des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948[43] direkt anwendbar erklärt werden, soweit sie nicht ohnehin als direkt anwendbares Völkerrecht zu betrachten sind. Zur Vorbereitung von CORSIA ist in den Jahren 2019 und 2020 eine Erhebung von CO_2-Emissionsdaten vorgesehen. Diese Erhebung wird in der vorliegenden Botschaft ebenfalls nicht abgehandelt.

3.2 Die beantragte Neuregelung

Der Einbezug der Luftfahrt soll analog zum Einbezug der Industrieanlagen (nachfolgend «Anlagen») auf Gesetzesstufe geregelt werden (Art. 16*a*). Diesen Einbezug auf Verordnungsstufe zu regeln, ist nicht angebracht, da es sich um einen beachtlichen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Luftfahrzeugbetreiber handelt. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Der Entscheid, die Luftfahrt in das EHS einzubeziehen, hat daher durch den Gesetzgeber zu erfolgen. Verpflichtet zur Teilnahme sind in- und ausländische Betreiber von Luftfahrzeugen. Grundsätzlich werden alle Flüge abgedeckt, die in der Schweiz starten oder landen; Ausnahmen im Einklang mit den Regelungen in Anhang IB des Abkommens, insbesondere Ausnahmen für Flüge, die nicht im EWR ankommen oder abgehen, werden in der CO_2-Verordnung geregelt.

Mit dem Einbezug der Luftfahrt wird eine neue Kategorie von Emissionsrechten für Luftfahrzeuge geschaffen. Für diese Kategorie sollen in Bezug auf die maximal verfügbare Menge an Emissionsrechten und deren Ausgabe (kostenlose Zuteilung, Versteigerung und Reserve) eigene Regeln gelten. Um diese Kategorie von Emissionsrechten von den bisher im Schweizer EHS ausgegebenen Emissionsrechten – jenen für Anlagen – zu unterschieden, werden letztere neu explizit als «Emissionsrechte für Anlagen» bezeichnet.

Die bisherige Kompensationspflicht für fossil-thermische Kraftwerke wird aufgehoben (Art. 22–25). Diese Anlagenkategorie soll neu zusätzlich zu den bisherigen Anlagekategorien in Anhang 6 der CO_2-Verordnung aufgenommen werden. Ent-

41 SR **641.714.11**
42 SR **0.748.0**
43 SR **748.0**

sprechend werden Kompensationsverträge, die Kraftwerkbetreiber mit dem BAFU gestützt auf Artikel 84 der CO_2-Verordnung abgeschlossen haben, gegenstandslos.

Neu soll das Schweizer Emissionshandelsregister auf Gesetzesstufe geregelt werden. Es handelt sich dabei um eine vom Bund betriebene elektronische Applikation, die der Aufbewahrung und Transaktion von Emissionsrechten und Emissionsminderungszertifikaten dient (Online-Buchungssystem). Das Emissionshandelsregister stellt sicher, dass Guthaben und Transaktionen (wie Erzeugung, kostenlose Zuteilung, Übertragung, Löschung, Abgabe der Einheiten sowie allfällige Versteigerungsgebote) genau verbucht werden. Die gesetzliche Normierung des Emissionshandelsregisters ermöglicht es, Voraussetzungen einzuführen, die bei der Eintragung ins Emissionshandelsregister erfüllt sein müssen. Zudem werden Vorgaben für die Geldzahlungen rechtlich verankert. Mit diesen Bestimmungen soll kriminellen Aktivitäten im Versteigerungsprozess vorgebeugt werden.

Die Abgabe von europäischen Emissionsrechten im Schweizer EHS soll für das Erreichen des nationalen Verminderungsziels nach Artikel 3 des CO_2-Gesetzes angemessen berücksichtigt werden. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, dies in der CO_2-Verordnung zu regeln.

Das BAFU soll weiterhin für den Vollzug des EHS zuständig sein. Das BAZL unterstützt das BAFU bei luftfahrtspezifischen Vollzugsfragen.

3.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die vorgeschlagenen Anpassungen am CO_2-Gesetz sind notwendig, um die Verpflichtungen des Abkommens umzusetzen. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung, die nicht mit dem Abkommen kompatibel sind, insbesondere ein Ausschluss der Luftfahrt aus dem Schweizer EHS, eine *Opt-out* Möglichkeit für alle Industrieanlagen sowie ein Mindestpreis für Emissionsrechte (vgl. Ziff. 1.7), wurden nicht berücksichtigt.

3.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Art. 2 Abs. 3 und 5

Beim Begriff «Emissionsrecht» in Absatz 3 wird präzisiert, dass auch die von Staatengemeinschaften – notabene von der EU – ausgegebenen, d. h. kostenlos zugeteilten oder versteigerten, Emissionsrechte als Emissionsrechte nach dem CO_2-Gesetz gelten. Diese Bestimmung schafft die Grundlage für die gegenseitige Anerkennung der schweizerischen und der europäischen Emissionsrechte.

In einem neuen Absatz 5 wird der Begriff «Anlagen» definiert. Die Definition ist notwendig, damit im CO_2-Gesetz eine mit den EU-Regelungen einheitliche Terminologie verwendet wird und um die Schweizer Vollzugspraxis zu vereinfachen.

Art. 3 Abs. 3bis

Mit der Verknüpfung des EHS der Schweiz und des EHS der EU wird ein Binnenmarkt für Emissionsrechte geschaffen. Schweizerische und europäische Emissionsrechte sind gleichwertig. Der neue Absatz 3bis stellt klar, dass der Bundesrat europäische Emissionsrechte ebenfalls an das inländische Emissionsverminderungsziel anrechnen kann. Diese Möglichkeit steht im Einklang mit der Binnenmarktlogik, die nicht mehr zwischen einem schweizerischen und einem europäischen Emissionsrecht unterscheidet. Angerechnet werden sollen Emissionsrechte, die zur Abdeckung inländischer Emissionen abgegeben werden und über der Gesamtmenge an schweizerischen Emissionsrechten liegen. Zur Gesamtmenge gehören nicht nur die in der Periode 2013–2020 ausgegebenen, sondern auch die aus der Periode 2008–2012 nach Artikel 48 Absatz 1 des geltenden CO_2-Gesetzes übertragenen Emissionsrechte.

Art. 15 Teilnahme auf Gesuch

Neu ist von «Betreibern von Anlagen» die Rede und nicht mehr von «Unternehmen», damit im CO_2-Gesetz eine mit den EU-Regelungen einheitliche Terminologie verwendet wird.

Art. 16 Verpflichtung zur Teilnahme: Betreiber von Anlagen

Auch in diesem Artikel wird der Begriff «Unternehmen» durch «Betreiber von Anlagen» bzw. «Anlagen» ersetzt (Abs. 1 und 3). Analog zu Artikel 15 bestimmt der Bundesrat den Umfang der anrechenbaren Emissionsminderungszertifikate (Abs. 2).

Art. 16a Verpflichtung zur Teilnahme: Betreiber von Luftfahrzeugen

Grundsätzlich sind nach Absatz 1 alle Flüge, die in der Schweiz starten oder landen, also Flüge innerhalb der Schweiz, Flüge zwischen der Schweiz und dem EWR sowie Flüge zwischen der Schweiz und weiteren Drittstaaten, vom Schweizer EHS abgedeckt. Überflüge über die Schweiz sind nicht erfasst.

Die Regelung von Ausnahmen wird dem Bundesrat delegiert (Abs. 2), wobei insbesondere zwei Kategorien von Ausnahmen bereits hier auf Gesetzesstufe genannt werden. Buchstabe a nennt die Ausnahmen für Flüge, die von einem vom Bundesrat anerkannten Emissionshandelssystem erfasst werden: Gemäss dem vorliegenden Abkommen werden Flüge aus dem EWR in die Schweiz nicht vom Schweizer EHS erfasst, sondern vom EHS der EU. In Buchstabe b werden die Ausnahmen für Flüge genannt, die weder im EWR ankommen noch abgehen, denn es ist davon auszugehen, dass im EHS der EU Flüge aus und nach Drittstaaten weiterhin ausgeschlossen sein werden (vgl. Ziff. 1.1). Die geografische Abdeckung im Schweizer EHS wird sich somit auf Inlandflüge und Flüge von der Schweiz in den EWR beschränken. Weitere Ausnahmen für bestimmte Flugkategorien und Schwellenwerte orientieren sich an den Regelungen in Anhang IB des Abkommens (vgl. entsprechende Erläuterungen).

Der Luftfahrzeugbetreiber gibt die erforderlichen Emissionsrechte zur Deckung der Emissionen im Schweizer EHS (wie auch im EHS der EU) seinem Verwaltungsstaat (Schweiz oder EWR-Mitgliedstaat) ab. Emissionsrechte, die zur Erfüllung der Pflichten im Schweizer EHS an einen EWR-Verwaltungsstaat abgegeben wurden, werden via die Europäische Kommission an den Bund weitergeleitet. Analog wird der Bund Emissionsrechte, die zur Erfüllung der Pflichten im EHS der EU abgegeben wurden, an die Europäische Kommission weiterleiten (vgl. Erläuterungen zu Anhang IB des Abkommens und zu Art. 20 des Erlassentwurfs).

Sofern dies im EHS der EU weiterhin vorgesehen ist, dürfen Luftfahrzeugbetreiber zur Deckung ihrer Emissionen neben Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber auch solche für Anlagen oder Emissionsminderungszertifikate abgeben (Abs. 3).

Art. 17 Rückerstattung der CO_2-Abgabe

Neu ist von «Betreibern von Anlagen» die Rede und nicht mehr von «Unternehmen».

Art. 18 Festlegung der zur Verfügung stehenden Menge der Emissionsrechte

Die Berechnung der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber nach Absatz 1 soll in der CO_2-Verordnung geregelt werden. Dabei sind die Vorgaben nach Anhang IB des Abkommens zu berücksichtigen (vgl. entsprechende Erläuterungen in Ziff. 2).

Neu soll der Bundesrat gemäss Absatz 2 die Menge der verfügbaren Emissionsrechte für Anlagen anpassen können, wenn eine Anlagekategorie ausgenommen oder eine neue einbezogen wird. Auch wenn sich internationale Regelungen ändern, insbesondere diejenigen des EHS der EU, soll die Menge der für Anlagen und für Luftfahrzeuge verfügbaren Emissionsrechte angepasst werden können.

Neu wird im Absatz 3 gemäss den Vorgaben nach Anhang IB des Abkommens eine Reserve an Emissionsrechten für neu am Schweizer EHS teilnehmende oder schnell wachsende Luftfahrzeugbetreiber zurückbehalten (vgl. Ziff. 2 Erläuterungen zu Anhang IB). Eine solche Regelung gibt es für Betreiber von stationären Anlagen bereits.

Art. 19 Ausgabe von Emissionsrechten für Anlagen

Die Emissionsrechte für Anlagen werden jährlich kostenlos zugeteilt oder versteigert (Abs. 1 und 2). Bei der Berechnung, wie viele Emissionsrechte ein Betreiber von Anlagen kostenlos zugeteilt bekommt, orientiert sich der Bundesrat gemäss Absatz 3 insbesondere am treibhausgaseffizienten Betrieb von Referenzanlagen, der mittels sogenannter *Benchmarks* zum Beispiel für die Herstellung bestimmter Produkte oder für die Erzeugung von Wärme definiert ist. Zudem werden auch weitere Faktoren wie zum Beispiel das Risiko einer Produktionsverlagerung ins Ausland (sog. *carbon leakage*) mitberücksichtigt.

Für die Erzeugung von Elektrizität, beispielswiese aus allfälligen fossil-thermischen Kraftwerken, sollen grundsätzlich keine Emissionsrechte kostenlos zugeteilt werden

(Abs. 4). Der Bundesrat soll aber Ausnahmen erlassen können, unter bestimmten Voraussetzungen zum Beispiel für die Stromproduktion aus Restgasen.

Bisher hatten Betreiber von Anlagen einen garantierten Zugang zur Versteigerung des BAFU. Gemäss den Vorgaben in Artikel 5 und Anhang ID des Abkommens dürfen alle Betreiber von Anlagen und Luftfahrzeugen, die zur Teilnahme am Schweizer EHS oder am EHS der EU verpflichtet sind, einen Zugang zu den Schweizer Versteigerungen beantragen. Die Bedingungen für einen Zugang zur Schweizer Versteigerung werden im Gegenzug in Anlehnung an die Regelungen im EHS der EU verschärft, beispielsweise in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Bietenden.

Die Versteigerung von Emissionsrechten erfolgt weiterhin durch das BAFU via das Schweizer Emissionshandelsregister. In diesem Fall ist für die Teilnahme ein Konto im Schweizer Emissionshandelsregister notwendig. Das BAFU legt die Versteigerungstermine und die jeweils zur Versteigerung angebotene Anzahl Emissionsrechte fest. Denkbar ist in Zukunft auch die Versteigerung über eine private finanzmarktrechtlich beaufsichtigte Plattform, wie dies im EHS der EU der Fall ist.

Neu kann der Bundesrat gemäss Absatz 5 vorsehen, die Versteigerungsmenge zu verringern, falls im Markt aus wirtschaftlichen Gründen viele Emissionsrechte verfügbar sind. Dieser Fall kann beispielsweise eintreten, wenn emissionsintensive Anlagen (mit einer hohen kostenlosen Zuteilung) den Betrieb einstellen. Die diesen Anlagen kostenlos zugeteilte Emissionsrechte müssen nach den bisherigen Regeln versteigert werden. Mit der neuen Bestimmung können diese Emissionsrechte gelöscht werden.

Art. 19a Ausgabe von Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber

Emissionsrechte für Luftfahrzeugbetreiber werden gemäss den Vorgaben nach Anhang IB des Abkommens kostenlos zugeteilt oder versteigert (vgl. Ziff. 2 Erläuterungen zu Anhang IB). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in der CO_2-Verordnung.

Der Luftfahrzeugbetreiber erhält eine allfällige kostenlose Zuteilung von Schweizer Emissionsrechten via seinen Verwaltungsstaat (Schweiz oder EWR-Mitgliedstaat). Für Zuteilungen via einen EWR-Mitgliedstaat stellt der Bund sicher, dass die entsprechenden Emissionsrechte an die Europäische Kommission transferiert werden. Diese stellt den korrekten Transfer an die betroffenen EWR-Verwaltungsstaaten sicher, die die Zuteilungen an die entsprechenden Luftfahrzeugbetreiber weiterleiten (vgl. Ziff. 2 Erläuterungen zu Anhang IB).

Für die Versteigerung von Emissionsrechten für Luftfahrzeuge gelten sinngemäss die gleichen Erläuterungen wie zu Artikel 19 des Erlassentwurfs.

Art. 20 Berichterstattung

Neu sollen auch Luftfahrzeugbetreiber dem Bund jährlich Bericht erstatten über ihre CO_2-Emissionen aus Flügen, die vom Schweizer EHS abgedeckt sind. Damit wird kontrolliert, ob sie genügend Emissionsrechte abgeben, um ihre Emissionen zu decken. Vorgesehen ist, dass der Luftfahrzeugbetreiber seinem Verwaltungsstaat

(Schweiz oder EWR-Mitgliedstaat) über die Emissionen Bericht erstattet, die er sowohl im Schweizer EHS wie auch im EHS der EU verursacht hat. Berichte zu den Emissionen im Schweizer EHS, die an einen EWR-Verwaltungsstaat übermittelt wurden, werden via die Europäische Kommission an den Bund weitergeleitet werden. Analog wird der Bund erhaltene Berichte zu den Emissionen im EHS der EU an die Europäischen Kommission weiterleiten (vgl. Ziff. 2 Erläuterungen zu Anhang IB).

Art. 21 Abs. 1

Neu führt Absatz 1 auch für die Luftfahrzeugbetreiber eine zu den Anlagebetreibern analoge Sanktionsregelung ein.

Art. 28a Emissionshandelsregister

Wie bisher sollen juristische und natürliche Personen, die Emissionsrechte, Bescheinigungen oder ausländische Emissionsminderungszertifikate halten und Transaktionen durchführen wollen, über ein Konto im Emissionshandelsregister verfügen. Zur Erhöhung der Sicherheit des Registers ist neu, im Einklang mit EU-Regelungen, der Nachweis eines Wohn- oder Geschäftssitzes sowie eines Bankkontos in der Schweiz oder im EWR notwendig, um ein Konto im Schweizer Emissionshandelsregister eröffnen zu können. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen (Abs. 2).

Der Bundesrat kann zudem neu vorsehen, dass Zahlungen im Zusammenhang mit der Versteigerung von Emissionsrechten über ein Bankkonto in der Schweiz oder im EWR abgewickelt werden (Abs. 3). Mit dieser Regelung kann sichergestellt werden, dass die schweizerischen oder europäischen Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, die für Banken gelten, Anwendung fänden.

Art. 39 Abs. 1bis und 5

Um den administrativen Aufwand für Luftfahrzeugbetreiber, die dem Emissionshandel unterstehen, zu verringern, sollen sie im Sinne eines *guichet unique* von einem Staat verwaltet werden. Von der Schweiz verwaltete Betreiber können daher Rechte oder Pflichten sowohl im Schweizer EHS wie auch im EHS der EU haben, für deren Vollzug die Schweiz zuständig ist. Analog sind EWR-Verwaltungsmitgliedstaaten für die Rechte und Pflichten der von ihnen verwalteten Betreiber im EHS der EU wie auch im Schweizer EHS verantwortlich. Absatz 1bis gibt dem Bundesrat die Kompetenz, über die der Schweiz übertragenen Vollzugsaufgaben im EHS der EU Vorschriften zu erlassen (Bst. a) sowie internationalen und ausländischen Behörden Aufgaben zu übertragen (Bst. b).

Ausserdem soll das BAFU die Form von Gesuchen, Meldungen und Berichten vorschreiben können (Abs. 2), damit Prozesse vereinfacht und der Vollzugsaufwand für alle Beteiligten optimiert werden kann. Betroffen sind Bereiche, bei welchem schon heute standardisierte Formulare verwendet werden (z.B. Monitoringberichte EHS nach Artikel 20 oder Gesuche um Abgabebefreiung nach Art. 31). Im Interesse des Schutzes von Unternehmensdaten sollen namentlich auch Aspekte der Informa-

tiksicherheit und IT-Standards berücksichtigt werden, beispielsweise die Absicherung der Daten durch eine Zweifaktor-Authentifizierung.

Art. 40a Auskunftspflicht

Der Artikel soll die Vollzugsbehörden ermächtigen, jederzeit die korrekte Umsetzung der Verpflichtungen nach dem CO_2-Gesetz zu kontrollieren. Sie dürfen dafür angemeldete und unangemeldete Kontrollen durchführen. Informationen und Daten, die für die Kontrolle und den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften notwendig sind, müssen den Vollzugsbehörden unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden (Abs. 3). Dies betrifft insbesondere Daten, die für die Berechnung der Treibhausgasemissionen und für die Rückerstattung der CO_2-Abgabe benötigt werden.

Art. 40b Bearbeitung von Personendaten

Für den Betrieb des Emissionshandelsregisters nach dem neuen Artikel 28*a* ist die Bearbeitung von Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992[44] über den Datenschutz (DSG) erforderlich.

Gemäss Artikel 17 DSG bedarf es für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sowie von Persönlichkeitsprofilen einer ausdrücklichen Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn. Die Berechtigung des BAFU zur Bearbeitung von Personendaten unter Einschluss von besonders schützenswerten Daten wird in Artikel 40*b* der Vorlage verankert.

4 Auswirkungen des Abkommens und des Umsetzungserlasses

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Vollzugsaufwand

Für den Vollzug des EHS fallen auf Bundesebene weiterhin Kosten im Umfang von 740 000 Franken pro Jahr an; davon entfallen 360 000 Franken auf den Personalaufwand (vgl. Ziff. 4.1.2), 300 000 Franken auf den Informatikaufwand und 80 000 Franken auf den Sachaufwand. Zum Vollzugsaufwand gehören insbesondere die Bestimmung der Teilnahmepflichtigen, der Betrieb des Emissionshandelsregisters, die Berechnung der kostenlosen Zuteilungen, die Durchführung der Versteigerungen und die Prüfung der jährlichen Berichterstattungen.

Bei einer Verknüpfung mit dem EHS der EU steigen die Anzahl Kontoinhaber im Emissionshandelsregister und damit auch der Vollzugsaufwand für die Betreuung der neuen Teilnehmenden – namentlich der Betreiber von Luftfahrzeugen – und der Händler aus dem EU-Raum, die auch in der Schweiz ein Konto halten wollen. Die zusätzlichen Anforderungen an die Sicherheit und die Verfügbarkeit der Applikation

44 SR **235.1**

sowie die Schnittstellen zum EU-Register erhöhen die Infrastruktur- und insbesondere IT-Kosten. Zudem kommen mit der Verknüpfung drei neuen Typologien von Emissionsrechten – schweizerische und europäische Luftfahrzeugbetreiber sowie europäische Anlagebetreiber – mit unterschiedlicher Anrechenbarkeit (Anlagen dürfen keine Emissionsrechte von Luftfahrzeugbetreibern verwenden) hinzu. Versteigerungen müssen häufiger durchgeführt und auch für Teilnehmende aus dem EHS der EU zugänglich gemacht werden. Die Bearbeitung entsprechender Anträge verursacht insbesondere aufgrund von Sicherheitsüberprüfungen einen erheblichen Zusatzaufwand.

Auf Grundlage der bekannten Daten und für den Fall eines eingeschränkten Geltungsbereichs (nur Inlandflüge und Flüge von der Schweiz in den EWR) ist mit rund 120 überwiegend gewerblichen Luftfahrzeugbetreibern zu rechnen, davon rund 100 aus dem Ausland. Vom Bund aktiv verwaltet werden im Sinne eines *one-stop-shop* (vgl. Ziff. 2, Erläuterungen zu Anhang IB des Abkommens) voraussichtlich nur rund 20 Betreiber, die überwiegend eine Schweizer Betriebsbewilligung haben. Nichtsdestotrotz muss der Bund auch für die rund 100 Betreiber, die von einem EWR-Mitgliedstaat verwaltet werden, die Pflichterfüllung im Schweizer EHS prüfen sowie allfällige kostenlose Zuteilungen berechnen und via die Europäischen Kommission ausgeben lassen.

Sanktionen wegen mangelnder Pflichterfüllung mussten bisher im Schweizer EHS gegenüber Betreibern von Industrieanlagen noch nie verhängt werden. Auch künftig ist davon auszugehen, dass dieser Sektor in der Regel seine Pflichten erfüllt. Da Betreiber von Luftfahrzeugen, die zur Teilnahme im Schweizer EHS verpflichtet sein werden, mehrheitlich aus dem Ausland stammen, dürfte die allfällige Verhängung von Sanktionen in diesem Sektor aufwändiger sein, auch weil diese Betreiber hinsichtlich ihrer Schweizer Pflichten im Sinne des *one-stop-shop* in der Regel von einem EWR-Mitgliedstaat verwaltet würden. Im EHS der EU haben im Jahr 2015 allerdings die Luftfahrzeugbetreiber, die für über 99 Prozent der Emissionen im EHS der EU verantwortlich waren, ihre Pflichten erfüllt.[45]

Insgesamt führt die Verknüpfung zu einmaligen Informatikinvestitionen in der Grössenordnung von 100 000 Franken. Hinzu kommt ein Anstieg der jährlichen Vollzugskosten in der Grössenordnung von 410 000 Franken, wobei rund 360 000 Franken auf zusätzlichen Personalaufwand (vgl. Ziff. 4.1.2) und 50 000 Franken auf Informatikkosten in Zusammenhang mit dem Betrieb des Emissionshandelsregisters entfallen. Die Vollzugskosten werden haushaltneutral über die CO_2-Abgabe finanziert.

Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten

Die Einnahmen aus der Versteigerung von Schweizer Emissionsrechten und aus allfälligen Sanktionszahlungen werden dem allgemeinen Bundeshaushalt zugeführt. 2016 betrugen die Einnahmen aus der Versteigerung rund 4 Millionen Franken; Sanktionen wurden keine verhängt. Durch den Einbezug neuer Sektoren (Luftfahrt und allfällige fossil-thermische Kraftwerke) steigen die Gesamtmenge der maximal

45 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 1. Februar 2017: Bericht über das Funktionieren des CO_2-Marktes in der EU, COM(2017) 48 final.

verfügbaren Emissionsrechte und aufgrund höherer CO_2-Preise voraussichtlich auch die gesamten Einnahmen aus der Versteigerung auf 5–10 Millionen Franken pro Jahr. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Einnahmen von Jahr zu Jahr stark schwanken können.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Der unter Ziffer 4.1.1 beschriebene zusätzliche Vollzugsaufwand erhöht auch die Personalkosten. Heute werden 2 Stellen beim BAFU für die unmittelbar mit dem Vollzug des EHS anfallenden Aufgaben eingesetzt. Der zusätzliche Bedarf rührt insbesondere vom Einbezug der Luftfahrt mit ca. 120 zusätzlichen Teilnehmern her, die grösstenteils auch Verpflichtungen in der EU haben. Im Unterschied zu stationären Anlagen fällt bei der Luftfahrt die Koordination mit den zuständigen EU-Behörden im Sinne eines kundenfreundlichen *guichet unique* Lösung an. Das heisst, dass die Schweiz auch für Luftfahrzeugbetreiber Aufgaben wie die Berechnung der Zuteilung von Emissionsrechten, Überprüfung der Berichterstattung) übernimmt, für die hauptsächlich ein anderer EWR-Staat zuständig ist. Bei der Luftfahrt definiert sich die Ausnahme von einer verpflichtenden Teilnahme anhand von Schwellenwerten, die jährlich zu überprüfen sind. Die zusätzlichen Teilnehmer benötigen ein Betreiberkonto im Emissionshandelsregister der Schweiz und können auch an den häufiger durchzuführenden Versteigerungen teilnehmen. Zudem ist damit zu rechnen, dass europäische Händler ein Konto im Schweizer Register eröffnen wollen. Aufgrund der mit der Verknüpfung nötigen zusätzlichen Sicherheitsauflagen und die neuen Typen Emissionsrechte, die teilweise nicht austauschbar sind, steigt der Aufwand für die Eröffnung und den Betrieb eines Kontos sowie auch für das Änderungswesen. Die zunehmende Anzahl Kontoinhaber bedingt auch eine personelle Verstärkung der Hotline-Dienste. Zudem müssen Informationen und Dokumente den im Abkommen mit der EU vereinbarten Sensitivitätsstufen zugeordnet und konform mit dem Datenschutz verwaltet werden. Der personelle Mehraufwand wird auf höchstens 2 Stellen geschätzt. Dieser personelle Aufwand soll haushaltsneutral aus den Einnahmen der CO_2-Abgabe entschädigt werden.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Vollzug des Schweizer EHS sowie dessen Verknüpfung mit dem EHS der EU hat keine direkten Auswirkungen auf die titelgenannten Gebiete.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine Verknüpfung zahlt sich für die Betreiber von Industrieanlagen und für die Volkswirtschaft aus

Innerhalb des EHS der EU können Treibhausgasemissionen zu deutlich tieferen Kosten als im Schweizer EHS reduziert werden. Verantwortlich dafür ist in erster Linie der Stromsektor in der EU, der relativ tiefe Vermeidungskosten und ein beträchtliches CO_2-Minderungspotenzial aufweist (beispielsweise beim Wechsel von Kohle auf Erdgas als Energieträger). In der Schweiz ist die Stromproduktion hingegen schon heute beinahe CO_2-frei. Gemäss einer vertiefenden Studie zum Industriesektor[46] für den Zeitraum 2021–2030 beginnen sich die CO_2-Vermeidungskosten[47] von Industrieanlagen in der Schweiz und in der EU insbesondere nach dem Jahr 2020 auseinanderzuentwickeln. Bei gleicher Reduktion der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten um jährlich minus 2,2 Prozent steigen die Grenzvermeidungskosten, also die Kosten, um eine zusätzliche Tonne CO_2 zu reduzieren, gemäss EU-Impact-Assessment[48] bis ins Jahr 2030 auf rund 50 Franken pro Tonne CO_2. Für die Schweiz werden die Grenzvermeidungskosten auf 270 Franken pro Tonne CO_2 bis ins Jahr 2030 geschätzt, falls das Schweizer EHS weiterhin eigenständig betrieben und nicht mit jenem der EU verknüpft würde. Bei einer Verknüpfung sind die Reduktionen also zu tieferen Kosten möglich. Daher resultieren positive wirtschaftliche Auswirkungen nicht nur für die Betreiber von Industrieanlagen im Schweizer EHS, sondern auch für die Schweiz insgesamt.

Mit einer Verknüpfung kann die Wohlfahrt (Konsummöglichkeiten der Konsumenten) im Jahr 2030, im Vergleich zu einem Szenario mit weiterhin eigenständigem Schweizer EHS, um 0,04 Prozent (rund 270 Mio. Franken) gesteigert werden, obwohl gemäss heutigem Stand nur 54 energieintensive Industrieanlagen betroffen sind. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der künftige Preis für ein Schweizer Emissionsrecht bei einem eigenständigen EHS nur mit grosser Unsicherheit abschätzbar ist. Unter Berücksichtigung dieser Unsicherheit liegen die Bandbreiten der Wohlfahrtsgewinne einer Verknüpfung zwischen 0,004 und 0,077 Prozent im Jahr 2030. In einer ähnlichen Grössenordnung bewegen sich auch die Effekte auf das BIP (Summe der Wertschöpfung aller Sektoren). Im Jahr 2030 läge das BIP dank der Verknüpfung der EHS rund 0,04 Prozent oder 320 Millionen Franken höher (Bandbreite 0,01 bis 0,09 Prozent).

In der erwähnten Studie wurden die gesamte Schweizer Wirtschaft, inkl. Luftfahrzeugbetreiber sowie angehängte Branchen, und ihre Verflechtungen mit der EU und dem Rest der Welt detailliert abgebildet (sog. Mehrländergleichgewichtsmodell). Es

46 Ecoplan (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz-EU für den stationären Bereich.

47 In der Studie wurde nur das Treibhausgas CO_2 modelliert. Andere Treibhausgasemissionen (bspw. Lachgas) haben jedoch einen vernachlässigbaren Anteil an den Gesamtemissionen von Industrieanlagen im Schweizer EHS.

48 Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document «*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030*», SWD (2014) 15 final.

wurde jedoch angenommen, dass die Luftfahrzeugbetreiber einem verknüpften EHS nicht unterstellt sind. Diese Auswirkungen wurden separat untersucht. Entsprechend wird davon ausgegangen, dass die Wertschöpfung in der Luftfahrt in dieser Studie nicht oder nur marginal von einer Verknüpfung der EHS im Industriesektor tangiert wird (vgl. Gesamtbetrachtung weiter unten).

Die administrativen Kosten sind für Betreiber von Industrieanlagen bei der Verknüpfung auch zukünftig moderat. Für die Eröffnung und Führung eines Betreiberkontos im Schweizer Emissionshandelsregister fallen zurzeit einmalige Gebühren von 280 Franken für die Kontoeröffnung und jährlich 140 Franken für die Kontoführung an. Diese werden sich voraussichtlich in derselben Grössenordnung bewegen. Anlagebetreiber müssen weiterhin jährlich über ihre Emissionen Bericht erstatten und diese mit Emissionsrechten decken.

Der Einbezug der Luftfahrt in ein verknüpftes EHS bremst dessen stark wachsende Wertschöpfung nur marginal

Dem positiven BIP-Effekt aus der obigen Studie steht eine leichte Einbusse bei der Wertschöpfung im Luftverkehr gegenüber, wie eine separate Studie zur Luftfahrt[49] für den Zeitraum 2021–2030 ausweist. In der Studie wurde modelliert, wie sich Betriebskosten, Nachfrage und Wertschöpfung im Luftverkehr bei einer Integration in das EHS verändern. Es wurden Inlandflüge, Flüge zwischen der Schweiz und dem EWR sowie Flüge zwischen der Schweiz und nicht-EWR-Staaten berücksichtigt. Im Vergleich zum in der Schweiz aktuell unregulierten Zustand wurden verschiedene Szenarien betrachtet, unter anderem ein verknüpftes EHS mit einem innereuropäischen Geltungsbereich (*«stop-the-clock»*, wahrscheinliches Szenario) und einem globalen Geltungsbereich (*«full scope»*, unwahrscheinlicheres Szenario) sowie eine ICAO-Massnahme (entspricht CORSIA, vgl. Ziff. 1.1) in Kombination mit einem innereuropäischen verknüpften EHS (wobei die Flüge im EHS nicht zusätzlich der ICAO-Massnahme unterstellt wären). Zu berücksichtigen ist, dass berechnete CO_2-Kosten auf Flügen zwischen der Schweiz und dem EWR hälftig dem Schweizer und dem EHS der EU anzulasten wären (der Abflugort bestimmt die Unterstellung unter ein EHS, vgl. Anhang IB des Abkommens). Für die untenstehenden Ergebnisse wurde ein Preis für Emissionsrechte von 50 Franken im Jahr 2030 angenommen;[50] analog der oben erwähnten Studie im Industriesektor.

Für betroffene Luftfahrzeugbetreiber entstehen im Jahr 2030 im Vergleich mit dem aktuellen unregulierten Zustand je nach Szenario zusätzliche CO_2-Kosten zwischen 112 Millionen Franken (*«stop-the-clock»*) und 499 Millionen Franken (*«full scope»*). Im Vergleich zu den gesamten Produktionskosten ist der Anteil der CO_2-Kosten sehr gering (0,5 Prozent im *«stop-the-clock»* Szenario, 2,2 Prozent im *«full scope»* Szenario). Die Treibstoffkosten machen im Vergleich rund 15 Prozent der gesamten Produktionskosten der Luftfahrzeugbetreiber aus; Fluktuationen beim

49 Infras (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz.

50 Die Zahlen entsprechen im Bericht von Infras (2016) der «Sensitivitätsbetrachtung hoher CO_2-Preis». Diese Betrachtung ist in Bezug auf die Annahmen zu Öl- und CO_2-Preisen identisch mit der Studie von Ecoplan (2016) für den Industriesektor. Im Hauptteil des Berichts von Infras (2016) wurden für diese beiden Grössen tiefere Werte unterstellt.

Ölpreis sind entsprechend viel kostenrelevanter. Zudem ist die Möglichkeit, die Zusatzkosten auf die Ticketpreise überwälzen zu können, sehr gross. Aus Sicht der Luftfahrzeugbetreiber sind die CO_2-Kosten zusätzlich, hingegen müssen sie nicht mehr als externe Kosten von der Allgemeinheit getragen werden – sie werden mindestens zum Teil internalisiert und verursachergerecht angelastet.

Im Vergleich mit dem Ausgangszustand 2014 kann der Luftverkehr seine Wertschöpfung allerdings auch beim Einbezug in ein verknüpftes EHS bis 2030 erheblich weiter steigern. Im Szenario «*stop-the-clock*» liegt die Wertschöpfung 2030 rund 163 Millionen Franken bzw. 0,9 Prozent tiefer als im unregulierten Referenzszenario; im Szenario «*full scope*» rund 427 Millionen Franken bzw. 2,4 Prozent tiefer. Selbst im unwahrscheinlichen «*full scope*» Szenario wächst die Wertschöpfung jedoch absolut von10,9 Milliarden Franken (2014) auf 17,7 Milliarden Franken (2030), was einer Zunahme von 63 Prozent entspricht. Der Einbezug in ein verknüpftes EHS sorgt also lediglich für eine geringfügige Verlangsamung des Wachstums.

Der neue Einbezug in das Emissionshandelssystem bedeutet für die Luftfahrzeugbetreiber einen administrativen Initialaufwand im Vergleich zum unregulierten Zustand, insbesondere durch die Erhebung der Tonnenkilometerdaten im Jahr 2018 als Grundlage für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten. Zudem müssen sie, wie die Betreiber von Industrieanlagen, über ein Betreiberkonto im Emissionshandelsregister verfügen und jährlich über ihre Emissionen Bericht erstatten und diese mit Emissionsrechten decken. Für die Berichterstattung (Tonnenkilometerdaten und Emissionen) wird, analog zur Regelung im EHS der EU, eine Verifizierung durch eine akkreditierte Verifizierungsstelle verlangt, die wenige Tausend Franken kosten kann.

Mehr als hundert Luftfahrzeugbetreiber und damit die grosse Mehrheit, die im Schweizer EHS pflichtig sein wird, ist bereits im EHS der EU teilnahmepflichtig und mit den administrativen Prozessen vertraut. Da der Vollzug für beide EHS nur mit einer Behörde abgewickelt werden soll (vgl. one-stop-shop, Anhang IB des Abkommens), sind der administrative Mehraufwand und die Mehrkosten für diese Luftfahrzeugbetreiber gering.

Für Betreiber von allfälligen fossil-thermischen Anlagen wird die Kostenbelastung deutlich reduziert

Betreiber von allfälligen fossil-thermischen Kraftwerken in der Schweiz sind heute gegenüber europäischen Betreibern benachteiligt, da sie mindestens 50 Prozent ihrer Emissionen mit inländischen Massnahmen kompensieren müssen. Die Preise dafür betragen zurzeit ca. 60 bis 140 Franken und sind damit deutlich höher als in der EU. Durch den Einbezug in ein verknüpftes EHS entfällt dieser Unterschied.

In der Gesamtbetrachtung sind die volkswirtschaftlichen Effekte gering und voraussichtlich leicht positiv

Stellt man die Ergebnisse der Studien zum Industriesektor und zur Luftfahrt gegenüber[51], ist für den wahrscheinlichen Fall einer ausschliesslich innereuropäischen Abdeckung von Flügen im verknüpften EHS (Szenario «s*top-the-clock*») die gesamtwirtschaftliche Bilanz im Jahr 2030 positiv. Die Abnahme der Wertschöpfung in der Luftfahrt (163 Mio. Franken) wird durch die BIP-Zunahme (320 Mio. Franken) als Folge der tieferen Reduktionskosten im stationären Bereich überkompensiert. Allerdings ist der positive Nettoeffekt gering (BIP-Zunahme von 0,002 Prozent im Jahr 2030 im Vergleich zu einem unverknüpften EHS). Für das unwahrscheinliche «*full scope*» Szenario wäre die Bilanz leicht negativ, aber ebenfalls mit geringem Effekt.

Die Kosten im Zusammenhang mit dem Einbezug in das Schweizer EHS können für den einzelnen Betreiber von Industrieanlagen und Luftfahrzeugen sehr unterschiedlich sein: Die Kosten für den Erwerb von Emissionsrechten fallen nur bei denjenigen Betreibern an, deren Emissionen ihr Guthaben an kostenlosen Emissionsrechten übersteigen. Betreiber von sehr treibhausgaseffizienten Anlagen oder Luftfahrzeugen können überschüssige Emissionsrechte veräussern und würden je nach Höhe der Preise profitieren. Die Preise für Emissionsrechte im Jahr 2030 werden von verschiedenen Analysten mit einer Bandbreite von 11–93 Franken geschätzt.[52] Die grosse Bandbreite verdeutlicht dabei die hohe Unsicherheit solcher Langfristprognosen.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Vom Emissionshandel sind die Haushalte heute nicht direkt betroffen. Falls die Preise für Emissionsrechte künftig stark ansteigen sollten, ist je nach Branche eine Weitergabe dieser Kosten über höhere Endkonsumentenpreise an die Haushalte denkbar. Insbesondere die Fluggesellschaften dürften ihre Zusatzkosten weitgehend auf die Flugticketpreise überwälzen und damit den Konsumenten anlasten. Aus klimapolitischer Sicht ist dies ein durchaus erwünschter Effekt, da er das Verursacherprinzip stärkt und externen Kosten so in einem höheren Ausmass internalisiert werden. Die Aufschläge auf die Ticketpreise sollten selbst bei nahezu vollständiger Überwälzung jedoch im tiefen einstelligen Prozentbereich bleiben (rund 1 Prozent

51 Vgl. BAFU (2017): EHS-Linking: Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Verfügbar unter www.bafu.admin.ch/co2-vernehmlassung.

52 Siehe Carbon Pulse (2017): 2030 wird ein Durchschnittspreis von 30 Euro erwartet; Thomson Reuters (2016): Eine Analyse möglicher Preispfade ergibt ein Mittelwert von 10 Euro/t in 2020 und 26 Euro/t CO_2 in 2030; Nitsch (2016): Energieszenarien nach COP21: eine ambitionierte Umsetzung des Übereinkommens von Paris würde ein CO_2-Preis von 40-50 Euro/t bedingen; Enerdata (2015). Je nach Szenario liegen die CO_2-Preise 2030 bei 10 Euro/t bis 85 Euro/t. Die Europäische Kommission verwendet in ihren aktuellen Impact Assessments einen EUA-Preis von 10 Euro/t in 2020 und 35 Euro/t in 2030 (SWD(2013) 430 final). Auch Empfehlungen für die stationären Anlagenbetreiber im Bereich «*Monitoring and Reporting Regulation*» gehen von diesen Preisen aus.

im Szenario *«stop-the-clock»* und bis zu 5 Prozent im Szenario *«full scope»*, vgl. Ziff. 4.3)[53].

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Perspektiven gehen aufgrund des ungebremsten Wachstums davon aus, dass die absoluten CO_2-Emissionen des Luftverkehrs – wie in allen anderen Transportbereichen – weiterhin zunehmen. Gemäss ICAO werden die Emissionen der internationalen Luftfahrt von 448 Millionen Tonnen CO_2 im Jahr 2010 auf 682–755 Millionen Tonnen CO_2 im Jahr 2020 ansteigen, was einer Zunahme von rund 50 bis knapp 70 Prozent entspricht.[54] Bei dieser Schätzung wird die Umsetzung der verfügbaren technischen und operationellen Massnahmen zur Steigerung der Treibstoffeffizienz des Luftverkehrssystems berücksichtigt. Die ICAO schätzt, dass die CO_2-Emissionen bis 2050 gegenüber 2010 um 400–600 Prozent zunehmen werden. Der Einbezug des Flugverkehrs in das Schweizer EHS dürfte dazu führen, dass trotz des erwarteten starken Anstiegs der Nachfrage die Emissionen nicht in gleichem Masse ansteigen. Gemäss einer Studie[55] (vgl. Ziff. 4.3) wird für eine weiterhin in der Schweiz unregulierte Situation eine Zunahme der Emissionen von Inlandflügen und Flügen von und nach der Schweiz von 13 Millionen Tonnen CO_2 im Jahr 2021 auf 17,1 Millionen Tonnen CO_2 im Jahr 2030 erwartet. Unter einem «*full scope*» Szenario wären die Emissionen im Jahr 2030 um 0,5 Millionen Tonnen CO_2 geringer; unter einem «*stop-the-clock*» Szenario hingegen um knapp 0,1 Millionen Tonnen CO_2. Diese Reduktionseffekte beziehen sich auf Abflüge und Landungen – aus Sicht des Treibhausgasinventars wäre also nur jeweils die Hälfte der Emissionswirkung der Schweiz zuzuschreiben. In jedem Fall resultiert jedoch keine absolute Abnahme der Emissionen, sondern lediglich ein reduzierter Zuwachs.

Da fossil-thermische Kraftwerke ihre gesamten Emissionen mit Emissionsrechten aus dem verknüpften EHS abdecken müssen, wären dadurch – bei optimalem Funktionieren des EHS – keine Zusatzemissionen zu erwarten.

4.6 Andere Auswirkungen

Das EHS schafft einen marktwirtschaftlichen Anreiz, in emissionsarme Technologien und Prozesse zu investieren. Dies fördert Innovationen in diesen Bereichen und senkt die Auslandabhängigkeit von fossilen Energien.

Die Luftfahrt hat bereits heute einen erheblichen Anreiz, ihren Treibstoffverbrauch zu mindern, da Treibstoffkosten einen grossen Teil ihrer Betriebskosten ausmachen. Der Einbezug der Luftfahrt in das EHS – und damit die Einführung eines CO_2-

53 Infras (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz.

54 ICAO (2016): *Environmental Report 2016*. Verfügbar unter www.icao.int > Environmental Protection > Publications.

55 Infras (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz.

Preises – verstärken diese Anreize und unterstützen die Bestrebungen, Treibhausgasemissionen aufgrund optimierter Flugrouten, besserer Auslastung der Flugzeuge, durch effizientere Motoren, leichtere Flugzeuge und/oder Substitution durch nachhaltige biogene Flugtreibstoffe Emissionen einzusparen. Dies kann sich längerfristig positiv auf die Investitions- und Innovationstätigkeit der Fluggesellschaften und der Hersteller von Flugzeugen auswirken.[56]

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016[57] zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016[58] angekündigt.

5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage stärkt das Schweizer EHS als Instrument der Schweizer Klimapolitik. Dies entspricht der Stossrichtung des Bundesrates, wie sie etwa in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 des Bundesrates» (Ziel 3.1 im Handlungsfeld 3 «Energie und Klima»)[59] festgehalten ist: «Die Treibhausgasemissionen sind gegenüber 1990 um 50 Prozent gesenkt, und davon sind mindestens 30 Prozent durch Massnahmen im Inland erfolgt (durchschnittliche Reduktion 2021–2030 von minus 25 % resp. 35 %)». Der Bundesrat strebt an, den Ausstoss von Treibhausgasen bis 2020 um mindestens 20 Prozent und bis 2030 um 50 Prozent zu senken (gemessen am Stand von 1990). Mit dem Emissionshandel sollen Treibhausgasemissionen da reduziert werden, wo die Kosten am tiefsten sind. Ein Abkommen zur Verknüpfung des Schweizer EHS und somit des Marktes für CO_2-Emissionen mit dem EHS der EU bringt sowohl umweltpolitische wie auch wirtschaftliche Vorteile und trägt zur Umsetzung der Klimapolitik bei. In der Luftfahrt strebt der ICAO-Aktionsplan zur Reduktion von CO_2-Emissionen der Schweizer Luftfahrt[60] eine Verbesserung der Treibstoffeffizienz und ein Wachstum des Luftverkehrs ohne absolute Erhöhung des CO_2-Ausstosses an.

Gemäss der aussenpolitischen Strategie 2016–2019 bilden die EU und ihre Mitgliedstaaten einen der vier strategischen Schwerpunkte der Aussenpolitik. Obwohl der Abschluss des vorliegenden Kooperationsabkommens nicht explizit erwähnt wird,

56 Siehe etwa Infras (2009): Einbezug des Schweizer Flugverkehrs ins EU EHS – Wirtschaftliche Auswirkungen möglicher Szenarien sowie ICAO (2016): *ICAO Environmental Report 2016*.
57 BBl **2016** 1105, hier 1166, 1173 und 1222
58 BBl **2016** 5183, hier 5186
59 BBl **2016** 1105, hier 1200
60 BAZL (2016): *ICAO Action Plan on CO_2 Emission Reduction of Switzerland*. Der ICAO Aktionsplans ist Teil der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundes 2016–2019. Verfügbar unter www.bazl.admin.ch > Für Fachleute > Regulation und Grundlagen > Umwelt > ICAO Aktionsplan.

ist er von der übergeordneten Strategie abgedeckt, auf der Basis einer Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs ein geregeltes, partnerschaftliches und ausbaufähiges Verhältnis zur EU sicherzustellen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7*a* Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997[61]).

6.2 Erlassform

6.2.1 Erlassform des Genehmigungsbeschlusses

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002[62] sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Der vorliegende völkerrechtliche Vertrag bedingt Anpassungen am CO_2-Gesetz.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

6.2.2 Erlassform des Umsetzungserlasses

Nach Artikel 141*a* Absatz 2 BV können die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, der dem Referendum untersteht, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. Die im Entwurf vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen dienen der Umsetzung des Abkommens zwischen der

61 SR **172.010**
62 SR **171. 10**

Schweiz und der EU zur Verknüpfung ihrer Emissionshandelssysteme und ergeben sich unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

6.3 Vorläufige Anwendung des Abkommens

Artikel 22 des Abkommens sieht die provisorische Anwendung der Artikel 11–13 betreffend den Gemischten Ausschuss ab Unterzeichnung vor, damit die Umsetzung des Abkommens vorbereitet werden kann (insbesondere technische Vorbereitungen zum Einbezug der Luftfahrt und zur elektronischen Verknüpfung der Emissionshandelsregister, vgl. Ziff. 2).

Nach Artikel 7*b* Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat bei völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten. Diese Voraussetzungen sind aus Sicht des Bundesrates erfüllt. Unter dem Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte (Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie, UREK) hiess der Bundesrat die vorläufigen Anwendung der Artikel 11–13 des Abkommens ab dem Tag der Unterzeichnung, welche am 23. November 2017 im Beisein von Bundespräsidentin Doris Leuthard und dem Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker erfolgte, gut. Die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte wurden gemäss Artikel 152 Absatz 3bis des Parlamentsgesetzes konsultiert. Die UREK-N stimmte der vorläufigen Anwendung am 28. August 2017 und die UREK-S am 4. September 2017 zu.

Nach Artikel 7b Absatz 2 RVOG endet die vorläufige Anwendung, wenn der Bundesrat nicht innerhalb von sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Vertrags unterbreitet. Mit dem Unterbreiten der vorliegenden Botschaft ist die vorgeschriebene Frist eingehalten.

6.4 Rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

6.4.1 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Der Umsetzungserlass enthält verschiedene Delegationsnormen, welche dem Bundesrat als Verordnungsgeber gewisse Rechtssetzungskompetenzen delegieren. Solche Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind in folgenden Artikeln enthalten:

Art. 3 Abs. 3bis

Der Bundesrat legt fest, in welchem Umfang Emissionsrechte aus dem EHS der EU an das Inlandziel angerechnet werden. Dieser Umfang ist abhängig von der Menge

der verfügbaren Emissionsrechte im Schweizer EHS und kann erst auf Verordnungsstufe abschliessend geregelt werden.

Art. 16a Verpflichtung zur Teilnahme: Betreiber von Luftfahrzeugen

Das Gesetz delegiert die Kompetenz, die betroffenen Ausnahmen an die Pflicht zur Teilnahme für Betreiber von Luftfahrzeugen zu bestimmen (Abs. 2). Dies ist notwendig, weil die Rahmenbedingungen in der EU noch nicht definitiv bekannt sind. Es ist noch unklar, welche Flüge in Zukunft vom EHS der EU ausgenommen werden.

Art. 18 Festlegung der Menge der Emissionsrechte

Die Festlegung des *Cap* ist eine technische Aufgabe und soll unter Berücksichtigung der Regeln in der EU festgelegt werden. Deshalb ist die Delegation an den Bundesrat sinnvoll (Abs. 1).

Der Bundesrat kann ausserdem das *Cap* anpassen, wenn ganze Sektoren neu ins EHS aufgenommen werden oder aus dem EHS ausscheiden. Diese Regelung schafft die notwendige Flexibilität, um sich den Ausführungsbestimmungen in der EU anzugleichen (Abs. 2). Gleiches gilt auch für die Bestimmung der Reserve an Emissionsrechten, welche den neuen oder stark wachsenden Marktteilnehmer zur Verfügung gestellt werden können (Abs. 3).

Art. 19a Ausgabe von Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber

Analog zur Regelung für Anlagenbetreiber erhält der Bundesrat die Kompetenz, die kostenlose Zuteilung und Versteigerung von Emissionsrechten für Luftfahrzeugbetreiber auf Verordnungsstufe zu regeln (Abs. 6), um flexibel auf Anpassungen innerhalb der EU reagieren zu können.

Art. 28a Emissionshandelsregister

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, Ausnahmen bezüglich der Einschränkungen beim Zugang zum Emissionshandelsregister zu erlassen. Dies geschieht unter Berücksichtigung der Anzahl Konten, die durch die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme neu durch ausländische Privatpersonen und Unternehmen eröffnet werden und des dadurch verursachten Aufwandes (Abs. 2).

Weitere kann der Bundesrat aus denselben Gründen auf Verordnungsstufe vorsehen, dass Zahlungen im Zusammenhang mit Versteigerungen im Schweizer Emissionshandelsregister ausschliesslich über Schweizer oder EWR-Bankkonten abgewickelt werden dürfen (Abs. 3).

Art. 39 Abs. 1bis und 5

Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, die Ausgestaltung der zentralen Vollzugsstelle für den Flugverkehr (*guichet unique*) mit der Europäischen Kommission auf Verordnungsebene zu regeln (Abs. 1bis). Mit dieser Delegation soll sichergestellt

werden, dass der fristgerechte Transfer von Informationen und Emissionsrechten sowie allfällige Sanktionierungen vollzogen werden können.

Weiter soll das BAFU soll die Kompetenz erhalten, Vorschriften für die Form von Gesuchen, Meldungen und Berichten zu erlassen (Abs. 5). Die Festlegung von Vorschriften bezüglich Inhalten und IT-Standards ist technischer Natur und wird deshalb an das BAFU übertragen.

Art. 40b Bearbeitung von Personendaten

Da namentlich beim Betreiben des Emissionshandelsregisters Personendaten benötigt werden und diese an die Anforderungen in der EU angepasst werden sollen, erhält der Bundesrat auf Verordnungsebene die Kompetenz, Art und Aufbewahrung der Personendaten zu bestimmen (Abs. 3).

6.4.2 Datenschutz

Für die Erfüllung der Aufgaben nach vorliegenden Erlassentwurf ist für den Betrieb des Emissionshandelsregisters nach Artikel 28*a* die Bearbeitung von Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe a DSG erforderlich.

Gemäss Artikel 17 DSG bedarf es für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sowie von Persönlichkeitsprofilen einer ausdrücklichen Regelung auf Gesetzesstufe. Artikel 40*b* ermächtigt das BAFU, Personendaten unter Einschluss von besonders schützenswerten Daten zu bearbeiten.

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandprodukt
CDM	*Clean Development Mechanism*, Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung nach Artikel 12 des Kyoto-Protokolls
CHU2	*Swiss Unit*, in der zweiten Verpflichtungsperiode 2013–2020 ausgegebenes Schweizer Emissionsrecht
CO_2	Kohlenstoffdioxid
CO_2eq	Kohlenstoffdioxid-Äquivalent (Denominator, um das unterschiedliche Erwärmungspotenzial der verschiedenen Treibhausgase wiederzugeben)
CORSIA	*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation,* Kohlenstoff-Kompensations- und Reduktions-Programm für die internationale Luftfahrt
EEX	*European Energy Exchange*, europäische Energiebörse
EHS	Emissionshandelssystem
EUA	*European Allowance*, Europäisches Emissionsrecht für Industrieanlagen
EUAA	*European Aviation Allowance*, Europäisches Emissionsrecht für die Luftfahrt
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ICAO	*International Civil Aviation Organization*, Internationale Zivilluftfahrtorganisation (Sonderorganisation der Vereinten Nationen)
ITMO	*Internationally Transferred Mitigation Outcome,* internationaler Austausch von Emissionsverminderungen unter dem Übereinkommen von Paris
JI	*Joint Implementation*, Gemeinschaftsreduktion nach Artikel 6 des Kyoto-Protokolls
NDC	*Nationally Determined Contribution*, national festgelegter Beitrag zur Emissionsverminderung unter dem Übereinkommen von Paris
SARPs	*Standards and Recommended Practices,* Standards und Empfehlungen der internationalen Zivilluftfahrt