



3. Februar 2023

Fit for 55

Bericht zuhanden der UREK-S

22.061 s Revision des CO₂-Gesetzes nach 2024

1 Ausgangslage

Die UREK-S hat die Bundesverwaltung am 10. November 2022 beauftragt, die zu erwartenden Ergebnisse der Arbeiten in der Europäischen Union (EU) zum «Fit for 55»-Paket darzulegen. Bei Massnahmen, welche sinngemäss auch in der Vorlage zum CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2024 (CO₂-Nachfolgegesetz) vorgesehen sind, soll die Verwaltung aufzeigen, wie die Entscheide der EU die Vorlage beeinflussen. Bei den weiteren Bestimmungen soll der Handlungsbedarf bezüglich der Schweizer Gesetzgebung eruiert werden.

Das «Fit for 55»-Paket der EU basiert auf deren verschärften Klimazielen. Die EU will, dass die Emissionen auf ihrem Gebiet bis 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber 1990 sinken und bis spätestens 2050 will sie klimaneutral sein. Die Europäische Kommission hat am 14. Juli 2021 mit dem «Fit for 55»-Paket einen umfangreichen Legislativvorschlag unterbreitet, der alle wichtigen Wirtschaftssektoren betrifft und mehrere Rechtsanpassungen sowie neue Richtlinien und Verordnungen enthält. Die Legislativprozesse zu den Initiativen des «Fit for 55»-Pakets sind noch nicht abgeschlossen. Zu einigen Initiativen konnten die sogenannten Trilogie (Verhandlungen zwischen dem EU-Parlament, dem Rat der EU und der EU-Kommission) im vierten Quartal 2022 provisorische Einigungen erzielen. Diese müssen jedoch noch formell vom EU-Parlament und dem Rat der EU verabschiedet werden. Ob die provisorischen Einigungen in der vorliegenden Form verabschiedet werden, und auch der Zeitplan für deren Behandlung in den EU-Institutionen ist indes noch offen. Bei anderen Initiativen konnten in den Trilogien bisher noch keine provisorischen Einigungen erzielt werden.

Die Verwaltung beobachtet die Entwicklungen in der EU aufmerksam. Das CO₂-Nachfolgegesetz vom 16. September 2022 setzt in stark vernetzten Märkten auf Instrumente, die in dieselbe Richtung zielen wie jene in der EU. Die Vorlage berücksichtigt deshalb wo immer dies möglich war bereits die Regulierungen des «Fit for 55»-Pakets.

Im Folgenden werden die einzelnen EU-Initiativen kurz vorgestellt und je aufgezeigt, welche Ansätze in der Schweiz verfolgt werden. Vorranging wird auf die im CO₂-Nachfolgegesetz vorgesehenen Instrumente verwiesen, wo relevant jedoch auch auf Massnahmen ausserhalb der CO₂-Gesetzgebung. Inhaltlich werden zuerst die EU-Initiativen zur Energieproduktion, -nutzung und -besteuerung behandelt. Danach werden die Initiativen zum Gebäudesektor, der Industrie, dem Verkehr und abschliessend zu CO₂-Senken diskutiert.

2 Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie wurde nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine im Rahmen des REPowerEU Plans verschärft. Neu ist das Ziel der EU-Kommission, bis 2030 mindestens 45 Prozent des Energiebedarfs der EU mit erneuerbaren Energien zu decken. Es soll sektorenspezifische Unterziele und Massnahmen für Gebäude, Industrie und Verkehr geben. Die Richtlinie sieht unter anderem die Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren beim Bau von Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien, eine stärkere Nutzung von Wasserstoff in Industrie und Verkehr sowie einen Mindestanteil von erneuerbaren Treibstoffen im Verkehrsbereich vor.¹ Die Trilog-Verhandlungen zur Richtlinie laufen.

Bewertung aus CH-Sicht

Der gesamte erneuerbare Anteil am schweizerischen Endenergieverbrauch betrug im Jahr 2021 rund 28 Prozent.² Gemäss den Energieperspektiven 2050+ soll die Schweiz bis 2030 voraussichtlich einen erneuerbaren Energien-Anteil von rund 45 Prozent erreichen.³ Mit dem «Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien» («Mantelerlass») soll die einheimische erneuerbare Energieproduktion sowie der Zubau und die Speicherung von Winterstrom zusätzlich gefördert werden. Es ist derzeit in der parlamentarischen Beratung.⁴ Das Parlament hat 2021 mit der Verlängerung der Förderung und der Einführung von Auktionen für grosse PV-Anlagen gewisse Teile dieses Mantelerlasses vorgezogen. Zudem enthält der Mantelerlass nach der Beratung im Ständerat neu ebenfalls verbindliche Zielwerte für den Zubau von erneuerbaren Energien (35 Terawattstunden (TWh) bis 2035; 45 TWh bis 2050) und den Ausbau der Wasserkraft (37,9 TWh bis 2035; 39,2 TWh bis 2050).⁵ Interpoliert man diese Zubauziele auf 2030, würde dies im Bereich neue erneuerbare Energien rund 22,7 TWh und im Bereich Wasserkraft rund 37,4 TWh bei einem voraussichtlichen Stromverbrauch von rund 66 TWh entsprechen. Der Endenergieverbrauch für 2030 wird in den Energieperspektiven 2050+ auf rund 190 TWh prognostiziert. Wird das Ziel des Ständerats verwirklicht, dürfte der Anteil erneuerbare Energien am Endenergieverbrauch auf 51 Prozent steigen. Die Schweiz würde damit auch die Ziele der EU erfüllen.

Das Parlament hat sich im Rahmen der Beratung des «Bundesgesetzes über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter» für eine einfachere Bewilligung von alpinen Photovoltaik-Grossanlagen ausgesprochen und Erleichterungen für das Wasserkraftwerk Grimsel erlassen.⁶ Mit der parlamentarischen Initiative der UREK-N vom 22. September 2022 ist ausserdem noch ein dringliches Gesetz zur Beschleunigung von fortgeschrittenen Windparkprojekten und von grossen Vorhaben der Speicherwasserkraft in Beratung.⁷ Neben den dringlichen Bundesgesetzen ist eine Reihe von weiteren kurzfristigen Massnahmen u.a. betreffend erneuerbarer Stromproduktion und Effizienzsteigerungen vorgesehen.

Eine Parallele der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie zum CO₂-Nachfolgegesetz besteht in den Bestrebungen, die Nutzung von erneuerbaren Treibstoffen im Strassenverkehr zu erhöhen. Im CO₂-Nachfolgegesetz ist hierfür eine Überführungspflicht für erneuerbare Treibstoffe vorgesehen. Diese ist unabhängig vom in der EU vorgesehenen Mindestanteil zu verstehen. Bei der Definition der Anforderungen an erneuerbare Treibstoffe berücksichtigt der Bundesrat gemäss dem CO₂-Nachfolgegesetz internationale Regelungen und Standards.

Aus Sicht der Verwaltung besteht kein unmittelbarer Anpassungsbedarf der bundesrätlichen Vorschläge.

¹ [Revision of the Renewable Energy Directive | Legislative Train Schedule \(europa.eu\)](#)

² [Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien](#) Ausgabe 2021, BFE 2022

³ [Energieperspektiven 2050+](#) (hier Szenario ZERO-Basis; Strategievariante «Ausgeglichene Jahresbilanz 2050» und «Kernenergie-Laufzeit 50 Jahre»).

⁴ 21.047 «Sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien»

⁵ 19.443 «Erneuerbare Energien einheitlich fördern. Einmalvergütung auch für Biogas, Kleinwasserkraft, Wind und Geothermie»

⁶ AS 2022 543

⁷ 22.461 «Dringliches Gesetz zur Beschleunigung von fortgeschrittenen Windparkprojekten und von grossen Vorhaben der Speicherwasserkraft»

3 Energieeffizienz-Richtlinie

Mit der Überarbeitung der Energieeffizienz-Richtlinie verpflichtet sich die EU, bis 2030 36 Prozent ihres Endenergieverbrauchs gegenüber 2007 einzusparen. Das entspricht einer Einsparung gegenüber 2020 von 9 Prozent. Mit dem REPowerEU Plan wurde das Ziel auf 13 Prozent gegenüber 2020 erhöht. Durchschnittlich sollen die Mitgliedsstaaten 1,5 Prozent ihres Energieverbrauchs pro Jahr einsparen, wobei für die Jahre 2024-2031 jährliche Reduktionsziele vorgesehen sind.

Der öffentliche Sektor soll seinen Endenergieverbrauch jährlich um 1,7-1,9 Prozent reduzieren (abhängig davon, ob der öffentliche Verkehr und das Militär mitberücksichtigt werden), 3 Prozent der Fläche der öffentlichen Gebäude jährlich renovieren und die Verfahren der öffentlichen Beschaffung und öffentlichen Aufträgen überarbeiten. Die Trilog-Verhandlungen sind angelaufen.^{8 9}

Bewertung aus CH-Sicht

Die Einsparziele in der Energieeffizienz-Richtlinie sind ambitionierter als die Richtwerte, welche in der Schweiz bestehen. Das Energiegesetz (EnG) enthält Richtwerte über die Entwicklung des durchschnittlichen Energieverbrauchs pro Person und Jahr. Gegenüber dem Stand im Jahr 2000 ist eine Senkung um 43 Prozent bis zum Jahr 2035 anzustreben (EnG Art. 3 Abs. 1). Linear umgerechnet auf die Zeitdaten der EU (Referenzjahr 2007, Einsparungen bis 2020 bzw. 2030) sehen die Schweizer Richtwerte eine Senkung des Energieverbrauchs bis 2030 um rund 23% gegenüber 2007 vor. Die laufende Gesetzesrevision des Mantelerlasses sieht vor, die Richtwerte zu Zielen zu ändern und ein Ziel für 2050 zu ergänzen, ändert aber an den Zielwerten für 2035 nichts.

Für die zivile Bundesverwaltung und ihre dezentralen Einheiten besteht anstatt einem Reduktionsziel für den Endenergieverbrauch mit dem «Klimapaket Bundesverwaltung» ein Emissionsreduktionsziel von 50% bis Ende 2030 (ggü. 2006). Im militärischen Teil ist bis 2030 eine Reduktion mit eigenen Massnahmen um mindestens 35% gegenüber dem Ausgangsjahr 2001 vorgesehen.¹⁰ Im indirekten Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative soll überdies die Vorbildrolle der Bundesverwaltung mit dem Netto-Null Ziel bis im Jahr 2040 gestärkt werden.¹¹

Im Interesse der Energieversorgungssicherheit hat sich der Bundesrat am 24. August 2022 dem Gasparziel und am 21. Dezember 2022 den Stromsparzielen der EU angeschlossen. Deshalb und in Hinblick auf klimapolitische Ziele wäre es begrüssenswert, wenn sich die Schweiz auch an den Zielen der EU zum Endenergieverbrauch orientiert. Dies müsste jedoch im EnG (z.B. im Mantelerlass) und nicht im CO₂-Nachfolgegesetz abgebildet werden.

4 Energiebesteuerungsrichtlinie

Im Rahmen der Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie werden Mindeststeuersätze für Brenn- und Treibstoffe festgelegt. Die Höhe des Mindestsatzes ist abhängig vom Energiegehalt und der Umweltbelastung des Energieträgers. Auch Flug- und Schifftreibstoffe, welche im EU-Raum genutzt werden, sollen besteuert werden. Die Mitgliedstaaten werden zudem bei der Gewährung von Steuererleichterungen eingeschränkt; u.a. dürfen Steuererleichterungen nicht dazu führen, dass fossile Energieträger tiefer besteuert werden als erneuerbare Alternativen.¹²

Da es sich um eine Steuervorlage handelt, ist für deren Verabschiedung Einstimmigkeit im Rat der EU erforderlich. Aufgrund des bisherigen Verlaufs ist davon auszugehen, dass sich die Debatte dazu noch bis weit ins 2023 hinziehen wird und substantielle Änderungen an der Vorlage der EU-Kommission vorgenommen werden.

Bewertung aus CH-Sicht

Die Auswirkungen auf die Schweiz können aktuell noch nicht abgeschätzt werden, weshalb es aus Sicht der Verwaltung diesbezüglich keiner Anpassung des CO₂-Nachfolgegesetzes bedarf.

⁸ [Fit für 55: Rat vereinbart höhere Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz - Consilium \(europa.eu\)](#)

⁹ [Fit für 55: Wie die EU klimateffizienter wird - Consilium \(europa.eu\)](#)

¹⁰ [Bundesrat beschliesst Paket zur Senkung des Treibhausgas-Ausstosses in der Bundesverwaltung \(admin.ch\)](#)

¹¹ BBl 2022 2403

¹² [Fit für 55: EU will Energiebesteuerung ändern - Consilium \(europa.eu\)](#)

5 Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Die Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden soll zu einer Renovierungswelle in der EU beitragen. Der Vorschlag der EU-Kommission will den Gebäudepark der Mitgliedsstaaten kategorisieren und sieht vor, dass die ineffizientesten öffentlichen und Nichtwohngebäude bis 2027 und Wohngebäude bis 2030 renoviert werden müssen. Neue Gebäude sollen ab 2030 Nullemissionsgebäude sein (für Gebäude der öffentlichen Hand soll dies bereits ab 2027 gelten). Zudem werden Qualitätsstandards für Energieausweise für Gebäude eingeführt sowie Anforderungen an Gebäudedatenbanken gestellt. Weiter werden die Mindestvorgaben für Elektromobilität-Ladepunkte an Parkplätzen ab einer bestimmten Grösse und für verpflichtende bauliche Voraussetzungen für Ladeinfrastruktur in Gebäuden ausgeweitet.¹³ Der Rat der EU will ausserdem eine Solarpflicht einführen: Sie beträfe bis 2026 zuerst neue öffentliche und gewerbliche Gebäude und würde schrittweise auf bestehende Gebäude mit einer Nutzfläche von 250 m² und Privathäuser ausgeweitet.¹⁴

Bewertung aus CH-Sicht

Auf nationaler Ebene sieht das CO₂-Gesetz, wie auch die Vorlage zum Nachfolgegesetz zwar ein Reduktionsziel für den Gebäudesektor vor, darüber hinaus sind jedoch die Kantone hauptsächlich für die Massnahmen, die den Verbrauch von Energie betreffen, zuständig.¹⁵ Die Kantone treiben hier mehrere Initiativen voran. So hat die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) z.B. anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 26. August 2022 das Netto-Null Ziel bis 2050 bekräftigt.¹⁶ Um dieses Ziel zu erreichen, wollen die Kantone in neuen und bestehenden Gebäuden spätestens ab 2030 keine fossilen Heizungen mehr verbauen. Die künftigen kantonalen Energiegesetze sollen sich an diesem Ziel ausrichten müssen. Zudem hat die EnDK am 20. August 2021 die grundsätzliche Stossrichtung der Weiterentwicklung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN) festgelegt, die den Titel «Energiehub Gebäude» trägt.¹⁷

Das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen fördert Energieeffizienzmassnahmen wie die Dämmung von Dächern und Fassaden, die Nutzung von Abwärme und die Optimierung der Gebäudetechnik sowie den Einsatz erneuerbarer Energien. Mit der im CO₂-Nachfolgegesetz vorgesehenen Erhöhung der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe und der Aufhebung des Maximalbetrags zuhanden des Gebäudeprogramms würde diesem in den nächsten Jahren etwas mehr Mittel zur Verfügung stehen. Inklusive der Beiträge der Kantone beläuft sich der Betrag auf 3,6 Mrd. CHF über die Jahre 2025-2030. Mit dem indirekten Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative kämen weitere 2 Mrd. CHF über 10 Jahre hinzu.¹⁸ Damit und mit der Einspeisevergütung, der Einmalvergütung sowie Investitionsbeiträgen für erneuerbaren Strom sowie den wettbewerblichen Ausschreibungen für Stromeffizienzmassnahmen stehen für die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energien und der Reduktion des CO₂-Ausstosses von Gebäuden wesentliche Mittel zur Verfügung.

Die Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz sieht zudem eine spezifische Förderung der Installation von Ladeinfrastruktur von Elektrofahrzeugen vor (Art. 41b E-CO₂-Gesetz). Bezüglich Vorgaben für die Schaffung der baulichen Voraussetzungen und die Bereitstellung von Ladeinfrastrukturen für elektrische Fahrzeuge in Gebäuden und bei Parkieranlagen wird im Rahmen des Postulats Grossen vom 17. Dezember 2020¹⁹ resp. der Motion Grossen vom 19. März 2021²⁰ allfälliger zusätzlicher Handlungsbedarf analysiert. Der Postulatsbericht ist im Verlauf des ersten Halbjahres 2023 zu erwarten.

Möchte man die von der EU vorgesehenen Ziele für Neubauten (Nullemissionsgebäude ab z.B. 2030) für die Schweiz übernehmen, so müsste dies nach heutigem Kenntnisstand im CO₂-Gesetz ergänzt werden. Der Bundesrat hat als Reaktion auf das Nein zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes bewusst auf

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vom 15.12.2021, [COM\(2021\) 802 final](#).

¹⁴ [Fit für 55: Rat einigt sich auf strengere Vorschriften für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden - Consilium \(europa.eu\)](#)

¹⁵ BV, Art. 89, Abs. 4

¹⁶ [Neue strategische Grundlagenpapiere der EnDK — Aktuelles](#)

¹⁷ [Energiedirektoren zur Versorgungssicherheit und Gebäudepolitik — Aktuelles \(endk.ch\)](#)

¹⁸ BBl 2022 2403

¹⁹ 20.4627 «Fossillfreien Verkehr bis 2050 ermöglichen»

²⁰ 21.3371 «Mieterinnen und Mieter sollen Elektroautos laden können»

Gebäudegrenzwerte verzichtet. Über die Zielsetzung hinaus sollte die Legiferierung den Kantonen überlassen bleiben.

6 Lastenverteilungsverordnung

Am 8. November 2022 haben sich der Rat der EU und das Parlament darauf geeinigt, die Emissionen aus den nicht unter das Emissionshandelssystem (EHS) fallenden Sektoren (inländischer Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleine Gewerbebetriebe) bis 2030 EU-weit um 40% zu senken. Jeder Mitgliedsstaat erhält einen damit konformen linearen Absenkpfad. Die Einigung sieht bei den jährlichen Emissionszuweisungen gewisse Flexibilitäten bezüglich der Übertragbarkeit auf andere Jahre und Handel vor.²¹

Bewertung aus CH-Sicht

In der Schweiz besteht keine Aufteilung von Reduktionszielen nach EHS- oder Non-EHS-Sektoren. Die Reduktionsziele der Schweiz können gemäss Artikel 3 Absatz 4 des geltenden CO₂-Gesetzes (Art. 3 Abs. 3 E-CO₂-Gesetz) in Sektorenziele übersetzt werden. In den Sektor Industrie fallen damit sowohl EHS-Unternehmen als auch Unternehmen, welche CO₂-Abgabe bezahlen oder eine Verminderungsverpflichtung eingegangen sind.

Es besteht aus Sicht der Verwaltung kein Anpassungsbedarf beim CO₂-Nachfolgegesetz.

7 EHS-Revision

Mit der Überarbeitung des bestehenden EHS der EU soll insbesondere das Cap (die Obergrenze der pro Jahr zur Verfügung gestellten Emissionsrechte) gekürzt und der Absenkpfad des Caps erhöht werden. Damit sollen gemäss der provisorischen Einigung im Trilog vom 18. Dezember 2022 die Emissionen der durch das EHS abgedeckten Sektoren bis 2030 um 62 Prozent gegenüber 2005 sinken.

Anlagen

Wie bisher sollen stationäre Anlagen, die aufgrund ihrer Handels- und Emissionsintensität besonders stark vom EHS betroffen sind, kostenlos Emissionsrechte zugeteilt erhalten. Mit der Revision des EU EHS werden die Zuteilungsbedingungen (u.a. die Benchmarks) im Anlagenbereich jedoch verschärft. Zudem wird die kostenlose Zuteilung für Anlagen, welche unter den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) fallen, im Gleichschritt mit der Einführung des CBAMs zurückgefahren und mittelfristig abgeschafft (siehe dazu Kapitel 8).²²

Luftfahrt

Im Bereich des bestehenden EHS für die Luftfahrt konnte am 7. Dezember 2022 eine provisorische Einigung erzielt werden. Vorgesehen ist, die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten im Luftfahrtbereich 2024 um 25 Prozent und 2025 um 50 Prozent zu reduzieren. Ab 2026 werden alle Emissionsrechte für die Luftfahrt auktioniert. Teile der Erlöse der Versteigerungen werden für den bestehenden Innovationsfonds oder die Förderung der Nutzung von nachhaltigen Flugtreibstoffen genutzt. Gemäss der provisorischen Einigung wird der reduzierte Geltungsbereich des EU EHS (Flüge innerhalb des EWR und vom EWR nach UK und CH) mindestens bis 2027 beibehalten. Abhängig von einer Evaluation des CORSIA-Instruments der internationalen Zivilluftfahrtorganisation («Carbon Offsetting and Reduction Scheme for international Aviation») durch die EU-Kommission könnte das EU EHS ab 2027 auf alle vom EWR abgehenden Flüge ausgeweitet werden. Zudem gilt ab 2024 auf EHS-Flügen nur das EHS und keine CORSIA Kompensationspflichten.²³

Schifffahrt

Gemäss einer provisorischen Einigung der EU-Institutionen vom 29. November 2022 ist neu geplant, Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl grösser 5'000 ab 2024 in das EHS mit einzubeziehen. Ab 2024 sind

²¹ [Fit für 55: EU verschärft die Emissionsreduktionsziele für die Mitgliedstaaten - Consilium \(europa.eu\)](#)

²² [Fit für 55: Reform des EU-Emissionshandelssystems - Consilium \(europa.eu\)](#)

²³ [ETS aviation: Council and Parliament strike provisional deal to reduce flight emissions - Consilium \(europa.eu\)](#)

40 Prozent, 2025 70 Prozent und ab 2026 100 Prozent der gemeldeten Emissionen abgabepflichtig. Meldepflichtig sind die gesamten Emissionen, die an einem EU-Hafen oder auf Fahrten innerhalb der EU anfallen, und 50 Prozent der Emissionen, die auf Fahrten von ausserhalb der EU zu- oder von einem Hafen innerhalb der EU anfallen.²⁴

Gebäude und Strassenverkehr

Die EU will zudem ein neues, separates EHS für Gebäude und Strassenverkehr einführen (EHS II). Das Upstream-Emissionshandelssystem, auf das sich die EU-Institutionen im Trilog vom 18. Dezember 2022 prov. geeinigt haben, verpflichtet die Inverkehrbringer von Brenn- und Treibstoffen ab 2027 entsprechend ihren Verkäufen Emissionsrechte abzugeben. Ausgehend von den für das Ausgangsjahr 2024 errechneten EU-weiten Referenzemissionen wird das Cap festgelegt und dieses jährlich um 5,15 Prozent reduziert. Im Jahr 2030 soll so eine Emissionsreduktion um 43 Prozent gegenüber 2005 erreicht werden.²⁵

Zur Abfederung der sozialen Auswirkungen des EHS II will die EU etwa 25 Prozent der Einnahmen aus dem Verkauf der Emissionsrechte des EHS II in den Klima-Sozialfonds einlegen. Die Mittel des Klima-Sozialfonds (gesamthaft etwa 59 Mrd. Euro) stehen sodann den Mitgliedstaaten zur Verfügung, um Investitionen im Gebäudebereich und emissionsarme Mobilität zu fördern. Dazu zählen zum Beispiel Gebäuderenovierungen und fossiler Heizungsersatz. Hinzu kommen direkte Einkommensunterstützungen.^{26 27}

Bewertung aus CH-Sicht

Die Schweiz betreibt ein eigenständiges EHS für Anlagen und die Luftfahrt, welches seit 2020 mit jenem der EU verknüpft ist. Das «Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen»²⁸ regelt die gegenseitige Anerkennung der Emissionsrechte und basiert auf dem Prinzip der Kompatibilität der Systeme. Die EHS-Teilnehmer erhalten damit Zugang zu dem grösseren Markt für Emissionsrechte der EU.

Anlagen

Die Schweiz wird aufgrund des Verknüpfungs-Abkommens dazu verpflichtet sein, die Verschärfungen des Caps und der Zuteilungsbedingungen im Anlagenbereich zu übernehmen. Diese Anpassungen können in der Schweiz auf Verordnungsebene vorgenommen werden. Zur Aufrechterhaltung der gleichlangen Spiesse wird die Schweiz auch die kostenlose Zuteilung in den vom CBAM betroffenen Sektoren im Gleichschritt mit der EU zurückfahren müssen (siehe auch Kapitel 8).

Das CO₂-Nachfolgegesetz schafft hierfür teilweise die nötige gesetzliche Grundlage (Art. 19 E-CO₂-Gesetz). Allerdings müssen die im CBAM begründete Reduktion der kostenlosen Zuteilung sowie die zukünftig vorgesehene vollumfängliche Versteigerung im CO₂-Gesetz präzisiert werden. Die Verwaltung wird dies als Vorschlag in die Beratungen der UREK einbringen.

Luftfahrt

Im Bereich der Luftfahrt sieht das Verknüpfungsabkommen eine Spiegelung der Regelungen zum Geltungsbereich und zur kostenlosen Zuteilung vor. Entsprechend wird die EU erwarten, dass die kostenlose Zuteilung an Luftfahrzeugbetreiber auch in der Schweiz im Gleichschritt mit dem EU EHS schrittweise zurückgefahren wird. Die Vorlage des Bundesrats zur Revision des CO₂-Gesetzes beinhaltet die Möglichkeit, zukünftig auf die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für Luftfahrzeuge zu verzichten (Art. 19a E-CO₂-Gesetz). Aus den Erlösen der Versteigerung der Emissionsrechte für Luftfahrzeuge soll mit dem Nachfolgegesetz der grenzüberschreitende Personenverkehr auf der Schiene gefördert werden.

²⁴ [Reducing emissions from the shipping sector \(europa.eu\)](#)

²⁵ [Register of Commission Documents - COM\(2021\)551 \(europa.eu\)](#)

²⁶ [Fit für 55: ein Fonds zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Menschen und Unternehmen - Consilium \(europa.eu\)](#)

²⁷ [Social Climate Fund | Legislative Train Schedule \(europa.eu\)](#)

²⁸ AS 2018 895

(Art. 37a E-CO₂-Gesetz). Damit sollen alternative Reiseangebote innerhalb Europas geschaffen werden. Zudem ist die Förderung der Entwicklung und Herstellung von erneuerbaren synthetischen Flugtreibstoffen vorgesehen (Fremderlassänderung von Art. 103b des Luftfahrtgesetzes).

Das CO₂-Nachfolgegesetz schafft hierfür teilweise die nötige gesetzliche Grundlage (Art. 19a E-CO₂-Gesetz). Allerdings muss die Halbierung der kostenlosen Zuteilung 2025 und die vollumfängliche Versteigerung ab 2026 im CO₂-Gesetz präzisiert werden. Die Verwaltung wird dies als Vorschlag in die Beratungen der UREK einbringen.

Schifffahrt

Die Schifffahrt ist nicht Teil des Verknüpfungsabkommens mit der EU. Zwischen der Schweiz und der EU verkehren zudem keine Schiffe, die unter die Regelungen des EU EHS fallen, weil in den Schweizer Rheinhäfen keine Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl von über 5'000 anlegen. Aus diesem Grund hat der Einbezug der Schifffahrt ins EU EHS keinen direkten Einfluss auf die Schweiz. Schifffahrtsunternehmen mit Sitz in der Schweiz, die unter das EU EHS fallen, werden durch denjenigen EU-Staat verwaltet, in dem das Schifffahrtsunternehmen die meisten Hafenanläufe verzeichnet.

Die Verwaltung sieht keinen Anpassungsbedarf der Vorlage zum CO₂-Gesetz.

Gebäude und Strassenverkehr

Die Einführung eines separaten EHS für Gebäude- und Strassenverkehr könnte nur in Ablösung der Kompensationspflicht für die Importeure fossiler Treibstoffe weiterverfolgt werden und stünde in Konflikt mit der bestehenden CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe. Mit einem EHS für den Gebäude- und Verkehrsbereich liessen sich Reduktionsziele jedoch per Definition erreichen, bis hin zu Netto-Null im Jahr 2050. Es böte auch grosse Flexibilität bezüglich der Ausgestaltung, wie zum Beispiel der Anteile versteigerter oder kostenlos zugeteilter Emissionsrechte und der Nutzung allfälliger Versteigerungserlöse. Ein EHS für Gebäude und/oder den Verkehrsbereich könnte gemäss Einschätzung der Verwaltung für die Schweiz deshalb vor allem für die Klimapolitik nach 2030 hinsichtlich der Zielerreichung von Netto-Null 2050 geprüft werden.

Auch betreffend Klima-Sozialfonds besteht kein Handlungsbedarf: Mit dem Gebäudeprogramm besteht bereits ein gut funktionierendes System zur finanziellen Unterstützung von Gebäudemassnahmen (siehe dazu auch Kapitel 5) und auch der emissionsarme Verkehr wird in der Schweiz unterstützt (z.B. Befreiung von der Automobilsteuer²⁹ und der Mineralölsteuer, kantonale Subventionen³⁰). Hinzu kommen mit dem Nachfolgegesetz die Förderung von Elektroladestationen (Art. 41b E-CO₂-Gesetz) und die Förderung von elektrischen Antriebstechnologien im öffentlichen Verkehr (Art. 41a E-CO₂-Gesetz).

Die Verwaltung sieht in der Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz keinen Anpassungsbedarf.

8 Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)

Das EU-Parlament und der Rat der EU haben am 13. Dezember 2022 eine provisorische Einigung bezüglich der Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism oder CBAM) erzielt. Der CBAM soll dafür sorgen, dass eine ambitionierte Klimapolitik und die entsprechenden Vorschriften nicht zum Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Ländern werden. Dazu werden Importe bestimmter Waren von ausserhalb der EU mit einem CO₂-Preis belegt, wenn sie aus Drittstaaten stammen, die keine ehrgeizige Klimaschutzpolitik betreiben. Vom CBAM erfasst werden sollen bestimmte EU-Importe wie z.B. Zement, Eisen und Stahl. Für im Ausland generierte Emissionen müssen Importeure bei den zuständigen CBAM-Behörden künftig nicht-handelbare «CBAM-Zertifikate» kaufen, deren CO₂-Preis sich am EU-EHS orientiert.

Die Vereinbarung sieht zunächst eine mehrjährige Testphase ab Oktober 2023 vor, in der Importunternehmen ihre Emissionen melden müssen. Danach soll die CBAM-Abgabepflicht schrittweise eingeführt werden, während parallel dazu die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für diese Produkte reduziert wird. Diese Ablösung beginnt 2026, wenn 2.5 Prozent der kostenlosen Zuteilung durch den

²⁹ [SR 641.511 Art. 1 Abs. 1 Bst. d](#)

³⁰ [Fördermassnahmen - Swiss eMobility \(swiss-emobility.ch\)](#)

CBAM ersetzt wird. 2030 werden 48.5 Prozent ersetzt und im Jahr 2034 wird die kostenlose Zuteilung vollständig durch den CBAM abgelöst.

Ziel ist es, bis 2030 alle unter das EHS fallenden Produkte durch den CBAM zu erfassen. Deshalb wird die EU-Kommission erstmals vor Ende der Einführungsphase eine Ausweitung des Geltungsbereichs prüfen.³¹

Bewertung aus CH Sicht

Waren mit Ursprung Schweiz sollen aufgrund der Verknüpfung des EHS mit demjenigen der EU von der CBAM-Abgabepflicht ausgenommen werden. Dennoch dürfte sich ein CBAM in der EU aufgrund der engen wirtschaftlichen Beziehungen sowie aufgrund der Verknüpfung beider Emissionshandelssysteme auch auf die Schweiz auswirken. Der Bundesrat hat für die Erfüllung des Postulats der APK-N vom 25. August 2020³² eine Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) eingesetzt, um die möglichen Auswirkungen eines EU CBAM und entsprechende Handlungsoptionen der Schweiz zu analysieren.

Konkrete Aussagen zur Art und Weise der Betroffenheit der Schweiz sind zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht möglich, zumal die Details der CBAM-Verordnung der EU noch nicht bekannt sind. Dies gilt auch für die Testphase ab Oktober 2023. Die IDAG strebt an, dem Bundesrat Mitte 2023 den Postulatsbericht vorzulegen, in welchem ein allfälliger Anpassungsbedarf aufgezeigt werden soll.

9 CO₂-Emissionsvorschriften für Neufahrzeuge

Die Emissionszielwerte für neu zugelassene Fahrzeuge sollen verschärft werden. Am 27. Oktober 2022 haben das EU-Parlament und der Rat der EU diesbezüglich eine provisorische Einigung erreicht. Die Einigung sieht vor, dass ab 2030 die durchschnittlichen Emissionen von neuen Personenwagen um 55 Prozent unter dem Ausgangswert (bzw. dem Zielwert) von 2021 liegen müssen. Bei Lieferwagen und leichten Sattelschleppern muss die Reduktion 50 Prozent betragen. Darüber hinaus sollen Neufahrzeuge ab 2035 ihre Emissionen um 100 Prozent auf 0 Gramm CO₂ pro Kilometer reduzieren müssen, d.h. im Durchschnitt keine direkten Treibhausgasemissionen mehr verursachen.

Bewertung aus CH Sicht

Die provisorische Einigung der EU-Institutionen ist in der Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz mit der Übernahme der weiter abgesenkten Zielwerte bis 2030 bereits abgebildet (Art. 10 E-CO₂-Gesetz). Zudem stellt die Vorlage sicher, dass sich auch die Ausgestaltung der Massnahme wie bisher grundsätzlich an der Regulierung der EU orientiert. Dies ist sinnvoll, da der allergrösste Teil der Neufahrzeuge aus dem EU-Markt importiert wird und die technischen Anforderungen zwischen Schweiz und EU harmonisiert sind. Die Anpassungen des CO₂-Gesetzes sollten demnach zeitgleich zur EU per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt werden. Das Ziel der EU für 2035 ist nicht Teil der aktuellen Vorlage, da sich diese auf den Zeitraum bis und mit 2030 beschränkt.

Es besteht hier aus Sicht der Verwaltung keine Änderungsbedarf der Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz.

10 Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe

Die Überarbeitung der Verordnung sieht konkrete Ziele für den Aufbau einer grenzüberschreitenden Infrastruktur für alternative Treibstoffe in der EU vor. Der Vorschlag beinhaltet Vorgaben für den Ausbau von Ladestationen für leichte und schwere Elektrofahrzeuge im Strassenverkehr sowie von der Tankinfrastruktur für Wasserstoff und Flüssigmethan. Hinzu kommt die Infrastruktur für die landseitige Stromversorgung in See- und Binnenhäfen, sowie die Stromversorgung an grösseren Flughäfen.³³ Eine Einigung im Rahmen des Trilogs ist ausstehend.

³¹ [EU-Einigung über CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM | Aktuelles | Europäisches Parlament \(europa.eu\)](#)

³² 20.3933 «Steuerliche Anreize für einen nachhaltigen internationalen Handel»

³³ [Fit für 55: für einen nachhaltigeren Verkehr - Consilium \(europa.eu\)](#);

Bewertung aus CH-Sicht

Mit der Förderung von Elektroladestationen wird das Ziel verfolgt, Hürden zur Nutzung von Elektrofahrzeugen zu reduzieren (Art. 41b E-CO₂-Gesetz). Entlang der Nationalstrassen gibt es Vorgaben zur technischen Ausstattung und den Zahlungsmitteln der Ladestationen; generell geltende Vorgaben zur Preistransparenz bei Ladestationen regeln das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb³⁴ und die Preisbekanntgabeverordnung³⁵, Informationen dazu wurden vom Seco erarbeitet.³⁶ Mit der Roadmap Elektromobilität bündelt der Bund Initiativen der Wirtschaft und der öffentlichen Hand mit dem Ziel, dass bis 2025 20'000 allgemein zugängliche Ladestationen in der Schweiz zur Verfügung stehen, welche nutzerfreundliches und netzdienliches Laden ermöglichen.³⁷ Mit einer Ausschreibung von Standorten für Schnellladestationen auf Rastplätzen hat das Bundesamt für Strassen (Astra) deren Ausbau entlang von Nationalstrassen vorangetrieben, aktuell wurde zudem ein Projektauftrag für die Schaffung von (weiteren) Schnellladehubs auf Flächen im Nationalstrassenperimeter lanciert.³⁸ Die in der Schweiz vorgesehene Dichte an Schnellladestationen für Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge entlang der Nationalstrassen ist im Endausbau deutlich höher als in der EU, und die geplanten Vorgaben der EU an öffentlich verfügbarer Ladeleistung je Fahrzeug werden in der Schweiz aktuell deutlich übertroffen. Für Ladeinfrastruktur für elektrische LKW bestehen derzeit noch keine konkreten Ausbaupläne, erste Pilotprojekte werden derzeit durchgeführt.

Im Bereich der Wasserstofftankstellen besteht in der Schweiz die privatwirtschaftliche Initiative «Förderverein H2 Mobilität», welche sich auf die Erhöhung der Produktionskapazitäten für Wasserstoff und den Ausbau der nötigen Tankinfrastruktur fokussiert.³⁹

Mit den diversen privatwirtschaftlichen und staatlichen Initiativen und der vorgesehenen Förderung im CO₂-Nachfolgegesetz wird der Aufbau der Infrastruktur für alternative Treibstoffe in der Schweiz folglich bereits heute vorangetrieben. Aus Sicht der Verwaltung besteht aktuell diesbezüglich kein Anpassungsbedarf in der Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz.

11 ReFuelEU Aviation und FuelEU Maritime

Die beiden Verordnungen sollen die Nutzung erneuerbarer Treibstoffe durch Flugzeuge und Schiffe erhöhen. Eine Einigung der EU-Institutionen ist bei beiden Vorlagen ausstehend.

So werden Anbieter von Flugtreibstoffen verpflichtet, den vertankten Flugtreibstoffen zunehmend erneuerbare Flugtreibstoffe beizumischen. Gemäss dem Vorschlag der EU-Kommission sind folgende Quoten vorgesehen: 2% im Jahr 2025, 5% im Jahr 2030, usw. bis 63% im Jahr 2050. Ebenfalls wurde ab dem Jahr 2030 eine Subquote von erneuerbaren synthetischen Flugtreibstoffen vorgeschlagen. Darüber hinaus legt die Regulierung die Anforderungen an erneuerbare und erneuerbar synthetische Flugtreibstoffe fest. Die Regulierung sieht zudem Massnahmen vor, um sogenanntes Tankering (Betankung an Orten mit (billigeren) Treibstoffen über den Bedarf hinaus) zu verhindern. In diesem Rahmen sind Betreiber von Luftfahrzeugen auch verpflichtet, jährlich über die vertankten Mengen an den Flughäfen der EU zu berichten.⁴⁰

Die Schifffahrt soll die Treibhausgasintensität der an Bord genutzten Energie schrittweise reduzieren. Regulierungen sind für Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl von grösser 5'000 vorgesehen.⁴¹

34 SR 241

35 SR 942.211

³⁶ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Werbe_und_Geschaeftsmethoden/Preisbekanntgabe/elektroladestation.html

37 [Roadmap Elektromobilität 2025 | Gemeinsam viel in Bewegung gesetzt / Roadmap Elektromobilität 2025 \(roadmap-elektromobilitaet.ch\)](#)

38 <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/elektromobilitaet/schnellladehubs.html>

39 Förderverein H2 Mobilität Schweiz (h2mobilitaet.ch)

⁴⁰ Nachhaltige Flugzeugtreibstoffe – ReFuelEU Aviation (europa.eu)

41 Fuel EU Maritime | Legislative Train Schedule (europa.eu)

Bewertung aus CH-Sicht

Das Nachfolgegesetz sieht mit der Beimischpflicht von erneuerbaren Flugtreibstoffen eine der ReFuelEU Aviation Initiative ähnliche Regulierung vor. Wie der Bundesrat in der Botschaft schreibt, richtet sich die vorgeschlagene Beimischquote in Abweichung zur Regelung in der EU nur an die Anbieter von Flugtreibstoffen und in der Regel nicht an die Betreiber der Luftfahrzeuge. Dies hat durch die begrenzte Anzahl von Anbietern den Vorteil einer effizienten Handhabung und umfasst – abweichend zum in der EU diskutierten Vorschlag – die gesamte Menge des in der Schweiz zur Betankung verkauften Flugpetrols, unabhängig der Grösse des Flughafens oder Flugplatzes.⁴² Die EU hat sich in den laufenden Trilog-Verhandlungen noch nicht auf die definitiven Bestimmungen wie z.B. die Quoten oder die zugelassenen Flugtreibstoffarten geeinigt. Ebenfalls kann im Moment nicht abgeschätzt werden, ob die EU-Kommission aufgrund des Luftverkehrsabkommens von der Schweiz erwartet, dass sie die EU-Regelung übernimmt.

Folglich ist aktuell noch unklar, ob es Anpassungen der im CO₂-Nachfolgegesetz vorgeschlagenen Bestimmungen bedarf.

12 LULUCF-Verordnung

Der Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) kann sowohl CO₂ speichern wie auch emittieren (Bilanz ergibt die Senkenleistung). Am 11. November 2022 haben sich der Rat der EU und das Parlament geeinigt, dass der Sektor bis 2030 nettonegative Emissionen aufweisen soll. EU-weit soll dieser Sektor bis 2030 jährlich 310 Mio. t CO₂eq mehr aus der Atmosphäre entziehen und speichern, als innerhalb des Sektors ausgestossen wird.⁴³

Bewertung aus CH-Sicht

In der Schweiz können mit biologischen Senken nationale Bescheinigungen generiert werden, sofern die Projekte eine dauerhafte zusätzliche Senkenleistung hervorbringen (Art. 5 CO₂-Verordnung). Die Bescheinigungen ihrerseits können an die Kompensationspflicht der Treibstoffimporteure angerechnet werden. Damit ist der Aufbau von zusätzlichen Senkenleistungen in der Schweiz indirekt gefördert. Auch werden entsprechende Senkenleistungen bereits ans nationale Ziel angerechnet. In der Schweiz besteht jedoch kein explizites, klimapolitisches LULUCF-Ziel. Diese Bereiche werden durch die Integration klimapolitischer Aspekte in die Sektoralpolitiken (z.B. Waldpolitik und Landwirtschaftspolitik) gesteuert.

Aus Sicht der Verwaltung besteht diesbezüglich kein Anpassungsbedarf an der Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz.

13 Fazit

Bei einigen der Initiativen des «Fit for 55»-Pakets der EU verfolgt die Schweiz zwar ähnliche Ziele, sieht dafür aber andere Massnahmen vor. Für die Behandlung des CO₂-Nachfolgegesetzes im Parlament sind insbesondere die Entscheide der EU bezüglich des EHS für Anlagen und Luftfahrt, den Emissionszielwerten für Neufahrzeuge und die ReFuelEU Aviation Initiative relevant. Hier beinhaltet die Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz Massnahmen, bei welchen aufgrund der wirtschaftlichen Verbindungen ein auf die EU abgestimmtes Vorgehen sinnvoll ist. Wo die neusten Entscheide der EU eine Präzisierung der Vorlage zum CO₂-Nachfolgegesetz bedingen, wird die Verwaltung entsprechende Vorschläge einbringen.

Aus Sicht der Schweizer Wirtschaft und dem Bundesrat muss sichergestellt werden, dass das Verknüpfungs-Abkommen zum EHS nicht gefährdet wird, resp. weitergeführt werden kann. Dafür ist sowohl im Anlagenbereich wie auch in der Luftfahrt ein zeitgerechtes Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen wichtig. Das schrittweise Phase-out der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten im EU EHS für die Luftfahrt beginnt 2024, jenes im Anlagenbereich 2026. Zudem sollten die neuen Zielwerte für Neuwagen spätestens 2025 im CO₂-Gesetz abgebildet sein.

⁴² BBl 2022 2651

⁴³ [Fit für 55: Vorläufige Einigung auf ehrgeizige CO₂-Abbauziele im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft - Consilium \(europa.eu\)](#)

Der Bundesrat hat dem Parlament rasch eine neue Revision des CO₂-Gesetzes unterbreitet, um die Reduktionsziele der Schweiz bis 2030 erreichen zu können. Aus Sicht des Bundesrates ist es deshalb wichtig, dass die neue Revision am 1. Januar 2025 in Kraft tritt. Sollte sich herausstellen, dass die nötigen Änderungen bezüglich einzelner Instrumente früher in Kraft treten sollten, bestünde die Möglichkeit einer Ausgliederung oder allenfalls einer parlamentarischen Initiative. Mit dieser könnten die Anpassungen einiger Instrumente aus dem Behandlungsprozess zum CO₂-Nachfolgegesetz gelöst und schneller behandelt werden.