



13.11.2019

Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung) Erläuternder Bericht

Referenz/Aktenzeichen: S362-0324

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Ausführungen zur Vorlage.....	3
2.1	Grundzüge der Vorlage	3
2.2	Verhältnis zum internationalen Recht.....	5
3	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	6
4	Auswirkungen auf den Bund, die Kantone, die Volkswirtschaft und die Umwelt.....	26
	Abkürzungsverzeichnis	27

1 Ausgangslage

Der Emissionshandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument der Klimapolitik, das den Teilnehmern ermöglicht, Treibhausgasemissionen kostengünstig zu reduzieren. Das Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) umfasst rund 54 emissionsintensive Industrieanlagen; diese sind im Gegenzug von der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe befreit. Wegen der kleinen Teilnehmerzahl kann sich der Schweizer CO₂-Markt aber nur beschränkt entfalten. Die Schweiz strebt daher eine Verknüpfung ihres EHS mit dem weit grösseren EHS der EU an, damit emissionsintensive Schweizer Unternehmen vom liquiden und transparenten europäischen CO₂-Markt und langfristig von tieferen Grenzkosten für Treibhausgasreduktionen profitieren können. Dies schafft gleich lange Spiesse gegenüber ihren europäischen Konkurrenten. Hierfür wurde am 23. November 2017 ein Abkommen zur Verknüpfung der beiden EHS in Bern unterzeichnet, das am 1. Januar 2020 in Kraft tritt.¹

Das Abkommen regelt im Kern die gegenseitige Anerkennung von Emissionsrechten aus den zwei EHS mit je eigenständiger Rechtsgrundlage. Wer zur Teilnahme am EHS der Schweiz oder der EU verpflichtet ist, kann neben Emissionsrechten aus dem eigenen System auch Emissionsrechte aus dem System der Gegenpartei nutzen, um seine unter das EHS fallenden Treibhausgasemissionen zu decken. Dazu ist neu eine elektronische Verknüpfung der Emissionshandelsregister der Schweiz und der EU nötig, um den Transfer von Emissionsrechten zwischen beiden Systemen zu ermöglichen. Mit der Verknüpfung werden zudem im Schweizer EHS, analog zur Regelung in der EU, neu die Luftfahrt und fossilthermische Kraftwerke integriert. Analog zu anderen Abkommen mit der EU wird ein Gemischter Ausschuss² eingesetzt, um das Abkommen zu verwalten. Er kann insb. Anpassungen der Anhänge beschliessen. Das Abkommen sieht keine direkte Übernahme von EU-Recht vor. Da es sich um ein Kooperationsabkommen und nicht um ein Marktzugangsabkommen handelt, wird es nicht in den Anwendungsbereich eines zukünftigen institutionellen Abkommens fallen.

Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates vom 1. Dezember 2017 zur Genehmigung des Abkommens und über seine Umsetzung (Teilrevision des CO₂-Gesetzes)³ hat das Parlament in der Schlussabstimmung vom 22. März 2019 die Vorlage angenommen.⁴ Die EU hat ihrerseits das Abkommen am 23. Januar 2018 genehmigt.⁵

Für die Umsetzung der Änderungen im CO₂-Gesetz, muss auch die Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 30. November 2012 (CO₂-Verordnung)⁶, insbesondere für den Einbezug der Luftfahrt und der fossilthermischen Kraftwerke, angepasst werden. Diese Änderungen treten zusammen mit dem Abkommen sowie dem teilrevidierten CO₂-Gesetz auf den 1. Januar 2020 in Kraft.

2 Ausführungen zur Vorlage

2.1 Grundzüge der Vorlage

Mit dieser Teilrevision der CO₂-Verordnung werden folgende Elemente geändert oder neu hinzugefügt:

-
- ¹ Abkommen vom 23. November 2017 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, SR **0.814.011.268**
 - ² 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.
 - ³ Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und zu seiner Umsetzung (Änderung des CO₂-Gesetzes), BBl **2018** 441, 17.073
 - ⁴ Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO₂-Gesetzes), BBl **2019** 2643
 - ⁵ Beschluss (EU) 2018/219 des Rates vom 23. Januar 2018 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, ABl. L 43 vom 16.2.2018, S. 1.
 - ⁶ SR **641.711**

- Ersatz von Begriffen: Im Einklang mit der Teilrevision des CO₂-Gesetzes wird abgesehen von wenigen Ausnahmen im ganzen Erlass der Begriff «Unternehmen» ersetzt durch «Betreiber von Anlagen» und der Begriff «ortsfest» gelöscht («Anlagen» sind neu im Artikel 2 Absatz 5 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes definiert als ortsfeste technische Einheiten an einem Standort). Diese redaktionelle Anpassung betrifft die bisherigen «EHS-Unternehmen», «Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung» und «Unternehmen, die WKK-Anlagen betreiben». Die Anpassung schafft im Bereich des EHS eine mit den EU-Regelungen einheitliche Terminologie und vereinfacht die Schweizer Vollzugspraxis.
- EHS für Betreiber von Anlagen: Die Vollzugspraxis für Ausnahmen von der EHS-Teilnahmepflicht («opt-out») wird präzisiert; ein Anlagenbetreiber, der neu eine Tätigkeit nach Anhang 6 der CO₂-Verordnung aufnimmt, kann zukünftig mit sofortiger Wirkung eine Ausnahme beantragen, wenn er dauerhaft weniger als 25 000 Tonnen CO₂eq pro Jahr emittiert. Die Härtefallregelung für Anlagebetreiber, die als Übergangsregelung bis zur Verknüpfung mit dem EHS der EU eingeführt wurde und auf Ende 2018 befristet war, wird verlängert. Neu nehmen fossil-thermische Kraftwerke grundsätzlich am EHS teil; die bisherige Kompensationspflicht hat das Parlament auf Gesetzesstufe aufgehoben. Allerdings wird solchen Anlagebetreibern im EHS gemäss Artikel 17 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes die CO₂-Abgabe auf Brennstoffe nur soweit zurück-erstattet, wie die Betreiber für die externen Kosten ihrer Treibhausgasemissionen, abzüglich der Beschaffungspreise für abgegebene Emissionsrechte, aufkommen.
- EHS für Betreiber von Luftfahrzeugen: Neu wird erstmals die Pflicht zur Teilnahme am EHS für Betreiber von Luftfahrzeugen präzisiert. Im Einklang mit dem Abkommen (Anhang I Teil B) sind Betreiber zur Teilnahme verpflichtet, die Flüge im Inland oder Flüge aus der Schweiz in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durchführen. Flüge aus dem EWR in die Schweiz werden gemäss Abkommen vom EHS der EU abgedeckt. Es werden im Schweizer EHS, analog zu den Regelungen in der EU, Ausnahmen für Spezialflüge (bspw. Militär-, Rettungs- oder Forschungsflüge) und Schwellenwerte definiert. Erstmals wird die Berechnung der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten für die Luftfahrt geregelt sowie deren Ausgabe (kostenlose Zuteilung und Versteigerung). Ebenfalls neu werden Regelungen zur CO₂-Berichterstattung und zur Abgabe von Emissionsrechten festgehalten.
- Versteigerung von Emissionsrechten: Zusätzlich zu den Emissionsrechten für Anlagen, die nicht kostenlos zugeteilt werden, versteigert das Bundesamt für Umwelt (BAFU) neu, analog zur Regelung im EHS der EU, 15 Prozent der maximal verfügbaren Menge an Emissionsrechten für Luftfahrzeuge. Die jährliche Versteigerung der Emissionsrechte für Anlagen wird neu auf maximal 10 Prozent des «Cap» des Vorjahres begrenzt, um im Einklang mit einer Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) einer allfälligen Überversorgung des Marktes entgegenzuwirken. Wie bisher sollen die Emissionsrechte in einem kompetitiven Verfahren versteigert werden, welches sich mit wenigen Abweichungen am heutigen Versteigerungsverfahren orientiert. Das nicht-kompetitive Versteigerungsverfahren wird wegen mangelnder Nachfrage und in Anlehnung an die Regelung in der EU aufgehoben. Wer an der Versteigerung teilnehmen will, muss wie bisher über ein Konto im Schweizer Emissionshandelsregister verfügen. Zur Versteigerung berechtigt sind neu gemäss dem Abkommen mit der EU (Art. 5) – zusätzlich zu den Betreibern von Anlagen im Schweizer EHS – Betreiber von Anlagen im EHS der EU, Betreiber von Luftfahrzeugen im EHS der Schweiz und der EU sowie die übrigen in der EU zur Versteigerung zugelassenen Unternehmen aus dem EWR. Die für die Teilnahme erforderlichen Angaben werden definiert.
- Emissionshandelsregister: Bisher konnten Schweizer Emissionsrechte nur im Schweizer Emissionshandelsregister gehalten werden und europäische Emissionsrechte nur im europäischen Register (Unionsregister). Eine elektronische Verknüpfung soll den Transfer von Emissionsrechten zwischen den Registern ermöglichen. Da die Register substanzielle Vermögenswerte enthalten, müssen sie mit grösster Sorgfalt technisch gewartet und vor Missbrauch und kriminellen Aktivitäten geschützt werden. Entsprechend werden die Anforderungen für die Kontoöffnung, -führung und -schliessung verschärft.

- Anrechnung von europäischen Emissionsrechten: Im Sinne der Binnenmarktlogik für die verknüpften EHS sind schweizerische und europäische Emissionsrechte gleichwertig und daher frei austauschbar. Der einzelne EHS-Teilnehmer muss sie daher zur Erfüllung seiner Abgabepflicht nicht unterscheiden. Falls die Emissionen aller Anlagebetreiber im Schweizer EHS die maximal verfügbare Menge an Schweizer Emissionsrechten für Anlagen («Cap») übersteigen *und* diese mit europäischen Emissionsrechten gedeckt sind, werden die europäischen Emissionsrechte – im Sinne dieser Binnenmarktlogik – an das Schweizer Reduktionsziel nach Artikel 3 des CO₂-Gesetzes angerechnet. Die Anrechnung erfolgt jedoch nur, wenn das Schweizer Reduktionsziel ohne eine solche nicht erreicht würde und wird separat ausgewiesen.
- Genehmigung von Beschlüssen untergeordneter Tragweite: Das Abkommen mit der EU (Art. 10, 12–13) sieht für dessen Verwaltung und allfällige Weiterentwicklung einen Gemischten Ausschuss vor. Beschlüsse des Gemischten Ausschusses von technisch-administrativer Natur und untergeordneter Tragweite können durch das UVEK genehmigt werden, um den Bundesrat zu entlasten und die Genehmigungsverfahren für diese Beschlüsse zu verkürzen.

Die Details zu den Bestimmungen können den entsprechenden Erläuterungen (s. Ziffer 3) entnommen werden.

Die Regelungen sollen weitgehend auch nach 2020 Gültigkeit haben und in der Vorlage zur Totalrevision der CO₂-Verordnung überführt werden, die auf die Zustimmung des Parlaments zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 folgen wird.

2.2 Verhältnis zum internationalen Recht

Die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen sind mit sämtlichen internationalen Verpflichtungen, namentlich mit dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung ihrer jeweiligen EHS, kompatibel.

Im Bereich der internationalen Zivilluftfahrt strebt die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO ab 2020 ein CO₂-neutrales Wachstum an. Dies wird unter anderem mit einer neuen marktbasierten Massnahme, dem «Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation» (CORSIA) umgesetzt. Mit CORSIA sollen die CO₂-Emissionen der internationalen Zivilluftfahrt über dem Durchschnitt von 2019–2020 mit Reduktionen in vornehmlich anderen Sektoren kompensiert werden. Die zulässigen Reduktionseinheiten sollen auf dem globalen «CO₂-Markt» beschafft werden.

CORSIA wird via das Übereinkommen von Chicago⁷ eingeführt. Die für die Umsetzung nötigen Vorschriften wurden am 27. Juni 2018 vom ICAO-Rat beschlossen und sind in Form von ICAO «Standards and Recommended Practices» (SARPs) abgebildet. Die erste Ausgabe des vierten Bandes des Anhangs 16 zum Übereinkommen von Chicago, welcher die massgeblichen SARPs zu CORSIA enthält, trat am 22. Oktober 2018 in Kraft. Der Berichterstattungs-Teil dieser SARPs wurde am 1. Januar 2019 anwendbar und der Kompensationsteil wird am 1. Januar 2021 anwendbar. Die Teilnahme an den Kompensationspflichten unter CORSIA ist für ICAO-Mitgliedstaaten von 2021–2026 freiwillig und läuft vorerst bis 2035. Die Schweiz hat jedoch zusammen mit den übrigen 43 Staaten der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz – darunter die EU-Staaten – ihre Teilnahme an den Kompensationspflichten unter CORSIA ab 2021 angekündigt, unabhängig von einer Verknüpfung der EHS der Schweiz und der EU. Die Abgabe von Reduktionseinheiten für die Pilotphase 2021–2023 ist erst per Januar 2025 fällig.

Gemäss dem in der Schweiz geltenden monistischen System erlangt eine völkerrechtliche Bestimmung, sobald diese für die Schweiz in Kraft tritt, ohne konstitutiven internen Akt der Transformation Gültigkeit in der schweizerischen Rechtsordnung. Eine völkerrechtliche Bestimmung ist unmittelbar anwendbar, wenn sie Rechte und Pflichten betrifft, die genügend klar und präzise ausgeführt sind, um von einer rechtsanwendenden Behörde oder einem Gericht direkt angewendet zu werden. Diese Voraussetzungen sind im Falle der CORSIA-SARPs erfüllt.

⁷ Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, abgeschlossen in Chicago am 7. Dezember 1944 (SR 0.748.0)

Zurzeit bestehen für das Jahr 2020 keine Differenzen zwischen dem Abkommen zur Verknüpfung der EHS (und dessen Umsetzung) und der Verpflichtungen der Schweiz unter CORSIA, insbesondere weil die Kompensationspflicht unter CORSIA erst ab 2021 greift und weil verschiedene Umsetzungsbestimmungen, u.a. die Liste von zugelassenen CORSIA-Reduktionseinheiten, noch nicht bekannt bzw. beschlossen sind. Die EU hat noch nicht festgelegt, wie das EHS der EU und CORSIA in Zukunft zusammenspielen könnten. Entsprechend sind mögliche Auswirkungen auf die Verknüpfung der EHS, die im Rahmen des Gemischten Ausschusses zu diskutieren wären, noch nicht bekannt. Sollten sich zukünftig aus dem Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS Differenzen zu den Verpflichtungen der Schweiz nach dem Übereinkommen von Chicago ergeben, namentlich zu CORSIA, könnte die Schweiz diese der ICAO gestützt auf Artikel 38 des Übereinkommens von Chicago melden. Eine solche Meldung muss der ICAO-Rat unverzüglich den anderen ICAO-Mitgliedstaaten bekanntgeben.

Ferner muss der Bundesrat gemäss Artikel 16a Absatz 4 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes dafür sorgen, dass im Falle von mehreren völkerrechtlichen Verpflichtungen, die CO₂-Emissionen von betroffenen Luftfahrzeugbetreibern nicht kumulativ belastet werden. Eine emittierte Tonne CO₂ ist nur einmal zu decken, entweder mit einem EHS-Emissionsrecht oder mit einer CORSIA-Einheit. Die Massnahmen, die der Bundesrat ergreifen kann, betreffen in erster Linie eine Vereinbarung mit der EU zur Änderung des Verknüpfungsabkommens. Sollten sich Verzögerungen ergeben oder sollte die EU für ihre Betreiber von Luftfahrzeugen eine ganze oder teilweise Doppelbelastung vorsehen, so wäre der Bundesrat beispielsweise verpflichtet, der Bundesversammlung unverzüglich eine Botschaft zur Anpassung des CO₂-Gesetzes zu unterbreiten.

Um ab 2020 den administrativen Zusatzaufwand für Luftfahrzeugbetreiber, die sowohl im EHS der Schweiz als auch unter CORSIA Pflichten haben, so klein wie möglich zu halten, wird die Schweiz Möglichkeiten zur integrierten Berichterstattung für beide Systeme anbieten.

3 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Ersatz von Ausdrücken

Abgesehen von wenigen Ausnahmen wird im ganzen Erlass der Begriff «Unternehmen» ersetzt durch «Betreiber von Anlagen». Diese redaktionelle Anpassung betrifft die bisherigen «EHS-Unternehmen», «Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung» und «Unternehmen, die WKK-Anlagen betreiben». Die Anpassung schafft im Bereich des EHS eine mit den EU-Regelungen einheitliche Terminologie und vereinfacht die Schweizer Vollzugspraxis. Ferner wird im ganzen Erlass der Begriff «ortsfest» gestrichen, da er neu im Artikel 2 Absatz 5 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes aufgeführt wird.

Art. 2

Die Unternehmensdefinition in Buchstabe b wird aufgehoben, da der Begriff «Anlagen» neu bereits auf Gesetzesstufe definiert ist.

Art. 5 Anforderungen

Projekte zur Emissionsverminderung im Inland innerhalb des geografischen Perimeters einer Anlage im EHS, sind nur dann zugelassen, wenn sie im EHS nicht erfasste Treibhausgasemissionen betreffen. Dies wird neu in Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2 präzisiert. Die relevante Systemgrenze einer Anlage im EHS ist definiert durch den geografischen Perimeter und die relevanten Treibhausgasemissionen der Anlage.

In Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 3 werden der Unternehmensbegriff entsprechend mit dem Anlagenbegriff ersetzt und die nötigen redaktionellen Anpassungen gemacht.

Art. 10

In Absatz 4 werden die Referenzen zum Energiegesetz, das mit Beschluss vom 30. September 2016 totalrevidiert wurde und am 1. Januar 2018 in Kraft trat, aktualisiert.

Art. 12 und 12a

Der Begriff «Unternehmen» wird ersetzt durch «Betreiber von Anlagen».

Art. 13

Der Begriff «Betreiber- oder Personenkonto» wird ersetzt durch «Konto», um Flexibilität für weitere all-fällige zukünftige Kontotypen im Emissionshandelsregister zu schaffen.

Art. 41 Ausnahme von der Pflicht zur Teilnahme

Betreiber von bestehenden Anlagen hatten zu Beginn der Periode 2013–2020 die Möglichkeit, ein «opt-out» mit Wirkung ab dem 1. Januar 2013 zu beantragen und damit nicht am EHS teilzunehmen, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt waren. Sie können auch weiterhin ein «opt-out» beantragen, falls ihre Treibhausgasemissionen in den vergangenen drei Jahren weniger als 25 000 Tonnen CO₂eq pro Jahr betragen (Abs. 1). Betreiber von Anlagen, die neu eine Tätigkeit nach Anhang 6 aufnehmen, verfügen hingegen nicht über repräsentative historische Emissionsdaten. Die Voraussetzung einer dreijährigen Teilnahme am EHS sowie der damit verbundene initiale Aufwand einer Berechnung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten wären in diesem Fall unverhältnismässig. Deshalb regelt Absatz 1^{bis} neu, dass diese Betreiber von Anlagen mit sofortiger Wirkung ein «opt-out» beantragen können, falls sie glaubhaft nachweisen, dass ihre Emissionen dauerhaft unter 25 000 Tonnen CO₂eq liegen werden. Absatz 3 präzisiert, dass Betreiber von Anlagen, deren Treibhausgasemissionen während eines Jahres auf mehr als 25 000 Tonnen CO₂eq ansteigen, ab Beginn des Folgejahres am EHS teilnehmen müssen. Weiter wird in den Absätzen 1, 2 und 3 der Unternehmensbegriff mit dem Anlagenbegriff ersetzt.

Art. 42

In den Absätzen 1 bis 3 wurden der Unternehmensbegriff durch den Anlagenbegriff ersetzt und der Begriff «ortsfest» in Absatz 3 Buchstaben b und c wurde gelöscht. Der Artikel wurde aufgrund der Ersetzungen redaktionell angepasst.

Art. 43 Nicht berücksichtigte Anlagen

Der Begriff «ortsfest» wurde in der Überschrift und in den Absätzen 1 bis 3 gelöscht.

Art. 43a und 44

«EHS-Unternehmen» bzw. «Unternehmen» wurde durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt und der Artikel redaktionell angepasst.

Art. 45 Maximal zur Verfügung stehende Menge der Emissionsrechte

Der Artikel regelt wie bisher ausschliesslich die Berechnung der maximal zur Verfügung stehenden Menge der Emissionsrechte («Cap») für die stationären Anlagen. Der Begriff «EHS-Unternehmen» wird durch «Betreiber von Anlagen im EHS» ersetzt (Abs. 1).

Absatz 2 wurde redaktionell angepasst. Die Reserve von 5 Prozent des «Cap» wird weiterhin zurück-behalten, um sie Betreibern von Anlagen, die neu am EHS teilnehmen und Anlagen mit wesentlichen Kapazitätserweiterungen zugänglich zu machen.

Art. 46 Kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten

In den Absätzen 1 und 2 wurde der Begriff «EHS-Unternehmen» durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt und der Artikel redaktionell angepasst.

Art. 46a Kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten für Betreiber von Anlagen, die neu am EHS teilnehmen

In der Überschrift wurde «neue Teilnehmer am EHS» durch «Betreiber von Anlagen, die neu am EHS teilnehmen» ersetzt. Weiter wurde der Unternehmensbegriff durch den Anlagenbegriff ersetzt (Abs. 1 und 3).

Art. 46b

Der Einleitungssatz in Absatz 1 wurde redaktionell angepasst. In den Absätzen 1 und 2 wurde der Begriff «EHS-Unternehmen» durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt. Der Begriff «ortsfest» in Absatz 1 Buchstabe a wurde gelöscht. In Absatz 1 Buchstabe b wird «Betrieb des Unternehmens» durch «Betrieb der Anlagen» ersetzt.

Art. 46c

In den Absätzen 1 und 3 wurde der Begriff «EHS-Unternehmen» durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt. Weiter wurde der Begriff «ortsfest» gelöscht (Abs. 1, 3 und 4). Absatz 1 wurde redaktionell angepasst.

Art. 46d Zur Teilnahme verpflichtete Betreiber von Luftfahrzeugen

Ein Luftfahrzeugbetreiber ist zur Teilnahme am EHS verpflichtet, sofern er pflichtige Flüge nach Anhang 13 durchführt (Abs. 1). Er meldet sich unverzüglich bei der zuständigen Behörde nach Anhang 14, falls er voraussichtlich im Jahr 2020 solche pflichtigen Flüge durchführt (Abs. 2). Als Betreiber eines Luftfahrzeugs gilt dabei, wer in Feld 7 des ICAO-Flugplanes eingetragen ist, sei es über die ICAO-Kennung oder, falls keine ICAO-Kennung vorliegt, über das Luftfahrzeugkennzeichen. Für die CO₂-Emissionen aus pflichtigen Flügen im Kalenderjahr 2020 sind gemäss Artikel 55 Absätze 2 und 3 bis zum 30. April 2021 Emissionsrechte und soweit zulässig Emissionsminderungszertifikate abzugeben.

Absatz 3 regelt die Verantwortlichkeit, falls der Betreiber des Luftfahrzeuges nicht festgestellt werden kann. In diesem Fall gilt der Halter des Luftfahrzeuges als Betreiber. Falls der Halter ebenfalls nicht festgestellt werden kann, gilt der Eigentümer des Luftfahrzeuges als Betreiber.

Gemäss Absatz 4 kann das BAFU von den Luftfahrzeugbetreibern ein Zustellungsdomizil in der Schweiz verlangen. Dies ist notwendig, damit im Bedarfsfall einem Luftfahrzeugbetreiber ohne Geschäftssitz in der Schweiz rechtsverbindliche Dokumente (z.B. Verfügungen) zugestellt werden können, da solche Dokumente nicht in das Ausland verschickt werden können.

Art. 46e Maximal zur Verfügung stehende Menge der Emissionsrechte

Das BAFU berechnet jährlich gemäss Buchstabe a die für Luftfahrzeuge maximal zur Verfügung stehende Menge der Emissionsrechte für Luftfahrzeuge («Luftfahrt-Cap»). Die Berechnung basiert auf den von den Luftfahrzeugbetreibern für das Jahr 2018 erhobenen Tonnenkilometerdaten. Die Details dazu sind in Anhang 15 Ziffern 1 und 2 geregelt. Weiter berechnet das BAFU gemäss Buchstabe b die für die Versteigerung vorgesehene Menge (15 Prozent des «Luftfahrt-Cap») und die für neue sowie wachstumsstarke Luftfahrzeugbetreiber zurückzubehaltende Menge (3 Prozent des «Luftfahrt-Cap») nach Anhang 15 Ziffer 3 Buchstaben b und c. Da die Daten aus der Tonnenkilometererhebung für das Jahr 2018 ausreichend aktuell sind, steht für das Jahr 2020 keine solche Reserve zur Verfügung (Anhang 15 Ziff. 5). Ab dem Jahr 2021 steht diese Reserve für die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten an neue und stark wachsende Betreiber zur Verfügung.

Art. 46f Kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten

Für alle Luftfahrzeugbetreiber, welche einen verifizierten Tonnenkilometerbericht eingereicht haben, berechnet das BAFU die für die kostenlose Zuteilung zur Verfügung stehende Menge an Emissionsrechten für Luftfahrzeuge gemäss Anhang 15 Ziffer 3 Buchstabe a zu (Abs. 1). Die jedem einzelnen Betreiber zuzuteilende Menge berechnet das BAFU aufgrund der jeweiligen Tonnenkilometerdaten im Jahr 2018 gemäss Anhang 15 Ziffer 4 (Abs. 2). Dabei findet derselbe Benchmark für die Anzahl zuzuteilender Emissionsrechte für Luftfahrzeuge pro Tonnenkilometer Anwendung wie in der EU. Falls ein Luftfahrzeugbetreiber in einem bestimmten Jahr keine pflichtigen Flüge nach Anhang 13 durchführt und somit keine Abgabepflicht hat, muss er die kostenlos zugewiesenen Emissionsrechte für Luftfahrzeuge, die er für dieses Jahr erhalten hat, innert der genannten Frist an die zuständige Behörde zurückgeben. Diese Emissionsrechte werden anschliessend gelöscht (Abs. 3). Ebenso werden jene Emissionsrechte gelöscht, die zwar für die kostenlose Zuteilung vorgesehen sind, aber die nicht kostenlos zugewiesen werden können (Abs. 4). Dies kann z.B. der Fall sein, wenn der Betreiber in der Zwischenzeit den Betrieb eingestellt hat.

Art. 47 *Berechtigung zur Teilnahme*

Die bisherigen Bestimmungen des Artikels 47 («Versteigerung von Emissionsrechten») sind neu mit Anpassungen im Artikel 48 («Durchführung der Versteigerung») abgebildet. Neu regelt der Artikel 47, wer zur Teilnahme an der Versteigerung von Emissionsrechten berechtigt ist. Zusätzlich zu den Betreibern von Anlagen im Schweizer EHS sind neu gemäss dem Abkommen mit der EU (Art. 5) ebenfalls zur Versteigerung berechtigt: Betreiber von Anlagen im EHS der EU, Betreiber von Luftfahrzeugen im EHS der Schweiz und der EU sowie die übrigen in der EU zur Versteigerung zugelassenen Unternehmen aus dem EWR. Wer an der Versteigerung teilnehmen will, muss wie bisher über ein Konto im Schweizer Emissionshandelsregister verfügen.

Art. 48 *Durchführung der Versteigerung*

Die bisherigen Bestimmungen des Artikels 48 («Emissionsminderungszertifikate») werden aus Gründen der Systematik und ohne materielle Änderungen in den Artikel 55b verschoben.

Der Artikel 48 regelt nun die Versteigerung von Emissionsrechten (ehem. Art. 47). Die Versteigerungen sollen in regelmässigen Abständen erfolgen, um eine gewisse Konstanz zu gewährleisten.

Neu kann der Bundesrat gemäss Artikel 19 Absatz 5 des teilrevidierten CO₂-Gesetz vorsehen, die Versteigerungsmenge von Emissionsrechten für Anlagen zu verringern, falls im Markt aus wirtschaftlichen Gründen eine erhebliche Menge Emissionsrechte verfügbar sind. Da gemäss Artikel 45 Absatz 2 eine Reserve von 5 Prozent des «Cap» zurückbehalten wird, um diese neuen Teilnehmern und Anlagen mit Kapazitätserweiterungen zugänglich zu machen, ist eine Erhöhung der Menge an nicht mehr kostenlos zugeteilten Emissionsrechten aufgrund von Kapazitätsverringerungen, Teilschliessungen und Schliessungen von 5 Prozent und gesamthaft somit 10 Prozent als erheblich anzusehen. Hingegen ist die vollständige Ausschöpfung der Reserve durch neue Markteintritte oder Kapazitätserweiterungen ein Indiz, das gegen eine Überversorgung des Marktes spricht. Die Regelung sieht deshalb vor, dass das BAFU pro Jahr nicht mehr als 10 Prozent des «Cap» des Vorjahres versteigert, auch wenn mehr Emissionsrechte nicht mehr kostenlos zugeteilt würden, jedoch nur, wenn die Reserve nicht vollständig ausgeschöpft wird (Abs. 1 Bst. a). Diese Regelung setzt die Empfehlung der EFK⁸, die Versteigerungsmenge an Emissionsrechten den wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, um. Für die Phase 2021–2030 wird diese Regelung im Schweizer EHS überprüft und unter Berücksichtigung der Entwicklungen im EHS der EU (bspw. Methoden zu Berechnung der kostenlosen Zuteilung) gegebenenfalls angepasst.

Weiter versteigert das BAFU neu gemäss dem Abkommen mit der EU regelmässig 15 Prozent der jährlich maximal zur Verfügung stehenden Emissionsrechte für Luftfahrzeuge (Abs. 1 Bst. b).

Wie bisher sollen die Emissionsrechte in einem kompetitiven Verfahren versteigert werden, welches sich mit wenigen Abweichungen am heutigen Versteigerungsverfahren orientiert. Denkbar sind beispielsweise die Möglichkeit, pro Gebot eine höhere Anzahl Preis-Mengen-Paare einzugeben oder eine Verkürzung des Versteigerungszeitfensters. Zum Versteigerungsverfahren wird es wie bisher allgemeine Versteigerungsbedingungen geben (vgl. Art. 49 Abs. 1 Bst. c). Das nicht-kompetitive Versteigerungsverfahren (Möglichkeit, den Betreibern von Anlagen eine beschränkte Menge Emissionsrechte zu dem Preis zu vergeben, der dem Ergebnis der gleichzeitig durchgeführten kompetitiven Versteigerung entspricht) wird wegen mangelnder Nachfrage und in Anlehnung an das Versteigerungsverfahren in der EU aufgehoben (ehem. Art. 47 Abs. 3).

Das BAFU kann gemäss Absatz 2 die Versteigerung zusätzlich neu ohne Erteilung eines Zuschlags abrechnen, wenn der Zuschlagspreis wesentlich vom massgeblichen Preis auf dem Sekundärmarkt abweicht. Aufgrund fehlender Kenntnis des Sekundärmarktpreises für schweizerische Emissionsrechte orientiert sich das BAFU am Sekundärmarktpreis von europäischen Emissionsrechten. Das BAFU kann zudem die Versteigerung abrechnen, wenn sicherheitstechnische Risiken oder andere Gründe vorliegen, die eine ordnungsgemässe Durchführung der Versteigerung gefährden.

⁸ EFK (2017): *Evaluation der Lenkungswirkung des Emissionshandelssystems*

Wird eine Versteigerung gemäss Absatz 2 abgebrochen oder wird die Menge an Emissionsrechten in einer Versteigerung nicht vollständig nachgefragt, dann werden die verbleibenden Emissionsrechte unbesehen der Mengen nach Absatz 1 Buchstaben a und b einer späteren Versteigerung zugeführt. Dies kann über eine Wiederholung der Versteigerung oder der Verteilung der Emissionsrechte auf die folgende(n) Versteigerung(en) erfolgen (Abs. 4).

Das BAFU löscht nach Abschluss der Verpflichtungsperiode 2013–2020 die Emissionsrechte für Anlagen und Luftfahrzeuge, die nicht einer Versteigerung zugeführt werden (Abs. 5). Dies sind beispielsweise Emissionsrechte für Anlagen, die aufgrund der Mengenbeschränkung nach Absatz 1 Buchstabe a nicht versteigert werden oder die vom BAFU zurückbehaltenen Emissionsrechte für Luftfahrzeuge nach Anhang 15 Ziffer 2 Buchstabe c.

Das BAFU kann gemäss dem geltenden Absatz 6 weiterhin private Organisationen mit der Versteigerung beauftragen. Neu müsste das BAFU dabei die relevanten Vorgaben aus dem Abkommen mit der EU berücksichtigen, insb. hinsichtlich der Beaufsichtigung der Auktion durch den Plattformbetreiber selbst sowie hinsichtlich der angemessenen behördlichen Beaufsichtigung der Auktionsplattform.

Art. 49 Für die Teilnahme einzureichende Angaben

Die bisherigen Bestimmungen des Artikels 49 («Neuberechnung der Menge der Emissionsminderungszertifikate») werden aus Gründen der Systematik und ohne materielle Änderungen in Artikel 55c verschoben.

Der Artikel 49 regelt nun die für die Teilnahme an der Versteigerung einzureichenden Angaben (ehem. Art. 47a Abs. 1 und 2).

Wie bisher sind gemäss Absatz 1 Buchstaben a und b mindestens eine und neu höchstens vier statt bisher zwei Auktionsbevollmächtigte sowie mindestens eine und neu höchstens vier statt bisher zwei Gebotsvalidierende zu bezeichnen. Die Erhöhung der maximalen Anzahl entspricht einem Anliegen der EHS-Teilnehmer. Präzisiert wird, dass die E-Mail-Adresse persönlich sein muss. Der Versand von Nutzernamen erfolgt ausschliesslich per Mail an die im Emissionshandelsregister registrierte E-Mail-Adresse. Da Nutzernamen vertraulich und persönlich sind, sollen zentrale E-Mail-Adressen, zu welchen mehrere Personen Zugriff haben (im Sinne von info@firmaXY.ch), ausgeschlossen werden. Neu müssen die Auktionsbevollmächtigten und Gebotsvalidierenden zusätzlich einen Strafregisterauszug einreichen. Die Betreiber und Unternehmen, die an der Versteigerung teilnehmen wollen sowie die Gebotsvalidierenden und Auktionsbevollmächtigten müssen zudem eine Erklärung einreichen, dass sie die allgemeinen Versteigerungsbedingungen anerkennen (Abs. 1 Bst. c)

Absatz 2 hält fest, dass dem BAFU anstelle eines schweizerischen Strafregisterauszuges eine notarielle Bestätigung zugestellt werden kann. Darin beglaubigt der Notar, dass keine Verurteilungen in Zusammenhang mit den in Artikel 59a Absatz 1 Buchstabe b aufgeführten Straftatbeständen vorliegen und der Strafregisterauszug echt ist. Dazu ist dem Notar eine entsprechende Vollmacht zu erteilen. Die Notariatskosten gehen zulasten der Gesuchstellerin.

Für die Überprüfung der Zulassung zur Versteigerung und für die Abwicklung der Versteigerung müssen gemäss Absatz 3 die Betreiber von Anlagen und von Luftfahrzeugen aus dem EHS der EU zudem einen Nachweis eines Betreiberkontos im Unionsregister erbringen sowie ein Zustellungsdomizil in der Schweiz bezeichnen. Ein Zustellungsdomizil in der Schweiz bezeichnen müssen gemäss Absatz 4 auch die übrigen in der EU zur Versteigerung zugelassenen Unternehmen aus dem EWR. Zusätzlich müssen diese Unternehmen noch weitere Angaben einreichen. Es sind dies ein Nachweis über die direkte Zulassung an der Versteigerung in der EU, Informationen zur Bieterzulassungs-Kategorie gemäss Artikel 18 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010⁹ sowie eine Bestätigung, dass die Teilnahme

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäss der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. L 302 vom 18.11.2010, S. 1; zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/7, ABl. L 2 vom 4.1.2019, S. 1.

ausschliesslich auf eigene Rechnung, also nicht im Auftrag eines Kunden, erfolgt. Die so erworbenen Rechte können anschliessend im Sekundärmarkt weiterverkauft werden.

Absatz 5 hält fest, dass das BAFU zusätzliche Angaben verlangen kann, sofern es diese für die Teilnahme an der Versteigerung benötigt.

Absatz 6 regelt, dass die Identitätsnachweise und Strafregisterauszüge der Gebotsvalidierenden und Auktionsbevollmächtigten sowie allfällige Angaben nach Absatz 5 neu beglaubigt werden müssen. Abschriften von ausserhalb der Schweiz müssen überbeglaubigt sein. Zur Erhöhung der Sicherheit darf das Datum der einzureichenden Dokumente sowie der Beglaubigung oder Überbeglaubigung nicht mehr als drei Monate vor dem Antragsdatum liegen.

Wie bisher werden die Angaben im Emissionshandelsregister erfasst (Abs. 7).

Art. 49a Verbindlichkeit der Versteigerungsgebote

In diesem neuen Artikel wird in Absatz 1 festgehalten, dass die Versteigerungsgebote neu in Euro erfolgen, was einem Anliegen der EHS-Teilnehmer entspricht. Wie bisher werden die Versteigerungsgebote erst nach der Zustimmung des Gebotsvalidierenden verbindlich (ehem. Art. 47a Abs. 3).

Neu kann der Bundesrat gemäss Artikel 28a Absatz 3 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes vorsehen, dass Zahlungen im Zusammenhang mit der Versteigerung von Emissionsrechten über ein Bankkonto in der Schweiz oder im EWR abgewickelt werden. In Absatz 2 macht der Bundesrat von dieser Regelung Gebrauch und stellt somit sicher, dass die schweizerischen und europäischen Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, die für Banken gelten, Anwendung finden. Da die Versteigerungsgebote und damit auch der Zuschlagspreis in Euro ausgewiesen werden, hat die Begleichung der Rechnung für die ersteigerten Emissionsrechte in Euro zu erfolgen. Bei Nichtbegleichung der Rechnung kann das BAFU den Teilnehmer von künftigen Versteigerungen ausschliessen.

Art. 50 Datenerhebung

Für Betreiber von Anlagen erhebt weiterhin das BAFU oder eine von ihm beauftragte Stelle die Daten zur Berechnung des «Cap» und der kostenlosen Zuteilungen an Emissionsrechten. Dies wurde in Abgrenzung zu den Luftfahrzeugbetreibern in Absatz 1 präzisiert. Absatz 1 wurde zudem redaktionell angepasst.

Wie bisher unterliegen die Betreiber von Anlagen einer Mitwirkungspflicht (Abs. 2). Sollte diese verletzt werden, verliert der Betreiber von Anlagen seinen Anspruch auf eine kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten.

Der neue Absatz 3 regelt, dass die Luftfahrzeugbetreiber selbst für die Erhebung jener Daten, welche ihre Tätigkeit nach dieser Verordnung betreffen, zuständig sind. Die Daten für die Berechnung des «Luftfahrt-Cap» und der kostenlosen Zuteilung wurden dabei bereits im Rahmen der Verordnung vom 2. Juni 2017 über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten und die Erstellung von Monitoringplänen bei Flugstrecken¹⁰ erhoben.

Art. 51 Monitoringkonzept

Absatz 1 fasst die bisherigen Absätze 1 und 2 betreffend Einreichung des Monitoringkonzepts für Betreiber von Anlagen zusammen. Betreiber von Anlagen, die gemäss Artikel 40 Absatz 2 neu eine Tätigkeit nach Anhang 6 aufnehmen oder den Schwellenwert gemäss Artikel 41 Absatz 3 überschreiten und deshalb erneut am EHS teilnehmen müssen, reichen ihr Monitoringkonzept drei Monate nach der Meldung ihrer Teilnahmepflicht ein. Auch diejenigen Betreiber von Anlagen, die gemäss Artikel 42 auf Gesuch am EHS teilnehmen, reichen ihr Monitoringkonzept spätestens drei Monate nach der Gesucheinreichung ein. Das Monitoringkonzept ist gemäss Anhang 14 weiterhin beim BAFU einzureichen.

Absatz 2 regelt neu die Einreichung der Monitoringkonzepte für Betreiber von Luftfahrzeugen. Diese reichen ihr Monitoringkonzept spätestens drei Monate nach Meldung ihrer Teilnahmepflicht beim BAFU

¹⁰ SR 641.714.11

oder bei der zuständigen ausländischen Behörde gemäss Anhang 14 zur Genehmigung ein. Falls das Monitoringkonzept beim BAFU eingereicht werden muss, verwenden die Betreiber von Luftfahrzeugen die dazu zur Verfügung gestellte Vorlage.

Die bisher in Absatz 3 definierten Anforderungen an das Monitoringkonzept von Betreibern von Anlagen sind neu zusammen mit den Anforderungen an das Monitoringkonzept von Betreibern von Luftfahrzeugen in Anhang 16 definiert. Entsprechend wurde auch der Verweis in Absatz 4 angepasst. Absatz 4 verlangt weiterhin, dass Betreiber von Anlagen und neu auch Betreiber von Luftfahrzeugen ihr Monitoringkonzept aktuell halten. Auch in diesem Fall reichen die Betreiber von Anlagen das angepasste Monitoringkonzept weiterhin beim BAFU zur Genehmigung ein. Die Betreiber von Luftfahrzeugen reichen ihr angepasstes Monitoringkonzept beim BAFU oder bei der zuständigen ausländischen Behörde zur Genehmigung ein.

In Absatz 5 wird geregelt, dass ein CO₂-Monitoringplan nach der Verordnung vom 2. Juni 2017 über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten und die Erstellung von Monitoringplänen bei Flugstrecken als Monitoringkonzept im Sinne von Artikel 51 gilt.

Art. 52 Monitoringbericht

Absatz 1 gilt neu für Betreiber von Anlagen und von Luftfahrzeugen. Für die Betreiber von Anlagen ändert sich nichts an der jährlichen Berichterstattung. Die Betreiber von Luftfahrzeugen reichen ihren Monitoringbericht entsprechend beim BAFU oder bei der zuständigen ausländischen Behörde gemäss Anhang 14 ein. Bei der Berichterstattung an das BAFU ist dabei die zur Verfügung gestellte Vorlage zu verwenden. Für Betreiber von Anlagen gilt wie bisher auch die Vorlage der vom Bund beauftragten Organisation als Vorlage des BAFU.

Die bisher in Absatz 1 Buchstaben a–d und Absatz 2 definierten Anforderungen an den Monitoringbericht von Betreibern von Anlagen sind neu zusammen mit den Anforderungen an den Monitoringbericht von Betreibern von Luftfahrzeugen in Anhang 17 definiert (Abs. 2). Die Anpassungen des Artikels aufgrund der Regelungen für die Luftfahrzeugbetreiber führt zu Verschiebungen der Absätze. Das BAFU kann wie bisher weitere Angaben verlangen, soweit es diese für das Monitoring benötigt (bisher Abs. 3, neu Abs. 2). Ebenfalls kann das BAFU wie bisher jederzeit von den Betreibern von Anlagen eine Verifizierung des Monitoringberichts verlangen (bisher Abs. 4, neu Abs. 3). Die Betreiber von Luftfahrzeugen müssen ihren Monitoringbericht hingegen, im Einklang mit dem Abkommen mit der EU, jährlich verifizieren lassen (Abs. 4). Die diesbezüglichen Anforderungen sind in Anhang 18 aufgeführt. Von der Verifizierungspflicht im Schweizer EHS ausgenommen sind gewisse Kleinemittenten. Es sind jene, die auch im EHS der EU als Kleinemittenten gelten gemäss Artikel 28a Absatz 6 der Richtlinie 2003/87/EG¹¹ (Emissionen von weniger als 3 000 Tonnen CO₂ auf Flügen innerhalb des EWR im EHS der EU oder weniger als 25 000 Tonnen CO₂ im globalen Anwendungsbereich des EHS der EU). Im Gegenzug müssen diese Kleinemittenten im Schweizer EHS – analog zur Regelung im EHS der EU – ein Instrument nach Artikel 54 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 601/2012¹² benutzen, um ihre CO₂-Emissionen zu bestimmen. Diese Regelung gewährt eine Gleichbehandlung von Kleinemittenten auf Flügen zwischen der Schweiz und dem EWR.

Gemäss Absatz 6 schätzt das BAFU weiterhin die Treibhausgasemissionen für Betreiber von Anlagen respektive neu auch die CO₂-Emissionen für durch sie verwaltete Luftfahrzeugbetreiber, falls ein EHS-Teilnehmer den Monitoringbericht nicht vollständig oder nicht fristgemäss einreicht, wobei die Kosten dafür zu Lasten des EHS-Teilnehmers gehen. Das BAFU informiert den EHS-Teilnehmer vorgängig und kann eine angemessene Frist für allfällige Nachbesserungen gewähren. Ergeben sich Zweifel an der

¹¹ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 21; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/410, ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3.

¹² Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäss der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 30; zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066, ABl. L 334 vom 31.12.2018, S. 1.

Richtigkeit des verifizierten Monitoringberichts, kann das BAFU oder die zuständige ausländische Behörde die Emissionen nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung aller Umstände im konkreten Einzelfall korrigieren (Absatz 7). Das BAFU bzw. die zuständige ausländische Behörde berücksichtigt dabei die Rechtsgleichheit, die Verhältnismässigkeit sowie öffentliche Interessen und beachtet beim Entscheid Sinn und Zweck der Verordnung. Wenn Luftfahrzeugbetreiber betroffen sind, zieht das BAFU das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) bei und verwendet wo sinnvoll die Daten der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol).

Art. 53 Meldepflicht bei Änderungen

Aufgrund der neuen Regelungen für Luftfahrzeugbetreiber wird der Bezug auf die EHS-Unternehmen in der Überschrift gestrichen. Zudem bezieht sich Absatz 1 auf EHS-Teilnehmer. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass auch Betreiber von Luftfahrzeugen verpflichtet sind, dem BAFU bzw. der zuständigen ausländischen Behörde Änderungen, welche die kostenlose Zuteilung betreffen, oder Änderungen von Kontaktangaben unverzüglich zu melden. Absatz 2 verpflichtet Luftfahrzeugbetreiber, sich bei der zuständigen Behörde gemäss Anhang 14 innerhalb von 3 Monaten zu melden, falls sie keine pflichtigen Flüge nach Anhang 13 mehr durchführen.

Art. 54 Aufgaben der Kantone

«EHS-Unternehmen» wird ersetzt durch «Betreiber von Anlagen im EHS».

Art. 55 Pflicht

Aufgrund der neuen Regelungen für Luftfahrzeugbetreiber ist Absatz 1 mit dem Zusatz «Emissionsrechte für Anlagen» zu präzisieren.

Absatz 2 regelt neu die Abgabepflicht von Emissionsrechten und Emissionsminderungszertifikaten durch Luftfahrzeugbetreiber. Die Abgabe erfolgt dabei im Emissionshandelsregister der zuständigen Behörde gemäss Anhang 14. Von der Schweiz verwaltete Luftfahrzeugbetreiber geben Emissionsrechte und soweit zulässig Emissionsminderungszertifikate im Emissionshandelsregister der Schweiz ab, während von einer ausländischen Behörde verwaltete Betreiber dies im Unionsregister tun.

Absatz 3, der die Frist für die Abgabe von Emissionsrechten regelt, verwendet neu den Begriff «EHS-Teilnehmer», der Betreiber von Anlagen und Betreiber von Luftfahrzeugen beinhaltet.

Art. 55a Härtefall

Die Härtefallregelung für Betreiber von Anlagen im EHS wurde am 1. Dezember 2014 als Übergangsregelung bis zur Verknüpfung zwischen dem schweizerischen und dem europäischen EHS eingeführt und war auf Ende 2018 befristet. Anlagenbetreiber, die ihre Pflichten unter dem Schweizer EHS nicht wirtschaftlich tragbar erfüllen konnten, konnten ein Gesuch um Beurteilung als Härtefall einreichen. Bisher wurden keine solche Gesuche eingereicht. Die Härtefallregelung wird verlängert für den Fall, dass europäische Emissionsrechte im Schweizer EHS nicht anerkannt sind gemäss dem Abkommen zur Verknüpfung der EHS (Abs. 1). Dies kann der Fall sein, wenn das Abkommen noch nicht in Kraft ist oder wenn die gegenseitige Anerkennung von Emissionsrechten nach den Artikeln 4 Absatz 1 und Artikel 15 des Abkommens ausgesetzt ist. Im Falle einer Aussetzung könnten neu auch Luftfahrzeugbetreiber, die dem Schweizer EHS unterstellt sind, ein Härtefallgesuch stellen. Die Kriterien in Absatz 1 zur Beurteilung eines Härtefalls bleiben unverändert; es wird nur präzisiert, dass sie sich auf Schweizer Emissionsrechte beziehen (Abs. 1 Bst. c, Abs. 2).

Wie bisher, muss ein Härtefallgesuch bis spätestens am 31. März für das Vorjahr eingereicht werden (Abs. 3). Wenn beispielsweise ein EHS-Teilnehmer für die Emissionen des Jahres 2019 einen Härtefall geltend machen möchte, muss das Gesuch bis zum 31. März 2020 beim BAFU eingereicht werden.

Zur Senkung des administrativen Aufwands und unnötiger Transaktionskosten wird auf die bisherige Vorgabe, die unterdeckten Emissionen eines als Härtefall eingestuftten EHS-Teilnehmers erst mit zusätzlichen Emissionsminderungszertifikaten zu decken (die in einem zweiten Schritt mit erworbenen

europäischen Emissionsrechten ausgetauscht werden), verzichtet. Stattdessen soll der EHS-Teilnehmer direkt europäische Rechte für seine unterdeckten Emissionen im Schweizer Emissionshandelsregister abgeben, sofern eine Verknüpfung zwischen den Registern der Schweiz und der EU vorliegt oder absehbar ist, ansonsten soll er sie auf ein Konto des Bundes im Unionsregister transferieren (Abs. 4). In beiden Fällen werden diese europäischen Emissionsrechte dann an die Pflichten des EHS-Teilnehmers im Schweizer EHS angerechnet.

Art. 55b *Emissionsminderungszertifikate für Betreiber von Anlagen*

Der bisherige Artikel 48 wird aus Gründen der Systematik und ohne materielle Änderungen in Artikel 55b verschoben. In Absatz 1 wird «EHS-Unternehmen» durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt. In Absatz 1 Buchstaben a und b und Absatz 2 wird «ortsfest» gestrichen.

Art. 55c *Neuberechnung der Menge der Emissionsminderungszertifikate für Betreiber von Anlagen*

Der bisherige Artikel 49 wird aus Gründen der Systematik und ohne materielle Änderungen in Artikel 55c verschoben. In Absatz 1 Buchstabe b wird «Unternehmen» durch «Anlagen» ersetzt. In Absatz 1 Buchstaben a und c und Absatz 2 wird «ortsfest» gestrichen.

Art. 55d *Emissionsminderungszertifikate für Luftfahrzeugbetreiber*

In diesem Artikel wird die Höchstmenge an Emissionsminderungszertifikaten festgelegt, die ein Luftfahrzeugbetreiber zur Erfüllung seiner Abgabepflicht abgeben kann. Sie beträgt gemäss Abkommen mit der EU 1,5 Prozent seiner verifizierten CO₂-Emissionen des Jahres 2020. Die abgegebenen Zertifikate müssen die Anforderungen nach Anhang 2 erfüllen.

Art. 56 *Nichteinhaltung der Pflicht*

In Absatz 1 und 3 wurde der Begriff «EHS-Unternehmen», welcher bisher nur Betreiber von Anlagen beinhaltete, durch «EHS-Teilnehmer» ersetzt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass auch Betreiber von Luftfahrzeugen von dieser Regelung betroffen sind.

Art. 57 *Grundsatz*

Aufgrund der Verknüpfung des EHS der Schweiz mit jenem der EU nehmen neu auch Betreiber von Luftfahrzeugen am Schweizer EHS teil. Die neu durch das BAFU gemäss Anhang 14 verwalteten Betreiber von Luftfahrzeugen müssen demnach ein Betreiberkonto im Schweizer Emissionshandelsregister eröffnen. Darunter fallen auch allfällige Luftfahrzeugbetreiber aus Drittstaaten ausserhalb des EWR (Abs. 1). Bereits existierende Konten von Luftfahrzeugbetreibern bzw. deren Guthaben werden aus dem Unionsregister in das Schweizer Emissionshandelsregister überführt.

Betreiber von Anlagen und von Luftfahrzeugen im EHS der EU sowie die übrigen in der EU zur Versteigerung zugelassenen Unternehmen aus dem EWR müssen ein Personenkonto eröffnen, sofern sie an der Versteigerung von Schweizer Emissionsrechten teilnehmen wollen (Abs. 2).

Zur Erhöhung der Sicherheit und zur Wahrung der Integrität der verknüpften CO₂-Märkte wird neu für Personenkonten (Händler) eine Positionslimite von einer Million Emissionsrechten eingeführt, die pro Kontoinhaber zu jedem Zeitpunkt auf einem Konto oder mehreren Konten insgesamt aufbewahrt werden können. Die Limite gilt gesamthaft für das Halten von Schweizer wie auch europäischen Emissionsrechten (Abs. 6).

Art. 58 *Kontoeröffnung*

Zur Eröffnung eines Kontos im Schweizer Emissionshandelsregister muss ein Gesuch beim BAFU eingereicht werden (Abs. 1). Dazu müssen juristische Personen zusätzlich zum Antragsformular einen aktuellen Auszug aus dem Handelsregister sowie Identitätsnachweise von Personen, die zur Vertretung des Unternehmens berechtigt sind, einreichen (Abs. 2 Bst. a). Für natürliche Personen ist ein Identitätsnachweis einzureichen (Abs. 2 Bst. b). Sämtliche Personen mit Zugang zum Emissionshandelsregister,

Kontobevollmächtigte und Transaktionsvalidierende sowie Auktionsbevollmächtigte und Gebotsvalidierende (Art. 49), müssen zusätzlich zu den persönlichen Angaben wie Namen, Adresse, etc., eine persönliche E-Mail-Adresse angeben. Der Versand von Nutzernamen erfolgt ausschliesslich per Mail an die im Emissionshandelsregister registrierte E-Mail-Adresse. Da Nutzernamen vertraulich und persönlich sind, sollen zentrale E-Mail-Adressen, zu welchen mehrere Personen Zugriff haben, ausgeschlossen werden. Auch müssen sämtliche Nutzer, neu auch Nutzer von Betreiberkonten, gemäss dem Abkommen mit der EU aktuelle Strafregisterauszüge einreichen (Abs. 2 Bst. d und e).

Absatz 3 hält fest, dass dem BAFU anstelle eines Schweizer Strafregisterauszuges, eine notarielle Bestätigung zugestellt werden kann. Darin beglaubigt der Notar, dass keine Verurteilungen in Zusammenhang mit den in Artikel 59a Absatz 1 Buchstabe b aufgeführten Straftatbeständen vorliegen und der Strafregisterauszug echt ist. Dazu ist dem Notar eine entsprechende Vollmacht zu erteilen. Die Notariatskosten gehen zulasten der Gesuchstellerin.

Das BAFU kann wie bisher zusätzliche Angaben verlangen, sofern dies für die Kontoeröffnung notwendig ist (Abs. 4).

Absatz 5 (ehem. Abs. 3) erfährt keine Änderungen. Er ist aufgeführt, damit der Ausdruck «Unternehmen» nicht durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt wird.

Die zum jeweiligen Antragsformular zusätzlich einzureichenden Dokumente (Handelsregisterauszüge, Identitätsnachweise, etc.) nach Absatz 2, Absatz 4 sowie Absatz 5 müssen beglaubigt werden. Abschriften von ausserhalb der Schweiz ausgestellten Dokumenten müssen überbeglaubigt sein. Das Datum der einzureichenden Dokumente sowie der Beglaubigung oder Überbeglaubigung darf nicht mehr als drei Monate vor dem Antragsdatum liegen (Abs. 6). Die Frist von 3 Monaten für Beglaubigungen entspricht einer Vorgabe des Abkommens mit der EU.

Der neue Absatz 7 entspricht dem bisherigen Absatz 6.

Der neue Absatz 8 bildet eine Vorgabe aus dem Abkommen mit der EU (Anhang I Teil C) ab. Die durch das BAFU verwalteten Betreiber von Luftfahrzeugen müssen innerhalb von 30 Arbeitstagen nach der Genehmigung des Monitoringkonzepts des Luftfahrzeugbetreibers oder nach Zuordnung zur Schweiz bzw. zum BAFU als zuständige Behörde gemäss Anhang 14 einen Antrag zur Eröffnung eines Kontos im Emissionshandelsregister stellen. Der Antrag muss das eindeutige Luftfahrzeugkennzeichen jedes vom Antragsteller betriebenen Luftfahrzeugs enthalten, das unter das EHS der Schweiz oder das EHS der EU fällt.

Art. 59 Zustellungsdomizil, Sitz oder Wohnsitz

Absatz 1 erfährt redaktionelle Änderungen.

Neu müssen gemäss Absatz 2 alle Auktionsbevollmächtigten und Gebotsvalidierenden ein Zustellungsdomizil in der Schweiz oder im EWR bezeichnen. Das Zustellungsdomizil ist insbesondere für den Versand des Emissionshandelsregister-Passworts notwendig.

Sämtliche Kontoinhaber von Betreiber- oder Personenkonten müssen neu über ein offenes Bankkonto in der Schweiz oder im EWR sowie einen Sitz (Abs. 3 für Unternehmen) oder Wohnsitz (Abs. 4 für Personen) in der Schweiz oder im EWR verfügen. Diese Bestimmung vollzieht Artikel 28a Absatz 2 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes. Die Einschränkung gilt auch für Kontoinhaber von Personenkonten, die heute ihren Sitz oder Wohnsitz ausserhalb der Schweiz oder des EWR haben. Diese müssen innerhalb einer bestimmten Frist ihren Sitz oder Wohnsitz in die Schweiz oder den EWR verlegen oder ihr Konto schliessen (Art. 142a).

Durch das BAFU gemäss Anhang 14 verwaltete Betreiber von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten ausserhalb der Schweiz und des EWR müssen die Vorgaben aus Absatz 3 und Absatz 4 nicht erfüllen (Abs. 5). Die Begleichung der Rechnung für die ersteigerten Emissionsrechte durch solche Konteninhaber muss jedoch über ein Bankkonto in der Schweiz oder im EWR erfolgen (Art. 49a Abs. 2).

Art. 59a Ablehnung einer Kontoeröffnung

Absatz 1 Buchstabe a wurde sprachlich präzisiert; Buchstabe b wurde gemäss Abkommen mit der EU um die relevanten Straftatbestände ergänzt.

Absatz 2 erfährt keine Änderung. Er ist aufgeführt, damit der Ausdruck «Unternehmen» nicht durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt wird. In Absatz 3 wird die Eröffnung eines Sperrkontos ergänzt für die Betreiber von Luftfahrzeugen.

Art. 62 Registerführung

Das Emissionshandelsregister ist eine elektronische, internetbasierte Applikation und wird vom BAFU geführt. Die Teilnehmer können grundsätzlich jederzeit mit Hilfe des Benutzernamens und des Passwortes sowie der Angabe des smsTAN auf ihr Konto zugreifen und Transaktionen tätigen. Die dafür benötigten technischen und elektronischen Voraussetzungen sind in den allgemeinen Bedingungen des BAFU über das Schweizer Emissionshandelsregister definiert. Für den Vollzug des Abkommens mit der EU sind einige technische Anpassungen vorgesehen. Beispielsweise wird die Transaktionsverzögerung für alle obligatorisch. Für Nutzer ist heute im geschützten Bereich des Schweizer Emissionshandelsregister die komplette Seriennummer sämtlicher Einheitentypen ersichtlich. Im Unionsregister ist die Ansicht historisch bedingt jedoch stark eingeschränkt. Mit der Verknüpfung beider EHS wird neu im Schweizer Emissionshandelsregister die Seriennummer von allen Emissionsrechten analog zur Regelung in der EU (Anhang XIV Teil I Ziff. 5 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013¹³) dargestellt. Seriennummern von Bescheinigungen sowie Emissionsminderungszertifikaten sind im Schweizer Emissionshandelsregister weiterhin ersichtlich.

Absatz 4 bildet eine Vorgabe aus dem Abkommen mit der EU (Anhang I Teil C) ab. Sämtliche aktiven Konten sind mindestens einmal alle drei Jahre durch das BAFU zu überprüfen. Falls die übermittelten Angaben nicht mehr vollständig, aktuell, richtig und exakt sind, werden die betroffenen Kontoinhaber aufgefordert Änderungen zu melden.

Art. 64 Kontosperrung und -schliessung

Das BAFU kann Konten neu auch schliessen, wenn deren Kontoinhaber oder Nutzer seit mindestens einem Jahr gegen die Vorschriften über das Emissionshandelsregister verstossen (Abs. 2 Bst. b) oder wenn die jährlich fälligen Kontoführungsgebühren seit mehr als einem Jahr nicht bezahlt wurden (Abs. 2 Bst. c).

Absatz 3 regelt die Kontoschliessung im Fall eines positiven Kontosaldo. Da nur leere Konten geschlossen werden können, erhält das BAFU die Möglichkeit Kontoinhaber von nach Absatz 2 zu schliessenden Konten aufzufordern, allfällig auf dem betroffenen Konto aufbewahrte Einheiten innerhalb von 40 Arbeitstagen auf ein anderes Konto zu transferieren. Nach Ablauf dieser Frist kann das BAFU die betroffenen Einheiten löschen, um anschliessend das Konto schliessen zu können.

Art. 65 Veröffentlichung von Informationen und Datenschutz

Das BAFU kann die im Schweizer Emissionshandelsregister enthaltenen Daten unter Wahrung des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses elektronisch veröffentlichen. In der EU werden Transaktionsdaten nach 3 Jahren veröffentlicht, inklusive Angaben zu den Kontoinhabern jedoch ohne Angabe von Kontonummern und Einheitentypen. Insbesondere die Kontonummer ist in der EU nicht öffentlich im Gegensatz zur Regelung in der Schweiz. In der Schweiz wurden bisher keine Transaktionsdaten veröffentlicht. Mit der Verknüpfung beider EHS und im Sinne der Transparenz sollen neu Transaktionsdaten

¹³ Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission vom 2. Mai 2013 zur Festlegung eines Unionsregisters gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und den Entscheidungen Nr. 280/2004/EG und Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 920/2010 und (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission, ABl. L 122 vom 3.5.2013, S. 1; zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/1122, ABl. L 177 vom 2.7.2019, S. 3.

analog zur Regelung in der EU (Anhang XIV Teil I Ziff. 4 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013¹⁴) veröffentlicht werden, inklusive der Kontonummer von Kontoinhabern im Schweizer Emissionshandelsregister.

Dieser Artikel beinhaltet eine abschliessende Liste von Daten, die im Emissionshandelsregister hinterlegt sind. Diese Liste wird aktualisiert, um die neuen Bestimmungen der Vorlage abzubilden. Insbesondere wird neu in Buchstabe d^{bis} festgehalten, dass gewisse historische Daten von Luftfahrzeugbetreibern, die vor Inkraftsetzung des Abkommens bereits Pflichten im EHS der EU hatte und mit Inkraftsetzung neu von der Schweiz verwaltet werden, ins Schweizer Register übertragen werden und veröffentlicht werden können. Es handelt sich um Daten mit Bezug zum EHS der EU aus der aktuellen Handelsperiode 2013–2020 (jährliche CO₂-Emissionen, kostenlose Zuteilung, Abgabe von Emissionsrechten), die zurzeit im Unionsregister veröffentlicht sind.

Art. 66–69, 73–74, 74b, 75–76 und 78

Der Begriff «Unternehmen» wird ersetzt durch «Betreiber von Anlagen» mit den notwendigen redaktionellen Anpassungen.

Art. 74a Anrechnung von Bescheinigungen an das Emissionsziel

Der Begriff «Unternehmen» wird ersetzt durch «Gesuchsteller» mit den notwendigen redaktionellen Anpassungen.

Art. 79 Veröffentlichung von Informationen

Der Begriff «Unternehmen» wird ersetzt durch «Betreiber von Anlagen». Buchstabe a wird ergänzt um Betreiber von WKK-Anlagen. Neu wird im Buchstaben h festgehalten, dass Informationen zu getätigten Investitionen von Betreibern von WKK-Anlagen nach Artikel 96a Absatz 2 oder Artikel 98a Absatz 2 durch das BAFU unter Wahrung des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses veröffentlicht werden dürfen.

6. Kapitel, Art. 80–85

Die Artikel 80 bis 85 werden aufgehoben. Fossil-thermische Kraftwerke werden im Rahmen der Verknüpfung des Schweizer EHS mit demjenigen der EU analog zu anderen Anlagen in das EHS einbezogen, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Sie unterliegen keiner Kompensationspflicht mehr.

Art. 91 Erfüllung der Kompensationspflicht

Die Frist in Absatz 1 wird aus vollzugstechnischen Gründen auf den 31. Dezember des Folgejahres verschoben.

Art. 96 Anspruch auf Rückerstattung

Absatz 2 Buchstabe b wird aufgehoben. Betreiber von fossil-thermischen Kraftwerken, die am EHS teilnehmen, fallen neu unter Buchstabe a und sind weiterhin von der CO₂-Abgabe befreit. Die Rückerstattung der CO₂-Abgabe für diese Betreiber ist in Artikel 96b geregelt.

Art. 96a Rückerstattung für Betreiber von WKK-Anlagen mit Verminderungsverpflichtung

Der Begriff «Unternehmen die WKK-Anlagen betreiben» wird ersetzt durch «Betreiber von WKK-Anlagen» mit den notwendigen redaktionellen Anpassungen.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission vom 2. Mai 2013 zur Festlegung eines Unionsregisters gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und den Entscheidungen Nr. 280/2004/EG und Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 920/2010 und (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission, ABl. L 122 vom 3.5.2013, S. 1; zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/1122, ABl. L 177 vom 2.7.2019, S. 3.

Art. 96b *Rückerstattung für Betreiber von fossil-thermischen Kraftwerken*

Den Betreibern fossil-thermischer Kraftwerke, die am EHS teilnehmen, wird die CO₂-Abgabe gemäss Artikel 17 des CO₂-Gesetzes auf Gesuch hin teilweise zurückerstattet. Die Höhe des zurückerstatteten Betrags ist abhängig von der bezahlten CO₂-Abgabe und dem Mindestpreis (Abs. 1).

Zur Abgrenzung fossil-thermischer Kraftwerke zu anderen Anlagen im EHS werden diese in Absatz 2 definiert. Die Definition entspricht weitgehend derjenigen im bisher geltenden CO₂-Gesetz (Art. 22–25) und der bisher geltenden CO₂-Verordnung (Artikel 80–85) bezüglich Kompensationspflicht bei fossil-thermischen Kraftwerken. Demzufolge gelten Anlagen, die aus fossilen Energieträgern entweder nur Strom oder gleichzeitig auch Wärme produzieren als fossil-thermische Kraftwerke, wenn sie eine Gesamtleistung von mindestens 1 MW aufweisen und einen Gesamtwirkungsgrad von weniger als 80 Prozent aufweisen (Bst. b), sowie Strom an Dritte verkaufen (Bst. c). Anlagen mit einem Gesamtwirkungsgrad von weniger als 80 Prozent gelten als primär auf die Produktion von Strom ausgelegt und fallen deshalb unter die Definition eines fossil-thermischen Kraftwerks. Die Einhaltung des Gesamtwirkungsgrads wird wie bisher einmalig festgestellt und später nicht mehr überprüft, sofern keine bedeutenden Änderungen an den Anlagen vorgenommen werden. Bei Industriestandorten, deren Anlagen am EHS teilnehmen, ist davon auszugehen, dass sie einen hohen Bedarf an Prozesswärme haben und deren Anlagen daher primär auf die Produktion von Wärme ausgelegt sind.

Nicht als fossil-thermische Kraftwerke gelten Anlagen, wenn sie am gleichen Standort während weniger als zwei Jahren (beispielsweise auf einer Baustelle oder zu Testzwecken) oder während weniger als 50 Stunden pro Jahr (Notstromanlagen) betrieben werden (Bst. d), wobei der entsprechende Nachweis, glaubhaft vom Betreiber erbracht werden muss. Auch Anlagen, die ausschliesslich für die Forschung, Entwicklung und Prüfung neuer Produkte und Prozesse genutzt werden (Bst. e), sowie Anlagen, deren Hauptzweck die Entsorgung von Siedlungs- oder Sonderabfällen nach Artikel 3 Buchstaben a beziehungsweise c VVEA¹⁵ ist (Bst. f), gelten nicht als fossil-thermische Kraftwerke.

Da die neue Regelung ausschliesslich neue Kraftwerke oder solche, die bisher der Kompensationspflicht unterstanden betrifft, wird in Buchstabe a präzisiert, dass das Kraftwerk neu aufgrund dieser Verordnungsänderung am EHS teilnehmen muss. Dies ist dadurch begründet, dass die Einhaltung des Gesamtwirkungsgrads in Rahmen der Kompensationspflicht einmalig festgestellt und später nicht mehr überprüft wurde. Insofern ist auszuschliessen, dass Anlagen, welche in der Vergangenheit nicht als fossil-thermische Kraftwerke eingestuft wurden, aufgrund einer Neubeurteilung für das letzte Jahr der Verpflichtungsperiode als solche gelten werden.

Die Rückerstattung bei fossil-thermischen Kraftwerken im EHS erfolgt nur soweit, wie die CO₂-Abgabe einen Mindestpreis übersteigt. Der Mindestpreis ist in Artikel 17 des CO₂-Gesetzes als Mittelwert der externen Kosten abzüglich der Auktionskosten der abgegebenen Emissionsrechte definiert. Mit dem Begriff der externen Kosten werden diejenigen Kosten umschrieben, die nicht von den Verursachern bezahlt werden, sondern von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Bei der Beurteilung des Mittelwerts der externen Kosten berücksichtigt das BAFU die aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse (Abs. 3). Ein Bundesgerichtsurteil von 2010 hielt einen Ansatz von 90 Franken für externe Klimakosten für statthaft.¹⁶ Da die externen Kosten mit den Jahren wegen zunehmender Schäden tendenziell steigen, sind die neusten Erkenntnisse zu berücksichtigen. Die aktuellste Studie des ARE beziffert die externen Kosten pro Tonne CO₂ auf 121,50 Franken für das Jahr 2015.¹⁷ Bei einer CO₂-Abgabe von 96 Franken und externen Kosten von 121,50 Franken pro Tonne CO₂ wäre bei einem Preis für Emissionsrechte von 10 Franken pro Tonne CO₂ der Mindestpreis bei 111,50 Franken; für diesen Fall würde die CO₂-Abgabe nicht zurückerstattet (der Betreiber bezahlt 96 + 10 = 106 Franken pro Tonne CO₂). Bei einem Preis für Emissionsrechte von 30 Franken pro Tonne CO₂ wäre der Mindestpreis bei 91,50 Franken; für diesen Fall würden 4,50 Franken der bezahlten CO₂-Abgabe zurückerstattet (der

¹⁵ SR 814.600

¹⁶ BGE 136 II 337 E. 6.3 S. 355

¹⁷ Bundesamt für Raumentwicklung (2018): *Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2015.*

Betreiber bezahlt $96 + 30 - 4.50 = 121.50$ Franken pro Tonne CO₂, d.h. die angesetzten externen Kosten).

Betreiber von fossil-thermischen Kraftwerken nach Artikel 96b reichen das Rückerstattungsgesuch beim BAFU bis zum 30. Juni des Folgejahres ein. Wird die Frist nicht eingehalten, ist der Anspruch auf Rückerstattung verwirkt. Steht das fossil-thermische Kraftwerk auf dem Standort einer Anlage im EHS, so ist ein separates Rückerstattungsgesuch für die im Kraftwerk verbrauchten fossilen Brennstoffe einzureichen. Da Emissionsrechte nicht nur an Auktionen ersteigert, sondern auch von Händlern oder anderen EHS-Teilnehmern gekauft werden können, sind die Preise für den Kauf der abgegebenen Emissionsrechte jedem Rückerstattungsgesuch beizulegen. Das BAFU leitet nach erfolgter Prüfung der Angaben das Rückerstattungsgesuch an die Eidgenössische Zollverwaltung weiter, welche die Rückerstattung vornimmt (Abs. 4). Bei monatlichen Rückerstattungsgesuchen und Rückerstattungsgesuchen vor der jährlichen Abgabe der entsprechenden Emissionsrechte wird nach gleichem Verfahren vorgegangen. Sollte sich im Nachgang herausstellen, dass andere Emissionsrechte oder Emissionsminderungszertifikate abgegeben wurden, so ist er entsprechende ausbezahlte Rückerstattungsbetrag zurückzubezahlen.

Liefert der Betreiber keine belegbaren Angaben zu den bezahlten Preisen der abgegebenen Emissionsrechte, so schätzt das BAFU diese aufgrund der Herkunft der Emissionsrechte und publizierten Sekundärmarktpreisen, insbesondere auch der Zuschlagspreise aktuellster Versteigerungen. Dabei wird jeweils ein Tiefstpreis angenommen (Abs. 5). Abgegebene Emissionsminderungszertifikate werden nicht berücksichtigt.

Art. 98a, 98b, 98c und 104 Abs. 2 Bst. a

Der Begriff «Unternehmen» wird ersetzt durch «Betreiber von Anlagen» mit den notwendigen redaktionellen Anpassungen.

Art. 104 Globalbeitragsberechtigung

In Absatz 2 Buchstabe a werden der bisherige Unternehmensbegriff durch den Anlagenbegriff ersetzt und die nötigen grammatikalischen Anpassungen vorgenommen.

Art. 117 Vollzug

Der Technologiefonds verrechnet für die Gesuchsanmeldung 1 000 Franken; die Vertragsabschlussgebühr beträgt 2 000 Franken. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich der Arbeitsaufwand für die Behandlung eines Gesuchs im Voraus nicht zuverlässig abschätzen lässt. Die neue Präzisierung in Artikel 117 setzt die entsprechende Empfehlung der EFK um. Zudem werden die Pauschalgebühren von total 3 000 Franken für die Gesuchsanmeldung und den Vertragsabschluss neu in den Anhang der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Umwelt vom 3. Juni 2005¹⁸ aufgenommen. Die Gebühr, die während der Laufzeit der Bürgschaft anfällt, wird beibehalten (jährlich höchstens 0,9 Prozent der Bürgschaftssumme).

Art. 130 Vollzugsbehörden

Absatz 1 wird neu ergänzt durch den Verweis auf Anhang 14, der den Vollzug der Luftfahrt im EHS regelt. Zusätzlich wird in Absatz 7 neu festgehalten, dass das BAZL das BAFU unterstützt beim Vollzug der Bestimmungen im Zusammenhang mit Betreibern von Luftfahrzeugen.

Art. 131 Treibhausgasinventar

Die Kompensationspflicht fossil-thermischer Anlagen wurde im CO₂-Gesetz aufgehoben. Die Regelung, dass die dabei entstehenden CO₂-Emissionen bei der Prüfung der Erreichung des Reduktionsziels nicht berücksichtigt werden, wird daher ersetzt (Abs. 2) durch eine Bestimmung, die in Umsetzung von Artikel 3 Absatz 3^{bis} des teilrevidierten CO₂-Gesetzes die Anrechenbarkeit von europäischen Emissions-

¹⁸ SR 814.014

rechten an das inländische Emissionsverminderungsziel der Schweiz regelt. Die neue Bestimmung orientiert sich an einem Bericht des BAFU zuhanden der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK-N.¹⁹ Europäische Emissionsrechte, die Schweizer Anlagebetreiber abgeben, werden nur berücksichtigt, wenn die Emissionen aller Schweizer Anlagen im EHS die Gesamtmenge an Schweizer Emissionsrechten übertreffen (Bst. a) und *gleichzeitig* das Reduktionsziel gemäss CO₂-Gesetz ansonsten nicht erreicht wird (Bst. b). Es kann nicht rückverfolgt werden, wann genau die allfällig berücksichtigten europäischen Emissionsrechte erzeugt wurden, da in ihrer Seriennummer einzig ersichtlich ist, in welcher Handelsperiode sie erzeugt wurden (aktuell 2013–2020). Dies gilt analog für Schweizer Emissionsrechte und ist die Konsequenz des Budgetansatzes in den beiden EHS. Entsprechend ist für die Zielerreichung unerheblich, wann die Emissionsrechte erzeugt wurden, die zur Deckung der Emissionen im Jahr 2020 genutzt werden.

Absatz 3 regelt den Umfang der anrechenbaren Menge an europäischen Emissionsrechten. Sofern die genannten Voraussetzungen in Absatz 2 erfüllt sind, werden diejenigen europäischen Emissionsrechte an das Reduktionsziel angerechnet, die zur Deckung von Emissionen *über* den in Absatz 2 definierten Mengen liegen. Da Betreiber von Anlagen in der Schweiz ihre Emissionen wie bisher in beschränktem Umfang auch mit ausländischen Emissionsminderungszertifikaten decken können, sind diese abgegebenen Zertifikate von den genannten Mehremissionen abzuziehen. Emissionen aus nicht-EHS Sektoren können nicht aufgrund dieser Regelung mit europäischen Emissionsrechten kompensiert werden, und die Regelung kann auch nicht zu einer «Übererfüllung» des Gesamtziels führen. Eine allfällige Anrechnung europäischer Emissionsrechte muss das BAFU in seiner Berichterstattung zur Erfüllung des Inlandziels separat ausweisen. Würden im nach Absatz 2 beschriebenen Fall die europäischen Emissionsrechte für Emissionen, die über das Schweizer «Cap» hinausgehen, bei der Beurteilung der Inlandzielerreichung nicht berücksichtigt, so müssten diese Mehremissionen des EHS-Sektors durch zusätzliche Inlandmassnahmen in anderen Sektoren ausgeglichen werden, die über die Massnahmen im aktuellen CO₂-Gesetz hinausgehen müssten.

Absatz 4 definiert die Gesamtmenge an verfügbaren Schweizer Emissionsrechten. Diese beinhaltet einerseits die im Rahmen des «Cap» (maximal verfügbare Menge) ausgestellten Schweizer Emissionsrechte für Anlagen und die aus der Periode 2008–2012 nicht verwendeten und deshalb von den Betreibern von Anlagen in die Periode 2013–2020 übertragenen Emissionsrechte.

Art. 133 Kontrollen und Auskunftspflicht

Aufgrund der neuen Regelungen für Luftfahrzeugbetreiber wurde der Begriff «EHS-Unternehmen» durch «EHS-Teilnehmer» ersetzt. Damit sind auch Betreiber von Luftfahrzeugen Kontrollen und der Auskunftspflicht der Vollzugsbehörden unterstellt. Weiter wurde der Unternehmensbegriff, wo relevant, durch den Anlagenbegriff ersetzt (Abs. 1).

Art. 134 Abs. 1, 3 und 4

In Absatz 1 Buchstabe e wird neu festgehalten, dass das BAZL dem BAFU die nötigen Daten übermittelt, die erforderlich sind für die Prüfung der Teilnahmepflicht von Luftfahrzeugbetreibern am Emissionshandelssystem. Ferner übermittelt es auch die erforderlichen Daten zur Prüfung der Monitoringkonzepte und der Monitoringberichte der Luftfahrzeugbetreiber.

Absatz 3 hält fest, dass das BAFU in Übereinstimmung mit dem Archivierungsgesetz die nicht mehr ständig benötigten Personendaten dem Bundesarchiv zur Aufbewahrung anbietet und die vom Bundesarchiv als nicht archivwürdig beurteilten Daten vernichtet.

Art. 134a Koordination

Der neue Artikel 134a stützt sich auf Artikel 11 des Abkommens mit der EU. Dieser sieht vor, dass die Schweiz und die EU ihre Bemühungen koordinieren, sich also gegenseitig unterstützen, beim Vollzug

¹⁹ *Anrechnung europäischer Emissionsrechte an das Inlandziel der Schweiz*, Bericht des BAFU zuhanden der UREK-N vom 9. Februar 2018. Abrufbar unter www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Rechtliche Grundlagen > Totalrevision CO₂-Gesetz > Berichte an das Parlament.

des Abkommens, bei der Gewährleistung der Integrität der verknüpften CO₂-Märkte sowie bei der Vermeidung der Verlagerung von CO₂-Emissionen und Wettbewerbsverzerrungen. Eine solche Koordinierung soll gemäss Abkommen auch durch die Bereitstellung von Informationen erfolgen. Artikel 134a dieser Vorlage hält diese Vorgaben explizit für das BAFU fest. Zu übermittelnde notwendige Informationen könnten beispielsweise Transaktionsdaten aus dem Schweizer Emissionshandelsregister im Zusammenhang mit einem Verdacht auf kriminelle Aktivitäten sein. Solche Daten würden unter Wahrung des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses übermittelt und wo nötig anonymisiert bzw. gemäss den Vertraulichkeitsstufen nach Artikel 9 des Abkommens mit der EU eingestuft und bearbeitet.

Art. 135 Anpassung der Anhänge

Der neue Absatz c^{ter} ergänzt, dass Anhang 6, welcher die Anlagenkategorien zur obligatorischen Teilnahme am EHS bestimmt, vom UVEK angepasst werden kann, falls vergleichbare internationale Regelungen ändern. Dies insbesondere, falls im verknüpften EHS der EU neue Anlagenkategorien bestimmt oder gelöscht werden.

Gleichermassen ergänzt der neue Absatz f, dass Anhang 14, welcher die Zuordnung der Luftfahrzeugbetreiber zur zuständigen Behörde festlegt, vom UVEK angepasst werden kann, wenn die massgebende Liste der EU sich ändert.

Art. 135a Genehmigung von Beschlüssen untergeordneter Tragweite

Das Abkommen mit der EU (Art. 12–13) sieht für dessen Verwaltung einen Gemischten Ausschuss mit Vertretern der Schweiz und der EU vor. Die Schweizerische Delegation im Gemischten Ausschuss zum Abkommen zur Verknüpfung der EHS setzt sich – wie bei anderen bilateralen Abkommen mit der EU – aus Mitarbeitern der Bundesverwaltung zusammen. Beschlüsse des Gemischten Ausschusses des Abkommens zur Verknüpfung der EHS sind gemäss deren Inhalt und Tragweite vorgängig in eine Vernehmlassung zu geben, damit sich u.a. betroffene Kreise dazu äussern können, und zu genehmigen. Beschlüsse mit weitreichender Tragweite (z.B. solche, die Gesetzesanpassungen nach sich ziehen) sind durch das Parlament zu genehmigen, wohingegen Beschlüsse von beschränkter Tragweite (z.B. solche, die Verordnungsanpassungen nach sich ziehen) durch den Bundesrat genehmigt werden können. Im Rahmen des Abkommens sind durch den Gemischten Ausschuss regelmässig diverse Beschlüsse von beschränkter Tragweite zu fällen, die technisch-administrative Angelegenheiten betreffen und von untergeordneter Tragweite sind (z.B. Anpassung der Anhänge an vorgängig geänderte Rechtsgrundlagen der Parteien, technische Vereinbarungen zum Betrieb der Emissionshandelsregister).

Der Bundesrat kann gemäss Artikel 48a Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997²⁰ den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen an ein Departement delegieren; bei Verträgen von beschränkter Tragweite an eine Gruppe oder ein Bundesamt. Im Einklang mit dieser Bestimmung regelt der neue Artikel 135a die Kompetenzdelegation ans UVEK für die Genehmigung von Beschlüssen des Gemischten Ausschusses mit beschränkter Tragweite, die technisch-administrative Angelegenheiten betreffen und zusätzlich von untergeordneter Tragweite sind (vgl. beispielhafte Auflistung im obigen Absatz). Dies entlastet den Bundesrat und verkürzt das Genehmigungsverfahren für die entsprechenden Beschlüsse. Alle anderen Beschlüsse von beschränkter Tragweite sollen weiterhin durch den Bundesrat oder das Parlament genehmigt werden (z.B. solche, die Verordnungsanpassungen nach sich ziehen) unter Berücksichtigung der üblichen Vernehmlassungsverfahren.

Art. 138 Umwandlung nicht verwendeter Emissionsrechte

In Absatz 1 Buchstaben a und b und Absatz 2 werden die Begriffe «Unternehmen» und «EHS-Unternehmen» entsprechend durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt.

²⁰ SR 172.010

Art. 139 Übertragung nicht verwendeter Emissionsminderungszertifikate aus dem Zeitraum 2008–2012

Die explizite Nennung der Kraftwerksbetreiber in Absatz 1 wird gelöscht, da diese neu unter die Betreiber von Anlagen im EHS fallen, falls die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Weiter wird der Unternehmensbegriff in den Absätzen 1 und 4 entsprechend durch den Anlagenbegriff ersetzt.

Art. 142a Frist zur Meldung eines Sitzes oder Wohnsitzes für Kontoinhaber von Personenkonten

Historisch bedingt existieren im Emissionshandelsregister noch Kontoinhaber von Personenkonten mit Sitz oder Wohnsitz ausserhalb der Schweiz oder des EWR. Solche Kontoinhaber müssen innerhalb von 12 Monaten ab Inkrafttreten der Verordnung einen Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz oder dem EWR bezeichnen. Andernfalls kann das BAFU die betroffenen Konten nach Artikel 64 schliessen.

Art. 145 Rechtskräftig bewilligte Kraftwerke

Der Artikel wird aufgehoben, da Kraftwerke ab einer gewissen Gesamtfeuerungswärmeleistung dem EHS unterliegen.

Anhang 3a Anforderungen an die Berechnung der Emissionsverminderungen und das Monitoringkonzept für Projekte und Programme im Zusammenhang mit Wärmeverbänden

Es werden redaktionelle Korrekturen und Präzisierungen vorgenommen.

Anhang 6 Zur Teilnahme am EHS verpflichtete Betreiber von Anlagen

Der Begriff «Unternehmen» wird durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt, und die Präzisierung «ortsfest» wird gelöscht.

Anhang 8 Berechnung und Anpassung der maximal zur Verfügung stehenden Menge der Emissionsrechte für Betreiber von Anlagen im EHS

Zur Abgrenzung zum Luftverkehr wird die Überschrift mit «Betreiber von Anlagen» präzisiert. In Ziffer 1 wird der Begriff «EHS-Unternehmen» durch «Betreiber von Anlagen» ersetzt und die Präzisierung «ortsfest» gelöscht.

Ziffer 2 wird aufgehoben, da fossil thermische Kraftwerke neu ebenfalls am EHS teilnehmen, falls die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Somit fallen auch diese unter die maximal zu Verfügung stehenden Menge der Emissionsrechte gemäss Ziffer 1. Die neue Regelung in Artikel 18 Absatz 2 des teilrevidierten CO₂-Gesetzes sieht eine Anpassung der Menge der verfügbaren Emissionsrechte für Anlagen vor, wenn eine Anlagekategorie ausgenommen oder eine neue einbezogen wird oder wenn sich internationale Regelungen ändern. Die Menge der verfügbaren Emissionsrechte für Anlagen wird in diesem Fall gemäss Ziffer 1 berechnet und ab dem entsprechenden Jahr angepasst.

Anhang 9 Berechnung der kostenlos zugeteilten Emissionsrechte für Betreiber von Anlagen im EHS

Zur Abgrenzung zum Luftverkehr wird die Überschrift mit «Betreiber von Anlagen» präzisiert. Die bestehende Regelung in Ziffer 1.5, dass für die Erzeugung von Elektrizität keine Emissionsrechte kostenlos zugeteilt werden, wurde im teilrevidierten CO₂-Gesetz übernommen. Ziffer 1.5 präzisiert deshalb neu die Ausnahme, dass die sinnvolle Verwertung von Restgasen bei der kostenlosen Zuteilung berücksichtigt wird. Dies jedoch nur für die im Vergleich zum Einsatz von Erdgas als Referenzbrennstoff zusätzlichen Emissionen aus der Restgasverwertung.

In Ziffer 3.2 und Ziffer 4.1 wird der Begriff «EHS-Unternehmen» entsprechend durch den Anlagenbegriff ersetzt.

Anhang 13 Zur Teilnahme am EHS verpflichtete Betreiber von Luftfahrzeugen

Im Einklang mit dem Abkommen mit der EU sind Betreiber von Luftfahrzeugen zur Teilnahme am EHS verpflichtet, wenn sie Inlandflüge in der Schweiz (Ziffer 1 Bst. a) oder Flüge von der Schweiz in den EWR durchführen (Ziffer 1 Bst b).

Aus administrativen Gründen und aufgrund ihres geringen Anteils an den gesamten CO₂-Emissionen der Luftfahrt werden gewisse Flüge von der Emissionshandelspflicht ausgenommen (Ziffer 2 Bst. a–i). Flüge von der Schweiz nach einem Flugplatz in einem Gebiet in äusserster Randlage im Sinne des Artikels 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind ebenfalls nicht emissionshandelspflichtig (Ziffer 2 Bst. l). Die Bestimmungen orientieren sich an den Ausnahmen im EHS der EU.

Die in den Buchstaben j und k angegebenen Schwellenwerte können nur angewendet werden, wenn der Betreiber nicht zur Teilnahme am EHS der EU verpflichtet ist (Ziffer 3). Falls der Betreiber im EHS der EU pflichtige Flüge durchführt, besteht die Teilnahmepflicht im EHS der Schweiz für alle Flüge gemäss der Ziffer 1, ausser sie fallen unter die Ausnahmebestimmungen gemäss Ziffer 2 Buchstaben a–i und l.

Für die Bestimmung der Schwellenwerte bezüglich CO₂-Gesamtemissionen und Anzahl an Flügen gemäss Ziffer 2 Buchstaben j und k sind nur diejenigen Flüge zu berücksichtigen, die in den Geltungsbereich gemäss Ziffern 1 und 2 fallen. Überschreiten die Flüge eines Betreibers die Schwellenwerte gemäss Ziffer 2 Buchstabe j oder k, so sind alle Flüge dieses Betreibers emissionshandelspflichtig, ausser sie fallen unter die Ausnahmebestimmungen gemäss Ziffer 2 Buchstaben a–i und l.

Für eine Ausnahme gemäss Buchstabe j ist das Merkmal des kommerziellen bzw. gewerblichen Betriebs an den Betreiber und nicht an die fraglichen Flüge geknüpft. Dies bedeutet insbesondere, dass alle von einem kommerziellen Betreiber durchgeführten, pflichtigen Flüge bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind, ob dieser Betreiber oberhalb oder unterhalb der Schwellenwerte liegt, selbst wenn gewisse Flüge unentgeltlich erbracht wurden.

Die Ausnahme nach Buchstabe l von Flügen von der Schweiz nach EU-Gebieten in äusserster Randlage («outermost regions») orientiert sich an einer temporären Ausnahmebestimmung im EHS der EU (Art. 28a Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2003/87/EG) und gewährleistet im Einklang mit dem Abkommen eine Gleichbehandlung auf Flügen zwischen der Schweiz und diesen Gebieten. Die Gebiete in äusserster Randlage sind zurzeit: Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin (Frankreich); Azoren, Madeira (Portugal); Kanarische Inseln (Spanien).

Flüge eines kommerziellen Luftfahrzeugbetreibers, der in drei aufeinander folgenden Zeiträumen von je vier Monaten weniger als 243 Flüge durchführt, sind von der Emissionshandelspflicht ausgenommen. Die Viermonatszeiträume sind Januar bis April, Mai bis August sowie September bis Dezember. Welchem Viermonatszeitraum ein Flug bei der Entscheidung, ob der Luftverkehrsbetreiber oberhalb oder unterhalb der Freigrenzen liegt, zuzuordnen ist, richtet sich nach der örtlichen Startzeit dieses Fluges (Ziffer 4).

Anhang 14 Zuständige Behörde für EHS-Teilnehmer

Für Betreiber von Anlagen, die am EHS teilnehmen, ist wie bisher das BAFU die zuständige Behörde (Ziff. 1).

Für Betreiber von Luftfahrzeugen regelt das Abkommen mit der EU, welche Luftfahrzeugbetreiber vom BAFU verwaltet werden: Es sind dies diejenigen Betreiber, welche teilnahmepflichtig sind im EHS der Schweiz oder der EU oder in beiden EHS, sofern sie über eine von der Schweiz erteilte gültige Betriebsgenehmigung verfügen. Darunter fallen die gewerblichen Betreiber. Zusätzlich werden vom BAFU diejenigen Betreiber verwaltet, deren CO₂-Emissionen im verknüpften EHS zum grössten Teil der Schweiz zugeordnet werden im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten des EWR; dies können inländische nicht-gewerbliche Betreiber sein oder ausländische Betreiber. Die übrigen Luftfahrzeugbetreiber mit Pflichten im EHS der Schweiz werden von einer zuständigen Behörde im EWR verwaltet (vgl. Ziff. 2.2 und 2.3).

Die zuständige Behörde für Luftfahrzeugbetreiber, die zur Teilnahme am verknüpften EHS der Schweiz und der EU verpflichtet sind, wird von der EU in einer jährlich aktualisierten Liste der zuständigen sog. Verwaltungsstaaten publiziert. Diese Liste umfasst ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Abkommens mit der EU auch die Schweiz als Verwaltungsstaat und die ihr zugeordneten Luftfahrzeugbetreiber. Anhang 14 referenziert in einem statischen Verweis auf diese Liste (Ziff. 2.1). Sie richtet sich nach

der aktuellen Fassung der Verordnung (EG) Nr. 748/2009.²¹ Die Referenz wird gemäss Artikel 135 Buchstabe e^{bis} durch das UVEK angepasst, wenn die Verordnung (EG) Nr. 748/2009 ändert.

Anhang 15 Berechnung der maximal zur Verfügung stehenden Menge an Emissionsrechten und der Menge der kostenlos zuzuteilenden Emissionsrechte für Luftfahrzeuge

In Anhang 15 wird im Einklang mit dem Abkommen mit der EU (Anhang I Teil B) dargelegt, wie die im Jahr 2020 maximal zur Verfügung stehende Menge an Emissionsrechten für Luftfahrzeuge («Luftfahrt-Cap») berechnet wird (Ziffer 2). Ausgangspunkt ist die Summe der von den einzelnen Luftfahrzeugbetreibern für das Jahr 2018 berichteten Tonnenkilometerleistungen. Diese Summe an Tonnenkilometern wird mit dem Benchmark von 0.642 Emissionsrechten pro 1 000 Tonnenkilometer multipliziert. Dieser Benchmark ist in Ziffer 1 genau festgehalten und ist identisch mit dem Benchmark im EHS der EU. Die daraus resultierende Menge an Emissionsrechten entspricht 82 Prozent des «Luftfahrt-Caps». Die auf 100 Prozent hochgerechnete Menge an Emissionsrechten für Luftfahrzeuge entspricht sodann der maximal im Jahr 2020 zur Verfügung stehenden Menge.

Diese Menge der Emissionsrechte wird wie folgt verwendet (Ziff. 3): 82 Prozent werden den Betreibern von Luftfahrzeugen kostenlos zugeteilt, 15 Prozent werden für die Versteigerung zurückbehalten und 3 Prozent werden für neue sowie wachstumsstarke Luftfahrzeugbetreiber zurückbehalten. Weil die Tonnenkilometererhebung im Jahr 2018 stattgefunden hat, sind die erhobenen Daten als Grundlage für die kostenlose Zuteilung ausreichend aktuell. Entsprechend wird diese Reserve im Jahr 2020 nicht benötigt und gemäss einer Vorgabe aus dem Abkommen mit der EU gelöscht (Ziff. 5)..

In Ziffer 4 wird ausgeführt, wie die jedem einzelnen Betreiber von Luftfahrzeugen kostenlos zuzuteilende Menge an Emissionsrechten berechnet wird: Ausgangspunkt ist die pro Luftfahrzeugbetreiber für das Jahr 2018 berichtete Tonnenkilometerleistung. Diese wird mit dem in Ziffer 1 festgehaltenen Benchmark multipliziert und ergibt so die Menge an Emissionsrechten, die dem einzelnen Luftfahrzeugbetreiber kostenlos zugeteilt wird.

Anhang 16 Anforderungen an das Monitoringkonzept

Die bisher in Artikel 51 Absatz 3 definierten Anforderungen an das Monitoringkonzept von Betreibern von Anlagen sind neu in Anhang 16 Ziffer 1 definiert.

Die Anforderungen an das Monitoringkonzept von Luftfahrzeugbetreibern sind in Ziffer 2 aufgelistet. Dazu gehört die Sicherstellung der Vollständigkeit der zu erhebenden Daten und ihrer ausreichenden Genauigkeit. Das Monitoringkonzept muss Luftfahrzeugbetreiber und Luftfahrzeuge eindeutig identifizieren und eine Methodik beschreiben, wie die Luftfahrzeuge sowie die Flüge, welche unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen, vollständig erfasst werden. Zudem muss er eine Beschreibung der Methode zur Bestimmung CO₂-Emissionen enthalten.

Luftfahrzeugbetreiber, welche CO₂-Emissionen von mehr als 25 000 Tonnen pro Jahr verursachen, müssen zudem angeben, wie sie den Treibstoffverbrauch der einzelnen Luftfahrzeuge überwachen. Die dazu zulässigen Methoden zur Messung des Treibstoffverbrauches sind dieselben, welche im EHS der EU zugelassen sind. Zusätzlich müssen sie eine Methodik zur Schliessung von Datenlücken beschreiben. Ferner wird festgehalten, dass bei einer Änderung des Status des Luftfahrzeugbetreibers bezüglich seiner Qualifizierung als Kleinemittent das Monitoringkonzept dem BAFU erneut zur Prüfung vorzulegen ist.

In Ziffer 3 wird die Art der Berechnung der CO₂-Emissionen der betroffenen Flüge im Rahmen des EHS festgehalten. Die CO₂-Emissionen werden anhand der Menge des verbrauchten Treibstoffs bestimmt, welche mit einem für den jeweiligen Treibstoff zu verwendenden Emissionsfaktor multipliziert wird. Die

²¹ Verordnung (EG) Nr. 748/2009 der Kommission vom 5. August 2009 über die Liste der Luftfahrzeugbetreiber, die am oder nach dem 1. Januar 2006 einer Luftverkehrstätigkeit im Sinne von Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG nachgekommen sind, mit Angabe des für die einzelnen Luftfahrzeugbetreiber zuständigen Verwaltungsmitgliedstaats, ABl. L 219 vom 22.8.2009, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2018/336, ABl. L 70 vom 13.3.2018, S. 1.

zu verwendenden Emissionsfaktoren, ausgedrückt in Tonnen CO₂ pro Tonne Treibstoff, [t CO₂/t Treibstoff], sind folgende:

- für Kerosin: Jet A-1 und Jet A: 3,15
- für Jet B: 3,10
- für Flugbenzin (AvGas): 3,10

Die Emissionsfaktoren sind dieselben wie im EHS der EU, um die Kompatibilität der beiden Systeme zu gewährleisten.

Im Einklang mit den Regelungen im EHS der EU können Luftfahrzeugbetreiber unter gewissen Bedingungen die Nutzung von Treibstoffen aus Biomasse anrechnen lassen. Der Anteil des eingesetzten biogenen Treibstoffs wird mit einem Emissionsfaktor von null Tonnen CO₂ pro Tonne Treibstoff bewertet, wenn dieser die Nachhaltigkeitskriterien nach Artikel 17 der europäischen Richtlinie 2009/28/EG²² (Erneuerbare-Energien-Richtlinie) erfüllt. Der entsprechende Nachweis ist durch den Luftfahrzeugbetreiber zu erbringen. Die Anwendung dieser Nachhaltigkeitskriterien aus dem europäischen Recht ermöglicht es den Luftfahrzeugbetreibern, Treibstoffe aus Biomasse im Schweizer EHS und im EHS der EU unter den gleichen Bedingungen anrechnen zu lassen. Bisher wurden im EHS der EU aber – wohl aus wirtschaftlichen Gründen – nur vernachlässigbare Mengen an Biotreibstoffen angerechnet. In der Schweiz werden die gesetzlichen Grundlagen für ökologische und soziale Anforderungen an Treibstoffe aus Biomasse zurzeit überarbeitet. Im Rahmen dieser Überarbeitung wird geprüft werden, inwieweit diese Anforderungen im Schweizer EHS ab 2021 angewendet werden sollen.

Anhang 17 Anforderungen an den Monitoringbericht

Die bisher in Artikel 52 Absatz 1 Buchstaben a–d und Absatz 2 definierten Anforderungen an den Monitoringbericht von Betreibern von Anlagen sind neu in Anhang 17 Ziffer 1 definiert.

Die Mindestanforderungen an den Monitoringbericht von Betreibern von Luftfahrzeugen sind in Ziffer 2 festgehalten. Da die Luftfahrzeugbetreiber im Sinne eines «guichet unique» nur eine Ansprechbehörde haben (das BAFU oder die zuständige ausländische Behörde gemäss Anhang 14), welche die Pflichten dieses Betreibers in *beiden* EHS verwaltet, enthält der Monitoringbericht sowohl die Daten für das Schweizer EHS als auch für dasjenige der EU. Die Mindestanforderungen umfassen die Angaben, die zur Identifizierung des Luftfahrzeugbetreibers sowie der Verifizierungsstelle notwendig sind. Kleinemittenten müssen keine Angaben zur Verifizierungsstelle machen, wenn sie gemäss Artikel 52 Absatz 5 von der Verifizierungspflicht ausgenommen sind. Weitere geforderte Angaben sind eine Begründung für allfällige Abweichungen vom zugrundeliegenden Monitoringkonzept, eine Liste der verwendeten Luftfahrzeuge und die Gesamtzahl der emissionshandelspflichtigen Flüge. Für jeden Treibstofftyp, für den CO₂-Emissionen berechnet werden, sind der Emissionsfaktor und der Treibstoffverbrauch anzugeben. Die Summe aller CO₂-Emissionen der Flüge, für die Daten zu berichten sind, müssen aufgeschlüsselt werden nach Abflug- und Ankunftsstaaten sowie nach Schweizer EHS und EHS der EU. Datenlücken müssen beschrieben und mit Ersatzdaten gefüllt werden, wobei auch die Methode der Schätzung der CO₂-Emissionen via die Ersatzdaten beschrieben werden muss. Für jedes Flugplatzpaar (Abflugort und Landeort) ist zudem die Flugplatz-Bezeichnung gemäss ICAO und die Anzahl Flüge, für die Daten zu erfassen sind, und die damit verbundenen CO₂-Jahresemissionen anzugeben. Gemäss Ziffer 2.2 können Kleinemittenten mit weniger als 243 Flügen in drei aufeinanderfolgenden Viermonatszeiträumen oder Emissionen von weniger als 25 000 Tonnen CO₂ gemäss Artikel 54 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 ihren Treibstoffverbrauch mit einem Instrument für Kleinemittenten gemäss Artikel 54 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 schätzen. Diese Instrumente umfassen Tools von Eurocontrol oder anderen einschlägigen Organisationen, sofern die von der Europäischen Kommission genehmigt wurden. Zurzeit erfüllt nur das Tool von Eurocontrol diese Anforderung.

²² Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/1513, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 1.

Anhang 18 Verifizierung der Monitoringberichte und Anforderungen an die Verifizierungsstelle

Anhang 18 regelt die Pflichten der Luftfahrzeugbetreiber und der Verifizierungsstellen im Zusammenhang mit der Verifizierung der Monitoringberichte. Die Verifizierungsstelle muss gemäss den Regelungen im EHS der EU akkreditiert sein. In der Schweiz besteht dafür bisher kein Akkreditierungsverfahren, Schweizer Unternehmen können sich aber in der EU akkreditieren lassen. Gegenwärtig sind in der EU rund 50 Unternehmen akkreditiert, die mit der Verifizierung der Monitoringberichte beauftragt werden können. Die Verifizierungsstelle stellt unter anderem sicher, dass alle Flüge gemäss dem Geltungsbereich der vorliegenden Verordnung berücksichtigt werden.

4 Auswirkungen auf den Bund, die Kantone, die Volkswirtschaft und die Umwelt

Die Auswirkungen der Verknüpfung wurden bereits in der Botschaft zur Genehmigung des Abkommens und über seine Umsetzung (Änderung des CO₂-Gesetzes) detailliert dargelegt. Die Änderung der CO₂-Verordnung hat keine weitergehenden Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Umwelt.

Die durch das Parlament eingebrachte Teilrückerstattung der CO₂-Abgabe für fossil-thermische Kraftwerke (Art. 17 Abs. 2 teilrevidiertes CO₂-Gesetz) hat zur Folge, dass Betreiber von allfälligen neuen fossil-thermischen Kraftwerken weiterhin mit Mehrkosten im Vergleich zu europäischen Konkurrenten rechnen müssen. Diese Betreiber müssen zukünftig für jede emittierte Tonne CO₂ die CO₂-Abgabe (96 Franken pro Tonne CO₂, Stand Oktober 2019) bezahlen sowie ein Emissionsrecht (rund 25 Euro im EHS der EU, Stand Oktober 2019) erwerben. Nur wenn die Summe dieser Kosten die mittleren externen Kosten ihrer CO₂-Emissionen übersteigt, wird die Differenz zu den externen Kosten zurückerstattet. Ein Bundesgerichtsurteil von 2010 hielt für externe Klimakosten einen Ansatz von 90 Franken pro Tonne CO₂ für statthaft.²³ Die aktuellste Studie des ARE beziffert die externen Kosten pro Tonne CO₂ auf 121,50 Franken für das Jahr 2015.²⁴

²³ BGE 136 II 337 E. 6.3 S. 355

²⁴ Bundesamt für Raumentwicklung (2018): *Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2015.*

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandprodukt
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CO ₂ eq	Kohlenstoffdioxid-Äquivalent (Denominator, um das unterschiedliche Erwärmungspotenzial der verschiedenen Treibhausgase wiederzugeben)
CORSIA	<i>Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation</i> , Kohlenstoffkompensations- und Reduktions-Programm für die internationale Zivilluftfahrt
EHS	Emissionshandelssystem
Eurocontrol	<i>European Organisation for the Safety of Air Navigation</i> , Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (internationale Organisation zur zentralen Koordination der Luftverkehrskontrolle in Europa)
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i> , Internationale Zivilluftfahrtorganisation (Sonderorganisation der Vereinten Nationen)
SARPs	<i>Standards and Recommended Practices</i> , Standards und Empfehlungen (Anhänge zum ICAO Übereinkommen von Chicago ²⁵)

²⁵ SR 0.748.0