



Bern, 16. September 2022

Änderung der CO₂-Verordnung im Bereich der Zweistoffanlagen

Erläuternder Bericht



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundzüge der Vorlage	4
3	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	5
4	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen.....	5
5	Auswirkungen	6
5.1	Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.....	6
5.2	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	6

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Mehr als die Hälfte des Schweizer Gasverbrauchs wird über Deutschland importiert. Sollten im kommenden Winterhalbjahr die gedrosselten russischen Gaslieferungen nicht durch Einsparungen oder alternative Importe kompensiert werden können, wird die deutsche und damit auch die schweizerische Gasversorgung wahrscheinlich stark beeinträchtigt sein. Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich deshalb im Grundsatz darauf verständigt, ab dem 1. August 2022 bis zum 31. März 2023 im Verhältnis zum Durchschnittsverbrauch der letzten fünf Jahre 15 Prozent Gas freiwillig einzusparen.¹

Die Schweiz wäre von einer europäischen und insbesondere von einer deutschen Gasmangellage betroffen. Sie will deshalb solidarisch ihren Beitrag an die Vermeidung einer Gasmangellage leisten, damit die europäischen Gasspeicher bis zum Frühjahr 2023 nicht vollständig entleert werden. Die Schweiz strebt ebenfalls an, durch freiwillige Massnahmen in diesem Winterhalbjahr (von Anfang Oktober 2022 bis Ende März 2023) gegenüber dem Durchschnittsverbrauch der fünf vorhergehenden Jahre 15 Prozent Gas einzusparen.

In den letzten Jahren lag der Anteil von Gas in der Schweiz am Energieverbrauch bei rund 15 Prozent. Bisher produziert die Schweiz praktisch keinen Strom aus Erdgas. Einsparungen müssen bei den Haushalten (ca. 40 Prozent des Gesamtverbrauchs an Gas, v. a. Heizungen), bei der Industrie (ca. 33 Prozent, v. a. Prozesswärme) und bei den Dienstleistungen (ca. 20 Prozent, v. a. Heizungen) erfolgen. Schätzungsweise 20 Prozent wird in sogenannten Zweistoffanlagen verbraucht. Das sind Feuerungen, welche von Gas auf andere Brennstoffe wie Heizöl umgeschaltet werden können. Solche Anlagen sind bei grossen Verbrauchern v. a. der Industrie und bei Wärmeversorgern vorhanden. Während die Industrie ganzjährig Gas konsumiert, ist der Gasverbrauch für die Heizungen stark auf den Winter konzentriert. In dieser Jahreszeit werden rund drei Viertel des Gases verbraucht. Das grösste Einsparpotenzial besteht von Anfang Oktober 2022 bis Ende März 2023 bei der Raumwärme. Ein wesentlicher Teil der Einsparungen soll durch freiwillige Einsparungen bei Haushalten, Industrie, Dienstleistungen und in der Verwaltung in diesem Bereich zustande kommen. Die Einsparungen können beispielsweise durch die Energiesparkkampagne des Bundes oder auch aufgrund der hohen Gaspreise ausgelöst werden.

Weitere Einsparungen sollen durch freiwillige Umschaltungen von Zweistoffanlagen erreicht werden. Hierfür wird der Bund allenfalls eine Empfehlung aussprechen. Zur Überwindung einer schweren Mangellage bei der Erdgasversorgung wäre gestützt auf das Landesversorgungsgesetz² auch die Anordnung der Umschaltung denkbar. Für einen entsprechenden Verordnungsentwurf wurde am 31. August 2022 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Zweistoffanlagen werden in Industrie und Gewerbe sowohl für die Bereitstellung von Gebäudewärme wie auch für Prozessenergie betrieben.

¹ Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates vom 5. August 2022 über koordinierte Massnahmen zur Senkung der Gasnachfrage

² SR 531

Im Normalfall dient bei diesen Anlagen Gas als Brennstoff, sie können jedoch auf Heizöl wechseln. Mit der Umschaltung kann schnell eine nennenswerte Menge an Gas eingespart werden.

Mit der Umschaltung von Gas auf z.B. Heizöl ist jedoch eine Zunahme der CO₂-Emissionen der Anlagen verbunden. Bei einigen Betreibern von Anlagen mit Verminderungsverpflichtungen kann dies zur Nichteinhaltung ihrer Emissions- resp. Massnahmenziele und infolgedessen zu Sanktionszahlungen führen. Die auf einem durch die Behörden empfohlenen oder verordneten Wechsel des Energieträgers begründeten Nachteile für Betreiber von Anlagen mit Verminderungsverpflichtungen gilt es mit der vorliegenden Teilrevision der CO₂-Verordnung vom 30. November 2012³ zu verhindern. Zudem soll die unsichere Versorgungslage bei der Anpassung der Verminderungsverpflichtungen aufgrund von Minderemissionen berücksichtigt werden.

2 Grundzüge der Vorlage

Infolge der unsicheren Versorgungslage könnte bei vielen Anlagebetreibern mit Verminderungsverpflichtungen der Fall auftreten, dass sie den Reduktionspfad für die Jahre 2022 und 2023 unterschreiten und Minderemissionen ausweisen. Eine Anpassung der Verminderungsverpflichtung, die gemäss Artikel 73 der CO₂-Verordnung bei einem Rückgang der CO₂-Emissionen eintreten würde, wäre jedoch mit hohem administrativen Aufwand verbunden. Hinzu kommt, dass sich die Situation der Anlagebetreiber auch bald wieder ändern könnte, so dass das gegen unten angepasste Ziel im Jahr 2024 bereits überholt wäre. Aus diesem Grund soll stattdessen die in der Corona-Pandemie eingeführte Entlastungsmassnahme beim Änderungswesen der Verminderungsverpflichtungen bis zum Jahr 2024 weitergeführt werden. Einzig beim Anschluss an die Fernwärme oder bei einer Schliessung von Anlagen werden das Emissionsziel sowie das Massnahmenziel angepasst oder *pro rata temporis* abgeschlossen. Betreiber von Anlagen, die ihren Reduktionspfad überschreiten, sind von dieser Bestimmung nicht betroffen.

Betreiber von Anlagen mit Verminderungsverpflichtung, die in den Jahren 2022 bis zum Ende der Verpflichtungsperiode 2024 infolge eines durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) empfohlenen oder durch den Bundesrat verordneten Wechsels des Energieträgers (bspw. von Erdgas auf Heizöl) mehr CO₂ ausstossen, können beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein Gesuch einreichen, damit diese Mehremissionen für die Dauer der Empfehlung bzw. Anordnung bei der Beurteilung der Einhaltung der Emissions- resp. Massnahmenziele nicht berücksichtigt werden. Diese Nichtberücksichtigung verhindert, dass Betreiber von Anlagen in Folge eines verordneten oder empfohlenen Energieträgerwechsels ihre Verminderungsverpflichtung nicht erfüllen und sanktioniert werden. Das Einreichen eines Gesuchs vonseiten der Anlagebetreiber ist nötig, da dem BAFU nicht bekannt ist, welche Anlagen über Zweistoffbrenner verfügen. Allfällige Geheimhaltungsinteressen werden bei der Bearbeitung der Gesuche berücksichtigt.

³ SR 641.711

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die vorgeschlagene Verordnung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich mit dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen⁴ und dem Übereinkommen von Paris⁵, kompatibel.

4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 146s Anpassung des Emissions- und des Massnahmenziels in den Jahren 2022 bis 2024

Artikel 146s beendet die in der Corona-Krise eingeführte Entlastungsmassnahme für Betreiber von Anlagen mit Minderemissionen gemäss Artikel 146j Absatz 2. Infolge der unsichereren Versorgungslage soll diese Massnahme jedoch mit einer neuen Übergangsbestimmung in Artikel 146u bis 2024 weitergeführt werden. Artikel 146s wird stattdessen aufgehoben.

Art. 146u Anpassung des Emissions- und des Massnahmenziels bis 2024 in den Jahren 2022 bis 2024

Infolge der im Krieg in der Ukraine begründeten unsicheren Versorgungslage könnte bei vielen Anlagebetreibern der Fall auftreten, dass sie den Reduktionspfad für die Jahre 2022 und 2023 unterschreiten und Minderemissionen ausweisen. Eine Anpassung der Verminderungsverpflichtung, die gemäss Artikel 73 bei einem Rückgang der CO₂-Emissionen eintreten würde, wäre jedoch mit hohem administrativen Aufwand verbunden. Hinzu kommt, dass sich die Situation der Anlagebetreiber auch bald wieder ändern könnte, so dass das gegen unten angepasste Ziel im Jahr 2024 bereits überholt wäre. Aus diesem Grund soll mit dieser Übergangsbestimmung die Regel, dass eine Unterschreitung um dreimal 10 Prozent oder einmal 30 Prozent eine Anpassung der Verminderungsverpflichtung auslöst, bis zum Ende der Verpflichtungsperiode im Jahr 2024 ausgesetzt werden. Einzig beim Anschluss an die Fernwärme oder bei einer Schliessung von Anlagen werden das Emissionsziel sowie das Massnahmenziel angepasst oder *pro rata temporis* abgeschlossen. Betreiber von Anlagen, die ihren Reduktionspfad überschreiten, sind von dieser Bestimmung nicht betroffen.

Art. 146v Nichtberücksichtigung von CO₂-Emissionen bei Wechsel des Energieträgers

Betreiber von Anlagen, die in den Jahren 2022 bis zum Ende der Verpflichtungsperiode 2024 infolge eines vom WBF und UVEK empfohlenen oder vom Bundesrat verordneten Wechsels des Energieträgers (bspw. von Erdgas auf Heizöl) mehr CO₂ ausstossen, können beim BAFU ein Gesuch einreichen, damit diese Mehremissionen bei der Beurteilung, ob das Emissionsziel eingehalten wird, für die Dauer der Empfehlung oder Anordnung nicht berücksichtigt werden. Für Betreiber mit einem Massnahmenziel ist dies dann relevant, wenn ein Energieträgerwechsel von Heizöl auf Erdgas

⁴ SR 0.814.011.268

⁵ SR 0.814.012

als Massnahme zur Zieleinhaltung beiträgt. Diese Nichtberücksichtigung verhindert, dass Betreiber von Anlagen in Folge eines empfohlenen oder verordneten Energieträgerwechsels ihre Verminderungsverpflichtung nicht erfüllen und sanktioniert werden (Abs. 1).

Da dem BAFU die Anlagen mit Zweistoffbrennern nicht bekannt sind, muss der Betreiber aktiv werden und ein Gesuch einreichen. Das BAFU stellt ein Gesuchformular zur Verfügung, das jährlich bis zum 31. Mai des Folgejahres einzureichen ist (Abs. 2). Im Gesuch gibt der Betreiber an, welcher Energieträger aufgrund des Wechsels neu in welchen Mengen eingesetzt wird (Bst. a). Er legt auch dar, welcher Energieträger in welcher Menge damit ersetzt wurde (Bst. b) sowie die durch den Energieträgerwechsel zusätzlich verursachten CO₂-Emissionen (Bst. c). Die Mehremissionen können nur über die Dauer des behördlich empfohlenen oder verordneten Wechsels des Energieträgers ausgeklammert werden, weshalb der Betreiber entsprechend informieren muss (Bst. d). Die im Gesuch ausgewiesenen Mehremissionen rechnet das BAFU im Hinblick auf die Erfüllung des Emissionsziels oder des Massnahmenziels nicht an. Sie haben somit keine Sanktion zur Folge. Damit die veröffentlichten Daten zur Erfüllung der Verminderungsverpflichtungen für Dritte nachvollziehbar sind, publiziert das BAFU diese Mehremissionen (Abs. 3).

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Änderungen der Bestimmung bezüglich der Anpassung der Emissions- resp. Massnahmenziele bei Unterschreitung des Zielpfades führt zu keinem zusätzlichen Aufwand für die Verwaltung. Zur Nichtberücksichtigung der Mehremissionen aufgrund eines durch die Behörden empfohlenen oder verordneten Wechsels der Energieträger muss ein Gesuch eingereicht werden. Dies führt zu einem geringen Mehraufwand für die Verwaltung. Dieser kann mit den bestehenden Ressourcen gedeckt werden.

Die Nichtberücksichtigung der Mehremissionen aus der Verbrennung von Heizöl im Zusammenhang mit der Verminderungsverpflichtung hat in der Regel nur einen geringfügigen Einfluss auf die freiwilligen Zielvereinbarungen, die Zielvereinbarungen zur Umsetzung des kantonalen Grossverbrauchermodells oder die Zielvereinbarungen für die Rückerstattung des Netzzuschlags. Durch die Umstellung auf Heizöl kann sich die Wirkung der energetischen Verbesserungsmassnahmen, z.B. infolge eines unterschiedlichen Wirkungsgrades der Brenner, geringfügig verändern. Die Vorlage hat in der Regel entsprechend keine nennenswerten Auswirkungen auf die Kantone.

5.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die neue Bestimmung erlaubt die wirtschaftlichen Folgen des behördlich empfohlenen oder verordneten Wechsels des Energieträgers für die Betreiber von Anlagen mit Verminderungsverpflichtung abzufedern. Dies da allfällige darin begründete Sanktionszahlungen aufgrund verfehlter Emissions- resp. Massnahmenziele verhindert werden. Wie

viele Anlagen von der vorgeschlagenen Bestimmung betroffen sind, kann nicht abgeschätzt werden, da der Bund heute keinen Überblick über die Umschaltung der Zweistoffanlagen hat. Im Rahmen der sich im Aufbau befindenden Kriseninterventionsorganisation Gas (KIO) ist jedoch vorgesehen, die Anlagen einzeln zu erfassen. Dies soll es auch erlauben, eine Aussage darüber zu machen, wie viele Anlagen mit welchem Verbrauch zum gegebenen Zeitpunkt umgeschaltet sind. Anlagen mit Verminderungsverpflichtungen, die von der neuen Bestimmung zur Nichtanrechnung von Mehremissionen Gebrauch machen wollen, müssen neben dem ordentlichen Monitoringbericht die Mehremissionen im entsprechenden Gesuch ausweisen. Dies führt zu einem überschaubaren Mehraufwand für diese Unternehmen.

Mit einem durch die Behörden empfohlenen oder verordneten Wechsel von Erdgas auf Heizöl ist eine Zunahme der Emissionen dieser Anlagen verbunden. Aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der betroffenen Anlagen mit Verminderungsverpflichtung können die Mehremissionen nicht quantifiziert werden. Sie dürften für den Fall einer Anordnung höher sein als bei einer Empfehlung. Die Mehremissionen gehen zu Lasten der Erreichung des Ziels, die Treibhausgasemissionen bis 2024 jährlich um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 bzw. 0,8 Mio. Tonnen CO₂eq zu vermindern.

Im Gegensatz zu Betreibern von Anlagen mit einer Verminderungsverpflichtung können Betreiber von Anlagen im Emissionshandelssystem (EHS) Emissionsrechte im Schweizer und EU-Markt kaufen und diese uneingeschränkt zur Deckung von allfälligen Mehremissionen einsetzen. Somit besteht bei den EHS-Teilnehmern in dieser Hinsicht keine Sanktionsgefahr. Es ist davon auszugehen, dass die CO₂-Mehrkosten durch den Zukauf von Emissionsrechten aufgrund einer verordneten Umstellung von Erdgas auf Heizöl im Vergleich zu den gesamten erwarteten Energiekostenerhöhungen wohl nicht massgebend sein werden. Zudem besteht seit dem Jahr 2020 eine Verknüpfung des Schweizer EHS mit demjenigen der EU. Massnahmen für Betreiber von Anlagen im EHS können aufgrund des Äquivalenzprinzips nur in Übereinstimmung mit dem europäischen EHS eingeführt werden. Dies ist zum heutigen Zeitpunkt nicht vorgesehen.