



09.02.2018

Anrechnung europäischer Emissionsrechte an das Inlandziel der Schweiz

Bericht zuhanden der UREK-N

1 Grundzüge des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (EHS)

Kernstück des Abkommens mit der EU zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (EHS) ist die gegenseitige Anerkennung von schweizerischen und europäischen Emissionsrechten. Daraus folgt, dass die Schweizer EHS-Unternehmen ihre Emissionen sowohl mit europäischen als auch mit schweizerischen Emissionsrechten decken können; das gleiche gilt für EHS-Unternehmen in der EU (Binnenmarktlogik). Europäische und schweizerische Emissionsrechte sind somit gleichwertig und frei austauschbar.

2 Herleitung der Massnahmenwirkung im EHS und im Inland allgemein

Die im Erlassentwurf vorgeschlagenen Massnahmen verringern die Treibhausgasemissionen zusätzlich zur Referenzentwicklung um 6,6 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂eq¹) im Jahr 2030 (siehe Ziffer 3.1.2 der Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes). Dazu trägt das EHS 1,0 Mio. Tonnen CO₂eq bei. Diese Reduktion im EHS entsteht, da das Schweizer Cap (maximal zur Verfügung stehende Anzahl von Emissionsrechten) auf 3,6 Mio. Tonnen CO₂eq im Jahr 2030 abgesenkt werden soll (ab 2021 minus 2,2 Prozent pro Jahr).

Gesamthaft sinken die inländischen Treibhausgasemissionen bei Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen bis im Jahr 2030 auf gut 35 Mio. Tonnen CO₂eq, was einer Reduktion um rund 35 Prozent gegenüber 1990 entspricht. Als Richtwert ist eine Inlandreduktion von minus 30 Prozent gegenüber 1990 vorgesehen. Der Vorschlag des Bundesrates enthält somit eine Reserve von rund 5 Prozent oder 2,7 Mio. Tonnen CO₂eq.

3 Folgerung aus der Verknüpfung der EHS für die Reduktionsleistung im Inland

In einem nicht verknüpften EHS werden die Emissionen der Schweizer Unternehmen in der Summe unter dem Cap bleiben, da nur diese begrenzte Menge an Emissionsrechten für die Deckung der Emissionen zur Verfügung steht. Deshalb spricht man auch von einem Mengensteuerungssystem.

In einem verknüpften EHS ist aber nicht mehr das einzelne Cap bindend, sondern die beiden Caps der Schweiz und der EU zusammen. Die Verknüpfung erlaubt daher den Schweizer EHS-Unternehmen, in der Summe mehr auszustossen, als das Schweizer Cap zuliesse, solange sie diese Mehremissionen mit europäischen Emissionsrechten decken.

Der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a des Erlassentwurfs europäische Emissionsrechte bei der Beurteilung des Inlandziels berücksichtigen. Dabei können drei Fälle auftreten:

- (1) Die Emissionen der Schweizer EHS-Unternehmen liegen unter dem Cap (tiefer als 3,6 Mio. Tonnen CO₂eq im Jahr 2030);

¹ Kohlenstoffdioxid-Äquivalent (Einheit, welche das unterschiedliche Erwärmungspotenzial der verschiedenen Treibhausgase berücksichtigt).

- (2) Die Emissionen der Schweizer EHS-Unternehmen liegen über dem Cap, aber nicht so stark, als dass die Reserve von 5 Prozent (2,7 Mio. Tonnen CO₂eq) beim Inlandziel nicht ausreichen würde.
- (3) Die Emissionen der Schweizer EHS-Unternehmen liegen über dem Cap, und die Reserve von 5 Prozent (2,7 Mio. Tonnen CO₂eq) beim Inlandziel reicht nicht aus.

Im ersten und im zweiten Fall muss der Bundesrat bei der Beurteilung der Zielerreichung im Inland keine europäischen Emissionsrechte berücksichtigen. Ausserdem spielt es für die Zielerreichung im Inland keine Rolle, ob die EHS-Unternehmen ihre Emissionen mit europäischen oder schweizerischen Emissionsrechten decken.

Im dritten Fall kann der Bundesrat bei der Beurteilung der Zielerreichung im Inland die europäischen Emissionsrechte berücksichtigen, welche Schweizer EHS-Unternehmen für Emissionen über dem Schweizer Cap abgeben. Wichtig ist, dass die beiden Caps der Schweiz und der EU zusammen nicht überschritten werden. Die europäischen Emissionsrechte, die Schweizer EHS-Unternehmen abgeben, entsprechen somit realen Emissionsreduktionen bei europäischen EHS-Unternehmen. Das Abkommen mit der EU stellt dies sicher.

Emissionsrechte – egal ob europäische oder schweizerische – dürfen ausschliesslich innerhalb des EHS verwendet werden. Es ist nicht möglich, dass mit der Abgabe von Emissionsrechten die Ziele im Gebäude- oder im Verkehrsbereich erreicht werden können.

Der Vorschlag des Bundesrates stellt somit sicher, dass mit der Verknüpfung der EHS das Inlandziel erreicht wird. Er lässt es aber zu, dass ein kleiner Teil der erforderlichen Emissionsverminderung über europäische Emissionsrechte und somit über Minderemissionen erfüllt wird, die nicht ausschliesslich in der Schweiz realisiert werden.

4 Fazit und Würdigung der Binnenmarktlogik

Das Ziel eines EHS ist es, eine im Voraus bestimmte Emissionsreduktion zu garantieren (Mengensteuerungssystem). Sie kann dort stattfinden, wo sie kostengünstigster realisiert werden kann. Hat das EHS-Unternehmen A die Möglichkeit, die Emissionen für 20 Franken pro Tonnen CO₂ zu vermindern, das EHS-Unternehmen B müsste aber 100 Franken dafür bezahlen, so ist es ökonomisch sinnvoll, die Emissionen zuerst beim EHS-Unternehmen A zu senken. Das EHS-Unternehmen B finanziert diese Reduktion mit, indem es von Unternehmen A nicht mehr benötigte Emissionsrechte zukaufte.

Mit der Verknüpfung von Emissionshandelssystemen wird diese Logik nicht durchbrochen. Wenn die Emissionsreduktionen bei den europäischen EHS-Unternehmen günstiger sind als in der Schweiz, so macht es ökonomisch Sinn, dass die Reduktion zuerst in der EU stattfindet. Dementsprechend würden in diesem Fall die Schweizer EHS-Unternehmen eher europäische Emissionsrechte zukaufen, und mit teureren Massnahmen in der Schweiz zuwarten. Wichtig ist aber, dass die Summe der beiden Caps der verknüpften Emissionshandelssysteme eingehalten und über die Zeit abgesenkt wird. Beides ist bei einer Verknüpfung mit der EU garantiert.

Würden im obigen Fall (3) die europäischen Emissionsrechte für Emissionen, die über das Schweizer Cap hinausgehen, bei der Beurteilung der Inlandzielerreichung nicht berücksichtigt, so müssten diese Mehremissionen der EHS-Unternehmen durch zusätzliche Inlandmassnahmen in anderen Sektoren ausgeglichen werden, die über den Vorschlag des Bundesrates hinausgehen. Dies ist methodisch anspruchsvoll, weil sich die Berechnung der zu kompensierenden Mehremissionen aus dem EHS auf Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung bis 2030 stützen müsste.