



09.08.2018

Optionale Einbindung des Luftverkehrs ins EHS (opt-in)

Bericht zu Händen der UREK-N

1 Ausgangslage

Die UREK-N beauftragte am 18. Juni 2018 die Verwaltung, einen Vorschlag auszuarbeiten, um den Luftverkehr optional ins Emissionshandelssystem (EHS) einzubinden (opt-in-Prinzip). Die Möglichkeit einer Teilnahme des Luftverkehrs am EHS soll abhängig gemacht werden von der Implementierung des Luftverkehrsabkommens CORSIA («Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation») zur Reduktion der Treibhausgase der internationalen Luftfahrt.

2 Möglichkeiten für ein «opt-in» ins EHS

2.1 Stationäre Anlagen

Im Schweizer EHS wird ein «opt-in» als individueller Entscheid eines Unternehmens verstanden, auf Gesuch hin freiwillig teilzunehmen. Diese Möglichkeit besteht im Rahmen des geltenden Gesetzes für Unternehmen mit mittleren und hohen Emissionen bzw. einer Gesamtfeuerungsleistung von mehr als 10 MW. Sie können sich freiwillig zur Teilnahme am EHS verpflichten und sich so von der CO₂-Abgabe befreien, wenn dies für sie attraktiver ist. Von den aktuell 53 EHS-Teilnehmern nehmen vier mittels «opt-in» freiwillig teil.

Unternehmen bestimmter Kategorien, die Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen betreiben, sind hingegen gemäss geltendem CO₂-Gesetz zur Teilnahme am EHS verpflichtet. Wenn Anlagen einen bestimmten Schwellenwert an Treibhausgasemissionen nicht erreichen (weniger als 25 000 Tonnen CO₂eq pro Jahr in den vergangenen drei Jahren), kann dafür jedoch eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Teilnahme am EHS beantragt werden («opt-out»).

Der Bundesrat will an dieser Grundkonstruktion auch für die nächste EHS-Handelsperiode 2021–2030 festhalten (Pflicht zur Teilnahme mit «opt-out» für bestimmte Anlagen / individuelles «opt-in» unter gewissen Bedingungen). Sie ist kompatibel mit dem Abkommen zur Verknüpfung der EHS der Schweiz und der EU (17.073), das für die betroffenen Schweizer EHS-Teilnehmer gegenüber ihren europäischen Konkurrenten gleich lange Spiesse schaffen soll.

2.2 Luftfahrt

Analog zur EU soll mit der Verknüpfung die Luftfahrt in das Schweizer EHS eingebunden werden. Im EU EHS besteht für Luftfahrzeugbetreiber grundsätzlich eine Teilnahmepflicht; Ausnahmen gelten z.B. für Rettungs- und Militärflüge und für kleine Emittenten. Weil es für den Flugverkehr keine mit der CO₂-Abgabe vergleichbare Regulierung gibt, von der sich die Luftfahrzeugbetreiber befreien könnten, entfällt der Anreiz, freiwillig am EHS teilzunehmen. Ein individuelles, freiwilliges «opt-in» würde daher faktisch zu einem Nicht-Einbezug der Luftfahrt führen.

Vertreter der Luftfahrt hatten im Rahmen der Vernehmlassung zur Klimapolitik nach 2020 unter anderem gefordert, die Luftfahrt erst auf Verordnungsstufe zur Teilnahme am EHS zu verpflichten und dies

nicht, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, auf Gesetzesstufe zu tun.¹ Diese Delegationskompetenz an den Bundesrat könnte die Möglichkeit eröffnen, die Luftfahrt erst unter gewissen Bedingungen dem EHS zu unterstellen (sektorales «opt-in»). Dabei müsste aber auf Gesetzesstufe klar festgelegt werden, unter welchen Bedingungen der Bundesrat die Luftfahrt zur Teilnahme verpflichten kann. Die Bedingungen sind aktuell klar: Gemäss Abkommen mit der EU muss die Luftfahrt als Sektor gleichzeitig mit der Verknüpfung ins Schweizer EHS eingebunden werden, ein «opt-in» Verfahren macht mit dieser Ausgangslage aktuell keinen Sinn.

2.3 Kompatibilität mit dem Abkommen mit der EU zur Verknüpfung der EHS

Weder ein individuelles «opt-in» für Luftfahrzeugbetreiber noch ein sektorales «opt-in», das nicht sofort mit der Verknüpfung aktiviert würde, sind aktuell kompatibel mit dem Abkommen zur Verknüpfung der EHS. Das Abkommen hält in Artikel 6 fest, dass der Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS nach denselben Grundsätzen erfolgt wie im EU EHS, insbesondere hinsichtlich des Geltungsbereichs (Pflicht zur Teilnahme), der Menge der maximal verfügbaren Emissionsrechte und der kostenlosen Zuteilung von Emissionsrechten an Luftfahrzeugbetreiber. Wesentliche Kriterien dazu sind im Anhang I Teil B des Abkommens aufgeführt. Diese Vorgaben stellen die Gleichbehandlung der Teilnehmer sicher. Mit einem individuellen oder sektoralen «opt-in» für die Luftfahrt im Schweizer EHS könnte das unterzeichnete Abkommen nicht ratifiziert werden; eine Verknüpfung der EHS, die die heute am Schweizer EHS teilnehmenden Unternehmen rasch möglichst wünschen, wäre nicht möglich.

Das Abkommen anerkennt aber die Dynamik in der nationalen und internationalen Klimapolitik und deren Einfluss auf die EHS. Explizit für die Luftfahrt hält der Artikel 7 des Abkommens fest, dass der Anhang I Teil B des Abkommens durch den Gemischten Ausschuss zu überprüfen und gegebenen Falles anzupassen ist, wenn sich etwas beim Einbezug der Luftfahrt in das EU EHS ändern sollte. Ein Gemischter Ausschuss mit Vertretern der Schweiz und der EU wird, analog zu anderen Abkommen mit der EU, das Abkommen verwalten und bei Bedarf weiterentwickeln (er kann insbesondere die Anhänge anpassen). Seine Entscheidungen fällt der der Gemischte Ausschuss im gegenseitigen Einvernehmen. Das Abkommen sieht betreffend des Gemischten Ausschusses eine vorläufige Anwendung einzelner Artikel ab Unterzeichnung (23. November 2017) vor.² Dies ist notwendig, um die Umsetzung des Abkommens vorzubereiten (insb. technische Vorbereitungen zur Verknüpfung der Emissionshandelsregister und zum Einbezug der Luftfahrt).

In Bezug auf die Massnahme der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO zur teilweisen Kompensation der CO₂-Emissionen der internationalen Luftfahrt CORSIA ist aktuell noch nicht klar, wie die EU innerhalb ihres EHS damit umgehen wird (insbesondere inwieweit es zu einer Doppelbelastung für Luftfahrzeugbetreiber unter dem EU EHS und CORSIA kommen könnte), da verschiedene Aspekte zu CORSIA noch offen sind. Die Schweiz und die EU sind sich jedoch einig, dass Doppelregulierungen vermieden und dass die administrative Belastung minimiert werden sollen (siehe Ziffer 4).

3 Stand der Arbeiten zur Einführung der ICAO-Massnahme zur teilweisen Kompensation der CO₂-Emissionen der internationalen Zivilluftfahrt (CORSIA)

Die ICAO strebt für die internationale Luftfahrt ab 2020 ein CO₂-neutrales Wachstum an. Im Rahmen von CORSIA sollen die CO₂-Emissionen der internationalen Zivilluftfahrt über dem Durchschnitt von 2019–2020 mit zulässigen Reduktionseinheiten aus dem globalen «CO₂-Markt» kompensiert werden. Die Teilnahme an den Kompensationspflichten unter CORSIA ist für Staaten von 2021–2026 freiwillig und läuft vorerst bis 2035 (72 von 192 ICAO-Mitgliedstaaten inkl. der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten, die ca. 76 Prozent der Luftfahrtaktivitäten verursachen, haben erklärt, ab 2021 freiwillig

¹ Allerdings hat sich das Bundesamt für Justiz bei der Erarbeitung der Vorlage klar gegen eine Einbindung auf Verordnungsstufe ausgesprochen. Weil die Luftfahrt im Gegensatz zu stationären Anlagen ein eigenes Cap und auch eigene Emissionsrecht aufweist, muss sie zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden.

² Die UREK-N hat der vorläufigen Anwendung am 28. August 2017 zugestimmt, die UREK-S am 4. September 2017.

teilnehmen zu wollen)³. Nur Flüge zwischen teilnehmenden Staaten sind abgedeckt, d.h. nur auf diesen Flügen müssen die verursachten CO₂-Emissionen über dem Niveau von 2020 («baseline») kompensiert werden. Um diese «baseline» zu bestimmen, die dem Durchschnitt der CO₂-Emissionen der internationalen Zivilluffahrt der Jahre 2019 und 2020 entspricht, müssen unter CORSIA ab 2019 alle 192 ICAO-Mitgliedstaaten Bericht erstatten über die CO₂-Emissionen der Luftfahrzeugbetreiber, die in ihrem Staat eingetragen sind. Die Abgabe von zulässigen Reduktionseinheiten soll im Dreijahresrhythmus und erstmals im Jahr 2024 für die Jahre 2021–2023 (Pilotphase) erfolgen. Inlandflüge werden von CORSIA nicht erfasst.

CORSIA wird im Rahmen des Übereinkommens von Chicago⁴ eingeführt werden. Die für die Umsetzung nötigen Vorschriften werden in Form von ICAO «Standards and Recommended Practices» (SARPs) abgebildet.⁵ Für die Schweiz sind ICAO-SARPs aufgrund des angewendeten monistischen Prinzips für völkerrechtliche Vereinbarungen direkt und ohne zusätzliche Rechtssetzung anwendbar. Die CORSIA-SARPs wurden Ende Juni 2018 durch den ICAO-Rat verabschiedet. Wichtige Punkte mit Bezug zur Klimawirksamkeit bleiben aber auch nach der Verabschiedung der CORSIA-SARPs offen:

- Die wichtigen CORSIA-Kriterien für zulässige, anrechenbare Reduktionseinheiten sind noch nicht verabschiedet (für November 2018 erwartet).
- Der Entwurf der CORSIA-Kriterien für zulässige Reduktionseinheiten hält als wichtigen Grundsatz fest, dass Reduktionsleistungen nicht doppelt angerechnet werden sollen. Das Klimaübereinkommen von Paris⁶ kann dies aber noch nicht sicherstellen. Der Grund dafür ist, dass die Treibhausgasemissionen der internationalen Luftfahrt (sowie der internationalen Seefahrt) von den Staaten bei der Formulierung und Überprüfung ihrer Reduktionsziele unter dem Übereinkommen von Paris nicht berücksichtigt werden müssen.⁷ Damit keine Doppelanrechnungen passieren, sind weitergehende Regelungen unter dem Übereinkommen von Paris notwendig. Verhandlungsergebnisse dazu, das sog. «Paris Rule Book», werden im Dezember 2018 erwartet.
- Die entworfenen CORSIA-Kriterien für zulässige Reduktionseinheiten sind weitgehend auf den bisherigen CO₂-Markt und seine dominierenden Marktmechanismen wie den «Clean Development Mechanism» CDM unter dem Kyoto-Protokoll⁸ ausgerichtet. Es ist jedoch unklar, wie die globalen CO₂-Märkte nach 2020 aussehen werden. Ab 2021 sinkt für Staaten der Anreiz, Reduktionen zu verkaufen, da ihnen diese dann für ihre Zielerreichung unter dem Übereinkommen von Paris nicht mehr zur Verfügung stehen. Unklar ist auch, ob und wie die bisherigen Marktmechanismen unter dem Kyoto-Protokoll, insbesondere der CDM, in die Zeit nach 2020 transferiert werden und somit zur Nutzung unter CORSIA und allenfalls dem Übereinkommen von Paris zur Verfügung stehen werden.

Vor diesem Hintergrund ist noch nicht bekannt, welche Reduktionseinheiten die ICAO unter CORSIA zulassen wird.

Zudem können ICAO-Mitgliedstaaten gegenüber der ICAO Differenzen ankündigen bei der nationalen Umsetzung der CORSIA-SARPs. Es ist offen, ob Staaten Differenzen anmelden und welche Auswirkungen diese auf die Wirksamkeit von CORSIA haben werden.

³ Bisher war man davon ausgegangen, dass auch China, das einen Spitzenreiter-Anteil von rund 12 Prozent an den intern. Luftfahrtaktivitäten hat, ab 2021 freiwillig an den Kompensationsmassnahmen teilnimmt. China hat aber Ende Juni 2018 erklärt, dass dieser Entscheid noch ausstehe.

⁴ Übereinkommen über die internationale Zivilluffahrt, abgeschlossen in Chicago am 7. Dezember 1944 (SR **0.748.0**), mit 192 Vertragsstaaten

⁵ Neuer Band zum Anhang 16 (*Environmental Protection*) des Übereinkommens von Chicago

⁶ SR **0.814.012**

⁷ Ein Staat könnte also Reduktionen z.B. aus seinem Stromsektor an eine Airline verkaufen und diese Reduktion an sein Ziel unter dem Übereinkommen von Paris anrechnen (die Reduktion ist in seiner Treibhausgasstatistik sichtbar). Zusätzlich würde sich die Airline, deren Emissionen im Reduktionsziel des Landes gemäss Übereinkommen von Paris nicht enthalten ist, die Reduktion unter CORSIA anrechnen. Die Reduktion würde also doppelt angerechnet.

⁸ Mit CDM nach Artikel 12 des Kyoto-Protokolls können mithilfe von Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern handelbare Emissionsverminderungszertifikate erzeugt werden.

4 Zusammenspiel von CORSIA und EU EHS für die Luftfahrt: Schweizer Anliegen und Möglichkeiten für das Schweizer EHS

Wie das EHS und CORSIA in Zukunft zusammenspielen sollen, hat die EU u.a. wegen obiger Unklarheiten noch nicht festgelegt. Die EU hat beschlossen, den Einbezug der Luftfahrt in das EU EHS bis Ende 2023, also bis zum Ende der CORSIA Pilotphase (2021–2023), auf den Luftraum des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu beschränken. Bis dahin werden unter CORSIA noch keine Reduktionseinheiten abgegeben (Abgabe für die Pilotphase im Jahr 2024). Die EHS-Regelung will die EU überprüfen, sobald die relevanten ICAO-Beschlüsse zu CORSIA gefällt wurden. Die EU wird sich bei der Überprüfung an folgenden Leitlinien orientieren:

- Die Reduktionsambition soll für Flüge im EWR erhalten bleiben im Einklang mit dem EU-Reduktionsziel 2030;⁹
- CORSIA wird unterstützt als internationaler Beitrag zum Ziel des Übereinkommens von Paris, die globale Erwärmung deutlich unter 2 Grad zu halten;
- Doppelregulierungen sollen vermieden werden.

Sobald klar ist, wie die EU das Zusammenspiel von EHS und CORSIA regeln will, kann der Gemischte Ausschuss zum Verknüpfungsabkommen allfällige CORSIA-bezogene Änderungen im EU EHS und deren Einfluss auf das Abkommen mit der Schweiz diskutieren. Der Gemischte Ausschuss hat die Kompetenz, Änderungen an den Anhängen vorzunehmen, z.B. hinsichtlich des Geltungsbereichs für die Luftfahrt und deren Pflicht zur Teilnahme am EHS. Es kann aber erst mit Inkrafttreten des Abkommens eine formelle Beschlussfassung durch den Gemischten Ausschuss erfolgen und sich eine bindende Wirkung entfalten. Die vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Änderungsbeschlüsse werden in der Schweiz nach den ordentlichen Zuständigkeiten für Änderungen von völkerrechtlichen Verträgen abhängig von deren Tragweite dem Bundesrat bzw. dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden.

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Luftfahrtbranche, dass eine Doppelregulierung der Luftfahrt vermieden werden soll: Eine ausgestossene Tonne CO₂ soll nicht doppelt mit Abgabepflichten (EHS-Emissionsrecht plus CORSIA-Reduktionseinheit) belastet werden. Auch der administrative Aufwand soll möglichst klein bleiben. Diese Anliegen hat die Schweiz bereits jetzt regelmässig auf verschiedenen Ebenen bei der EU platziert (Stufe Vorsteherin des UVEK, Direktion BAFU sowie Fachebene) und wird sie auch im Gemischten Ausschuss vertreten. Die EU hat ebenfalls festgehalten, dass sie diese Anliegen teilt und keine Doppelregulierung vorsehen wird.

Da weder ein individuelles noch ein sektorales «opt-in» der Luftfahrt in das Schweizer EHS zum jetzigen Zeitpunkt abkommenskonform wäre, schlägt die Verwaltung eine alternative Formulierung auf Gesetzesstufe vor, um Doppelbelastungen für die Luftfahrt zu vermeiden. Je nach Ausgestaltung und Wirkung von CORSIA könnte mit dieser alternativen Formulierung in Zukunft beispielsweise eine Ausnahme der Luftfahrt, ein «opt-out», aus dem Schweizer EHS vorgesehen werden.

5 Vermeidung einer Doppelbelastung der Luftfahrt unter dem EHS und CORSIA

5.1 Alternativer Gesetzestext zum Erlassentwurf des Bundesrates

Die Verwaltung schlägt nachstehend einen alternativen Gesetzestext vor, der explizit eine Doppelbelastung der Luftfahrt unter dem EHS und CORSIA vermeiden soll und zum jetzigen Zeitpunkt konform mit dem Verknüpfungsabkommen wäre. Dieser müsste in der Vorlage zur Genehmigung des Abkommens (17.073) wie auch in der Vorlage zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes (17.071) Eingang finden.

⁹ Dieses Ziel darf nur mit Reduktionen innerhalb der EU erreicht werden, d.h. dass unter CORSIA abgegebene Reduktionseinheiten, die eine Reduktion ausserhalb der EU bescheinigen, nicht an das EU Ziel angerechnet werden können.

Vorschlag Bundesrat	Alternative
<p>17.073 Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO₂-Gesetzes)</p>	
<p>Entwurf 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)</p> <p>Art. 1</p> <p>¹ Das Abkommen vom ... zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen wird genehmigt.</p> <p>² Der Bundesrat wird ermächtigt, das Abkommen zu ratifizieren.</p>	<p>^{1bis} (<i>neu</i>) Der Bundesrat wird ermächtigt, eine Änderung des Abkommens, welche die Teilnahmepflicht der Betreiber von Luftfahrzeugen betrifft, selbstständig zu genehmigen.</p>
<p>Entwurf Änderung des CO₂-Gesetzes vom 23. Dezember 2011 (gemäss Anhang zu vorstehendem Bundesbeschluss)</p> <p>Art. 16a Verpflichtung zur Teilnahme: Betreiber von Luftfahrzeugen</p> <p>¹ Betreiber von Luftfahrzeugen, die in der Schweiz starten oder landen, sind zur Teilnahme am EHS verpflichtet.</p> <p>² Der Bundesrat regelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Ausnahmen für Flüge, die von einem vom Bundesrat anerkannten Emissionshandelssystem erfasst werden; b. die Ausnahmen für Flüge, die nicht im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ankommen oder abgehen, sowie weitere Ausnahmen; dabei berücksichtigt er die Vorschriften der Europäischen Union. <p>³ Die Betreiber müssen dem Bund jährlich im Umfang der von den Luftfahrzeugen verursachten Emissionen abgeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Emissionsrechte für Luftfahrzeuge; oder b. Emissionsrechte für Anlagen oder Emissionsminderungszertifikate, soweit die Europäische Union dies vorsieht. 	<p>¹ Betreiber von Luftfahrzeugen, die in der Schweiz starten oder landen, sind nach Massgabe völkerrechtlicher Verträge zur Teilnahme am EHS verpflichtet.</p> <p>⁴ (<i>neu</i>) Wenn aufgrund völkerrechtlicher Verträge mehrere internationale Systeme zur Verminderung von Treibhausgasemissionen von Luftfahrzeugen bestehen, so sorgt der Bundesrat dafür, dass die Betreiber von Luftfahrzeugen diesen Systemen für Treibhausgasemissionen aus Flügen nicht kumulativ unterliegen.</p>

17.071 Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO ₂ -Gesetzes nach 2020	
<p>Entwurf Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz)</p> <p>Art. 19 Verpflichtung zur Teilnahme: Betreiber von Luftfahrzeugen</p> <p>¹ Betreiber von Luftfahrzeugen, die in der Schweiz starten oder landen, sind zur Teilnahme am EHS verpflichtet.</p> <p>² Der Bundesrat regelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Ausnahmen für Flüge, die von einem vom Bundesrat anerkannten Emissionshandelssystem erfasst werden; b. die Ausnahmen für Flüge, die nicht im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ankommen oder abgehen, sowie weitere Ausnahmen; dabei berücksichtigt er die Vorschriften der Europäischen Union. <p>³ Die Betreiber müssen dem Bund jährlich im Umfang der von den Luftfahrzeugen verursachten Emissionen abgeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Emissionsrechte für Luftfahrzeuge; oder b. Emissionsrechte für Anlagen oder Emissionsminderungszertifikate, soweit die Europäische Union dies vorsieht. 	<p>¹ Betreiber von Luftfahrzeugen, die in der Schweiz starten oder landen, sind nach Massgabe völkerrechtlicher Verträge zur Teilnahme am EHS verpflichtet.</p> <p>⁴ (<i>neu</i>) Wenn aufgrund völkerrechtlicher Verträge mehrere internationale Systeme zur Verminderung von Treibhausgasemissionen von Luftfahrzeugen bestehen, so sorgt der Bundesrat dafür, dass die Betreiber von Luftfahrzeugen diesen Systemen für Treibhausgasemissionen aus Flügen nicht kumulativ unterliegen.</p>

5.2 Erläuterungen

Neuer Absatz 1^{bis} von Artikel 1 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung:

Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, eine Änderung des Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen (nachstehend: Verknüpfungsabkommen), welche die Teilnahmepflicht der Betreiber von Luftfahrzeugen betrifft, selbstständig zu genehmigen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf eine allfällige Änderung des Verknüpfungsabkommen, die sich aufgrund der laufenden Arbeiten der ICAO zu CORSIA ergeben könnte, wichtig. Diese Arbeiten würden in gleicher Weise auch die Mitgliedstaaten der EU betreffen, weshalb sich eine Änderung des Verknüpfungsabkommens, die unter Umständen rasches Handeln erfordert, auch von Seiten der EU aufdrängen würde. Mit der Delegation der Genehmigungskompetenz an den Bundesrat wird diesen Anforderungen Rechnung getragen.

Ergänzung von Absatz 1 von Artikel 16a des geltenden CO₂-Gesetzes bzw. von Artikel 19 des totalrevidierten CO₂-Gesetzes:

Mit der Ergänzung, wonach die Betreiber von Luftfahrzeugen nur insoweit zur Teilnahme am EHS verpflichtet sind, als es ein völkerrechtlicher Vertrag vorsieht, soll insbesondere sichergestellt werden, dass mit Inkrafttreten einer Änderung des Verknüpfungsabkommen, welche im Gleichschritt mit der EU die Pflicht der Betreiber von Luftfahrzeugen zur Teilnahme am EHS reduziert oder ganz aufhebt, unmittelbar und ohne weitere Anpassungsbedarf des CO₂-Gesetzes auch nach diesem Bundesgesetz so gilt.

Neuer Absatz 4 von Artikel 16a des geltenden CO₂-Gesetzes bzw. von Artikel 19 des totalrevidierten CO₂-Gesetzes:

Mit dem neuen Absatz 4 wird der Bundesrat dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Betreiber von Luftfahrzeugen nicht einer Doppelbelastung insbesondere durch CORSIA und aufgrund der Teilnahmepflicht am EHS unterliegen. 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.

6 Fazit

Eine freiwillige Teilnahme der Luftfahrzeugbetreiber («opt-in») im Schweizer EHS, wie sie zurzeit für Betreiber gewisser stationärer Anlagen möglich ist, würde faktisch zu einem Nicht-Einbezug der Luftfahrt führen, weil Anreize für eine Teilnahme fehlen. Die gleiche Situation liegt im EU EHS vor, weshalb Luftfahrzeugbetreiber grundsätzlich, abgesehen von einzelnen Ausnahmen, zur Teilnahme verpflichtet sind. Da das Abkommen zur Verknüpfung der EHS festhält, dass der Einbezug der Luftfahrt in das Schweizer EHS nach denselben Grundsätzen erfolgt wie im EU EHS, steht ein unilaterales «opt-in» für Luftfahrzeugbetreiber ins Schweizer EHS nicht im Einklang mit dem Abkommen. Das Abkommen könnte daher nicht ratifiziert werden; eine Verknüpfung der EHS, die die Schweizer Industrie raschmöglichst und seit langem wünscht, wäre nicht möglich.

Im Hinblick auf die geplante Einführung der ICAO-Massnahme für die internationale Luftfahrt CORSIA, teilt der Bundesrat die Ansicht der Luftfahrtbranche, dass eine Doppelregulierung der Luftfahrt unter dem EHS und CORSIA vermieden werden muss. Da verschiedene Fragen zu CORSIA noch offen sind, hat die Europäische Kommission noch keine konkreten Legislativvorschläge ausgearbeitet, wie das EU EHS und CORSIA zusammenspielen könnten. Es ist daher noch verfrüht zu beurteilen, ob in Zukunft für die Luftfahrt ab 2024 (erst zu diesem Zeitpunkt müssen die Kompensationspflichten für die CORSIA Pilotphase 2021–2023 erfüllt werden) eine Doppelbelastung vorliegen könnte. Die Europäische Kommission hat sich gegenüber dem UVEK auf verschiedenen Stufen dahingehend geäussert, dass sie eine solche vermeiden möchte. Allfällige Rechtsentwicklungen sowie mögliche Auswirkungen auf die Verknüpfung der EHS sind im Rahmen des Gemischten Ausschusses zu diskutieren und die Schweizer Anliegen können entsprechend eingebracht werden.

Falls eine explizite Formulierung auf Gesetzesstufe gewünscht wird, um Doppelbelastungen für die Luftfahrt zu vermeiden, wäre die in Ziffer 5.1 dieses Berichtes formulierte Alternative eine, die aktuell abkommenskonform wäre. Mit dieser Regelung müsste der Bundesrat dem Parlament erneut eine Vorlage unterbreiten, falls sich eine Doppelregulierung abzeichnet. In dieser Vorlage könnte man in Zukunft je nach Ausgestaltung und Wirkung von CORSIA beispielsweise eine sektorale Ausnahme der Luftfahrt, ein «opt-out», aus dem Schweizer EHS vorsehen. Ob ein «opt-out» abkommenskonform wäre, wäre zum gegebenen Zeitpunkt abhängig vom Vorgehen im EU EHS zu prüfen.