

Zürich, 24. Juni 2025

Bundesamt für Umwelt  
vnl-klima@bafu.admin.ch

**VERNEHMLASSUNGSSTELLUNGNAHME**  
**Revision Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen**  
**(CO<sub>2</sub>-Verordnung) per 1. Januar 2026**

---



Schweizerische  
Energie-Stiftung  
Fondation Suisse  
de l'Énergie

Sihlquai 67  
8005 Zürich  
Tel. 044 275 21 21

info@energiestiftung.ch  
PC-Konto 80-3230-3

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zur Revision der CO<sub>2</sub>-Verordnung Stellung nehmen zu können. Da weitgehend EU-Gesetzgebung nachvollzogen werden soll, beschränken sich unsere Stellungnahme auf einzelne Punkte.

EU-Regelungen bilden als Kompromisse den kleinsten gemeinsamen Nenner sehr unterschiedlicher Länder ab und sind als absolutes Minimum zu verstehen. Die Schweiz sollte sich deshalb in der Umsetzung an den ambitionierten Länder Nordwesteuropas orientieren, den Nachvollzug ohne Zeitverzögerung umsetzen und die nötigen Harmonisierungsmassnahmen mit weitergehenden nationalen Gesetzgebungen ergreifen.

Wir hätten erwartet, dass die Beimischregelung für die Luftfahrt spätestens in dieser Revision geregelt würde und über die Minimalquoten der EU hinausginge.

Bei der Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes scheint sich das Parlament nicht bewusst gewesen zu sein, dass die Luftfahrt weiterhin von Gratisallokationen profitiert, um die Beimischung zu finanzieren. Um Mehrfachförderungen innerhalb einer Branche zu verhindern, unterstützen wir das Anliegen des Bundesrates, das verbleibende Auktionseinkommen aus dem EHS der Luftfahrt nicht auch noch für die Luftfahrt zweckgebunden einzusetzen, sondern in alternative internationale Klimaschutzmassnahmen (inkl. internationale Tag- und Nachtzüge) fliessen zu lassen.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen, und verbleiben mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcel Hänggi', written in a cursive style.

Marcel Hänggi  
Leiter Fachbereich nachhaltige Energienutzung

# **Stellungnahme der Schweizerischen Energie-Stiftung (SES) zur Revision der Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Verordnung, SR 641.711)**

## **1. Generelle Bemerkungen**

### **Emissionshandelssystem (EHS)**

Bis heute hat die Übernahme des EU-Emissionshandelssystem für die Schweiz keine nennenswerte zusätzliche Emissionsreduktionen beanreicht, aber Windfall-Profit für die emissionsstärksten Industriebranchen generiert. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe und die Zielvereinbarung mit Verminderungspflicht hätten mindestens vergleichbare Resultate erbracht, ohne verzerrende Subventionen zugunsten emissionsintensiver Branchen zu generieren.

Geht es nach der EU, soll sich dies durch den steileren Absenkpfad der total zur Verfügung stehenden Emissionsrechte (Cap) und die graduelle Reduktion der kostenlosen Zuteilung nun endlich ändern. Falls die EU damit erfolgreich ist und die Reduktionspfade bis 2040 wie diskutiert verschärft, dürften deutlich höhere Preise für Emissionsrechte resultieren, weshalb betroffene Unternehmen jegliche Verordnungs- und Interpretationslücke zu ihren Gunsten nutzen werden. Wir fordern deshalb das UVEK auf, seine Aufsichtspflicht künftig besonders ernst zu nehmen.

Zudem möchten wir hier betonen, dass die Schweiz bezüglich höherer Ambitionen nicht an die EU-Vorgaben gebunden ist. Strengere resp. wirksamere Regelungen sind im Rahmen des Linking-Abkommens zwischen dem EU-EHS und dem CH-EHS zulässig.

### **EHS für die Luftfahrt**

Der Umstand, dass die Luftfahrtunternehmen durch einen neu geschaffenen Mechanismus weiterhin grosszügige Gratiszuteilungen erhalten, um die Mehrkosten für die gesetzlich vorgeschriebene Zumischung von alternativen Treibstoffen zu bezahlen, war seitens Parlaments bei der Ausarbeitung der Gesetzesanpassungen weitgehend unbekannt. Zudem weist die Förderung einen hundertprozentigen Mitnahmeeffekt auf, solange die Airlines nicht über die gesetzlich vorgeschriebene Beimischquote hinaus zumischen. Mit der Übernahme dieses Mechanismus kann die Schweiz den Mindestanteil für erneuerbares synthetisches Kerosin gegenüber dem EU-Durchschnitt erhöhen, ohne die Airlines zusätzlich zu belasten. Wir fordern den Bundesrat deshalb auf, eine sofortige und ambitionierte Quote für synthetische Treibstoffe einzuführen, zumal mit der Reduktion der Nachtzugförderung bereits für 2025 unverhofft Zusatzgelder für die Luftfahrtbranche gesprochen wurden.

## **EHS für die Industrie**

Nach wie vor erhalten gewisse Industrieanlagen mehr Emissionsrechte gratis zugeteilt, als sie für ihre eigenen Emissionen brauchen. Die Zuteilung von mehr Gratisemissionsrechten, als für die Emissionen der betroffenen Industrieanlage gebraucht werden, darf ab 2026 nicht mehr vorkommen, um Windfall-Profite zu unterbinden. Die Benchmarks sind für die Anwendung im Rahmen des CH-EHS entsprechend dort zu verschärfen, wo dies ansonsten zu einer zu hohen bzw. überschüssigen Zuteilung führen würde. Der ohnehin vorhandene emissionsarme Schweizer Strommix muss in den Benchmarks berücksichtigt werden, um – zumindest ansatzweise – für gleich lange Spiesse nicht nur zwischen EHS-Unternehmen in der Schweiz und EHS-Unternehmen in der EU, sondern auch zwischen Schweizer Unternehmen innerhalb und Schweizer Unternehmen ausserhalb des EHS zu sorgen.

Die im CH-EHS verwendeten Benchmarks basieren auf EU-weiten Daten (ohne Schweizer Anlagen). Die Schweiz misst sich hier also mit Ländern, die weit weniger Ressourcen für einen griffigen Klimaschutz zur Verfügung haben als die Schweiz.

Das EHS wurde für zwei Sektoren erschaffen: die fossile Energieproduktion und die Schwerindustrie. Während in anderen Ländern im Bereich der fossilen Energieproduktion via EHS nennenswerte Reduktionen erreicht werden konnten (siehe Kohleverstromung in Deutschland), sind die im Bereich der Schwerindustrie erzielten Effekte aufgrund von Gratiszuteilungen als Präventionsmassnahme gegen Carbon Leakage nicht nur in der Schweiz, sondern europaweit bescheiden ausgefallen. Da die Schweiz topografiebedingt schon länger keine nennenswerte fossile Stromerzeugung mehr betreibt, ist die Bilanz hierzulande umso ernüchternder. Gewisse Konzerne konnten sich in den letzten Jahren sogar ein Reservepolster an gratis zugeteilten Emissionsrechten aufbauen, was dazu führen wird, dass nun anstehende Verschärfungen erst mit Verzögerung ihre Wirkung entfalten werden. Um die Versäumnisse der letzten Jahre zu kompensieren und dafür zu sorgen, dass das EHS rasch auch im Sektor Schwerindustrie an Wirkung gewinnt, braucht es deshalb einmalige Löschungen von Emissionsrechten.

Einzelne EHS-Unternehmen erhalten aktuell über zehnmal mehr Gratisemissionsrechte zugeteilt, als sie selbst für ihre Emissionen bräuchten. Es ist zu prüfen, ob einzelne Firmen nicht im Übermass von Gratiszuteilungen profitieren für in der Vergangenheit implementierte Massnahmen, die bei heutiger Umsetzung und unter der aktuellen Gesetzgebung nicht mehr in demselben Ausmass lohnenswert wären.

## Neuwagenflottenziele für schwere Fahrzeuge

Bei den Emissionsvorschriften für Neuwagenflotten schwerer Fahrzeuge besteht noch viel eklatanter als in der hier unterbreiteten Detailfrage auf Stufe Gesetz ausgewiesener Handlungsbedarf für Bundesrat und Verwaltung. Die EU verlangt für 2030 von ihren Herstellern und Importeuren eine CO<sub>2</sub>-Reduktion um 45 Prozent (gegenüber dem Stand Mitte 2019 bis Mitte 2020), die Schweiz bisher nur eine solche um 30 Prozent!

Geschuldet ist dieser Umstand dem politischen Timing der EU. Die EU hat diese wichtige Verschärfung während der Parlamentsberatung in der Schweiz beschlossen.

Der Bundesrat hat anlässlich der Debatte im Nationalrat klar signalisiert, dass er dem Parlament eine entsprechende Gesetzesänderung unterbreiten werde, sobald der EU-Entscheid definitiv ist.<sup>1</sup> Diese Voraussetzung ist mittlerweile erfüllt. Der entsprechende Minderheitsantrag wurde aufgrund dieser Zusage zurückgezogen. Entsprechend ist dem Parlament eine Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes von Art. 10 Abs. 2 Bst. b zu unterbreiten, da bei einer Änderung anlässlich der nächsten Totalrevision die Schweiz vom von der EU gewählten Zeitplan abkäme. Da anlässlich der nächsten Totalrevision ohnehin massive Anstrengungen notwendig sein werden, um die vom Klimaschutzgesetz (KIG) vorgeschriebene Emissionsreduktion um 57 Prozent bis 2040 erreichen zu können, ist eine Schweizer Sonderregelung, die niemand politisch fordert und die rein terminlichen Umständen geschuldet ist, unbedingt zu vermeiden.

## 2. Detailkommentare Artikel um Artikel

### Art. 17c (Neuwagenflottenziele für schwere Fahrzeuge)

Wir begrüßen die Änderung, dass neu das Garantiegewicht anstelle des Gesamtgewichtes massgebend ist. Primär, weil damit eine geringfügige Ausweitung des Geltungsbereichs verbunden ist. Dass nur für einen Teil der LKW-Flotte ein Flottenziel existiert, erachten wir nämlich als bedeutenden Mangel dieser Zielwerte. Mit dem Stand ab Werk folgt diese Umsetzung der Logik dieses Instrumentes, wonach die Hersteller der Fahrzeuge in die Pflicht genommen werden sollen.

---

<sup>1</sup> Bundesrat Röstli am 20.12.2023 im Nationalrat: «Es ist richtig, Herr Nationalrat Clivaz, dass im Moment ein tieferer Wert diskutiert wird. Es wird aber wohl Ende 2024 werden, bis dieser Wert in der EU geklärt ist. Wir werden, Stand heute, diese 70 Prozent aufnehmen. Wir stellen in der EU eine gewisse Opposition fest, es ist nicht sicher, dass der tiefere Wert übernommen wird. Wenn er übernommen wird, müsste er dann in einer nächsten Gesetzesrevision – *das ist klar, das würden wir so vorschlagen* – ins Schweizer Gesetz übernommen werden.»

Wir möchten beliebt machen, diese Regelung bereits für die Berechnungen zur Zielerreichung und für allfällige Ersatzleistungen für das aktuelle Kalenderjahr zu berücksichtigen. Die entsprechenden Berechnungen werden von der Veraltung ja ohnehin erst im nächsten Jahr angestellt, wenn die in dieser Vorlage enthaltenen Anpassungen bereits in Kraft sein werden. Ansonsten hätte die Schweiz eine von der EU abweichende Regelung, was nicht im Sinne des Gesetzgebers wäre.

#### **Art 46 Abs. 1<sup>bis</sup>**

Der Bundesrat argumentiert, dass bereits gewisse Anreize bestünden, einen Fahrplan nach Artikel 5 KIG zu erstellen. Da die wenigsten der über 90 Teilnehmenden einen freiwilligen Dekarbonisierungsplan gemäss KIG erstellen und nicht alle durch kantonale Vorschriften durch den Grossverbraucherartikel oder eine Zielvereinbarung erfasst sind, entsteht durch die vom Bundesrat geplante Abweichung von der EU-Regelung, also durch den Verzicht auf ein Obligatorium zur Erstellung eines Dekarbonisierungsplans bei gewissen Anlagen, eine Lücke. Pragmatischerweise könnte eines der drei in der Schweiz eingeführten Instrumente (Dekarbonisierungsplan, Netto-Null-Fahrplan, Zielvereinbarung) als Minimalpflicht vorgeschrieben werden. Eine ungenügende Treibhausgas-effizienz und die entsprechend vorgesehenen Kürzung der Gratzuteilungen kann auf jeden Fall nur aufgrund einer verlässlichen Analyse festgestellt und umgesetzt werden.

#### **Art 96b Abs. 1**

Der Satz ist missverständlich; nur mithilfe der Erläuterungen wird klar, wie er Satz tatsächlich meint. Liest man den Satz ohne Erläuterungen, müsste den Betreibern 430 Franken pro Tonne minus 120 Franken pro Tonne – also 310 Franken pro Tonne – rückerstattet werden.

#### **Anhang 3a**

Die Berechnung der Referenzemissionen erachten auch wir als sensitiven Faktor. Die Konsequenzen der vorgeschlagenen Berechnungsformel sind unklar. Insbesondere verstehen wird nicht, weshalb die älteste zu ersetzende Heizung separat in die Berechnung eingeht. Ebenfalls müsste unterschieden werden nach Kantonen mit weitgehendem Einbauverbot für fossile Heizungen und solchen, die keine oder nur schwache Regulierungen kennen.

## **Anhang 9**

Für Prozessemissionen wird hier vorgeschlagen, bis 2027 weiterhin 97% und ab 2028 91% Gratisemissionsrechte zuzuteilen. Dies entspricht relevanten Mengen an Treibhausgasen, die oftmals einfach reduziert werden könnten. Die Gratiszuteilung muss deshalb früher und rascher reduziert werden, damit sich ein Preissignal entwickeln kann und ein echter Anreiz zur Reduktion entsteht.

In Ziff. 3.4 wird richtigerweise die Produktion von Niacin erwähnt, welche u.a. Lachgas als Nebenprodukt freisetzt. Für die verbleibenden Emissionen eine hundertprozentige Gratiszuteilung festzulegen, ignoriert das Potenzial, die Lachgasemissionen weiter zu reduzieren. Da es für Niacin keinen europäischen Benchmark gibt, darf und muss die Schweiz hier eine ambitioniertere Regelung treffen und die Gratiszuteilungen massiv reduzieren.

## **Anhang 15**

Aufgrund der bisherigen Erfahrung in der EU gehen wir davon aus, dass biogene Treibstoffe zumindest indirekt zur weltweiten Abholzung beitragen und somit erhebliche Treibhausgasemissionen und Verlust an Biodiversität verursachen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass das biogene Ausgangsmaterial nicht nur aus pflanzlichen Bestandteilen, sondern auch aus tierischen Nebenprodukten besteht, deren Produktion alles andere als klimafreundlich ist.

In Ziff. 5.1 und 5.5 ist deshalb eine Kombination zu verwenden, welche maximalen Umweltnutzen generiert. Das System sollte so ausgestaltet sein, dass primär die Stoffe gemäss Ziff. 5.1 Bst. a für den Ausgleich der Kostendifferenz berücksichtigt wird.

Ziff. 5.1 Bst. c sollte keinerlei Förderung erhalten. Die Ziff. 5.1 Bst b verursacht ebenfalls erhebliche Treibhausgasemissionen oder ist nur in sehr geringen Mengen verfügbar. Hier von einem Emissionsfaktor null zu sprechen ist falsch.

Deshalb sollen in Ziff. 5.5. Bst. b der Beitrag auf 50 Prozent gekürzt und Bst. c ersatzlos gestrichen werden.

Angesichts der Gratiszuteilungen für die Finanzierung der SAF-Beimischquote kann auf eine Zweckbindung der Auktionserträge zugunsten der Luftfahrt verzichtet werden. Da die Luftfahrt bereits über die erneute Zuteilung von Gratisemissionsrechten gefördert wird, soll der gesamte Erlös aus dem Verkauf der EHS-Rechte im EHS der Luftfahrt alternativen, klimafreundlichen Verkehrsformen (inkl. dem grenzüberschreitenden Zugverkehr) und den weiteren gesetzlich vorgesehenen Verwendungszwecken zugute kommen. Dies würde auch eher den in der EU vorgesehenen Fördermechanismen entsprechen, wo die Erlöse aus der Luftfahrt zusammen mit den Erlösen aus dem

Industrie-EHS in einem Innovation Fund gesammelt werden und von dort an eine Vielzahl von Förderzwecken fliessen (ohne eine einseitige Bevorzugung der Luftfahrt). Mit dem Innovationsfond und dem Technologiefond haben wir bestehende weitere Gefässe, welche innovative Projekte im Bereich E-Fuel unterstützen können.

Der von der EU gewählte Weg bedeutet, dass die EU den Referenzpreis für verschiedene SAF-Qualitäten jährlich festlegen darf. Dies leistet einer Markt- absprache Vorschub und hilft eher nicht, dass die SAF-Preise rasch sinken. Die Schweiz sollte sich in Brüssel für einen Systemwechsel stark machen, welcher eine Auktionierung von 100 Prozent der Emissionsrechte vorsieht und einen Teil der Erträge zur Förderung von erneuerbarem synthetischen Treibstoff einsetzt.