

Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation (UVEK)

CH-3003 Bern

Elektronischer Versand: raphael.bucher@bafu.admin.ch

Bern, 25. August 2020

Vernehmlassung zur Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung)

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs (FRS)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem im Titel genannten Thema wie folgt Stellung nehmen zu dürfen:

Allgemeine Bemerkungen

Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf umfasst Änderungen in verschiedenen Bereichen. In Bezug auf den Strassenverkehr betrifft diese Teilrevision in erster Linie die Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure und die CO₂-Emissionsvorschriften für Neufahrzeuge. Wir legen in unserer Stellungnahme ein besonderes Augenmerk auf die beiden Sachgebiete, da diese unsere Mitglieder verstärkt betreffen.

Detaillierte Bemerkungen

I. CO₂-Emissionsvorschriften für Neufahrzeuge

Mit der Annahme der Pa.Iv. Burkart 17.405 am 20. Dezember 2019 wird die CO₂-Abgabefreiung im CO₂-Gesetz um ein Jahr bis Ende 2021 verlängert. Ebenso wird in Artikel 10 des CO₂-Gesetzes neu der Absatz 4 aufgenommen. Dieser räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, bei einer Änderung der Messmethoden der CO₂-Emission neuer Fahrzeuge die entsprechenden Zielwerte festzulegen. Der vorliegende Entwurf der CO₂-Verordnung regelt die entsprechenden Details bei der Einführung des Prüfverfahrens «Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure» (WLTP). Dieses hat mittlerweile den «Neuen Europäischen Fahrzyklus» (NEFZ) bei neuen Personen- und Lieferwagen flächendeckend in Europa abgelöst. Wir begrüssen diese Regelung, sie löst die regulatorischen Probleme, welche die Verzögerung der ursprünglich für 2021 geplanten Totalrevision des CO₂-Gesetzes mit sich gebracht hat.

Festhalten möchten wir an dieser Stelle, dass die enormen Verwerfungen der Coronakrise einen grossen negativen Einfluss auf die CO₂-Ziele der Fahrzeugimporteure haben werden, insbesondere im laufenden Jahr 2020. Eine Reihe von Modellen mit hocheffizienten Antrieben können nur in geringerer Stückzahl als ursprünglich geplant in die Schweiz geliefert werden. Zusätzlich wurden aufgrund wochenlanger Werksschliessungen, zu welchen die Fahrzeughersteller durch die COVID-19-Pandemie gezwungen waren, einige Markteinführungen von (rein)elektrisch angetriebenen Modellen auf das nächste Jahr verschoben.

Art. 2 Bst. a^{bis} (Lieferwagen)

Die in Erfüllung der Motion 18.3420 «Kompensierung des Gewichts elektrischer Batterien bei Lieferwagen der 3,5-Tonnen-Kategorie» aufgenommene Regelung des Einbezugs von Lieferwagen mit einem emissionsfreien Antrieb bis 4,25 t Gesamtgewicht begrünnen wir. Diese ermöglicht insbesondere für batterieelektrisch angetriebene Modelle eine hohe Nutzlast, die sonst aufgrund des Gewichtes der Akkumulatoren stark vermindert werden würde. So haben diese eine bessere Marktchance und können gleichzeitig an den CO₂-Durchschnitt eines Lieferwagen-Importeurs angerechnet werden.

Folgender Abschnitt ist aber zu streichen: *«bei denen keine Emissionswerte gemäss Verordnung (EG) Nr. 715/20075 vorliegen und die nicht über eine emissionsfreie Antriebstechnik verfügen»*, da dies zu einer Ungleichbehandlung gegenüber der EU führt.

Gleichzeitig würden wir es sehr begrünnen, wenn auch für Plug-In-Hybride und mit Biogas betriebene leichte Nutzfahrzeuge, die aufgrund der aufwendigeren umweltfreundlichen Technologie ja auch unter Gewichts- und Volumeneinschränkungen leiden, die Möglichkeit bestünde, das Mehrgewicht des alternativen Antriebs zu kompensieren.

Art. 2 Bst. a^{ter} (leichte Sattelschlepper)

Die Streichung des Abschnitts *«bei denen keine Emissionswerte gemäss Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorliegen»* gilt sinngemäss zu Bst. a^{bis}.

Art. 17b

Mit diesem Artikel findet die flächendeckende Einführung der WLTP ihre Umsetzung in der Schweiz. Allerdings werden, im Gegensatz zur EU, anstatt herstellerspezifischer Vorgaben allgemein gültige Zielwerte festgelegt (Abs. 2). Diese Regelung kennt unter den Importeuren und Emissionsgemeinschaften naturgemäss Gewinner und Verlierer, stellt aber aus der Sicht von strassenschweiz eine pragmatische Lösung dar, die wir unterstützen können.

Ganz anders würde sich die Situation bei einer möglichen, im erläuternden Bericht erwähnten Absenkung der Zielwerte zu einem späteren Zeitpunkt darstellen. Planungssicherheit ist bei der Erfüllung der CO₂-Vorgaben ein zentrales Element, denn die entsprechenden Modell- und Produktionsplanungen seitens der Fahrzeughersteller finden mehrere Jahre im Voraus statt. Die Entwicklungszyklen neuer Modelle, besonders mit alternativen und hocheffizienten Antrieben, betragen bis zu sieben Jahre. Auch die Importeure benötigen eine gewisse Vorlaufzeit, um den Bedarf an entsprechenden Modellen für den Schweizer Markt anzumelden und beim jeweiligen Hersteller Gehör zu finden. Eine mögliche Absenkung der WLTP-Zielvorgaben zu einem späteren Zeitpunkt, die möglicherweise auch noch kurzfristig erfolgen würde, stünde diesen grundlegenden Voraussetzungen diametral entgegen. Eine Anpassung der Zielvorgaben kann, wenn überhaupt, nur aus einer Erhöhung der absoluten WLTP-Werte bestehen.

Art. 24, Abs.3b

Importeure von Nutzfahrzeugen bestellen häufig nur ein Chassis, welches sie den Kundenanforderungen entsprechend ausbauen und modifizieren. Die neuen Vorschriften betreffend die Zulassung von Fahrzeugen mit Mehrstufen-Genehmigung erschweren die vorgängige Preisberechnung, da das Gewicht und die CO₂-Emissionen erst definitiv berechnet werden können, wenn das Fahrzeug fertiggestellt ist. Es ist daher notwendig, die Marktentwicklung zu verfolgen und eine Korrektur der Verordnung innerhalb von 12 Monaten vorzusehen, falls die neue Regelung Hindernisse schafft.

Anhang 4a, Ziff. 1.2

Die Übernahme der EU-Emissionsvorschriften durch die Schweiz bedingt auch die Übernahme der dazugehörenden EU-Regeln zur Ermittlung der Bezugsmasse. In der Formel zur Berechnung der individuellen Zielvorgabe ist das durchschnittliche Leergewicht der in der Schweiz im vorletzten Kalenderjahr vor dem Referenzjahr erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge (Mt-2) durch den in der EU geltenden Wert (M0) zu ersetzen. Schweizerische Alleingänge bei technischen Fragen wie der Bezugsmasse, insbesondere bei Lieferwagen und leichten Sattelschleppern, sind zwingend zu vermeiden, da sie die Zielvorgabe in der Schweiz um rund 16 Prozent gegenüber der EU verschärfen. Sinn und Zweck der Regulierung sollte aber eine Zielerreichung mit vergleichbaren Anstrengungen wie in der EU sein, was mit der geltenden Formel nicht gegeben ist.

II. Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure

Der auf dem «Übergangs-CO₂-Gesetz» basierende Entwurf der CO₂-Verordnung bringt bezüglich der Kompensationspflicht für Treibstoffimporteure in den Artikeln 89 bis 91 für das Jahr 2021 eine erhebliche Verschärfung mit sich, welche die Erfüllung der Kompensationspflicht im Jahr 2021 nahezu unerfüllbar macht. Sogar der erläuternde Bericht räumt dies ein (S. 25). Gemäss Schätzung der Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation KliK, welche die Kompensationspflicht im Auftrag erfüllt, könnte dies eine Strafzahlung in der Grössenordnung von gegen 100 Mio. Franken zur Folge haben. Dies würde Konsumentinnen und Wirtschaft im kommenden Jahr zusätzlich belasten, was uns angesichts der derzeitigen angespannten wirtschaftlichen Lage der privaten Haushalte und Unternehmen sehr unangebracht erscheint.

Art. 89 Bst. e (Kompensationssatz)

Gemäss dem erläuternden Bericht begründet sich die Höhe des Kompensationssatzes von 12% im Jahr 2021 aus dem zusätzlichen Reduktionsbedarf von 800'000 Tonnen CO₂eq gegenüber dem Jahr 2020, der sich wiederum aus dem gesetzlichen Verminderungsziel von 21.5% gegenüber 1990 ergibt. Davon sollen also vom Kompensationsinstrument allein gut 300'000 Tonnen CO₂eq oder fast 40% getragen werden. Die Höhe dieses Kompensationsanteils eines einzigen Instruments erstaunt uns sehr und erscheint unverhältnismässig. strassschweiz schlägt eine Kompensationspflicht von 11% für das Jahr 2021 vor.

Art. 91 (Ausschliessliche Anrechnung von 2021 erzielten Emissionsverminderungen)

Der erläuternde Bericht liefert keine Begründung, weshalb die Kompensationspflicht für das Jahr 2021 vollständig mit Emissionsverminderungen erfüllt werden muss, die im Jahr 2021 erzielt werden. Er hält lediglich fest, das Vorgehen sei analog zum Jahr 2020.

Im Jahr 2020 gilt diese Regelung, welche eine einschneidende Verschärfung gegenüber den

Jahren 2013 bis 2019 darstellt, weil das nationale CO₂-Gesetz nur das Zieljahr 2020 kennt, während sich die internationale Verpflichtung unter dem Kyoto-Protokoll auf die Zielperiode 2013 bis 2020 bezieht. Entscheidend ist mithin national die Emissionsbilanz des Jahres 2020, international die Emissionsbilanz der Periode 2013 bis 2020. Ein Vor- oder Nachholen von Emissionsverminderungen ist auf nationaler Stufe im Jahr 2020, anders als in den Vor- und nachfolgenden Jahren, nicht möglich.

Art. 90 und 91 (Unzulässigkeit selbst durchgeführter Projekte)

Die Möglichkeit, der Kompensationspflicht mit selbst durchgeführten Projekten nachzukommen, soll aufgehoben werden. Der erläuternde Bericht spricht diesen pauschal die Zusätzlichkeit nach 2020 ab (S. 19). Damit werden dem Kompensationsinstrument im Jahr 2021 Emissionsverminderungen im Umfang von rund 150'000 Tonnen CO₂eq entzogen.

Da die Zusätzlichkeit der betroffenen über 100 Projekte seit 2013 jährlich akribisch geprüft wird, stellt sich die Frage, weshalb diese alle auf einen Schlag mit dem Neujahrstag 2021 nicht mehr additionell sein sollten. Dies umso mehr, als eingeräumt wird, dass die Projekte ohne die Einnahmen aus dem Verkauf der Emissionsverminderungen in finanzielle Schwierigkeiten geraten können und allenfalls sogar deren Einstellung droht – was ja ein eindeutiger Beleg ihrer Zusätzlichkeit wäre (S. 26).

In diesem Zusammenhang verstehen wir die im erläuternden Bericht getätigte Aussage, der Wegfall der selbst durchgeführten Projekte sollte zu mehr neuen Kompensationsprojekten im Jahr 2021 führen (S. 26), nicht. Zum jetzigen Zeitpunkt können praktisch keine neuen Projekte im Jahr 2021 mehr ausgelöst werden. Die Vorlaufzeit bis zur Registrierung von Kompensationsprojekten und deren anschliessender technischer Implementierung liegt typischerweise bei 12 bis 18 Monaten. In Kombination mit der Auflage, nur im Jahr 2021 erzielte Emissionsverminderungen anrechnen zu können, sowie dem höheren Kompensationssatz führt dieser Ausschluss selbst durchgeführter Projekte direkt in die Nichteinhaltung der Kompensationspflicht.

Aus Sicht der obenerwähnten Argumente lehnt strasseschweiz die Anpassung der Art. 90 Abs. 1, 91 Abs. 2 und 3 deutlich ab.

Übertragung nicht verwendeter Bescheinigungen der Periode 2013 bis 2020 ins Jahr 2021 und Unzulässigkeit von Mehrleistungen

Der Gesetzgeber hat es bei der Behandlung der Pa. Iv. Burkart versäumt, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, welche die Übertragung der in der Periode 2013 bis 2020 ausgestellten, aber nicht verwendeten Bescheinigungen ins Jahr 2021 regelt. Im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes nach 2020 (Art. 57 Abs. 3) ist deren Übertragung in die Jahre 2021 bis 2025 hingegen gewährleistet, was zu keinem Zeitpunkt der bisherigen Debatte umstritten war.

Die Übergangsbestimmungen des geltenden CO₂-Gesetzes behandeln die Übertragung von Bescheinigungen nicht, da diese vor 2013 noch gar nicht existierten. Der Bundesrat könnte das auf Verordnungsstufe korrigieren, ohne damit dem Willen des Parlaments zuwiderzuhandeln.

Dieser und der vorhergehende Punkt gehen dabei Hand in Hand: Nur wenn die überschüssigen Bescheinigungen der Periode 2013 bis 2020 im Jahr 2021 verwendet werden können,

sind de facto im Jahr 2021 andere als im Jahr 2021 erzielte Emissionsverminderungen anrechenbar.

Das System der CO₂-Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung wird durch das Übergangsgesetz um ein Jahr bis Ende 2021 verlängert. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dies nicht auch für die Möglichkeit gilt, dass sich die Betreiber von Anlagen mit Verminderungsverpflichtung Bescheinigungen ausstellen lassen können für die Erzielung von Emissionsverminderungen, dank denen der Reduktionspfad um mehr als 5% unterschritten wird. Damit werden dem Kompensationsinstrument im Jahr 2021 rund 100'000 Bescheinigungen entzogen, womit die Nichterfüllung der Kompensationspflicht 2021 nochmals wahrscheinlicher wird. Für die Betreiber der Anlagen entfällt der Anreiz, entsprechende zusätzliche Emissionsverminderungen zu erzielen; die gegenteilige Behauptung im erläuternden Bericht (S. 9) ist unfundiert.

Aus Sicht der obenstehenden Argumente braucht es unbedingt einen neuen Artikel mit dem Titel «Übertragung nicht verwendeter Bescheinigungen aus dem Zeitraum 2013-2020», damit Bescheinigungen aus Projekten und Programmen zur Emissionsverminderung im Inland, die in den Jahren 2013-2020 ausgestellt und nicht verwendet wurden, im Jahr 2021 als Bescheinigung verwendet werden können.

Abschliessende Bemerkungen

strasseschweiz begrüsst die vorgeschlagene Kompensierung des Gewichts der Batterien für die Lieferwagen sowie auch die Übernahme der WLTP Zielwerte. Die offengehaltene Option einer späteren Absenkung der nun festgelegten absoluten WLTP-Ziele lehnen wir hingegen entschieden ab. Um Investitions- und Planungssicherheit für Hersteller und Importeure zu schaffen, müssen die Regeln lange genug vorher klar sein. Eine nachträgliche und kurzfristige Zielverschärfung würde dem Wirtschaftsstandort Schweiz enormen Schaden zufügen.

Ebenso lehnt strasseschweiz eine erhebliche Verschärfung der Kompensationspflicht für Treibstoffe ab, welche die Erfüllung der Kompensationspflicht im Jahr 2021 nahezu unerfüllbar macht.

Freundliche Grüsse

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Daniel Hofer
Präsident

Olivier Fantino
Geschäftsführer

