

Bundesamt für Umwelt (BAFU)
3063 Ittigen

per E-Mail als Word und .pdf an:
vnl-klima@bafu.admin.ch

Anne Wolf
Director Public Affairs and
Communications

Swisspower AG
Schweizerhof-Passage 7
3011 Bern

Telefon +41 44 253 82 18
anne.wolf@swisspower.ch
www.swisspower.ch

15. Oktober 2024

Stellungnahme der Swisspower AG: Ausführungsbestimmungen zum CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, zu den Ausführungsbestimmungen des neuen CO₂-Gesetzes Stellung zu nehmen und äussern uns gerne wie folgt.

1. Allgemeine Beurteilung

Die Swisspower AG (Swisspower) ist eine strategische Allianz von 21 Schweizer Stadtwerken und regionalen Unternehmen der Versorgungswirtschaft. Wir engagieren uns als progressive Kraft in der Energiewirtschaft und stehen ein für das Ziel der Klimaneutralität bis 2050. Eine Massnahme davon ist der Swisspower Masterplan 2050, zu welchem sich unsere Stadtwerke verpflichtet haben.

Für Swisspower spielt für die Dekarbonisierung neben der Elektrifizierung die Sektorkopplung eine massgebliche Rolle. Das abgestimmte und intelligente Zusammenspiel von Strom, Wärme und Gas liegt im Zentrum einer zukunftsgerichteten Energieversorgung. Die Stadtwerke leisten ihren vollen Einsatz dafür.

Im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 müssen alle Verbrauchssektoren, also auch Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft ihre Emissionen auf netto null ausgerichtet sein. Demzufolge müssen in allen Sektoren wirksame Massnahmen umgesetzt werden. Um dieses Ziel gemäss Plan zu erreichen, müssen die Massnahmen und die damit verbundenen Prozesse einfach umsetzbar, praxistauglich, wirtschaftlich und mit vertretbarem Aufwand erreichbar sein. Entsprechend beantragt Swisspower in Abstimmung mit ihren Partnerverbänden verschiedene Änderungen am vorgeschlagenen Instrumentarium.

Im CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2024 sind erstmals staatliche Unterstützungen für Anlagen zur Erzeugung und Einspeisung von erneuerbaren Gasen vorgesehen. Swisspower

begrüssst diese Entwicklung ausdrücklich. Die unten und im Folgekapitel genannte Änderungsanträge sollen insbesondere dazu beitragen, die Anreizwirkung und die Wirtschaftlichkeit der Anlagen zu verbessern.

Das Gesetz sieht zudem die Möglichkeit vor, dass sich Unternehmen im Emissionshandelssystem und solche mit Verminderungsverpflichtung, erneuerbares Gas als Verminderungsleistung anrechnen lassen können. Die CO₂-Verordnung präzisiert die Umsetzung dieser beiden Instrumente. Swisspower hat die folgenden Punkte mit Partnerverbänden abgestimmt und adressiert diese in ihrer Stellungnahme.

2. Stellungnahme

Klar definierte, aber durchlässige Systeme zur Verminderung von CO₂ notwendig

Da es verschiedene und teilweise bereits etablierte Reduktionssysteme und entsprechende Zertifikate (Emissionsrechte, Emissionsminderungszertifikate, Herkunftsnachweise Strom sowie Brenn- und Treibstoffe, nationale und internationale Bescheinigungen) gibt, ist es besonders wichtig, dass diese sowie deren Ziele klar definiert und umsetzbar sind. Die Erstellung, die Validierung, internationale Anerkennung und der Austausch dieser Zertifikate müssen einfach und möglichst automatisiert erfolgen können. Der Handel mit diesen Zertifikaten muss ausreichend liquide sein. Auch soll er, wenn immer möglich, durchlässig sein: Zertifikate sollen, wo sinnvoll, ineinander überführbar sein. Eine reduzierte Einheit CO₂ ist schliesslich eine reduzierte Einheit CO₂, unabhängig davon, mit welchem System sie erreicht wurde.

Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die oben umschriebenen Anforderungen für internationale Bescheinigungen genügend gegeben sind. Der Prozess und der damit verbundene Aufwand, internationale Bescheinigungen oder Herkunftsnachweise von Brenn- und Treibstoffen zu erhalten, scheint unklar und nicht praxistauglich. Die Vorgaben müssen verständlich und präzise sein. Die in Aussicht gestellte Vollzugsmitteilung des BAFU (Erläuterungen zu Art. 92f) muss zur Klarheit und Praktikabilität beitragen.

Anerkennung erneuerbarer Gase auf Augenhöhe mit anderen erneuerbaren Energien

Swisspower sieht in den vorliegenden Verordnungen Verbesserungspotenzial für die Ermöglichung einer erfolgreichen Dekarbonisierung der Gasversorgung. Dieses liegt insbesondere in der Anerkennung erneuerbarer Gase als erneuerbare Energien. Während wir begrüssen, dass die inländische Förderung angegangen wird, wird die Gelegenheit versäumt, eine griffige Importlösung zu formulieren. Statt eine verfügbare und dank dem neuen HKN-Register transparent abbildbare erneuerbare Energie nutzbar zu machen, übernimmt die CO₂-Verordnung die komplizierte Logik der Emissionskompensation. Anstatt das europäische Gasnetz, an welches die Schweiz angeschlossen ist, wie in der EU üblich als ein Massenbilanzsystem anzuerkennen, verpasst es die neue Verordnung über das Inverkehrbringen von erneuerbaren oder emissionsarmen Brenn- und Treibstoffen (IBTV), den leitungsgebundenen Import eines Gemischs aus fossilem und erneuerbarem Gas mit dem Ziel der Anerkennung des erneuerbaren Anteils zu regeln.

Anschluss an den europäischen Emissionshandel nicht verlieren

Die EU erweitert ab 2027 ihr bestehendes Emissionshandelssystem (EHS) auf weitere Sektoren, um die EU-Klimaziele für 2030 und darüber hinaus zu erreichen. Das Emissionshandelssystem 2 (EHS2) soll sicherstellen, dass die CO₂-Emissionen in den Bereichen Verkehr und Gebäudeheizung kosteneffizient reduziert werden. Diese Sektoren waren bisher nicht in das ursprüngliche EU-Emissionshandelssystem integriert. Die Einführung des EHS2 wird voraussichtlich schrittweise erfolgen, um den betroffenen Sektoren Zeit zu geben, sich anzupassen. Mit Blick auf die bestehende Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU und die Einführung des CBAM-Mechanismus in der EU ist es angezeigt, die Äquivalenz der Schweizer Regulierung zu überprüfen, um Nachteile für die Schweiz zu verhindern. Es ist von zentraler Bedeutung, dass das Emissionshandelssystem nach wie vor mit dem Emissionshandelssystem der Schweiz gekoppelt und die Gleichwertigkeit der Schweizer Massnahmen im Rahmen des EU-CBAM anerkannt bleiben.

Fördermittel

Swisspower begrüsst Einführung der Förderung von Anlagen zur Erzeugung und Einspeisung erneuerbarer Gase durch den Bund. Wir möchten dennoch unser starkes Bedauern über die ausserhalb des Verordnungstextes kommunizierte Zuteilung der Fördermittel zum Ausdruck bringen.

Die unter Artikel 113c bereitgestellten Finanzmittel sind zwar nicht Gegenstand der vorliegenden Verordnung, sondern sind in Art. 34a des revidierten CO₂-Gesetzes sowie im Bundesbeschluss über die Förderung von erneuerbaren Energien 2025-2030 (BBI 2024 1776) festgelegt. Mit Blick auf die hohe Technologiereife der Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Gasen, ist die geplante Förderung von 5 Mio. Franken (vgl. Foliensatz des Webinars vom 22. Aug. 2024, Folie 8 im Kapitel «Förderungen I») am jährlich zur Verfügung stehenden Förderrahmen für erneuerbare Energien von 45 Mio. Franken nicht akzeptabel. Ein höherer Beitrag würde die Verfügbarkeit von erneuerbaren Gasen im Netz auch für industrielle Defossilisierungszwecke erhöhen. Swisspower beantragt eine massgebliche Erhöhung der Fördermittel auf jährlich 25 Mio. Franken.

Verordnung über das Inverkehrbringen von erneuerbaren oder emissionsarmen Brenn- und Treibstoffen (IBTV)

Die IBTV ist für Swisspower insoweit bedeutend, als dass sie die Inverkehrbringung von inländisch produziertem oder physisch importiertem bzw. deklariertem erneuerbarem Gas regelt, sowie die ökologischen Anforderungen für die im CO₂-Gesetz neu geschaffene Möglichkeit zur Anrechnung von leitungsgebunden importiertem erneuerbarem Gas für Unternehmen im EHS und solche mit Verminderungsverpflichtung. Für den zur Erreichung der CO₂-Ziele der Schweiz weitaus grösseren Hebel, nämlich leitungsgebunden importiertes erneuerbares Gas als erneuerbare Energie zu anerkennen, schafft die IBTV vorläufig keine neuen Voraussetzungen. Dazu wäre zuerst übergeordnetes Recht, insbesondere das CO₂-Gesetz, anzupassen, wofür sich Swisspower zusammen mit anderen Branchenakteuren weiterhin einsetzen wird.

3. Änderungsanträge

3.1. Revision der CO₂-Verordnung

Art. 42 Freiwillige Teilnahme am EHS

Gemäss Art. 15 des revidierten Gesetzes können Betreiber von Anlagen, die eine bestimmte minimale Gesamtfeuerungswärmeleistung aufweisen, auf Gesuch hin am EHS teilnehmen. Die Kompetenz zur Festlegung der minimalen Gesamtfeuerungswärmeleistung wurde dem Bundesrat übertragen und soll gemäss Verordnungsentwurf 10 Megawatt betragen.

Swisspower zeigt sich mit dieser Schwelle einverstanden. Sie sollte für die gewünschte Öffnung des Instruments nicht höher angesetzt werden.

Art. 66a Abs. 1 Inhalt der Verminderungsverpflichtung

Das Mindestziel von 2.5% pro Jahr widerspricht Art. 31 Abs. 1 Bst. c CO₂-Gesetz, wonach eine Zielvereinbarung mit Massnahmen Voraussetzung für die Verminderungsverpflichtung ist. Wenn das Mindestziel top-down auf 2.5% pro Jahr festgelegt wird, erübrigt sich die Zielvereinbarung. Dieses Mindestziel ist nicht in jedem Sektor und bei jedem Prozess sinnvoll. Insbesondere für Unternehmen mit schwer vermeidbaren Emissionen ist eine solche Top-Down-Zielsetzung nicht realistisch und auch nicht zielführend. Viele der Technologien/Lösungen für die Vermeidung von schwer vermeidbaren Emissionen (CCUS, Wasserstoff) werden in den kommenden Jahren noch nicht verfügbar sein. Flexibilität ist in der Zielsetzung bei Verminderungsverpflichtungen somit zum jetzigen Zeitpunkt absolut unabdingbar.

Swisspower stellt vor diesem Hintergrund folgenden Antrag:

¹ Mit der Verminderungsverpflichtung verpflichtet sich der Betreiber:

- a. eine Steigerung seiner Treibhausgaseffizienz zu erreichen, mit der er sein aus der Zielvereinbarung nach Artikel 41 oder 46 Absatz 2 EnG¹⁷ abgeleitetes Treibhausgaseffizienzziel einhält, ~~die jedoch jährlich mindestens 2,5 Prozent gegenüber dem Ausgangswert der Zielvereinbarung beträgt (Verminderungsverpflichtung mit Treibhausgaseffizienzziel);~~ oder
- b. eine Gesamtwirkung seiner Massnahmen zu erreichen, mit der er sein aus der Zielvereinbarung nach Artikel 41 oder 46 Absatz 2 EnG abgeleitetes Massnahmenziel einhält, ~~mindestens aber eine Gesamtwirkung, die einer jährlichen Treibhausgasverminderung von mindestens 2,5 Prozent gegenüber dem Ausgangswert der Zielvereinbarung entspricht (Verminderungsverpflichtung mit Massnahmenziel).~~

Art. 72f Nichtberücksichtigung zusätzlicher Treibhausgasemissionen bei Wechsel des Energieträgers und bei Stromproduktion infolge Reserveabruf

Swisspower begrüsst ausdrücklich die Überführung der im Hinblick auf eine mögliche Energiemangellage bisher befristeten Regelungen, wonach zusätzliche Treibhausgasemissionen, die bei einem Betreiber von Zweistoffanlagen in einem Brennstoffwechsel – der vom WBF oder UVEK empfohlen oder durch den Bundesrat verordnet wurde – begründet sind, bei der Erfüllung der Verminderungsverpflichtung nicht als Emissionen des Betreibers berücksichtigt werden. Gleiches soll für zusätzliche Treibhausgasemissionen gelten, die bei einem Betreiber von WKK-Anlagen infolge eines Reserveabrufs der Winterreserveverordnung vom 25. Januar 2023 (WResV) begründet sind.

Art. 92d-g Anrechenbarkeit von importiertem erneuerbarem Gas an Verminderungsleistungen

Swisspower begrüsst Bestrebungen, die dazu führen, leitungsgebunden importiertes erneuerbares Gas in der Schweiz als erneuerbare Energie zu anerkennen. Wir sehen die neue Lösung im CO₂-Gesetz jedoch lediglich als einen ersten Schritt in diese Richtung, ermöglicht sie doch «nur» die Anrechenbarkeit von erneuerbarem Gas an Verminderungsleistungen von Anlagen im EHS und solchen mit Verminderungsverpflichtung (sektorische Einschränkung).

Die bereits hohen gesetzlichen Anforderungen werden in der vorliegenden Verordnung in einem derart aufwändigen projektbezogenen Gesuchsverfahren umgesetzt, dass die Praxistauglichkeit der Massnahme in Frage gestellt ist. Ziel müssen zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen exportierenden Ländern oder der EU mit der Schweiz sein, damit die CO₂-Verminderung der in die Schweiz exportierten erneuerbaren Gase grundsätzlich nur in der Schweiz angerechnet wird. Swisspower erwartet zusammen mit anderen Branchenakteuren von den Behörden, entsprechende Gespräche aufzunehmen. Sobald eine zwischenstaatliche Vereinbarung zur Übertragung der CO₂-Verminderung des erneuerbaren Gases vom exportierenden Land in die Schweiz besteht, muss eine deutlich vereinfachte Abwicklung möglich werden.

Swisspower stellt vor diesem Hintergrund folgende Anträge:

Die Abwicklung eines einzelnen Importprojektes, wie es der Verordnungsentwurf vorsieht, soll möglich sein, jedoch unter folgenden Anpassungen:

Anpassung von Art. 92d Abs. 3: Im Gesuch ist der Nachweis der Übertragung der Emissionsverminderung durch den Partnerstaat zu erbringen. Begründung: Diesen Nachweis verlangt das Gesetz (Art. 15 Abs. 3), aber keine weiteren Formalitäten.

Streichung von Art. 92e Abs. 2. Begründung: es braucht keine zusätzliche Prüfung durch das BAFU, wenn eine Bestätigung des Partnerstaates gemäss Art. 92 Abs. 3 vorliegt.

Für den anzustrebenden Fall, dass die Schweiz mit einem exportierenden Land (oder der EU) eine Vereinbarung zur Übertragung der CO₂-Verminderung trifft, soll die Verordnung zusätzlich eine pauschale Anerkennung der virtuellen Importe über das

HKN-Register ermöglichen. Swisspower beantragt zu diesem Zweck, Art. 92f (Anrechnung der Verminderungsleistung) mit folgendem Absatz zu ergänzen:

Art. 92f Abs. 1 lit. c. (neu): Bei Vorhandensein einer staatlichen Vereinbarung oder Bestätigung des Produktionslands zur Übertragung der CO₂-Verminderung zwischen einem Exportland oder der EU und der Schweiz genügt der Nachweis der verbrauchten Herkunftsnachweise im HKN-Register. Für diese stellt das BAFU internationale Bescheinigungen aus.

Im Hinblick auf den Vollzug beantragen wir sodann, dass die interessierten Kreise in die Erarbeitung der vom BAFU zu verlangenden Gesuchsunterlagen miteinbezogen werden.

Art. 113c ff. Förderung von einspeisenden Biogasanlagen

Nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes soll die Förderung erneuerbarer Gase nicht auf Biomethan beschränkt werden, sondern generell verfügbar gemacht werden für neue Anlagen und erhebliche Erweiterungen der Infrastruktur von bestehenden Anlagen zur Produktion erneuerbarer Gase, vorrangig von solchen, die Gas ins Netz einspeisen (Art. 34a Abs. 1 lit. d CO₂-Gesetz).

Synthetische Gase aus erneuerbarem Wasserstoff und CO₂ (Verwertung des zunehmenden Stromüberschusses im Sommer) sollten ebenfalls berücksichtigt werden.

Entsprechend beantragt Swisspower folgende **Anpassung von Art. 113c Abs. 1:** «Förderberechtigt sind Neuanlagen oder erhebliche Erweiterungen von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Gase, ~~die durch die Vergärung von Biomasse Gas produzieren und dieses weiter zu Biomethan aufbereiten.~~»

3.2. IBTV

Art. 2 Bst. c Massenbilanzierte erneuerbare Brenn- oder Treibstoffe

Diese Definition ermöglicht die Massenbilanzierung unterschiedlicher Nachhaltigkeitseigenschaften, nicht aber eines Gemisches von erneuerbaren und fossilen Brenn- oder Treibstoffen. Diese eingeschränkte Anwendung der Massenbilanzierung müsste auf die Entnahme von erneuerbarem Gas aus dem fossil-erneuerbaren Gasgemisch im europäischen Gasnetz ausgeweitet werden, sobald übergeordnetes Recht die Anrechenbarkeit dieses erneuerbaren Gases im Schweizer Treibhausgasregister erlaubt. Wir verweisen dazu auf die Definition der Massenbilanz gemäss EU-Durchführungsverordnung 2022/996, die Entwicklungen rund um die Union Database und die Vernehmlassungsantwort des VSG zu den Verordnungsbestimmungen für das neue Herkunftsnachweisregister (EnV/VHBT).

Gerne bedanken wir uns abschliessend nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für erläuternde Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Swisspower AG

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Kaufmann".

Ronny Kaufmann
CEO

A handwritten signature in black ink, appearing to read "A. Wolf".

Anne Wolf
Director Public Affairs and Communications