

14.033

Botschaft

zur Genehmigung der Änderung von Doha des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen

vom 16. April 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung von Doha zum Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen mit Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. April 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesbeschluss, der den Eidgenössischen Räten mit der vorliegenden Botschaft zur Genehmigung unterbreitet wird, bezweckt die Genehmigung der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls in Bezug auf die zweite Verpflichtungsperiode 2013–2020. Gemäss dieser Änderung wird sich die Schweiz verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Eine Anpassung des revidierten CO₂-Gesetzes vom 23. Dezember 2011¹, das seit dem 1. Januar 2013 in Kraft ist, ist nicht erforderlich. Mit der Genehmigung der Änderung des Kyoto-Protokolls führt die Schweiz ihr internationales Engagement im weltweiten Kampf gegen den Klimawandel fort.

Ausgangslage

Das Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997² zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen legt verbindliche Reduktionsverpflichtungen in Bezug auf die Treibhausgasemissionen für die Industrieländer fest (OECD-Länder, darunter die Schweiz, und die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion), die es mit einer quantifizierten Verpflichtung zur Emissionsverminderung ratifiziert haben. Es wurde 1997 als Zusatz zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die Klimaänderung³ (Klimakonvention) verabschiedet und ist 2005 in Kraft getreten. Die Schweiz hat es 2003 ratifiziert. Die erste Verpflichtungsperiode 2008–2012 sah für die Schweiz eine Emissionsreduktion von 8 Prozent im Vergleich zu 1990 vor. Die Schweiz wird voraussichtlich ihr Reduktionsziel erreichen, insbesondere dank der Verwendung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (u. a. Zukauf von ausländischen Emissionsminderungszertifikaten). In der ersten Periode entfielen ein Viertel der weltweiten Emissionen auf die 39 Länder, die sich zu Emissionsreduktionen verpflichtet hatten. Insgesamt verfügten diese Staaten über ein durchschnittliches Emissionsreduktionsziel von 5,2 Prozent.

Die Änderung von Doha vom 8. Dezember 2012 des Kyoto-Protokolls wurde im Kontext eines breiten politischen Einvernehmens verabschiedet, das auf folgenden Elementen basiert: Gewisse Industrieländer, auf die rund 14 Prozent der weltweiten Emissionen entfallen, verpflichten sich unter dem Kyoto-Protokoll für eine zweite Periode 2013–2020 (die Schweiz, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Island, Liechtenstein, Monaco, Norwegen, Australien, Belarus, Kasachstan und die Ukraine). Die von diesen Ländern durchschnittlich angekündigten Reduktionen belaufen sich bis 2020 auf 18 Prozent gegenüber 1990. Andere Industrieländer werden sich nicht oder nicht mehr für eine weitere Periode unter dem Protokoll verpflichten, sondern haben – wie die Entwicklungsländer – Emissionsreduktionen unter der Klimakonvention angekündigt (sogenannter «Pledge and Review»-

¹ SR 641.71

² SR 0.814.011

³ SR 0.814.01

Ansatz⁴), die nicht rechtlich, wohl aber politisch verbindlich sind. Um für die längerfristige Zukunft eine wirksame globale Bekämpfung des Klimawandels zu sichern, sollen sich zudem alle Staaten im Rahmen eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments, das 2015 verabschiedet werden und 2020 in Kraft treten soll, zu Emissionsreduktionen für die Zeit nach der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls verpflichten.

Die beantragte Neuregelung

Der vorliegende Entwurf eines Bundesbeschlusses hat die Genehmigung der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls zum Inhalt. Die Schweiz hat sich aktiv an den Verhandlungen zur Änderung beteiligt und eine quantifizierte Verpflichtung zur Verringerung der Treibhausgasemissionen vorgeschlagen. Diese Verpflichtung steht im Einklang mit dem revidierten CO₂-Gesetz⁵ und ist vergleichbar mit derjenigen, welche die Europäischen Union eingegangen ist. Diese Änderung tritt in Kraft, wenn drei Viertel der 192 Vertragsparteien des Protokolls ihre Urkunde über die Annahme hinterlegt haben.

Die Basis für die innerstaatliche Umsetzung der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls bilden das revidierte CO₂-Gesetz und sektorspezifische Massnahmen (z. B. in den Politikbereichen Energie und Landwirtschaft). Das Reduktionsziel für Treibhausgasemissionen im Gesetz wird in Bezug auf die Emissionen im Jahr 2020 definiert, während dasjenige des Kyoto-Protokolls auf einem «Budget» der Gesamtemissionen für die Periode 2013–2020 basiert. Die Differenz der Emissionen, die aus den beiden unterschiedlichen Ansätzen resultiert (rund 12 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente⁶, siehe Abbildung 1), wird über Zertifikate von im Ausland erzielten Emissionsvermindierungen gedeckt. Der Kauf dieser Zertifikate würde basierend auf den aktuellen Marktpreisen zwischen 12 und 18 Millionen Franken kosten. Der Bund hat mit der Stiftung Klimarappen eine Vereinbarung über die Verwendung ihrer verbleibenden finanziellen Mittel aus der Periode bis 2012 in der Grössenordnung von rund 100 Millionen Franken abgeschlossen; mit diesen Mitteln sollen die notwendigen Zertifikate beschafft und anschliessend dem Bund übergeben werden.

Mit der Zustimmung zur Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls setzt die Schweiz auf internationaler Ebene ein starkes Zeichen in Bezug auf ihren Willen, den Klimawandel zu bekämpfen. Sie bekräftigt ihr Engagement in diesem internationalen Prozess, den sie seit der Verabschiedung der Klimakonvention im Jahr 1992 unterstützt, indem sie gemäss ihrer Verantwortung und im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Bekämpfung des Klimawandels beiträgt. Sie bestätigt damit, was ihre nationale Gesetzgebung, insbesondere das revidierte CO₂-Gesetz, vorsieht, und verteidigt ihre Interessen auf der internationalen Ebene, weil auch die Schweiz den negativen Auswirkungen des globalen Klimawandels auf Umwelt und Gesellschaft ausgesetzt ist.

⁴ Es handelt sich hierbei um ein System von Verpflichtung und Überprüfung.

⁵ SR 641.71

⁶ Siehe Fussnote 9.

Die Genehmigung der vorliegenden Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls erfordert keine Anpassung der nationalen Gesetzgebung, da die Schweiz die Bestimmungen bereits in ihrer geltenden Gesetzgebung umgesetzt hat. Im Sinne von Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2007⁷ (VIG) ist ein Vernehmlassungsverfahren daher nicht erforderlich.

⁷ SR 172.061

Botschaft

1 Allgemeines

1.1 Weltweite Emissionen und die Bedrohung durch Klimaänderungen

Die anthropogenen Treibhausgasemissionen, die sich auf das Klima auswirken, entstehen hauptsächlich durch Verkehr, Industrie, Haushalte, Abfallwirtschaft sowie Land- und Forstwirtschaft (insbesondere durch Rodung).

Ziel des Kyoto-Protokolls ist es, die anthropogenen Emissionen dieser Gase zu regulieren, d. h. die anthropogenen Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O) sowie synthetische Stoffe wie die teilhalogenierten Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), die perfluorierten Kohlenwasserstoffe (PFC) und das Schwefelhexafluorid (SF₆). Mit der Verabschiedung der Änderung von Doha werden nun die Stickstofftrifluorid-Emissionen (NF₃) ebenfalls dem Kyoto-Protokoll unterstellt.

Die Emissionen der Industrieländer haben von 1990 bis 2010 insgesamt um 8,9 Prozent abgenommen. Wird das CO₂, das von den Sektoren Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF⁸) gebunden wird, berücksichtigt, resultiert gar eine Verringerung um 15,6 Prozent. Doch diese Entwicklung verschleiert grosse Differenzen zwischen den einzelnen Staaten. Die Länder, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden (insbesondere die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion), verzeichneten von 1990 bis 2010 einen Rückgang ihrer Emissionen um 39,2 Prozent (52,6 Prozent mit LULUCF-Sektor), während die Emissionen der anderen Industrieländer um 4,9 Prozent (4,1 Prozent mit LULUCF-Sektor) anstiegen. In der Schweiz stiegen die Emissionen in der Periode 1990 bis 2010 um 2,1 Prozent an (3,7 Prozent mit LULUCF).

Parallel hierzu sind die anthropogenen Treibhausgasemissionen der Entwicklungs- und der Schwellenländer, wo über 80 Prozent der Weltbevölkerung (Tendenz steigend) ansässig sind, gestiegen – und sie steigen weiterhin. Ihr Anteil an den weltweiten Emissionen ist mittlerweile grösser als derjenige der Industrieländer. So haben die anthropogenen Treibhausgasemissionen der Entwicklungsländer (in CO₂-Äquivalent⁹) von 2005 bis 2008 um über 20 Prozent zugenommen. China allein ist verantwortlich für 60 Prozent dieses Anstiegs; in diesem Zeitraum sind Chinas Emissionen um 28 Prozent gestiegen. Gleichzeitig haben die Entwicklungs- und Schwellenländer im Kampf gegen die Armut enorme Fortschritte erzielt, indem die in den OECD-Ländern vorherrschenden Wirtschaftsmodelle teilweise übernommen wurden. Auch hinsichtlich der Pro-Kopf-Emissionen ist der Anstieg der Emissionen in einigen Entwicklungsländern bemerkenswert. China beispielsweise befand sich bereits 2008 auf gleichem Niveau wie die Schweiz, während Länder wie die Repu-

⁸ Auf Englisch: *Land Use, Land-Use Change and Forestry*.

⁹ Die einzelnen Treibhausgase tragen unterschiedlich stark zur Klimaerwärmung bei. Als einheitliche Bemessungsgrundlage wird das globale Erwärmungspotenzial der einzelnen Gase in Relation zur Klimawirksamkeit von Kohlendioxid (CO₂) gestellt und in CO₂-Äquivalenten (CO₂eq) ausgedrückt. So gilt für Methan beispielsweise das CO₂-Äquivalent = 25; d.h. dass 1 Tonne Methan so klimawirksam ist wie 25 Tonnen CO₂.

blik Korea oder Singapur, die gemäss Klimakonvention und Kyoto-Protokoll weiterhin als Entwicklungsländer gelten, weitaus höhere Pro-Kopf-Emissionen aufweisen (jedoch nicht so hohe wie diejenigen der Vereinigten Staaten oder Australiens).

Das Wirtschaftswachstum einiger der grossen und am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländer (sog. Schwellenländer wie China, Brasilien und Südafrika) ist ein wichtiger Faktor dieser Entwicklung. Die Entkopplung von Emissionsanstieg und Wirtschaftswachstum stellt nun das zentrale Element einer nachhaltigen und kohlenstoffarmen Entwicklung dar, die alle Länder künftig anstreben sollten (siehe Ziff. 1.2).

Der Anstieg der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre wirkt sich negativ aus. Diese negativen Auswirkungen zeigen sich entweder langfristig, wie z. B. das Abschmelzen der Gletscher oder der Anstieg des Meeresspiegels, oder unmittelbar in Form von Extremereignissen, z. B. Dürren, anhaltenden und äusserst starken Regenfällen sowie Stürmen. Es ist folglich im Interesse der Schweiz, dass die weltweiten Emissionen gesenkt werden, um die negativen Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Schweiz zu minimieren.

1.2 Die Klimakonvention

Als Antwort auf diese Bedrohungen hat die internationale Gemeinschaft 1992 das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (im Folgenden «Klimakonvention») verabschiedet. Es ist 1994¹⁰ in Kraft getreten. Oberstes Ziel der Klimakonvention ist es, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das jede gefährliche anthropogene Störung des Klimas ausschliesst. Um dieses Ziel sicherzustellen, wird gemäss neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen davon ausgegangen, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur im Vergleich zum Niveau der vorindustriellen Zeit weniger als 2 °C betragen sollte.

Die Klimakonvention enthält keine länderspezifische und verbindlich quantifizierte Emissionsreduktionsvorgabe, weshalb 1997 ein Zusatzprotokoll verabschiedet wurde, das die Verwirklichung des Ziels der Klimakonvention ermöglichen soll. Es handelt sich dabei um das Kyoto-Protokoll, unter dem die Industrieländer quantifizierte Ziele für die Emissionsreduktion übernehmen sollen.

1.3 Das Kyoto-Protokoll

Das Kyoto-Protokoll ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Senkung der Treibhausgasemissionen gemäss quantifizierten Zielen bezweckt. Es wurde 1997 als Zusatz zur Klimakonvention verabschiedet und ist 2005 in Kraft getreten. Die in Anhang B des Protokolls genannten Industrieländer (OECD-Mitgliedstaaten und Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion) sind eine verbindliche Verpflichtung zur Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen¹¹ gemäss dem Protokoll eingegan-

¹⁰ Die Klimakonvention ist seit 21. März 1994 in Kraft. 195 Staaten haben sie ratifiziert, darunter die Schweiz am 10. November 1993.

¹¹ Dies leitet sich von der Anwendung des Grundsatzes der «gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung» gemäss der Klimakonvention ab.

gen. Ihre Verpflichtungen sind in Anhang B des Protokolls quantifiziert (siehe Ziff. 2.1). Einige Industrieländer, insbesondere die USA, sind in der ersten Verpflichtungsperiode 2008–2012 allerdings abseits gestanden. Die Schweiz hat das Kyoto-Protokoll 2003 ratifiziert.

Das Protokoll verpflichtet die Industrieländer, den Durchschnitt ihrer Emissionen über eine im Voraus festgelegte Anzahl Jahre («Verpflichtungsperiode»¹²) im Vergleich zum Basisjahr (1990 für die Schweiz und die meisten anderen Länder) oder zu einer festgelegten Basisperiode zu verringern. In der Periode 2008–2012 entfiel ein Viertel der weltweiten Emissionen auf die 37 Länder, die sich verpflichtet hatten. Ihr kumuliertes Emissionsreduktionsziel betrug insgesamt 5,2 Prozent des globalen Ausstosses.

Als Industrieland hat sich die Schweiz in der ersten Verpflichtungsperiode mit einem Reduktionsziel von 8 Prozent beteiligt. Dieses Ziel hat sie dank nationalen Anstrengungen und dem Kauf ausländischer Emissionsminderungszertifikate erreicht¹³. Es sei darauf hingewiesen, dass dieses Ziel im internationalen Vergleich eines der ehrgeizigsten war und demjenigen der Europäischen Union (EU15) entsprach.

Die definitive Bilanz der ersten Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 steht noch aus, da die Emissionsdaten von 2012 noch nicht für alle Staaten verfügbar sind. Die Daten für die vorangegangenen Jahre zeigen jedoch, dass die in Anhang B genannten Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls, einschliesslich der Schweiz, die Ziele der ersten Periode¹⁴ erreichen werden. Doch die Bemühungen derjenigen Länder, die sich unter dem Protokoll verpflichtet haben, werden nicht ausreichen, um das Ziel zu erreichen, die globale Klimaerwärmung auf weniger als 2 Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen. Diese Begrenzung ist aber ein wichtiger erster Schritt in diese Richtung.

Im Dezember 2012 haben die Vertragsparteien des Protokolls – darunter die Schweiz – eine Änderung des Kyoto-Protokolls verabschiedet, die eine zweite Verpflichtungsperiode von 2013 bis 2020 sowie in Anhang B neu quantifizierte Verpflichtungen vorsieht. Für diese zweite Periode haben 37 Industrieländer erklärt, eine neue Verpflichtung unter dem Kyoto-Protokoll einzugehen. Es handelt sich hierbei um die Schweiz, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU28), Island, Liechtenstein, Monaco, Norwegen, Australien, Belarus, Kasachstan und die Ukraine. Auf diese Länder entfallen 14 Prozent der weltweiten Emissionen, und die von diesen Ländern angekündigten Reduktionen bis 2020 betragen im Durchschnitt 18 Prozent gegenüber 1990. Die Schweiz hat erklärt, ihre Emissionen in der zweiten Periode des Kyoto-Protokolls bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990 senken zu wollen. Dies entspricht dem minimalen Reduktionsziel im revidierten CO₂-Gesetz. Im Gesetz gilt das Reduktionsziel für das Jahr 2020, während sich das Reduktionsziel des Kyoto-Protokolls auf den Durchschnitt der Emissionen über die acht Jahre von 2013 bis 2020 bezieht. Ausgangspunkt bildet das Emissionsniveau, das die Schweiz für die erste Verpflichtungsperiode 2008–2012 formuliert hat, und Endpunkt für das Jahr 2020 ist das Reduktionsziel von 20 Prozent im Vergleich zu 1990.

¹² Die erste Verpflichtungsperiode dauerte von 2008 bis 2012.

¹³ Klarheit wird im 2015 erwartet, wenn das Inventar, welches die Schweiz im April 2014 einreichen wird, gemäss den Regeln des Protokolls von Kyoto geprüft worden sein wird.

¹⁴ Vgl. <http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbi/eng/19.pdf>. Die Daten für das Jahr 2012 liegen noch nicht vor.

So resultiert für die zweite Periode 2013–2020 über diese acht Jahre eine Reduktionsverpflichtung von durchschnittlich 15,8 Prozent im Vergleich zu 1990 (siehe Abbildung 1).

In der Terminologie des Kyoto-Protokolls wird das Reduktionsziel bis 2020 als «quantifizierte Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtung» bezeichnet (QELRC¹⁵) und als Prozentsatz der Emissionen im Basisjahr 1990 ausgedrückt. Die quantifizierte Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtung wird gemäss folgender Formel¹⁶ berechnet:

Gesamtemissionen während der Verpflichtungsperiode (in Tonnen CO₂-Äquivalent) = Anzahl Jahre der Verpflichtungsperiode × QELRC × absoluter Wert der Emissionen des Basisjahrs 1990 (in Tonnen CO₂-Äquivalent).

Die Anwendung dieser Formel ergibt für die Schweiz zulässige Emissionen im Umfang von 84,2 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990.

Die während der Verpflichtungsperiode zulässigen Gesamtemissionen, ausgedrückt in Tonnen CO₂-Äquivalent, werden den Vertragsparteien des Protokolls in Form von Emissionsrechten zugestanden, sogenannten zugewiesenen Emissionsrechten (AAUs¹⁷). Der *Assigned Amount* wird häufig als «Emissionsbudget» für die Verpflichtungsperiode bezeichnet. Die Emissionsminderungszertifikate, die mit der Nutzung der flexiblen Mechanismen gemäss Kyoto-Protokoll (siehe Ziff. 2.1) erworben oder übertragen werden, verändern somit das Budget und sind folglich dem *Assigned Amount* hinzuzurechnen bzw. davon abzuziehen.

1.4 Das Kyoto-Protokoll und das internationale Klimaregime für die Zeit nach 2012

Die Anstrengungen zur Verringerung der Emissionen der Industrieländer, die sich gemäss dem Kyoto-Protokoll – das nur rund 14 Prozent der weltweiten Emissionen abdeckt – verpflichtet haben, reichen nicht, um das Ziel der Klimakonvention zu erreichen und den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf weniger als 2 °C im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu begrenzen.

Aus diesem Grund wurde unter der Klimakonvention bis 2020 ein umfassendes Regime zur Verringerung der Emissionen für *alle* Staaten eingeführt. Jedes Land ist aufgefordert, freiwillig ein Emissionsbegrenzungs- oder -reduktionsziel sowie geeignete Emissionsminderungsmassnahmen auf nationaler Ebene (NAMAs¹⁸) anzukünden. Die Fortschritte werden anhand einer Leistungsprüfung beurteilt werden. Mit diesem System der Ankündigung und Beurteilung¹⁹ werden rund 80 Prozent der weltweiten Emissionen erfasst. Die Verbindlichkeit ist allerdings geringer als im Kyoto-Protokoll, da die Emissionsziele gemäss der Klimakonvention freiwillig und nur politisch verbindlich sind.

¹⁵ Auf Englisch: *Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment*.

¹⁶ Siehe technische Anmerkung des Sekretariats der Klimakonvention, «Issues relating to the transformation of pledges for emission reductions into quantified emission limitation and reduction objectives: methodology and examples. Revised technical paper.», FCCC/TP/2010/3/Rev.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/tp/03r01.pdf>

¹⁷ Auf Englisch: *Assigned Amount Units*.

¹⁸ Auf Englisch: *Nationally Appropriate Mitigation Actions*.

¹⁹ Auf Englisch: *pledge and review*.

Dieses verstärkte Regime unter der Klimakonvention für die Periode bis 2020 differenziert weiterhin zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Dennoch stellt es einen ersten Schritt dar in Richtung von Emissionsreduktions- oder -begrenzungsverpflichtungen seitens der Entwicklungsländer:

- Rund 50 Entwicklungsländer, insbesondere die Schwellenländer, haben bereits ihre nationalen Emissionsminderungsmaßnahmen, bzw. NAMAs, angekündigt. Diese weisen eine grosse Bandbreite auf und reichen von Einzelmaßnahmen, die auf bestimmte Emissionsquellen abzielen, über Massnahmen, die einen ganzen Sektor betreffen, hin zu nationalen Reduktionsanstrengungen im Vergleich zu einem Referenzszenario.
- Die Industrieländer haben Emissionsreduktionsziele für ihre ganze Volkswirtschaft angekündigt. Diejenigen Länder, die sich an der zweiten Verpflichtungsperiode beteiligen, stützen sich dabei auf das Kyoto-Protokoll; die übrigen Länder beziehen sich auf die Klimakonvention.

Mit diesem verstärkten Regime sind zum ersten Mal in der Geschichte der internationalen Klimapolitik alle Staaten in Massnahmen zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen eingebunden; Insbesondere gilt dies neu auch für die Entwicklungs- und Schwellenländer, die heute – mit über 80 Prozent der Weltbevölkerung – für die Mehrheit der weltweiten Emissionen verantwortlich sind.

Im Jahr 2011 haben die Parteien der Klimakonvention in Durban beschlossen, für die Zeit nach 2020 das internationale Klimaregime weiter zu verschärfen. Dazu werden sie ein internationales Klimaregime Post-2020 aushandeln, welches alle Staaten umfasst. Die rechtliche Form ist noch weitgehend offen: ein Protokoll, ein anderes rechtlich verbindliches Instrument oder ein Abkommen mit rechtlicher Wirkung. Das Abkommen soll Ende 2015 verabschiedet und per 2020 in Kraft treten (Durban Mandat, 2011)²⁰. So soll sichergestellt werden, dass das Ziel, die globale Klimaerwärmung auf weniger als 2 °C zu beschränken, erreicht werden kann. Das künftige Regime soll Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, Massnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sowie technologische und finanzielle Unterstützung für die Entwicklungsländer umfassen.

Im Hinblick auf dieses breit abgestützte politische Abkommen für die Zeit nach 2020 wurde 2012 die Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls verabschiedet.

1.5 Die Situation in anderen Staaten

Neben der Schweiz haben andere Länder für die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls eine quantifizierte Verpflichtung angekündigt, nämlich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Island, Liechtenstein, Monaco, Norwegen, Australien, Belarus, Kasachstan und die Ukraine. Die Diskussionen unter den Vertragsparteien über die weiter gehenden Reduktionsziele waren schwierig und haben mehrere Jahre gedauert.

Liechtenstein hat sich dasselbe Ziel wie die Schweiz gesteckt, was für die zweite Verpflichtungsperiode (2013 bis 2020) einer gerundeten quantifizierten Verpflichtung von 84 Prozent entspricht.

²⁰ Beschluss 1/CP.17 der Konferenz der Vertragsparteien der Klimakonvention: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/17/09a01f.pdf>

Monaco und Norwegen haben bis 2020 je ein Reduktionsziel von 30 Prozent im Vergleich zum Emissionsniveau von 1990, was aufgrund von unterschiedlichen Parametern einer quantifizierten Verpflichtung von 78 Prozent bzw. 84 Prozent entspricht²¹.

Australien hat für die Periode 2013–2020 ein Reduktionsziel von 5 Prozent bis 2020 im Vergleich zum Emissionsniveau von 2000 angekündigt. Daraus resultiert eine quantifizierte Verpflichtung von 99,5 Prozent im Vergleich zu 1990.

Belarus und Kasachstan waren in der ersten Periode keine Verpflichtung eingegangen. Sie verfügen nun über ein Reduktionsziel von 8 bzw. 7 Prozent bis 2020 im Vergleich zum Niveau von 1990. Dies entspricht einer quantifizierten Verpflichtung von 88 Prozent bzw. 95 Prozent aufgrund von unterschiedlichen Parametern²².

Schliesslich hat die Ukraine ein Reduktionsziel von 20 Prozent bis 2020 im Vergleich zum Niveau von 1990 genannt, was einer quantifizierten Verpflichtung von 76 Prozent entspricht. Ihre Verpflichtung hat sie an die Bedingung geknüpft, dass die Übertragung von überschüssigen Emissionsrechten aus der vorherigen Periode in die zweite Verpflichtungsperiode²³ (auf Englisch: *carry-over*) nicht eingeschränkt wird. Eine zur Diskussion stehende Beschränkung des *carry-over* auf 2 Prozent der Verpflichtungen aus der ersten Periode könnte folglich die Zustimmung zur zweiten Periode durch die Ukraine in Frage stellen.

Kanada hatte sich während der ersten Periode zu Emissionsreduktionen verpflichtet, ist aber kurz vor Ablauf der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls als Vertragspartei zurückgetreten. Das Land schliesst sich daher den Vereinigten Staaten von Amerika als Nicht-Vertragspartei des Kyoto-Protokolls an. Diese zwei Länder haben jedoch unter der Klimakonvention ein rechtlich nicht verbindliches Reduktionsziel von 17 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005 angekündigt. Im Verhältnis zum Basisjahr 1990 entspricht dieses Reduktionsziel knapp einem Prozent. Die Vereinigten Staaten von Amerika waren im Anhang B des Kyoto-Protokolls mit einem festgelegten Reduktionsziel aufgeführt. Die USA haben schliesslich das Protokoll nie ratifiziert und verlangt, für die zweite Periode nicht mehr als Vertragspartei aufgeführt zu werden.

Für die zweite Periode werden auch Russland, Japan und Neuseeland keine Verpflichtungen mehr eingehen, sie bleiben aber Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls. Diese drei Länder sind somit nach wie vor verpflichtet, die Vorgaben in Bezug auf die Reduktionsverpflichtungen umzusetzen, die sie in der ersten Verpflichtungsperiode eingegangen waren (siehe Ziff. 1.4). Sie werden zudem weiterhin unter dem Kyoto-Protokoll über ihre Emissionen Bericht erstatten müssen. Immerhin haben diese drei Länder für die Periode bis 2020 unter der Klimakonvention Reduktionsziele angekündigt. Japan und Neuseeland haben zudem angekündigt, die Kyoto-Regeln für ihre Verpflichtungen gemäss der Klimakonvention weiterhin anzuwenden.

Die meisten Entwicklungsländer sind Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls, ohne jedoch Emissionsreduktionsverpflichtungen eingehen zu müssen.

²¹ Siehe Fussnote 16.

²² Siehe Fussnote 16.

²³ Beschluss der 1/CMP 8:
<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2>

Gestützt auf Artikel 4 des Kyoto-Protokolls sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine gemeinsame Verpflichtung eingegangen. Sie wollen sich auch im Rahmen der Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll weiterhin gemeinsam verpflichten.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben für das Jahr 2020 ein gemeinsames Reduktionsziel von 20 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 angekündigt. Dieses Ziel wird nach einem internen Schlüssel, der die Emissionen und die wirtschaftlichen Möglichkeiten jedes Mitgliedstaats berücksichtigt, unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt (auf Englisch: *burden sharing*).

Kroatien beteiligt sich infolge des Beitritts zur Europäischen Union seit 1. Juli 2013 an diesem *burden sharing*. Als Beitrittskandidat, das bereits einen Teil der europäischen Klimagesetzgebung anwendet, beteiligt sich auch Island daran.

Die Europäischen Union hat in Doha eine quantifizierte Verpflichtung von 80 Prozent angekündigt²⁴. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Island werden damit für die zweite Verpflichtungsperiode gemeinsam eine Verpflichtung eingehen, die mit derjenigen der Schweiz vergleichbar ist. Sie haben den Genehmigungsprozess für die Änderung von Doha zum Protokoll eingeleitet.

1.6 Weitere Umsetzung des Kyoto-Protokolls

Das ursprüngliche Kyoto-Protokoll bleibt weiterhin gültig, auch wenn die 2012 in Doha als Änderung des Kyoto-Protokolls beschlossene zweite Verpflichtungsperiode noch nicht in Kraft ist. Diese tritt in Kraft, sobald drei Viertel der Vertragsparteien des Protokolls ihre Urkunde über die Annahme hinterlegt haben. Dazu zählen auch Entwicklungsländer, die keine Verpflichtung zur Emissionsverringerung haben.

Die an der Konferenz in Doha geänderten Bestimmungen des Kyoto-Protokolls können die Staaten auf Wunsch bereits vor deren Inkrafttreten anwenden. Dazu reicht es, dass sie den Verwahrer des Protokolls, d. h. den Generalsekretär der Vereinten Nationen, entsprechend benachrichtigen. Einige Länder haben diese Absicht bereits geäußert.

Wie mehrere Mitgliedstaaten der Europäischen Union beabsichtigt auch die Schweiz, die an der Konferenz in Doha geänderten Bestimmungen des Kyoto-Protokolls zwischen der Hinterlegung ihrer Annahmearkunde und dem Inkrafttreten der revidierten Vereinbarung provisorisch anzuwenden.

²⁴ Diese quantifizierte Verpflichtung wurde nicht durch die Umwandlung des Reduktionszieles von 20 Prozent bis 2020 ermittelt, wie sie die technischen Anmerkungen des Sekretariats der Klimakonvention, «Issues relating to the transformation of pledges for emission reductions into quantified emission limitation and reduction objectives: methodology and examples. Revised technical paper.», FCCC/TP/2010/3/Rev.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/tp/03r01.pdf>, beschreibt. Die quantifizierte Verpflichtung der Europäischen Union entspricht somit nicht derjenigen der Schweiz (84,2 %), die ihr Reduktionsziel von 20 Prozent bis 2020 gemäss den technischen Anmerkungen des Sekretariats der Klimakonvention umwandelte.

1.7

Rechtsvergleich mit dem europäischen Recht

Die Europäische Union ist ein mit der Schweiz vergleichbares Engagement für die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls eingegangen und die Mitgliedstaaten der EU sowie die EU haben mit dem Prozess zur Annahme der Änderungen des Kyoto-Protokolls begonnen. Die Annahme der Änderungen des Kyoto-Protokolls ist damit im Einklang mit dem Europäischen Recht.

1.8

Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll bedingt keine Anpassung der nationalen Gesetzgebung, da die Bestimmungen bereits in die Schweizer Gesetzgebung eingeflossen sind. Aus diesem Grund kann gemäss Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes auf eine Vernehmlassung verzichtet werden.

2

Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1

Modalitäten für die Umsetzung

Artikel 3 Absatz 9 des Kyoto-Protokolls verlangt für weitere Verpflichtungsperioden eine Anpassung von Anhang B. Artikel 20 und 21 des Protokolls beschreiben das Verfahren für eine Änderung des Protokolls oder dessen Anhänge sowie für das Inkrafttreten solcher Änderungen.

Die 2012 in Doha beschlossene Änderung des Protokolls betrifft insbesondere die Einführung einer zweiten Verpflichtungsperiode, innerhalb deren sich die Industrieländer zu Emissionsverringerungen verpflichten können. Die Änderung betrifft damit in erster Linie Anhang B, der künftig die quantifizierten Reduktionsverpflichtungen jedes Vertragsstaates auch für die zweite Verpflichtungsperiode enthält. Die Anpassung von Anhang B bedingt Folgeänderungen und bietet zudem die Gelegenheit, neue Bestimmungen in das Kyoto-Protokoll aufzunehmen, die sich im Lichte der wissenschaftlichen Erkenntnisse und politischen Diskussionen sowie der neusten Verhandlungsergebnisse unter der Klimakonvention ergeben (siehe Ziff. 1.4). Die Änderung wird in Artikel 1 Anhang I des Beschlusses 1/CMP.8²⁵ von Doha festgelegt und ist nach Buchstaben (A bis L) strukturiert (siehe vollständigen Text der Änderung im Anhang zur vorliegenden Botschaft). Artikel 2 Anhang I verweist darauf, dass die Änderung gemäss Artikel 20 und 21 des Kyoto-Protokolls in Kraft tritt.

Buchstabe A – Anhang B zum Kyoto-Protokoll

Artikel 3 des Kyoto-Protokolls fordert, dass sich jedes in Anhang B aufgeführte Industrieland dazu verpflichtet, die ihm für die entsprechende Periode zugeteilte Menge an Treibhausgasemissionen nicht zu überschreiten. Die Schweiz ist im angepassten Anhang B mit einer quantifizierten Verpflichtung von 84,2 Prozent für die zweite Verpflichtungsperiode aufgeführt. Dies bedeutet, dass die Durchschnittsemis-

²⁵ FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.
<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2>

sionen im Zeitraum 2013–2020 höchstens 84,2 Prozent der Emissionen von 1990 betragen dürfen. Dies entspricht einer Reduktion der Emissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 20 Prozent (siehe Abbildung 1). Anhang B gibt für die Schweiz bis 2020 zudem eine Bandbreite von minus 20 bis minus 30 Prozent an (Endpunkte des Reduktionspfads im Jahr 2020). Zu diesen Zahlen gibt es eine Fussnote, die präzisiert, dass die Verpflichtung von 84,2 Prozent einem Reduktionsziel von 20 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 entspricht und dass die Schweiz bereit ist, ein höheres Ziel anzustreben und ihre Emissionen bis 2020 bis zu 30 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken, sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduktionen verpflichten und sofern sich die Entwicklungsländer verpflichten, einen ihren jeweiligen Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten angemessenen Beitrag zu leisten, um das international anerkannte Ziel, die globale Klimaerwärmung auf weniger als 2 °C zu begrenzen, zu erreichen. Neben der Schweiz führt Anhang B die quantifizierte Verpflichtung von Australien, Belarus, Island, Kasachstan, Liechtenstein, Monaco, Norwegen, der Ukraine und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf. Die in Anhang B definierte Verringerung der Treibhausgasemissionen aller genannten Länder entspricht einer Emissionsreduktion um 18 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 1990. Auf Industrieländer, die in der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls keine Verpflichtung eingegangen sind, wird unter Ziffer 1.5 eingegangen. Weitere Informationen über die Bestimmung der quantifizierten Verpflichtung der Schweiz für die Periode 2013–2020 finde sich in den Ziffern 1.3 und 3.3.

Buchstaben B und I – Anhang A zum Kyoto-Protokoll und Artikel 3 Absatz 8^{bis}:

Die Treibhausgase, die in den Geltungsbereich des Protokolls fallen, sind im Anhang A des Protokolls aufgeführt. Für die zweite Periode wurde ergänzend zu Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF₆) neu Stickstofftrifluorid (NF₃) aufgenommen. Bei diesem zusätzlichen Gas können die Länder 1995 oder 2000 als Basisjahr für die Berechnung ihres Emissionsreduktionsziels wählen.

Buchstaben C, F, H, K, L – Artikel 3 Absatz 1^{bis}, 7^{bis} und 8 sowie Artikel 4 Absatz 2 und 3

Weitere Anpassungen betreffen die Kohärenz der Textverweise infolge der Änderungen wie zum Beispiel die Bestimmung, die festlegt, dass die zweite Verpflichtungsperiode acht Jahre dauert und nicht fünf Jahre, wie dies in der ersten Verpflichtungsperiode der Fall war. Ausserdem wurde ein Absatz hinzugefügt, der das gesamthafte Reduktionsziel von 18 Prozent für die zweite Verpflichtungsperiode festhält.

Buchstaben D und E – Artikel 3 Absatz 1^{ter} und 1^{quater}

Die von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion können neu nach einem vereinfachten Verfahren erhöht werden: Jede in Anhang B aufgeführte Partei, die eine quantifizierte Verpflichtung eingegangen ist, kann eine weitere Verringerung ihres Emissionsbudgets für 2013–2020 vorschlagen. Dieser Vorschlag muss drei Monate vor der Tagung der Vertragsparteien kommuniziert werden. Er gilt als beschlossen, sofern nicht mehr als drei Viertel der Vertragsparteien des Protokolls dagegen stimmen. Die Anpassung tritt am 1. Januar des

Jahres nach der Kommunikation des Anpassungsvorschlags durch den Verwahrer in Kraft.

Buchstabe G – Artikel 3 Absatz 7^{ter}

Die Verpflichtungen für die zweite Verpflichtungsperiode entsprechen den quantifizierten Reduktionszielen, welche die einzelnen Länder selber eingegeben haben. Einige Länder (Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion wie z.B. die Ukraine und Kasachstan) haben dabei Prozentsätze vorgeschlagen, die zwar gegenüber 1990 eine Verringerung bedeuten, im Vergleich zu den heutigen Emissionen jedoch einen Anstieg erlauben. Diese Länder haben in den Neunzigerjahren strukturelle Veränderungen ihrer Wirtschaft erfahren, sodass ihre Emissionen in dem Jahrzehnt zurückgegangen sind.

Um einen solchen Anstieg zu vermeiden, fordert der neue Absatz 7^{ter} zum Artikel 3, dass die in Anhang B aufgeführten Länder, die ihre Emissionen gegenüber 1990 erhöhen möchten, diese zumindest auf dem Durchschnittsniveau der Jahre 2008–2010 stabilisieren und nicht über diesen Wert hinaus zu erhöhen. Die Einhaltung dieser Vorgabe wird durch eine Beschränkung der verfügbaren Emissionsrechte umgesetzt: Übersteigt die Zuteilung, die dem Land gemäss Reduktionsziel im Anhang B in den Jahren 2013–2020 durchschnittlich zusteht, die durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2008–2010, wird die Differenz auf das Löschungskonto des Landes übertragen. Diese Bestimmung betrifft die Schweiz nicht, da ihre quantifizierte Verpflichtung für die Periode 2013–2020 eine Verringerung der Emissionen im Vergleich zu den Emissionen zwischen 2008 und 2010 darstellt.

Buchstabe J – Artikel 3 Absatz 12^{bis} und 12^{ter}

Länder mit einer Reduktionsverpflichtung dürfen zertifizierte Emissionsreduktionen, die sich aus neuen Marktmechanismen ergeben, verwenden, um ihre in Anhang B fixierten Ziele auch über im Ausland erzielte Verringerungen zu erfüllen (ähnlich zu den existierenden Mechanismen). Die Modalitäten dieser neuen Mechanismen, die sektorielle Ansätze enthalten sollen, werden momentan unter der Konvention entwickelt.

Diese zusätzliche Flexibilität, welche eine Verringerung der Reduktionskosten bezweckt, ergänzt die drei bestehenden flexiblen Mechanismen: die gemeinsame Durchführung (Artikel 6 des Protokolls²⁶), der «Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung» (Artikel 12 des Protokolls²⁷) und der «internationale Emissionshandel» (Artikel 17 des Protokolls²⁸).

Im Gegenzug dazu wird eine Gebühr von zwei Prozent auf den Zertifikaten aus dem CDM beibehalten und neu auch ein Teil des Ertrags der Zertifikate aus den neuen Marktmechanismen verwendet, um die Verwaltungskosten zu decken und um die Entwicklungsländer, die Vertragsparteien und infolge des Klimawandels besonders verletzlich sind, bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Eine Gebühr in gleicher Höhe wird für *Joint Implementation* eingeführt sowie auf den zugeteilten Emissionsrechten (AAUs) bei ihrer erstmaligen internationalen Übertragung erhoben. Diese Gebühren werden vom Adaptation Fund des Kyoto-Protokolls verwaltet.

²⁶ Auf Englisch: *Joint Implementation* JI.

²⁷ Auf Englisch: *Clean Development Mechanism* (CDM).

²⁸ Auf Englisch: *International Emissions Trading* (IET).

2.2

Einhaltung der Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls

In Doha wurde beschlossen²⁹, dass die Vertragsparteien ab dem 1. Januar 2013 ihre angekündigten Verpflichtungen für die zweite Periode und ihre entsprechenden Verantwortlichkeiten im Einklang mit ihrer nationalen Gesetzgebung und ihren internen Verfahren umsetzen. Der Beschluss anerkennt zudem, dass einige Vertragsparteien in der Lage sind, die Änderung vor deren Inkrafttreten provisorisch umzusetzen, und bittet die Parteien, die provisorische Anwendung gegebenenfalls zu melden.

Während die provisorische Anwendung der Änderung für die Schweiz vor der parlamentarischen Genehmigung nicht in Frage kommt, kann die Schweiz die Änderung nach der Annahme bis zu deren Inkrafttreten provisorisch anwenden. Die Schweiz kann die entsprechenden Verpflichtungen im Rahmen der nationalen Klimagesetzgebung (CO₂-Gesetz), welche eine Emissionsverringerung um 20 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 1990 vorsieht, umsetzen.

Die Vertragsparteien des Protokolls haben an ihrer achten Tagung in Doha beschlossen, dass die Anwendung der flexiblen Mechanismen bis zum Inkrafttreten der Änderung von Doha des Protokolls nahtlos sichergestellt werden soll. Während die Länder, die für die zweite Periode in Anhang B ohne Verpflichtung aufgeführt sind, keine Zertifikate aus den flexiblen Mechanismen im Zusammenhang mit der zweiten Verpflichtungsperiode erwerben oder übertragen können, profitieren die Länder, die wie die Schweiz für die zweite Periode eine Verpflichtung angekündigt haben, von einem vollständigen und nahtlosen Zugang zu den bestehenden Marktmechanismen. Die formelle Nutzung der für die zweite Periode ausgegebenen Zertifikate aus dem Clean Development Mechanism ist nur möglich, sofern die Änderung von Doha zum Protokoll für dieses Land in Kraft getreten ist. Folglich muss die Schweiz die Änderung von Doha zum Protokoll zumindest provisorisch umsetzen, um die Zertifikate am Ende der zweiten Periode an ihr Reduktionsziel anrechnen zu können.

Da das Kyoto-Protokoll weiterhin in Kraft ist, müssen alle Vertragsparteien des Protokolls ihre entsprechenden Verpflichtungen erfüllen, unabhängig von einem Reduktionsziel im Anhang B oder der Ratifikation der Änderung von Doha. Dies gilt auch für die Schweiz. Es handelt sich hauptsächlich um Berichterstattungspflichten, Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Treibhausgasemissionsinventaren (Artikel 5, 7 und 8 des Protokolls) und dem Führen eines nationalen Registers für die Einheiten gemäss dem Kyoto-Protokoll. Die verschiedenen Organe des Protokolls (Exekutivrat des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, Aufsichtsgremium für die gemeinsame Durchführung) werden weiterhin ihre Tätigkeit ausüben.

Eine Nichteinhaltung der Reduktionsverpflichtungen am Ende der ersten, aber auch der zweiten Verpflichtungsperiode resultiert in der Pflicht, in der darauffolgenden Verpflichtungsperiode die Differenz zwischen dem tatsächlichen Zustand und dem angestrebten Ziel auszugleichen und die Emissionen wegen einer Zusatzstrafe in Höhe von 30 Prozent dieser Differenz zusätzlich zu reduzieren. Dies basiert auf dem

²⁹ Beschluss 1/CMP.8: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2>

Beschluss 27/CMP.1³⁰ der Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls unter Anwendung von Artikel 18 des Protokolls.

3 Verpflichtung und Umsetzung der Änderung durch die Schweiz

3.1 Emissionsreduktionsziele und revidiertes CO₂-Gesetz

Am 23. Dezember 2011 hat das Parlament als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» eine Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2012 verabschiedet. Das revidierte CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011 ersetzt das CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999, das für die energetischen CO₂-Emissionen aus Brenn- und Treibstoffen bis zum Zeitraum 2008–2012 ein durchschnittliches Reduktionsziel von 10 Prozent bis 2010 im Vergleich zum Niveau von 1990 vorsah. Das im alten CO₂-Gesetz für die Periode 2008–2012 festgelegte Ziel wurde erreicht, allerdings nur unter Berücksichtigung ausländischer Emissionszertifikate (Reduktion um 11,6 Prozent).

Das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene revidierte CO₂-Gesetz verlangt bis 2020 eine Verringerung der inländischen Treibhausgasemissionen³¹ um mindestens 20 Prozent im Vergleich zum Niveau von 1990. Dies entspricht einer Verringerung um rund 10,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, die im Jahr 2020 innerhalb der Schweiz zu erzielen ist. Das Gesetz sieht vor, dass der Bundesrat das Reduktionsziel in Einklang mit internationalen Vereinbarungen auf maximal 40 Prozent erhöhen kann. Diese zusätzlichen Reduktionen der Treibhausgasemissionen dürfen maximal zu 75 Prozent durch im Ausland durchgeführte Massnahmen erfolgen.

Das revidierte Gesetz sieht verschiedene Massnahmen in den Bereichen Gebäude, Verkehr und Industrie vor. Sowohl die Haushalte als auch die Wirtschaft müssen zum Reduktionsziel beitragen.

Im Gebäudesektor wird das Instrument der Lenkungsabgabe auf fossilen Brennstoffen (CO₂-Abgabe), die 2008 eingeführt wurde, mit dem revidierten Gesetz weitergeführt. Die Abgabe beträgt seit dem 1. Januar 2013 36 Franken und seit dem 1. Januar 2014 60 Franken pro Tonne CO₂. Je nach Einhaltung von vordefinierten Zwischenzielen kann die CO₂-Abgabe in vordefinierten Erhöhungsschritten bis auf 120 Franken angehoben werden. Die daraus resultierende Verteuerung von fossilen Brennstoffen setzt Anreize für Gebäudesanierungen, für Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und für den verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien. Ein Drittel der Einnahmen aus der CO₂-Abgabe, maximal 300 Millionen Franken pro Jahr, kommen weiterhin dem nationalen Gebäudeprogramm zugute, das Förderbeiträge für die energetische Sanierungen, Investitionen in erneuerbare Energien, die Abwärmenutzung und die Optimierung der Gebäudetechnik ausrichtet.

Im Verkehr sind zwei Massnahmen definiert: Einerseits gelten für erstmals in der Schweiz immatrikulierte Personenwagen CO₂-Zielvorgaben von durchschnittlich 130 Gramm CO₂ pro Kilometer bis 2015; andererseits muss ein Teil der CO₂-Emis-

³⁰ <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/fre/08a03f.pdf>

³¹ Diese Treibhausgase sind: Kohlendioxid (CO₂); Methan (CH₄); Distickstoffmonoxid (N₂O, Lachgas); Fluorkohlenwasserstoffe (HFCs); perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFCs); Schwefelhexafluorid (SF₆); Stickstofftrifluorid (NF₃).

sionen, die bei der energetischen Nutzung fossiler Treibstoffe anfallen, von den Treibstoffimporteuren mithilfe von Klimaschutzprojekten innerhalb der Schweiz kompensiert werden. Im Rahmen der Energiestrategie 2050 hat der Bundesrat eine Verschärfung der CO₂-Zielvorgaben für Personenwagen auf 95 Gramm CO₂ pro Kilometer bis 2020 vorgeschlagen sowie die Einführung von CO₂-Emissionsvorschriften für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper (175 Gramm bis 2017; 147 Gramm bis 2020).

Das CO₂-Gesetz sieht für die Branchen und Unternehmen, die CO₂-intensiv produzieren und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, zwei Instrumente vor: Erstens können Unternehmen, die sich zur Senkung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichten, von der CO₂-Abgabe befreit werden. Zweitens werden grosse Unternehmen bestimmter Branchen ebenfalls von der Abgabe befreit; diese Unternehmen nehmen stattdessen am Emissionshandelssystem (EHS) teil. Die Teilnahme am EHS ist für grössere Unternehmen bestimmter Branchen obligatorisch, für mittlere Unternehmen fakultativ. Der Bund teilt den Unternehmen, die am EHS teilnehmen, eine Menge an Schweizer Emissionsrechten zu, wobei die gesamthaft im System zur Verfügung stehende Menge an Emissionsrechten von Jahr zu Jahr bis 2020 linear abnimmt. Unternehmen, die mehr CO₂ ausstossen, müssen die fehlenden Emissionsrechte im EHS erwerben.

Zudem wurde im revidierten CO₂-Gesetz ein Technologiefonds verankert, der mit jährlich maximal 25 Millionen Franken aus der CO₂-Abgabe gespeist wird. Der Bund kann damit Darlehen an Unternehmen verbürgen und damit Firmen den Zugang zu Fremdkapital erleichtern. Dies betrifft insbesondere Unternehmen, welche neue Technologien zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, zur Förderung des Einsatzes von erneuerbaren Energien und zur Schonung der natürlichen Ressourcen entwickeln und vermarkten.

Der Ertrag aus der CO₂-Abgabe wird grossmehrheitlich an die Bevölkerung über die Krankenkassen und an die Wirtschaft über die AHV-Ausgleichskassen verteilt. Von der verbrauchsunabhängigen Verteilung pro Kopf oder pro Lohnfranken profitieren alle Haushalte und Unternehmen, die wenig fossile Brennstoffe verbrauchen.

Schliesslich sind im Gesetz Massnahmen zur Förderung von Information, Aus- und Weiterbildung sowie Beratung vorgesehen.

3.2 Übrige Instrumente

Neben dem CO₂-Gesetz tragen auch andere Massnahmen aus Umwelt-, Energie-, Verkehrs-, Finanz-, Landwirtschafts- und Forstwirtschaftspolitik sowie nach 2012 auch aus der Forstwirtschaft zur Erreichung der Klimaziele bei. Die wichtigsten Massnahmen in anderen politischen Bereichen, die einen bedeutenden Einfluss auf das Klima haben, werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Energiestrategie 2050

Nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima am 11. März 2011 hat der Bundesrat am 25. Mai 2011 beschlossen mittelfristig auf die Kernenergie zu verzichten³². Die

³² www.uvek.admin.ch > Themen > Energie > Energiestrategie 2050 > Ziele und Massnahmen

bestehenden Kernkraftwerke werden am Ende ihrer Betriebsdauer ausser Betrieb genommen und nicht mehr ersetzt. Zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit setzt der Bundesrat im Rahmen seiner neuen Energiestrategie 2050 auf höhere Einsparungen (Energieeffizienz), auf die Entwicklung von Wasserkraft und neuen erneuerbaren Energien sowie, bei Bedarf, auf die Stromproduktion aus fossilen Brennstoffen (Wärme-Kraft-Kopplungs-Anlagen, Gaskombikraftwerke) sowie auf Stromimporte. Es gilt daher, die Stromnetze rasch weiterzuentwickeln und die Forschung im Energiebereich zu intensivieren.

Im September 2013 hat der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket für die schrittweise Umgestaltung der Schweizer Energieversorgung genehmigt. Die Umsetzung dieser Massnahmen bedingt eine Totalrevision des Energiegesetzes sowie weitere Anpassungen von Gesetzen, einschliesslich des CO₂-Gesetzes. Daneben unterstützt auch die Energiestrategie 2050 die Klimapolitik der Schweiz. Der Bundesrat schlägt die Energiestrategie als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie» (Atomausstiegsinitiative) vor, was bedingt, dass das Parlament seine Diskussionen bis Februar 2015 abgeschlossen haben muss.

In der zweiten Phase der Energiestrategie 2050 sollen Klima- und Energieabgaben eingeführt werden; das heutige System der Förderung (1. Phase) wird in ein Lenkungssystem überführt. Die Erarbeitung dieses Lenkungssystems wird über eine Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) erfolgen. Der Bundesrat hat am 28. September 2012 das EFD damit beauftragt, für die zweite Phase der Energiestrategie 2050 ein Energielenkungssystem zu erarbeiten. Bis Frühjahr 2015 wird ein entsprechender Vernehmlassungsentwurf erarbeitet.

Klimastrategie Landwirtschaft

Das Hauptziel der Klimastrategie Landwirtschaft, die vom Bundesamt für Landwirtschaft (BWL) erarbeitet wurde, umfasst mehrere Dimensionen: Die Produktion soll bei gleichzeitig sinkenden Emissionen gesteigert werden. Diese Strategie strebt eine Reduktion der Emissionen aus der Landwirtschaft um mindestens einen Drittel bis 2050 an. In Kombination mit einer entsprechenden Entwicklung bei den Verbrauchsmustern soll die Emissionsverringerung in der Landwirtschaft und im Bereich Ernährung gar zwei Drittel betragen. Die Strategie legt den Schwerpunkt auf die landwirtschaftliche Produktion, doch die vor- und nachgelagerten Sektoren sowie der Lebensmittelkonsum werden ebenfalls berücksichtigt.

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Die LSVA wird für alle Nutzfahrzeuge mit einem Gewicht von über 3.5 Tonnen erhoben. Ihr Ertrag wird teilweise für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten für den Eisenbahnverkehr eingesetzt. Die Abgabe wird anhand der zurückgelegten Kilometer, des Gewichts und der Emissionswerte (Euro-Kategorien) bestimmt. Die LSVA hat daher einen Anreizeffekt mit einem positiven Einfluss auf das Klima, insbesondere durch die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Bahn. Seit der letzten Erhöhung im Juli 2012 beträgt der Tarif der Abgabe zwischen 2.28 und 3.10 Rappen pro Tonnenkilometer.

Übrige emissionsvermindernde Massnahmen

Andere sektorspezifische Massnahmen und Politiken ergänzen die oben erwähnten Instrumente, indem sie einen Beitrag zum Emissionsreduktionsziel leisten, insbesondere:

- die Waldverordnung vom 30. November 1992³³ (WaV), die eine dauerhafte Nutzung des Waldes und die Vorbeugung von Waldschäden bezweckt;
- die Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985³⁴ (LRV) sowie die Verordnung vom 12. November 1997³⁵ über die Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOCV);
- die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005³⁶ (ChemRRV), die die Substanzen regelt, die zum Abbau der Ozonschicht führen (FCKW, HFCKW), sowie die synthetischen Treibhausgase (HFC, PFC, SF₆);
- die kantonalen Steueranreize für emissionsschwache Fahrzeuge; die vollständige oder teilweise Befreiung der Biotreibstoffe von der Mineralölsteuer (Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996³⁷).

3.3 Bedingungen für die Genehmigung der Änderung durch die Schweiz

Die quantifizierte Verpflichtung zur Begrenzung und Verringerung von Emissionen (QELRC) für die Vertragsparteien des Kyoto Protokolls entspricht dem angekündigten Reduktionsziel bis 2020 gegenüber 1990 und wird als «Emissionsbudget» für den Zeitraum 2013–2020 ausgedrückt. Im Umfang dieses Emissionsbudgets in Tonnen CO₂-Äquivalent werden den Kyoto-Vertragsparteien Emissionsrechte (AAUs) zugeteilt.

Ausgangspunkt für den Emissionsreduktionspfad über die Jahre 2013–2020 ist aus Gründen der Umweltintegrität die quantifizierte Verpflichtung der Schweiz der ersten Periode 2008–2012. Dies hat zur Folge, dass Emissionsverringerungen, die nicht durch Massnahmen im Inland erzielt, sondern durch den Erwerb ausländischer Emissionsminderungszertifikate durch die Stiftung Klimarappen kompensiert wurden, in der zweiten Verpflichtungsperiode nachgeholt werden müssen. Die Differenz zwischen Emissionsbudget gemäss Kyoto-Verpflichtung und den tatsächlichen Emissionen kann erst über die Zeit und mit zusätzlichen ausländischen Zertifikaten ausgeglichen werden.

Der Anteil der Emissionsreduktion, der in der Schweiz während der Periode 2008–2012 nicht umgesetzt werden konnte, stammt aus dem Verkehrssektor: Das Ziel für die Treibstoffe gemäss dem alten CO₂-Gesetz (Verringerung um 8 Prozent in der Periode 2008–2012) wurde nicht erreicht, und die Stiftung Klimarappen wurde vom Bund damit beauftragt, Zertifikate zu erwerben, damit die Schweiz ihre Reduktionsziele der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls dennoch erfüllen kann.

³³ SR 921.01

³⁴ SR 814.318.142.1

³⁵ SR 814.18

³⁶ SR 814.81

³⁷ SR 641.61

Gemäss revidiertem CO₂-Gesetz, das seit dem 1. Januar 2013 in Kraft ist, müssen die Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2020 um 20 Prozent sinken. Diese Reduktionsleistung muss innerhalb der Schweiz ohne Nutzung von ausländischen Zertifikaten erzielt werden. Das Reduktionsziel des Gesetzes bezieht sich auf das Jahr 2020, während dasjenige des Kyoto-Protokolls auf einem «Emissionsbudget» für die Periode 2013–2020 basiert. Die Differenz, die aus den beiden Ansätzen resultiert, muss durch ausländische Zertifikate (siehe Abbildung 1, schraffiertes Dreieck) gedeckt werden.

Die Zertifikate dienen lediglich der Einhaltung des internationalen Reduktionsziels. Die Menge an Zertifikaten wird auf rund 12 Millionen Tonnen CO₂ geschätzt. Der Kauf dieser Zertifikate würde basierend auf dem aktuellen Marktpreis für ausländische Emissionsreduktionen-Zertifikate zwischen 12 und 18 Millionen Franken kosten. Für den Erwerb der erforderlichen Zertifikate hat das UVEK am 8. Oktober 2013 mit der Stiftung Klimarappen eine Vereinbarung über die Verwendung ihrer verbleibenden finanziellen Mittel aus der Periode bis 2012 in der Grössenordnung von rund 100 Millionen Franken abgeschlossen. Der Vertrag sieht vor, dass die Stiftung die finanziellen Mittel in erster Linie für Projekte einsetzt, mit denen Emissionsminderungszertifikate generiert werden können. Diese Zertifikate werden der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Deckung der internationalen Verpflichtungen kostenlos abgegeben. Dem Bund entstehen somit voraussichtlich keine zusätzlichen Kosten aus den Verpflichtungen für die zweite Periode des Kyoto-Protokolls. Entsprechend dem Vertrag müssen die dem Bund übertragenen Zertifikate die Qualitätsanforderungen gemäss Artikel 6 des CO₂-Gesetzes und Artikel 4 der CO₂-Verordnung erfüllen.

4 Auswirkungen

4.1 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Umsetzung der zweiten Periode des Kyoto-Protokolls greift auf Massnahmen aus verschiedenen sektorspezifischen Politiken zurück, wie in den Ziffern 3.1 und 3.2 dargelegt wurde. Das revidierte CO₂-Gesetz, das seit dem 1. Januar 2013 in Kraft ist, erlaubt die Fortführung und Stärkung (bspw. zusätzliche Finanzmittel für das nationale Gebäudeprogramm) der Instrumente des CO₂-Gesetzes, das 2000 in Kraft gesetzt wurde.

Die Genehmigung der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls erfordert keine zusätzlichen Massnahmen. Der Erwerb der Zertifikate zur Erfüllung des in Form eines «Emissionsbudgets» ausgedrückten Reduktionsziels gemäss dem Kyoto-Protokoll wird grösstenteils aus den verbleibenden Reserven der Stiftung Klimarappen finanziert und sollte dementsprechend keine Zusatzkosten (siehe Ziff. 3.3) verursachen. In den Jahren 2005–2012 wurde auf privatwirtschaftlicher Basis pro Liter Benzin und Diesel ein Zuschlag von 1,5 Rappen erhoben und der Stiftung Klimarappen zugeführt. Weil die Stiftung ihre Vereinbarung mit dem UVEK zu geringen Kosten erfüllen und sogar übertreffen konnte, verfügt sie über eine Reserve sowohl an finanziellen Mitteln als auch an Zertifikaten, die für die zweite Verpflichtungsperiode eingesetzt werden können.

Die jüngste Weiterentwicklung des internationalen Klimaregimes im Rahmen der Beschlüsse, die unter der Klimakonvention und dem Kyoto-Protokoll (unabhän-

gig von der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und dessen Genehmigung) gefasst wurden, bedingt, dass mehr Aufgaben vom BAFU übernommen werden müssen, insbesondere in Bezug auf die Berichterstattung (siehe Ziff. 4.3).

4.2 Auswirkungen auf Bund und Kantone

4.2.1 Bund

Mit der Annahme der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls verpflichtet sich die Schweiz analog zur ersten Verpflichtungsperiode 2008–2012 völkerrechtlich verbindlich zur Einhaltung des neuen Ziels für die zweite Periode 2013–2020. Die Umsetzung der Verpflichtung obliegt hauptsächlich dem Bund.

Die Umsetzung der klimapolitischen Instrumente gemäss CO₂-Gesetz und anderen CO₂-relevanten Massnahmen fallen in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), des Bundesamtes für Energie (BFE), des Bundesamtes für Raumplanung sowie des BLW. Abgesehen vom Vollzug der klimapolitischen Massnahmen, die sich auf bestehende nationale Gesetze stützen, konzentriert sich der Aufwand für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf die jährliche Inventarisierung der Treibhausgasemissionen sowie die periodische Berichterstattung über die Einhaltung der Verpflichtungen.

Das BAFU als zuständiges Bundesamt stellt sicher, dass die Vorgaben des Protokolls für die Berichterstattung über die Emissionsentwicklung und die Massnahmen eingehalten werden. Diese Regeln stellen hohe Anforderung an die Datenqualität und die Transparenz und verlangen eine regelmässige unabhängige Prüfung im Rahmen internationaler Reviews. Für die Erstellung des jährlichen Treibhausgasinventars hat das BAFU ein nationales System für die Datenerhebung, -verarbeitung und -dokumentation eingerichtet. Ebenfalls beim BAFU ist das Sekretariat für die Umsetzung der flexiblen Mechanismen und das Nationale Emissionshandelsregister angesiedelt.

4.2.2 Kantone und Gemeinden

Die Genehmigung der Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll hat keine Folgen für Kantone und Gemeinden.

4.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die zusätzlichen Emissionszertifikate, mit deren Hilfe die Schweiz die Reduktionsverpflichtungen gemäss dem Kyoto-Protokoll erfüllen kann, werden von der Stiftung Klimarappen freiwillig bereitgestellt (siehe Ziff. 3.3). So verfügt die Schweiz über die erforderlichen Zertifikate, um ihr Reduktionsziel, das im Unterschied zum CO₂-Gesetz die Form eines «Emissionsbudgets» hat, zu erreichen.

Die Grundlagen für die jährliche Berichterstattung über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Schweiz und über das nationale Register sind aufgebaut und reichen auch für die zweite Verpflichtungsperiode. Allerdings sind die Anforderun-

gen an die Berichterstattung gestiegen. Zum einen wurde der Geltungsbereich des Kyoto-Protokolls um weitere Treibhausgase (NF₃ und HFC-Gruppe) und zusätzliche Senkenleistungen (Holzprodukte und Wiedervernässung von Mooren) erweitert. Zum anderen sind die Richtlinien in Bezug auf die Datenqualität strenger geworden, und die Periodizität für eine umfangreiche Berichterstattung ist von vier auf zwei Jahre erhöht worden. Diese Neuerungen führen zu einem Mehraufwand von einer halben Stelle beim BAFU, die BAFU-intern kompensiert wird.

Im Einklang mit den Regeln des Protokolls führt das BAFU ein nationales Register von Emissionsgutschriften, in das die Emissionsrechte und -zertifikate der Schweiz sowie der privaten Betreiber (Unternehmungen) eingetragen werden. Dieses elektronische Registrierungssystem ist mit dem Wertschriftendepot einer Bank vergleichbar. Die Kontoinhaber sind die Schweizer Unternehmen, die von der CO₂-Abgabe befreit sind und die sich am Emissionshandel beteiligen, sowie die nationalen und ausländischen Betreiber. Diese Betreiber verwalten ihre Emissionszertifikate im Register und beteiligen sich an nationalen und internationalen Transaktionen. Weil es in mehreren europäischen Ländern Betrugsfälle gegeben hat, sind die Sicherheitsanforderungen an das nationale Register gestiegen, um die registrierten Werte zu schützen. Um die Sicherheit des nationalen Registers zu steigern, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 11. Mai 2011 zusätzliche 200 Stellenprozente gewährt, die auf Ende 2014 befristet sind. Die zeitliche Begrenzung dieser Stellen fusste auf der unsicheren Entwicklung des Emissionsmarktes und der verfügbaren Lösungen für das Register für die Zeit nach 2012. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine Auslagerung des Registers kostspielig und für die Kunden weniger zufriedenstellend wäre, hat das BAFU beschlossen, dieses Register selbst weiterzuführen. Dazu müssen die Personalressourcen nicht aufgestockt werden, doch die 200 Stellenprozente, die auf Ende 2014 beschränkt sind, müssen in unbefristete Stellen umgewandelt werden. Diese Stellen werden schon heute über die CO₂-Abgabe finanziert.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die angestrebte Revision des Kyoto-Protokolls ist in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament vom 25. Januar 2012³⁸ über die Legislaturplanung 2011–2015 sowie im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012³⁹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Diese Genehmigung entspricht der Stossrichtung des Aktionsplans für die Umsetzung der Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2012–2015», die in der Legislaturplanung 2011–2015 enthalten ist.

³⁸ BBl 2012 349, 443 und 484.

³⁹ BBl 2012 6667, 6676.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁴⁰ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig sofern deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichen Verträgen der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴¹; Art. 7a Abs.1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴²). Für die Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll ist eine solche Delegation an den Bundesrat nicht ersichtlich, sodass die Bundesversammlung die Änderung genehmigen muss.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Änderung von Doha bezweckt hauptsächlich die Verlängerung des Protokollregimes, indem eine zweite Verpflichtungsperiode eingeführt wird, und ist im Einklang mit dem Völkerrecht. Zudem entspricht diese Änderung den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, da sie eine Ausführungsbestimmung des Rahmenübereinkommens vom 9. Mai 1992⁴³ der Vereinten Nationen über Klimaänderungen ist.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Die Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll bezweckt eine verlängerte Laufzeit der quantifizierten Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen für eine zweite Periode, die Festlegung neuer Verpflichtungen und das Vornehmen der dazu notwendigen Anpassungen. Sie verändert jedoch nicht das eigentliche Regime des Protokolls.

Eine Kündigung des revidierten Protokolls, das für eine unbestimmte Dauer abgeschlossen wird, ist gemäss Artikel 27 Absatz 1 des Protokolls jederzeit möglich. Die Kündigung wird nach Ablauf eines Jahres nach dem Eingang der Rücktrittsnotifikation beim Verwahrer oder zu einem gegebenenfalls in der Rücktrittsnotifikation (Artikel 27 Absatz 2 Kyoto-Protokoll) genannten späteren Zeitpunkt wirksam. Dieselbe Rücktrittsmöglichkeit existiert für die Klimakonvention gemäss Artikel 25 derselben. Wenn eine Vertragspartei von der Klimakonvention zurücktritt, gilt sie auch als vom Protokoll zurückgetreten (Artikel 27 Absatz 3 Kyoto-Protokoll).

⁴⁰ SR 101

⁴¹ SR 171.10

⁴² SR 172.010

⁴³ SR 0.814.01

Das revidierte Protokoll sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

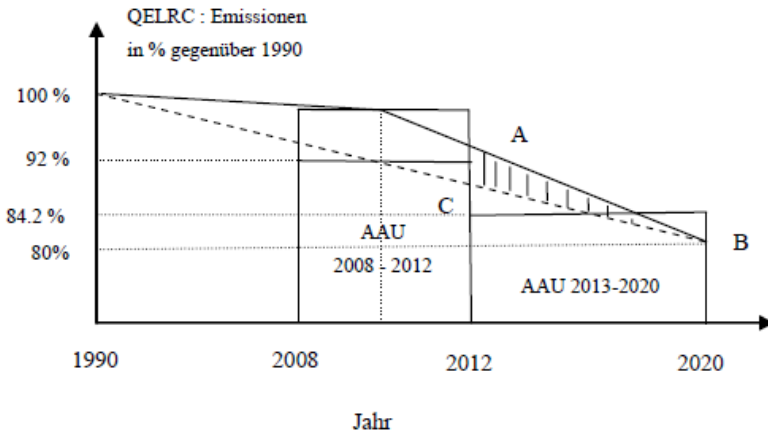
Die Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll enthält jedoch wichtige rechtsetzende Bestimmungen, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erforderte. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung von Doha zum Kyoto-Protokoll untersteht daher gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum.

Abkürzungen⁴⁴

AAU	zugewiesenes Emissionsrecht (auf Englisch: <i>Assigned Amount Unit</i>), 1 AAU = 1 Tonne CO ₂ -Äquivalent
CDM	Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Artikel 12 Kyoto-Protokoll, auf Englisch: <i>Clean Development Mechanism</i>)
CMP	Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (auf Englisch: <i>Meeting of the Parties</i>)
COP	Vertragsparteienkonferenz (auf Englisch: <i>Conference of the Parties</i>)
IET	Internationaler Emissionshandel (Artikel 17 Kyoto-Protokoll, auf Englisch: <i>International Emissions Trading</i>)
JI	gemeinsame Durchführung (Artikel 6 Kyoto-Protokoll, auf Englisch: <i>Joint Implementation</i>)
LULUCF	Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (auf Englisch: <i>Land Use, Land-Use Change and Forestry</i>)
NAMAs	geeignete Emissionsminderungsmaßnahmen auf nationaler Ebene (auf Englisch: <i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
QELRC	quantifizierte Emissionsbegrenzungs- oder -reduktionsverpflichtungen für die Verpflichtungsperiode (auf Englisch: <i>Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment</i>)
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
EHS	Emissionshandelssystem
UNFCCC	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimakonvention) (auf Englisch: <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>)

⁴⁴ Erläuterung der Terminologie aus dem Kyoto-Protokoll sowie in Bezug auf dessen Umsetzung auf nationaler und internationaler Ebene.

Abbildung 1



Das Emissionsbudget für die erste Verpflichtungsperiode (2008–2012) (Rechteck, das oben durch die 92-Prozent-Linie begrenzt wird) wurde überschritten und mit ausländischen Zertifikaten abgedeckt (Rechteck, das unten durch die 92-Prozent-Linie begrenzt wird). Die ausgezogene Linie stellt die für die Einhaltung des Reduktionsziels von 20 Prozent bis 2020 gemäss CO₂-Gesetz notwendige Absenkung der Emissionen dar. Die gestrichelte Linie entspricht der Entwicklung des Emissionsbudgets gemäss Kyoto-Protokoll für die zweite Verpflichtungsperiode (2013–2020) (Rechteck, das oben durch die 84,2-Prozent-Linie begrenzt wird). Der schraffierte Bereich im Dreieck ABC ist die Differenz zwischen den Emissionen und den zur Verfügung stehenden Emissionsrechten (AAUs), die mit ausländischen Zertifikaten kompensiert werden muss.