

Stellungnahme von swisscleantech zur Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung)

swisscleantech, 7. Juli 2012

Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Stellungnahme ist eine wirtschaftsfreundliche, konsequente und mit der Energiestrategie 2050 konsistente Umsetzung des CO₂-Gesetzes. Zur Erreichung dieses Ziels sind von den ausgeführten Änderungsanträgen folgende hervorzuheben:

- Anpassung des Reduktionsziels an die internationalen Verpflichtungen zur Erreichung des 2-Grad-Ziels und zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des Cleantech Standorts Schweiz (Art.1)
- Flexiblere Handhabung bei der Ausstellung von Bescheinigungen an Unternehmen (Art. 12)
- Gebührende Berücksichtigung von Vorleistungen bei der Festlegung des Reduktionspfads für Unternehmen (Art.70)
- Produktverbesserungen angemessen anreizen (Art.75)
- Flexiblere Anpassung des Emissionsziels für Unternehmen aufgrund von Veränderungen der Produktionsmenge oder des Produktmixes (Art. 77)
- Treibstoffkompensation gesetzeskonform umsetzen (Art. 91)
- CO₂-Abgabe per 1.1.2013 erhöhen und damit Ausbau des Gebäudesanierungsprogramms ermöglichen und Zielerreichung unterstützen (Art. 97)

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Unter dem Patronat von swisscleantech haben sich 2010/2011 über 200 Firmen für ein griffiges CO₂-Gesetz eingesetzt. Es gilt nun, dieses Engagement mit einer wirtschaftsfreundlichen Ausgestaltung der Verordnung zu anerkennen. Weiter gilt es, die nun im CO₂-Gesetz festgehaltenen Beschlüsse konsequent umzusetzen, damit die wirtschaftlichen Chancen eines aktiven Klimaschutzes auch zum Tragen kommen. Zu diesen Chancen gehören Impulse für Innovation und Exporte, neue Arbeitsplätze für das inländische Gewerbe und die Verringerung des Geldabflusses ins Ausland für Öl- und Gasimporte. swisscleantech beurteilt deshalb den vorliegenden Entwurf anhand folgender Leitlinien:

Wirtschaftsfreundlichkeit

Der Bürokratieaufwand für Firmen und die Komplexität der Abläufe sind zu minimieren. Dies gilt insbesondere für die Teilnahme am EHS und die Befreiung von der CO₂-Abgabe. Ein effizienter Umgang mit den Behörden ist besonders in der Schweiz von grosser Wichtigkeit, da dadurch den Firmen substantielle Kosten im Personal erspart werden. Zudem soll Klimaschutz für die Unternehmen keine mühsame Pflichtübung darstellen, vielmehr sollen sie durch eine auf ihre Bedürfnisse eingehende Zusammenarbeit motiviert werden.

Ein weiteres wirtschaftliches Kriterium ist die Schaffung von Investitionssicherheit durch langfristig klare und stabile Rahmenbedingungen. Dazu gehört auch, dass bereits erbrachte Leistungen von Firmen gebührend berücksichtigt werden. Bei der Erfüllung der langfristig vorgegebenen Zielvorgaben soll den Firmen jedoch eine möglichst grosse Flexibilität gewährt werden. Diese Flexibilität gibt auch Anreiz, über das Pflichtziel hinaus noch weitere Reduktionen zu erzielen.

Die grüne Wirtschaft benötigt eine Kombination von klaren Zielen, schlanken und langfristigen Rahmenbedingungen sowie flexiblen Anreizinstrumenten für freiwillige Leistungen. So können die Reduktionspotentiale zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit aller Sektoren der Schweizer Wirtschaft effizient und innovationsfördernd ausgeschöpft werden.

Glaubwürdigkeit der Schweizer Klimapolitik

Die Glaubwürdigkeit der Schweizer Klimapolitik und damit auch des Cleantech Standorts Schweiz bedingen eine konsequente Umsetzung des CO₂-Gesetzes. Die zur Verfügung stehenden Massnahmen müssen so ausgestaltet sein, damit die Ziele erreicht werden.

Die Glaubwürdigkeit, aber auch die wirtschaftlichen Vorteile einer engagierten Klimapolitik werden verstärkt, wenn die Schweiz mit ihrem Reduktionsziel die internationalen Verpflichtungen erfüllt und sich als Vorreiterin positioniert. Gegenwärtige Entwicklungen zeigen jedoch ein anderes Bild. Vergleichbare Länder haben sich mit Reduktionszielen zwischen -30% und -40% bereits positioniert (z.B. Deutschland, Schweden, Dänemark, Grossbritannien, Mexico, Norwegen). Zudem beantragt die Schweiz für die zweite Kyoto-Periode von 2013-2020 eine Menge von Emissionsrechten die ihr einen durchschnittlichen CO₂-Ausstoss von 84.2% im Vergleich zu 1990 erlaubt (so genannte QELRO). Dies bedeutet eine CO₂-Reduktion von durchschnittlich 15.8%. Das Angebot der EU entspricht hingegen einer durchschnittlichen Reduktion von 20% in den Jahren 2013-2020. Die Schweiz ist somit nicht einmal auf EU Kurs, dies ist ein schlechtes Signal für eine klimafreundliche Schweiz die gegenwärtig im Rennen um den Standort des Green Climate Funds steht.

Eine Einhaltung der international anerkannten 2-Grad-Grenze bedingt für die Schweiz als Industrieland eine Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um 25-40% bis 2020 gegenüber 1990. Eine solche Zielerhöhung würde nebst innovationsfördernden Inlandmassnahmen auch Massnahmen im Ausland ermöglichen. Diese bringen kurzfristige Flexibilität und können den Export von Cleantech fördern.

Der Bundesrat soll demnach die im Gesetz geschaffene Option wahrnehmen und das Schweizer Reduktionsziel möglichst bald auf 40% erhöhen. Dies auch im Hinblick darauf, dass bis 2030 weitere Reduktionen notwendig sind.

Der vorliegende Entwurf regelt die Mindestumsetzung des Gesetzes (gemäss Art. 3 Abs.1 CO₂G). Im Falle einer Zielerhöhung oder einer im erläuternden Bericht erwähnten Lücke zwischen den Schweizer Kyoto Zielen und den Schweizer Reduktionszielen gemäss CO₂ Gesetz müssen dem Schweizer Reduktionsziel auch Auslandszertifikate anrechenbar sein. Die nötigen verordnungsrechtlichen Grundlagen sind bereits in dieser Verordnung zu schaffen.

Schaffung von Synergien mit der Umsetzung der Energiestrategie

Um eine effiziente und zielführende Umsetzung sowohl des Klimaschutzes als auch der Energiestrategie 2050 zu begünstigen müssen diese beiden Vorlagen konsistent sein. Die Verordnung darf keine Massnahmen enthalten, welche die Ziele der Energiestrategie 2050 tangieren.

2. Erläuterungen und Änderungsvorschläge zu den einzelnen Kapiteln des Entwurfs

Die in dieser Verordnung vorgeschlagene Umsetzung des CO₂-Gesetzes unterstützen wir mit Ausnahme der nachstehend dargelegten **Änderungsanträge** (jeweils fett gedruckt in den farblich markierten Textabschnitten).

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

1. Abschnitt: Treibhausgase

Zu Art. 1

Das Parlament hat in Art.1 des CO₂-Gesetzes eine Ausrichtung der schweizerischen Klimapolitik an der international vereinbarten Erwärmungsgrenze von 2°C festgeschrieben, in Art. 3 Abs. 2 dem Bundesrat Kompetenzen für eine Erhöhung des Reduktionsziels eingeräumt und in Art. 3 Abs. 5 CO₂G den Auftrag erteilt, die Weiterentwicklung für die Zeit nach 2020 rechtzeitig an die Hand zu nehmen.

Eine Ausrichtung am 2°-Ziel bedingt, dass der Bundesrat seine Erhöhungskompetenz auf ein Reduktionsziel von 40% bis 2020 gemäss Art.3 Abs.2 CO₂G auch ausschöpft und damit gleichzieht mit anderen westeuropäischen Industrieländern. Wir empfehlen eine rasche Erhöhung auf -40% auch um die Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure zu verbessern und die wirtschaftlichen Vorteile einer ambitionierten Cleantech Positionierung zu erlangen.

2) neu: Der Bundesrat beobachtet die internationale wissenschaftliche Diskussion, insbesondere den IPCC-Review 2013/2014 sowie den Stand der internationalen Verhandlungen und prüft regelmässig die Optionen für eine Erhöhung des Reduktionsziels gemäss Art. 3 Abs. 2 (CO₂G).

3) neu: Er leitet die Diskussion über die wissenschaftlich notwendige Reduktionen nach 2020 frühzeitig ein, um der Bundesversammlung bis Ende 2016 Vorschläge für die Reduktionsziele und Massnahmen nach 2020 zu unterbreiten gemäss Art. 3 Abs. 5 (CO₂G).

2. Abschnitt: Sektorielle Zwischenziele

Wir begrüssen, dass der Bundesrat seine Kompetenz wahrnimmt und sektorielle Zwischenziele setzt. Um das Reduktionsziel bis 2020 zu erreichen sind die im Entwurf vorgeschlagenen Ziele sinnvoll und dürfen nicht abgeschwächt werden. Die Ziele für die Industrie erachten wir als erreichbar. Beim Verkehr sind gemessen am vorhandenen Effizienzpotential die Ziele als Minimalziele einzuschätzen. Im Falle der Zielerhöhung ist insbesondere im Verkehrsbereich anzusetzen, da dieser im Vergleich die tiefsten Sektorziele hat und noch grosse Reduktionspotentiale birgt. Gemäss IEA-Bericht (2012) ist beim Endverbrauch der Strassenverkehr am CO₂-lastigsten und weist das grösste Potential für eine kostengünstige Ausstossverminderung aus. Um im Verkehrsbereich Fortschritte zu erzielen soll gleichzeitig sichergestellt werden, dass freiwillige Vereinbarungen im Transportbereich weiterhin möglich sind.

3. Abschnitt: Berücksichtigung von Emissionsverminderungen im Ausland

Zu Art. 3 Emissionsreduktionszertifikate

Art. 6 CO₂G will sicherstellen, dass finanzierte Projekte eine „additional“ (d.h. zusätzliche) Wirkung haben und gleichzeitig einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im Land der Durchführung leisten. Statt einen aufgrund weiterer Entwicklungen laufend zu erweiternden Ausschlusskatalog zu formulieren, kann die Rechtssicherheit für die Projektentwickler erhöht werden, unter gewissen Voraussetzungen international anerkannte Standards vorzugeben, durch welche negative Entwicklungen im Bereich Additionalität/nachhaltige Entwicklung frühzeitig ausgeschlossen werden (z.B. Goldstandard). Dies sollte entweder mit einem gewissen zeitlichen Vorlauf eingeführt werden um den Projektentwicklern sowie den Standards genügend Zeit zur Anpassung zu geben oder als Option zur Verfügung gestellt werden.

Damit auch langfristige Verträge zur Zertifikatlieferung abgeschlossen werden können muss klar sein, dass die zukünftig gelieferten Zertifikate angerechnet werden, auch wenn in der Zwischenzeit der Standard angepasst wurde. Im erläuternden Bericht wird hingegen erwähnt, dass sich die Kontrolle der Qualität durch das BAFU nach den zum Zeitpunkt der Anrechnung gültigen Kriterien richtet. Im Sinne der Rechtssicherheit empfehlen wir deshalb folgende Ergänzung in der Verordnung:

2) **neu: Bei der Berücksichtigung ist die zum Zeitpunkt des Erwerbs der Emissionsminderungszertifikate gültige Version von Anhang 1 Ziffer 1 massgebend.**

3) **neu: Das BAFU akkreditiert Standards, welche die Kriterien in Art. 6 CO₂G erfüllen.**

4. Abschnitt: Bescheinigungen für Emissionsverminderungen im Inland

Im Sinne einer nachhaltigen Marktwirtschaft ist ein Zertifikatemarkt anzustreben, der sich einerseits innerhalb von ambitionierten Zielvorgaben (bzw. Emissionsobergrenzen) abspielt, andererseits eine möglichst hohe Flexibilität aufweist. Die innerhalb des Schweizer Systems ermöglichte Flexibilität darf jedoch nur soweit gehen, als dadurch das angestrebte Linking mit dem EU-ETS nicht verzögert oder verunmöglicht wird.

Generell kann eine höhere Flexibilität durch eine Gleichstellung der verschiedenen 'Währungen' (Bescheinigungen, Emissionsrechte, Emissionsminderungszertifikate) und die Teilnahme von möglichst vielen Akteuren am Handel gewährleistet werden. Die gesetzlichen und v.a. die internationalen Vorgaben sind dazu jedoch bis jetzt nur bedingt gegeben. In Art.31 CO₂G äussert sich der Wille des Parlaments, dass Unternehmen für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen lediglich Emissionsminderungszertifikate (bzw. Emissionsrechte), jedoch keine Bescheinigungen anrechnen lassen können. Gemäss Art.7 CO₂G liegt es in der Kompetenz des Bundesrates, die Bescheinigungen mit international handelbaren Zertifikaten oder Emissionsrechten gleichzustellen.

Eine Gleichstellung von Bescheinigungen mit den Emissionsrechten gestaltet sich aus den oben erwähnten Gründen schwierig, zudem sind dabei mögliche Auswirkungen auf den Preis für Bescheinigungen zu berücksichtigen. Einen zu tiefen Preis für Bescheinigungen macht die Umsetzung von Projekten und Mehrreduktionen von Firmen unattraktiv. Eine Gleichstellung mit Zertifikaten könnte aus unserer Sicht hingegen sofort eingeführt werden, auch wenn es offen ist, ob die Unternehmen bereit sind, den voraussichtlich höheren Preis für Inlandkompensationen zu bezahlen. Diese Entscheidung sollte jedoch dem Unternehmen überlassen werden.

Die CO₂-Verordnung soll eine möglichst grosse Flexibilität des Zertifikatmarktes anstreben, ohne dabei den angestrebten Zusammenschluss des CH-EHS mit dem EU-ETS zu gefährden. Einige mögliche Massnahmen werden im Folgenden vorgeschlagen.

Zu Art. 4 Bescheinigungen für Emissionsverminderungen im Inland

Die Sicherstellung der Zusätzlichkeit (Additionalität) ist wichtig für die Glaubwürdigkeit der CO₂-Kompensation und die Entwicklung von Marktlösungen die ohne die Ausstellung von Bescheinigungen funktionieren. Zu den im Entwurf vorgeschlagenen Beurteilungskriterien beantragen wir folgende Änderungen:

Die Erfahrung der Stiftung Klimarappen zeigt, dass eine signifikante Anzahl von Projekten dank Doppelförderungen realisiert werden konnten (z.B. Kanton und Stiftung Klimarappen). Absatz b Ziff. 3 hätte zur Folge, dass solche Wirkungsaufteilungen in Zukunft ausgeschlossen werden. Projekte die Mittel nach b.3 erhalten müssen und können aber immer noch im Sinne von b.1 additionell sein, wenn die Wirkungen den beteiligten Programmen korrekt zugeteilt und ausgewiesen werden. Wir beantragen deshalb die Streichung von Ziff.3:

b. Ziff. 3) **streichen:** weder bereits durch andere Finanzhilfen nach dieser Verordnung oder nach anderen Erlassen unterstützt wird noch Mittel aus dem Zuschlag nach Artikel 15b des Energiegesetzes vom 26. Juni 19983 erhält;

Die Vollzugsweisung für Inlandprojekte belohnt die Substitution fossiler Energien durch Strom, indem der CO₂-Fussabdruck des Stroms vernachlässigt wird. Dies ist gerade auch im Rahmen der neuen Energiepolitik unerwünscht. In der Vollzugsweisung müsste die Regelung so angepasst werden, dass trotzdem die Kyoto-Systemgrenzen berücksichtigt werden können. Dazu soll bei Inlandprojekten, welche den Stromverbrauch verringern, keine CO₂-Gutschrift gemacht werden (resp. maximal in der Höhe des CH-Produktionsmixes). Wird der Stromverbrauch hingegen durch das Inlandprojekt erhöht, so soll der zusätzliche Stromverbrauch mit dem Emissionsfaktor eines mutmasslichen Grenzkraftwerkes, einem Gaskraftwerk, verrechnet oder analog zum Emissionshandelssystem mit dem durchschnittlichen CO₂-Faktor des EU-Strommixes belastet werden. Um dies bereits auf Verordnungsstufe abzusichern, schlagen wir folgende Ergänzung von Buchstabe c vor:

c. Ziff. 3) **neu:** keine Folge einer ineffizienten Substitution durch Strom ist.

Die Senke von verbaumem Holz wird gemäss CO₂-Gesetz angerechnet. Nach Anhang 1 des Entwurfs können für Holzprodukte Bescheinigungen ausgestellt werden, dazu wird gemäss erläuterndem Bericht eine Branchenlösung angestrebt. Damit das System korrekt funktionieren kann, muss die Ausstellung von Bescheinigungen für die Senkenwirkung von Holz auch befreiten Unternehmungen zugänglich sein. Doppelzählungen gilt es dabei zu vermeiden. Wir beantragen deshalb folgende Ergänzung:

e) **neu:** Leistungen der Senken von verbaumem Holz sind in einer Branchenlösung separat geregelt.

Zu Art. 9 Entscheid über die Ausstellung der Bescheinigung

Einhergehend mit der Ausstellung von Inland-Bescheinigungen ist es wichtig, dass diese Zertifikate korrekt erfasst werden. Auf der einen Seite wird die Wirkung von Kompensationszertifikaten automatisch im THG-Inventar erfasst, welches entsprechend weniger Emissionen aufweist. Andererseits können diese Zertifikate aber benutzt werden, um effektiv ausgestossene Emissionen zu „löschen“. Korrekterweise müssen ausgegebene Kompensationszertifikate deshalb bei der Berechnung der Zielerreichung als Emissionen erfasst werden. In der Kyoto-Systematik wird dies dadurch erreicht, dass für ausgegebene Inland-Zertifikate eine internationale Einheit (AAU) stillgelegt wird. Dieses System ist auch für den Freiwilligenmarkt von Bedeutung. Andernfalls finanziert die freiwillige Kompensation eine Reduktion, welche durch die Massnahmen des CO₂-Gesetzes hätte herbeigeführt werden müssen. Es wird deshalb folgende Ergänzung vorgeschlagen:

2) **neu: Jede ausgegebene Inlandbescheinigung wird mit einem AAU oder durch eine analoge Emissionseinheit hinterlegt.**

Zu Art. 12 Bescheinigungen für Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung

Die Handhabung bei der Ausstellung von Bescheinigungen an Unternehmen bietet eine der wenigen Möglichkeiten, mehr Flexibilität für die Firmen zu erreichen. Mit der vorgeschlagenen Marge von 10 Prozent für die Unterschreitung der Zielvorgabe und für die Menge der ausgestellten Bescheinigungen sowie der geforderten Dauer der Unterschreitung von 3 Jahren werden im Entwurf zu viele Beschränkungen auferlegt. Dies kann die Umsetzung von Projekten durch die Firmen beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für den individuellen Zielpfad. Jede Unterschreitung soll zur Generierung von Bescheinigungen führen und das Ausstellen soll jährlich möglich sein:

1b) **streichen:** die effektiven Treibhausgasemissionen des Unternehmens während der vergangenen drei Jahre den für das Unternehmen festgelegten Reduktionspfad in jedem Jahr um mindestens 10 Prozent unterschritten haben.

Zu Art. 13 Bescheinigung von Unternehmen mit freiwilliger Vereinbarung

Es sollten auch freiwillige Verpflichtungen zur Reduktion von anderen Treibhausgasemissionen als CO₂-Emissionen möglich sein:

1) Einem Unternehmen, das sich ohne Festlegung eines verbindlichen Emissionsziels im Rahmen einer Vereinbarung dem Bund gegenüber freiwillig verpflichtet, die **Treibhausgasemissionen** zu vermindern, wird eine Bescheinigung ausgestellt, wenn:

Analog zu Art. 12 sollte auch für freiwillige Vereinbarungen folgende Beschränkung nicht gelten:

1b) **streichen:** die effektiven CO₂ Emissionen des Unternehmens während der vergangenen drei Jahre den vereinbarten Reduktionspfad in jedem Jahr um mindestens 10 Prozent unterschritten haben.

Zu Art. 14 Verwaltung der Bescheinigungen und Handel

Wenn wir Abs. 4b richtig interpretieren bedeutet dies, dass Bescheinigungen in Blöcken von mehreren Tonnen CO_{2eq} ausgegeben werden: Dies würde der international gängigen Logik widersprechen, dass ein Zertifikat einer Tonne CO_{2eq} entspricht. Eine solche Regelung würde nicht nur eine inkompatible Struktur für Inlandkompensationen aufbauen, welche zu einem späteren Zeitpunkt gegebenenfalls umständlich angepasst werden müsste, sondern auch innerhalb der Schweiz zu Handelshemmnissen mit zugelassenen Inlandbescheinigungen führen. Eine Ausstellung der Bescheinigungen in tCO_{2eq} kann den Handel mit Inlandkompensationen vereinfachen. Der Artikel soll wie folgt abgeändert werden:

4b) die erzielte Emissionsverminderung pro Bescheinigung, **wobei diese gemäss internationaler Usanz einer Tonne CO_{2eq} entspricht;**

4. Kapitel: Emissionshandelssystem

Die angestrebte Kompatibilität des CH-EHS mit dem EU-EHS als Voraussetzung für eine Verknüpfung

der beiden Emissionshandelssysteme wird sehr begrüsst, denn dies schafft gleich lange Spiesse mit dem Ausland. Die Teilnahme am CH-EHS muss für Firmen mit einem möglichst geringen Aufwand verbunden sein.

Zu Art. 50 Versteigerung von Emissionsrechten

Gemäss Bericht zur Verordnung sollen die Erträge aus den Versteigerungen in die allgemeine Bundeskasse fliessen. Diese Massnahme ist nicht fiskalquotenneutral. Es wird angeregt, die Erträge für den Klimaschutz und mindestens zu 50% für den Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung zu verwenden. Dies entspricht auch der Handhabung der EU.

5. Kapitel: Befreiung von der CO₂-Abgabe von Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung

Klare Ziele statt Freiwilligkeit

Damit Planungssicherheit besteht ist es wichtig, dass die Firmen mit einem klaren und langfristigen Ziel rechnen können. Für die einzelne Firma macht es keinen Unterschied, ob die Zielfestlegung vom BAFU oder wie bisher von der EnAW vorgenommen wird. Wir begrüssen es, dass neu bei der Abgabebefreiung mit Zielpfadmodell nur die Zielerreichung und nicht auch noch die Massnahmenumsetzung überprüft wird. Das erleichtert den Vollzug und ermöglicht einen Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern für die Ausführungen von Vollzugsaufgaben.

Berücksichtigung der Vorleistungen (Art. 70 und Art. 71)

Unternehmen die in der ersten Verpflichtungsperiode 2008-2012 oder sogar bereits vor 2008 viel investiert haben dürfen nicht benachteiligt werden, d.h. ihr first-mover-Vorteil darf nicht neutralisiert werden. Wie folgende Beispielrechnung zeigt, ist dies im Standardabsenkpfad jedoch der Fall:

	Unternehmen 1	Unternehmen 2
	Keine Mehrleistungen	Mit Mehrleistungen
Emissionen 1990 (t CO ₂)	5000	5000
ΣFZ: Summe jährlich zugestander Emissionsrechte 2008-2011 (4 Jahre)*	17200	17200
ΣMehrl: Summe Mehrleistungen im vgl. zu ΣFZ (4 Jahre)	0	3500
Ausgangspunkt Reduktionspfad 2013: effektive Treibhausgase 2010/2011	4300	3425
Bemessungsfaktor: ΣMehrl/ΣFZ	0	0.20
Reduktionspfad, gemäss Anhang 8	-10%	-8.3%
Zu erbringende Reduktion bis 2020	-430	-284
Zielwert 2020	3870	3141
Verlangte Mehrreduktion von Unternehmen 2 mit Mehrleistungen	-19%	

* Annahme: Absenkung um 15% von 1990 bis 2013

Es können somit nur Unternehmen den Standardabsenkpfad wählen die über genügend 'Reserve' verfügen. Aus diesem Grund begrüssen wir, dass für Unternehmen ohne Reserve die Möglichkeit

eines individuell festgelegten Emissionsziels ohne Einschränkungen offen steht. Dies sollte für die Firmen möglichst keinen Zusatzaufwand bedeuten:

Der Wechsel in das individuelle Zielpfadmodell ist für Firmen die bereits einer Abgabebefreiung unterliegen in einem vereinfachten Verfahren festzulegen.

Damit das individuelle Zielpfadmodell seinen Zweck erfüllt, müssen bei der Festlegung des Reduktionspfades die Vorleistungen gebührend berücksichtigt werden. Wird jedoch wie im Entwurf vorgeschlagen der Durchschnitt der effektiven Emissionen der letzten 2 Jahre (2010 und 2011) als Startpunkt definiert, werden die bereits generierten Übererfüllungen 'neutralisiert'. Diese Handhabung widerspricht dem Anspruch der Planungssicherheit und begünstigt jene, die erst ab 2013 Investitionen tätigen. Der Reduktionspfad sollte sich deshalb gemäss Art.31 Abs.3 CO₂G an den im Durchschnitt der Jahre 2008-2012 zugestandenen Treibhausgasemissionen orientieren.

Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass die Reduktionspfade mit den Sektorzielen für die Industrie im Zusammenhang stehen. Eine Änderung des Reduktionspfades wie hier vorgeschlagen darf die Zielerreichung nicht in Frage stellen. Gemäss Angaben vom BAFU wurde bei der Berechnung der Reduktionspfade berücksichtigt, dass gemessen an den effektiven Emissionen knapp 0.5 Mio. Tonnen CO₂ bereits durch Übererfüllungen erreicht wurden. Eine Erhöhung des Startpunktes würde somit bedeuten, dass die Zielerreichung mit der Formel in Anhang 8 des Entwurfs nicht mehr garantiert wäre.

Um first-mover nicht zu bestrafen und gleichzeitig die Zielerreichung zu garantieren gilt es folglich den Startpunkt an die zugestandenen Emissionen auszurichten, gleichzeitig aber auch den Absenkpfad zu verschärfen. Dies bedeutet folgende Änderungen in Art. 70 und Art. 71:

Art. 70 2a) **streichen:** an den effektiven Treibhausgasemissionen des Unternehmens der vergangenen zwei Jahre;

Art. 71 Abs. 3 Anhang 8) der Standardabsenkpfad ist auf **15%** festzulegen, mit der entsprechenden Bandbreite für Über- oder Untererfüllungen

Zu Art. 70 Individuell festgelegtes Emissionsziel

Es wird begrüsst, dass bei der Festlegung des Emissionsziels die WKK-Anlagen mitberücksichtigt werden. Die Ziele der Energiestrategie 2050 verlangen jedoch eine differenziertere Betrachtung als im Entwurf vorgeschlagen. Die Förderung von nicht-wärmegesteuerten WKK-Anlagen ist klar zu vermeiden. Hingegen dürfen wärmegesteuerte WKK-Anlagen nicht bestraft werden. Produziert ein Unternehmen Wärme und Strom, soll bei der Zielfestlegung nicht nur den Strom für den eigenen Gebrauch, sondern die der Produktion von Wärme entsprechende Menge an Strom berücksichtigt werden. Folglich müssen diejenigen CO₂-Emissionen durch betriebseigene Massnahmen aufgefangen werden, die über die Produktion von Wärme hinaus gehen. Abs.2 Ziff. b ist wie folgt anzupassen:

2b) am Anteil des produzierten Stroms, **dessen Abwärme nicht für die Produktion verwendet werden kann;**

Zu Art 72 Massnahmenbasiertes Verminderungsziel

Der Massnahmenpfad für kleine Firmen wird begrüsst. Um auf ihre Bedürfnisse einzugehen muss der zu Grunde liegende Massnahmenkatalog umfassend und dynamisch sein, d.h. neue Massnahmen müssen hinzugefügt werden können. Zudem ist in der Vorlage nicht klar dargelegt, wer im Falle einer

Zielverfehlung trotz Umsetzung der vereinbarten Massnahmen das Risiko trägt (Firma oder Bund). Unserer Meinung nach sollte die Abgabebefreiung bei der Umsetzung aller Massnahmen und ohne Festlegung eines Frachtziels gewährleistet sein. Ansonsten geht der grosse Vorteil dieses Modells verloren.

Analog zu Art. 70 sollte auch hier folgende Anpassung vorgenommen werden:

3d) am Anteil des produzierten Stroms, **der die Menge der produzierten Wärme übersteigt;**

Zu Art. 75 Produktverbesserungen ausserhalb der eigenen Produktionsanlagen

Diese neue Regelung hat eine potentielle Hebelwirkung zur Förderung von CO₂-armen Produkten und wird unterstützt. Deren Anwendung wird jedoch in der Verordnung nicht klar beschrieben. Die erwähnte Einschränkung auf direkt vor- und nachgelagerte Stufen ist oft irrelevant und würde Sinn und Zweck des Artikels torpedieren. Analog der internationalen Erfahrungen mit solchen Systemen sollten besser Diskontfaktoren benützt werden, welche einerseits berücksichtigen, dass so erzielte Reduktionen oftmals auch von einem anderen Akteur als Reduktion angerechnet werden und nicht immer zweifelsfrei zwischen Zusatzmassnahme und Referenzentwicklung unterschieden werden kann. Potentiell im Inland resultierende Emissionsreduktionen in vor- und nachgelagerten Ketten könnten somit z.B. zu 30%, solche im Ausland zu 5% angerechnet werden. Da es sich um ein neuartiges Instrument handelt, sollte zudem die anrechenbare Emissionsverminderung auf die Verpflichtungshöhe der Anlage/des Unternehmens beschränkt werden. Der Einbezug vom Ausland ist relevant da viele Zulieferteile direkt aus dem Ausland kommen und viele Firmen mit ihren Exportprodukten eine grosse Wirkung im Ausland erzielen (z.B. Werkzeugmaschinen).

a) den Anforderungen von Artikel 4 genügen **mit Geltungsbereich im In- und Ausland;** und

Zu Art. 76 Monitoringbericht

Die Vorteile des Zielpfadmodells (vgl. obige Einleitung zu diesem Kapitel) werden wieder rückgängig gemacht, wenn im Monitoringbericht ein Massnahmenmonitoring verlangt wird. Wir beantragen folgende Differenzierung:

1d) **beim massnahmenbasierten Verminderungsziel** eine Beschreibung der umgesetzten treibhausgaswirksamen Massnahmen

Zu Art. 77 Anpassung des Emissionsziels

Die Möglichkeit zur Anpassung des Emissionsziels aufgrund von Veränderungen der Produktionsmenge und sofern alle wirtschaftlichen Massnahmen umgesetzt sind ist positiv zu beurteilen. Unternehmen sollten nicht durch das CO₂-Gesetz von geplanten Investitionen absehen, sondern bei ihren Investitionen auf klimaverträgliche und bezahlbare Technologien setzen. Eine starke Ausdehnung der Produktion und die damit einhergehende Neubeschaffung von Produktionsmittel ist ein starkes Indiz für den bedarf einer Neubeurteilung. Die in der Verordnung verlangte wesentliche und dauerhafte Veränderung ist in diesem Sinne zu restriktiv. Wir beantragen folgende Änderung:

1) Das BAFU passt das Emissionsziel an, wenn die effektiven Treibhausgasemissionen des Unternehmens den Reduktionspfad aufgrund einer **kumulierten Änderung der Produktionsmenge oder des Produktmixes um mindestens 30 Prozent innerhalb von mindestens drei Jahren über- oder unterschreiten sowie bei massgeblichen Neuinvestitionen mit den besten klimaverträglichsten auf**

dem Markt verfügbaren wirtschaftlichen Technologien.

Gebäudeprogramm

Damit auch die Industriebauten schrittweise energetisch optimiert werden, sollen auch befreite Firmen am Gebäudeprogramm teilnehmen können. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass keine Doppelzahlungen stattfinden. Profitiert eine Firma vom Gebäudeprogramm, kann die Emissionsminderung nicht am Emissionsziel angerechnet werden. Die eingesparte Energie ist anhand einer Energiebilanzrechnung nachzuweisen und abzuzählen. Alternativ dazu kann durch eine Energiebuchhaltung nachgewiesen werden, was die effektive Einsparung an Brennstoffen für die Heizung ist.

7. Kapitel: Kompensation von Treibstoffen

Zu Art. 91 Kompensationssatz

Die Treibstoffimporteure haben in den letzten Jahren mit der Stiftung Klimarappen viel Erfahrung sammeln können mit Inlandprogrammen. Ende 2010 hatte die Stiftung Inlandprojekte im Umfang von 2.7 Mio. t CO_{2eq} unter Vertrag. Ein kleiner Teil davon entfällt auf das mittlerweile von Bund und Kantonen betriebene Gebäudesanierungsprogramm. Ausserdem dürften einige Übererfüllungen von Firmen zumindest in den ersten Jahren ab 2013 wegfallen. Trotzdem ist es unverständlich, weshalb im Jahr 2013 keinerlei (also null) Emissionsreduktion möglich sein soll, und dann im Durchschnitt der Jahre 2014/2015 lediglich 0.17 Mio. Tonnen CO_{2eq}. Selbst wenn eine völlig neue Organisation aufgebaut werden muss, ist es problemlos möglich auch im ersten Verpflichtungsjahr bereits namhafte Reduktionen einzufordern.

Zudem widerspricht es dem Gesetzestext, dass der vorgeschlagene Kompensationssatz nicht nur bis 2017 unter der gesetzlichen Mindestgrenze von 5% festgelegt werden soll, sondern auch kumuliert betrachtet diesen Mindestwert kaum erreicht. Aufgrund der tatsächlichen Ausgangslage und unter Berücksichtigung, dass das Reduktionsziel vom Bundesrat bisher nicht über 20% angehoben wurde, schlagen wir deshalb folgende Regelung vor:

2) Er beträgt:

- a. für die Jahre 2013 und 2014: **2 Prozent**
- b. für die Jahre 2015 und 2016: **5 Prozent**
- c. für die Jahre 2017 und 2018: **8 Prozent**
- d. für die Jahre 2019 und 2020: **10 Prozent**

Diese Regelung stellt sicher, dass die nötigen Kompensationsprogramme ohne Verzögerung gestartet werden und auch einen Beitrag zur Energiewende leisten können. Im Falle der Nichterreichung der Sektorziele sollte die Anpassung des Kompensationssatzes ohne Verordnungsänderung erfolgen, deshalb empfehlen wir eine explizite Regelung der ohnehin aufgrund Art. 26 geltenden Kompetenz des Bundesrates:

2bis) *neu*: **Der Kompensationssatz wird vom Bundesrat automatisch angepasst, wenn**

- a. absehbar ist, dass das Teilziel Verkehr nicht erreichbar ist**
- b. absehbar ist, dass das Inlandziel gemäss Art. 3 nicht erreichbar ist**
- c. der Bundesrat das Reduktionsziel im Rahmen seiner Kompetenz gemäss Art. 3 CO₂-Gesetz erhöht**
- d. die Fortführung des Kyoto-Protokolls international beschlossen wird**

Zu Art. 92 Zulässige Kompensationsmassnahmen

Damit der Fall einer Erhöhung des Reduktionsziels in der Verordnung korrekt geregelt ist, braucht es folgende Ergänzung:

1c) *neu*: **Emissionsreduktionszertifikate gemäss Art. 3 für den Fall einer Erhöhung des Reduktionsziels gemäss Art. 91 Abs. 3 Buchstabe c oder d**

8. Kapitel: CO₂-Abgabe

Zu Art. 97 Abgabesatz

Das Instrument der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe ist der Dreh- und Angelpunkt des CO₂-Gesetzes und einer effizienten Zielerreichung, denn:

- es verkürzt die Rückzahldauer von Klimaschutzmassnahmen
- es hilft, dass CO₂- und energierelevante Vorschriften besser eingehalten werden
- es internalisiert einen Teil der externen Kosten von CO₂ und hilft somit, dass Marktverzerrungen abgebaut werden.
- es alimentiert das Gebäudesanierungsprogramm, womit die Rate energetischer Sanierungen gesteigert und das Baunebengewerbe weitergebildet wird.

Es entspricht deshalb dem klaren Willen des Parlaments dieses Instrument umgehend ab 2013 weiter auszubauen und zu nutzen. Nachfolgend wird deshalb der Einführungszeitpunkt um ein Jahr vorverschoben, die Emissionsgrenzen sinngemäss angepasst und schliesslich eine weitere Überprüfungsphase angehängt.

1) Der Abgabesatz wird wie folgt erhöht:

a. ab 1. Januar **2013**: auf 60 Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2011** voraussichtlich mehr als **83** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen;

b. ab 1. Januar **2015**:

1. auf 72 Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2013** mehr als **77** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen,
2. auf **96** Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2013** mehr als **81** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen;

c. ab 1. Januar **2017**:

1. auf 96 Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2015** mehr als **74** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen,
2. auf 120 Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2015** mehr als **79** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen.

neu: d. ab 1. Januar **2019**:

1. auf **96** Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2017** mehr als **70** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen,
2. auf **120** Franken je Tonne CO₂, falls die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen im Jahr **2017** mehr als **75** Prozent der Emissionen des Jahres 1990 betragen.

9. Kapitel, 2. Abschnitt: Förderung von Technologien zur Verminderung der Treibhausgasemissionen

Zu Art. 116 Bürgschaft

Ein den Marktbedürfnissen entsprechender Bürgschaftsfonds sollte vordergründig KMUs unterstützen und auch Unternehmen in einer Startup- oder Wachstumsphase einschliessen. Um dies zu gewährleisten werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- 1) Der Bund verbürgt Darlehen an **kleine und mittlere Unternehmen** für Anlagen und Verfahren **(Technologien) sowie deren Entwicklung und Markteinführung** nach Artikel 35 Absatz 3 des CO₂-Gesetzes, wenn:
 - a. die Marktchancen der Anlagen und Verfahren gegeben sind; und
 - b. das Unternehmen kreditwürdig ist **oder die Rückzahlung des Darlehens glaubhaft darlegen kann.**

Die Limite von drei Millionen Franken für eine einzelne Bürgschaft ist gut gewählt, da bei Entwicklungen und Markteinführungen solche Grössenordnungen schnell erreicht sind. Um den verbreiteten Mangel an Wachstums-Finanzierung zu bekämpfen soll die Bürgschaft möglichst von einer fixen Finanzierungsform losgelöst sein:

- 3) Sie darf höchstens 60 Prozent **der Gesamtfinanzierung absichern** und höchstens drei Millionen Franken betragen.

Zu Art. 118 Gewährung der Bürgschaft

Das Antragsverfahren für eine Bürgschaft sollte möglichst unbürokratisch gestaltet sein um die Transaktionskosten möglichst gering zu halten. In der Praxis wird für einen Abschluss der Finanzierung beides gleichzeitig vorliegen müssen, die Bürgschaftszusage und die Darlehenszusage:

- 1) Das BAFU gewährt die Bürgschaft an eine Bank oder einen anderen geeigneten Darlehensgeber, die oder der gestützt auf die Zusicherung nach Artikel 117 das Darlehen an das Unternehmen **vergiht.**

10. Kapitel: Bildung und Information

Zu Art.31 Förderung der Bildung

Die Förderung der Aus- und Weiterbildung wird im CO₂-Gesetz verbindlich geregelt. Entsprechend sind auch die Finanzhilfen in der Verordnung verbindlich zu verankern.

- 2) Er **gewährt** Finanzhilfen an öffentliche und private Organisationen, die Aus- und Weiterbildungen im Bereich des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel anbieten.

Neu: Art. 132 Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten

Beratungen und Coaching sind wirksame Instrumente des Klimaschutzes und als unentbehrliche Vollzugsinstrumente anerkannt. Dadurch können Transaktionskosten der Information verringert werden und es wird Kapital frei, das bisher in ineffizienten Massnahmen gebunden war. Das CO₂-Gesetz hat in Art. 41 Abs. 2 die Beratung verbindlich festgelegt. Diese ist auf der Stufe der Verordnung durch das BAFU umzusetzen und ebenfalls mit Finanzhilfen auszustatten.

Die öffentlichen Beratungsstrukturen im Bereich der Reduktion von Treibhausgasen befinden sich in der Schweiz in einem Pionierstadium und werden nur von einzelnen Städten angewandt. Energiestädte beschränken sich auf das Energiemanagement und decken nicht alle klimarelevanten Handlungsfelder ab. Coaches für Firmen, Gemeinden und Institutionen, die Energie aber auch Treibhausgasemissionsreduktionen integriert betrachten, sind wichtige Instrumente einer zukunftsfähigen Klimastrategie. Dies kann mit folgendem Artikel erreicht werden:

Art. 132 *neu*: **Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten**

1) Das BAFU fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Beratung von Gemeinden Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten über Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgas-Emissionen.

2) Es gewährt Finanzhilfen an öffentliche und private Organisationen die Beratungsdienste an Gemeinden Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten zur Verminderung der Treibhausgas-Emissionen anbieten.

Wir empfehlen dem BAFU in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Erarbeitung eines **nationalen Mehrjahresprogramms „Klimawissen“** mit verbindlichen Zielen, Massnahmen und Finanzierungsgrundsätzen von Bildung, Information und Beratung.

11. Kapitel: Vollzug

Zu Art. 133 Vollzugsbehörden

Es wird begrüsst, dass das BFE und das BAFU private Organisationen mit Vollzugsaufgaben beauftragen können. Somit steht es privaten Organisationen ab 2013 grundsätzlich offen, im Leistungsauftrag des Bundes mit Unternehmen Zielvereinbarungen zur Steigerung der Energieeffizienz resp. Reduktion der Treibhausgasemissionen auszuarbeiten sowie ein Monitoring und Reporting diesbezüglich zu führen. Um die bisher unbefriedigende Monopolsituation bei der Abgabebefreiung zu überwinden, müssen für neue Organisationen möglichst die gleichen Bedingungen gelten oder es müssen ihnen die nötigen Instrumente zur Verfügung gestellt werden.

Zu Art. 134 Treibhausgasinventar

Art. 134 stellt für die Schweiz sicher, dass das Reduktionsziel gemäss Art. 3 CO₂G erreicht wird. Diese Bestimmung ist zu begrüssen und sollte nach unserem Verständnis für alle Emissionen mit Ausnahme des in Art. 3 CO₂G erwähnten internationalen Flugverkehrs gelten. In der vorliegenden Ausgestaltung der Verordnung (reines Inlandreduktionsziel von mindestens -20% bis 2020 ggü. 1990) können sich zwar Unternehmen und Betreiber von fossil-thermischen Kraftwerken Emissionsminderungszertifikate an deren individuellen Vorgaben anrechnen lassen. Dies schafft jedoch nicht die Möglichkeit, diese Zertifikate auch an das Reduktionsziel gemäss Art.3 Abs.1 CO₂G anrechnen zu lassen. Gerade im Fall der Auslandkompensationen ist es aufgrund der aktuellen internationalen Marktlage unsicher, ob die Marktpreise nicht sogar komplett zusammenfallen werden. In diesem Fall würde die Reduktionsleistung des an sich als Ergänzung zu ambitionierten Inlandzielen sinnvollen Auslandpfades enorm geschwächt. Dies bedeutet, dass auch für die Sicherstellung der Gesamt-Klimawirkung die Inlandreduktion zwingend umgesetzt werden muss – IPCC-konform wäre eine Reduktion von 25-40%. Nur diese Interpretation ermöglicht die Einhaltung der Klimaziele der Schweiz für den Fall, dass ein oder mehrere Gaskraftwerke gebaut werden – z.B. durch verstärkte Massnahmen in anderen Sektoren.

Wir beantragen eine entsprechende Anpassung des erläuternden Berichts und folgende Konkretisierung der Verordnung:

2) neu: Emissionsminderungszertifikate können nicht an das Schweizer Inlandreduktionsziel gemäss Art. 3 Abs. 1 b angerechnet werden. Sie sind für Schweizer Verpflichtungen gemäss internationalen Beschlüssen verwendbar oder für den Fall dass der Bundesrat seine Kompetenz zur Reduktionszielerhöhung gemäss Art.3 Abs. 2 CO₂G nutzt.