

Per e-mail: isabel.junker@bafu.admin.ch
Bundesamt für Umwelt
Abteilung Klima
Frau Isabel Junker
3003 Bern

28. März 2014

Anhörung: Änderung der CO₂-Verordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung zur Änderung der CO₂-Verordnung (CO₂-V) Stellung nehmen zu können.

Grundsätzlich begrüssen wir die Absicht des BAFU, den Vollzug zu präzisieren und Unklarheiten zu beseitigen. Allerdings werden mit den vorgeschlagenen Änderungen wichtige Regeln in einer Weise verändert, dass das Modell der Zielvereinbarungen deutlich an Attraktivität verliert. Bürokratische Erschwernisse und willkürlich gesetzte Zutrittsschwellen stellen das bewährte Anreizsystem in Frage.

1. Art. 66 Abs. 1 und Anhang 7: willkürlich und im Widerspruch zu den Klimaschutzziele

Gemäss Art. 31 Abs. 2 CO₂-Gesetz (CO₂-G) soll eine Rückerstattung der CO₂-Abgabe für Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige erfolgen. Der Bundesrat hat dazu in Anhang 7 der Verordnung eine Liste von „Tätigkeiten“ erstellt – in Abweichung vom Gesetz, welches ausdrücklich von einer Bezeichnung von „Wirtschaftszweigen“ spricht. Gemäss Gesetz ist zusätzlich zu berücksichtigen, wie sich die Belastung durch die CO₂-Abgabe und die Wertschöpfung des betreffenden Wirtschaftszweigs zueinander verhalten und dadurch in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit bedroht sein können. Die vom Bundesrat gewählten „Tätigkeiten“ sind zu eng gefasst und unpräzise. Dies führt zu willkürlichen Abgrenzungen und schliesst letztlich investitionsbereite Unternehmen vom Mechanismus der Zielvereinbarung aus – mit dem Effekt, dass unter dem Strich weniger CO₂-Emissionen von den Unternehmen reduziert werden. Die Definition von „Tätigkeiten“ und „Subtätigkeiten“ sowie die nachträgliche Verschärfung der Anforderungen (60% Treibhausgasemissionen der „Haupttätigkeit“) sind zu eng gezogen und verstossen gegen Art. 31 Abs. 2 sowie gegen das Ziel nach Art. 3 CO₂-G. Unternehmen mit Zielvereinbarung tragen mit 25 Prozent Einsparung nachweislich signifikant mehr zur Verminderung des CO₂-Ausstosses bei als solche, die lediglich einer Lenkungsabgabe unterworfen sind.

Nach Art. 66 Abs. 1 Bst. b E-CO2-V muss nachgewiesen werden, dass mindestens 60 Prozent der Treibhausgasemissionen durch die „Tätigkeit“ nach Anhang 7 verursacht werden. Dies führt zu schwierigen, nicht zielführenden Abgrenzungen, hohem administrativen Aufwand und zu Wettbewerbsverzerrungen. Das 60-Prozent Kriterium stand bisher in der Vollzugsmitteilung und soll nun in die Verordnung geschrieben werden. Das Gesetz bietet mit Art. 31 dazu keine Grundlage. Überdies ist das Kriterium nicht sinnvoll wie folgendes Beispiel zeigt: Werden in einem Unternehmen zwei befreiungsfähige „Tätigkeiten“ à je 50% durchgeführt, kann sich das Unternehmen nicht befreien lassen.

Antrag: Gesetzeskonforme Umsetzung der Kriterien gemäss Art. 31 Abs. 2 CO2-G. Unternehmen, welche diese erfüllen, sollen sich auf unbürokratisch Weise befreien lassen können. Die Einführung von sog. „Haupttätigkeiten“ und der Nachweis, dass darauf mindestens 60 Prozent der Treibhausgasemissionen zurückzuführen sind, sind zu streichen.

Eventualiter: Sollte Anhang 7 auch mit der Auflistung von Wirtschaftszweigen nicht zielführend sein, beantragen wir die ersatzlose Streichung von Anhang 7.

Art. 66 Abs. 1 Bst. a: eine Tätigkeit nach Anhang 7 ausübt zu den Wirtschaftszweigen gemäss Anhang 7 zählt, im internationalen Wettbewerb steht oder deren Kosten der fossilen Brennstoffe (inkl. CO2-Abgabe) den Umfang von 3 Prozent der Wertschöpfung am jeweiligen Standort übersteigen;

Art. 66 Abs. 1 Bst. b: *streichen*

Anhang 7: *Liste von Wirtschaftszweigen aufführen, „Tätigkeiten“ streichen.*

Eventualiter: **Anhang 7 streichen**

2. Art. 66 Abs. 3 E-CO2-V: Ausschluss der KMU unsinnig

Gemäss Art. 66 Abs. 3 E-CO2-V sollen sich KMU nur noch befreien können, die je mindestens 100 Tonnen CO2 ausstossen. Bislang war es sinnvollerweise möglich, dass sich kleinere Emittenten zu einer Gruppe zusammenschliessen und unter klarer Verantwortlichkeit eine gemeinsame Zielvereinbarung einreichen konnten. Der Ausschluss solcher KMU würde dazu führen, dass das Potenzial für nachweisbare Emissionsverringerungen zusätzlich verkleinert würde. Diese Bestimmung steht somit im Widerspruch zur Zielsetzung von Art. 3 CO2-G.

Antrag: Diese Verschärfung ist unnötig und rückgängig zu machen.

Art. 66. Abs. 3: *bisherige Fassung beibehalten.*

3. Sinkende Anreize und hohe Transaktionskosten bei Projekten und Programmen

Neu soll das Generieren von „Bescheinigungen“, d.h. freiwilligen und zusätzlichen CO2-Reduktionen zur Kompensation von Emissionen des Treibstoffsektors erheblich erschwert werden. Mit der neu eingeführten engen Definition der Additionalität verbleiben relativ geringe Kompensationsmengen. Kleinere Unternehmen oder kleinere Projekte werden dadurch ausgeschlossen. Projekte und Programme zur CO2-Kompensation müssen einfacher werden und mit tieferen Transaktionskosten umgesetzt werden können. Wegen verschiedenster Hemmnisse werden ohne zusätzliche Anreize längst nicht alle wirtschaftlichen Massnahmen umgesetzt.

Antrag: Das Kriterium der Additionalität ist weiter zu fassen.

Art. 5 Abs. 1 Bst. b: ohne den Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigungen nicht ~~wirtschaftlich wären durchgeführt würden.~~

4. Keine Bestrafung von freiwilligen Übererfüllungen

Will ein Unternehmen Übererfüllungen geltend machen, werden ihm pauschal und unabhängig von der Qualität der Zielvereinbarung 5% der Wirkung aberkannt. Als freiwilliges Unternehmen mit Emissionsziel muss es zur Geltendmachung von Übererfüllungen zunächst ein Gesuch einreichen, dann unwirtschaftliche Massnahmen umsetzen, die Wirkungen verifizieren lassen, 5% abziehen, und nach drei Jahren bekommt es für das erste Jahr die ersten Bescheinigungen ausgestellt (Kapitel 10 der Vollzugsmitteilungen Kompensationsprojekte). Ein solcher Hürdenlauf führt heute dazu, dass kaum noch Unternehmen motiviert sind, Übererfüllungen anzustreben. Um dies zu erreichen, müssen die Verordnung geändert und die Umsetzungshemmnisse verringert werden. Ähnliches gilt für Bescheinigungen für Unternehmen mit Zielvereinbarung mit Emissionsziel: Diese sind jährlich zu vergüten und sollen keine Sicherheitsmargen enthalten. Abgerechnet wird am Schluss der Periode. Es liegt in der Verantwortung der Unternehmen, die Ziele trotz Verkauf von Bescheinigungen zu erreichen.

Antrag: Die Umsetzungshemmnisse sind abzubauen und die Sicherheitsmarge von 5% zu eliminieren.

Art. 11a Abs. 1 Bst. c: die CO2-Emissionen des Unternehmens ~~während der vergangenen drei Jahre~~ den vereinbarten Reduktionspfad ~~in jedem Jahr um mehr als 5 Prozent~~ unterschritten haben. Es wird jährlich abgerechnet. Sollte das Unternehmen am Ende der Periode die Zielsetzung nicht erreichen, muss es die fehlenden Bescheinigungen zurückgeben.

Art. 11a Abs. 2: Die Bescheinigungen werden im Umfang der Differenz zwischen dem Reduktionspfad ~~abzüglich 5 Prozent~~ und den CO2-Emissionen (...).

Art. 12 Abs. 1bis: Die Bescheinigungen werden im Umfang der Differenz zwischen dem Reduktionspfad ~~abzüglich 5 Prozent~~ und den Treibhausgasemissionen (...).

5. Sehr enger Markt für EHS-Unternehmen

Der Anschluss an das EU-ETS wurde bis vor kurzem per 1. Januar 2016 angenommen. Angesichts der schwierigen Ausgangslage bezüglich Marktzugangsfragen zum EU-Binnenmarkt ist dieses Datum ernsthaft in Frage gestellt. Sollte es nicht gelingen, per 2016 das schweizerische Emissionshandelsystem CH-EHS mit dem EU-ETS zu verknüpfen, wäre die Schweiz mit einem sehr engen Markt für Emissionsrechte konfrontiert. Das CH-EHS führt insbesondere ohne Zusammenschluss mit dem EU-ETS zu hohen und unwägbaren Kosten für Teile der Schweizer Wirtschaft und damit zu einer Gefährdung der energieintensiven Industrie. Lediglich etwa 55 Unternehmen würden sich in diesem Markt bewegen: die Preisbildung würde starken Schwankungen unterliegen und es wäre wegen des geringen Angebots mit sehr hohen Preisen für zwingen zu beschaffenden Emissionsrechte zu rechnen. Um diese Risiken zu vermeiden, muss eine neue und generelle Härtefallklausel eingeführt werden. Das CH-EHS ist im Falle eines Scheiterns des Zusammenschlusses grundsätzlich und auf Gesetzesstufe neu zu regeln. Es ist willkürlich (für 55 Unternehmen) und nicht verhältnismässig (Kosten im Vergleich zur möglichen CO2-Einsparung) und gefährdet die Existenz einer Reihe von Unternehmen.

Antrag: Härtefallregelung für das gesamte CH-EHS.

Art. 55b (neu): Sollten die Marktpreise für Emissionsrechte in der Schweiz mehr als 20 Prozent höher liegen als in Europa, teilt das Bundesamt so viele zusätzliche kostenlose Emissionsrechte zu oder lässt den Zukauf von mehr Emissionsreduktionszertifikaten zu, bis das Preisniveau wieder entsprechend gesunken ist.

6. Nicht praxistaugliche Härtefallregelung für einzelne EHS-Unternehmen

Wir begrüssen, dass für Unternehmen im Emissionshandelssystem neu eine Härtefallregelung eingeführt werden soll. Allerdings bedarf die entsprechende Formulierung in Artikel 55a noch weiterer Präzisierung. Beispielsweise ist nicht definiert, unter welchen Rahmenbedingungen die Beschaffung der fehlenden Emissionsrechte als wirtschaftlich tragbar erachtet wird. Die wirtschaftliche Tragbarkeit kann zu einem bestimmten Zeitpunkt vielleicht gegeben sein, sich längerfristig aber als zu grosse finanzielle Last erweisen. In Einzelfällen kann dadurch der Weiterbestand des Unternehmens gefährdet werden. Wir beantragen daher die Streichung von Art. 55a Abs. 1 Bst. b, da diese Bestimmung nicht zu Klärung beiträgt. Im Weiteren erachten wir die Frist für die Gesuchseinreichung als zu kurz bemessen. Zudem soll der Härtefall für die gesamte Periode, das heisst bis 2020 anerkannt werden.

Anträge: Klärung der Härtefallregelung und Flexibilisierung der Fristen

Art. 55a Abs. 1 Bst. b: *streichen*

Art. 55a Abs. 3: Das Gesuch ist dem BAFU spätestens bis zum ~~31. Dezember des Jahres~~ 30. Juni des Folgejahres einzureichen, ~~für das ab welchem~~ der Härtefall geltend gemacht wird. ~~Das BAFU entscheidet jährlich über die Menge der zusätzlich anrechenbaren Emissionsminderungszertifikate.~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Urs Näf
Stv. Leiter Infrastrukturen, Energie & Umwelt