



Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

Elektronisch: ynl-klima@bafu.admin.ch

Stiftung Klimaschutz
und CO₂-Kompensation
Klik

Streulistrasse 19
8032 Zürich

+41 44 224 60 00
info@klik.ch
klik.ch

Zürich, 14. Oktober 2024

Revision der CO₂-Verordnung Stellungnahme der Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation Klik

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation Klik ist die branchenweite Kompensationsgemeinschaft im Rahmen des CO₂-Gesetzes (CO2G). Sie erfüllt anstelle der Mineralölgesellschaften, welche fossile Treibstoffe in Verkehr bringen, deren gesetzliche Pflicht, einen Teil der bei der Nutzung der Treibstoffe entstehenden CO₂-Emissionen zu kompensieren.

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision der CO₂-Verordnung (CO2V) Stellung zu nehmen. **Grundsätzlich begrüssen wir die Revision in der vorgelegten Form**, insbesondere da sie die Anliegen, welche die Mineralölbranche im Rahmen der nach Art. 26 Abs. 2 CO2G am 6. März 2024 stattgefundenen Anhörung vorgebracht hat, in wesentlichen Zügen berücksichtigt.

In einem entscheidenden Punkt unterlässt es die Vorlage jedoch, die erwünschte Rechtssicherheit zu schaffen, indem sie nämlich in Art. 89 Abs. 3 den Kompensationssatz lediglich bis ins Jahr 2030 festlegt. Der finanzielle Anreiz zur Umsetzung von Klimaschutzprojekten, der durch den Verkauf der aus ihnen resultierenden Bescheinigungen entsteht und der laut Gesetz massgeblich für deren Umsetzung zu sein hat, wird fortlaufend kleiner mit Näherrücken des Jahres 2030. Die Funktionsfähigkeit des Kompensationsinstruments ist nur gewährleistet, wenn ein ausreichend langer Förderhorizont von mindestens fünf bis zehn Jahren existiert. Entsprechend **verlangen wir, dass der Kompensationssatz bis ins Jahr 2035 festgelegt wird**.

Die drei zentralen Anliegen der Stiftung Klik

1) Festlegung des Kompensationssatzes bis 2035

Für die Funktionsweise von Instrumenten zur Förderung von Klimaschutzaktivitäten, wozu die Kompensation bei fossilen Treibstoffen gehört, ist die Langfristigkeit der Förderperspektive entscheidend. Die Attraktivität eines Förderinstruments hängt wesentlich ab vom Förderangebot und dies wiederum von der Förderdauer. Um zudem in einem Sektor transformative Wirkung entfalten zu können, bedarf es einer Frist von einigen Jahren, während der das Förderangebot stabil aufrecht erhalten werden kann. Idealerweise beträgt damit der Förderhorizont mindestens fünf bis zehn Jahre.

Mit der Totalrevision des CO2G für die Zeit nach 2020, welche der Bundesrat am 1. Dezember 2017 den Eidgenössischen Räten zuleitete, wäre ein solcher Horizont von zehn Jahren bis 2030 geschaffen worden. Mit der Ablehnung der Totalrevision durch das Stimmvolk hat sich der ursprüngliche Zeitplan um mehrere Jahre verschoben. Entsprechend ist nun eine Erweiterung des Zeithorizonts des Kompensationsinstruments bis mindestens 2035 erforderlich.

Aus rechtlicher Sicht spricht nichts gegen eine Festlegung des Kompensationssatzes bis mindestens 2035 auf Verordnungsstufe. Das zeitlich unbefristet geltende CO2G enthält bereits Bestimmungen, die bis ins Jahr 2040 reichen (z.B. zu den Verminderungsverpflichtungen, Art. 31), selbst wenn es nur Emissionsziele bis 2030 formuliert. Auch mit Verweis auf das im Juni 2023 durch das Volk angenommene Klimagesetz (KIG), welches für 2050 das Netto-Null-Ziel und bis dorthin Zwischenziele setzt, lässt sich eine Festlegung des Kompensationssatzes bis 2035 rechtfertigen. Und schliesslich muss die Schweiz unter dem Pariser Übereinkommen ohnehin im Laufe von 2025 ihr Emissionsziel bis mindestens 2035 bekanntgeben (Aufdatierung der *Nationally Determined Contribution* [NDC]).

Wenn Verträge mit Projekt- und Programmeignern bis 2035 abgeschlossen werden könnten, würde dies die Beschaffung insbesondere der bis 2030 benötigten internationalen Bescheinigungen erheblich erleichtern. Die Anforderung der finanziellen Additionalität (Art. 5 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 CO2V) wird nämlich zunehmend unerfüllbar, wenn mit einem Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigungen nur bis 2030 gerechnet werden kann. Die zeitliche Beschränkung des Kompensationsinstruments läuft somit dem Ziel zuwider, dass dieses die Wirtschaftlichkeit von Projekten und Programmen gewährleisten soll.

Auch die längerfristigen Kosten zur Beschaffung von Bescheinigungen über das Kompensationsinstrument würden sich reduzieren, wenn dieses bereits heute eine Perspektive bis 2035 erhielte. Denn so würde sich der zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit von Projekten und Programmen benötigte Förderbeitrag auf mehr Jahre verteilen, wodurch der Preis pro Bescheinigung tiefer ausfiel.

Nicht zuletzt könnte im Inland auf diese Weise ein Stop-and-Go in der Förderung von Klimaschutzaktivitäten vermieden werden, das sich ansonsten zwangsläufig einstellen würde. Die laufenden Schweizer Klimaschutzprogramme müssen im Laufe des Jahres 2025 eingestellt werden, wenn kein Bedarf für die Stiftung KliK besteht, die aus ihnen resultierenden Emissionsverminderungen bis 2035 zu erwerben.

Antrag

Art. 89 Abs. 3

«Der Kompensationssatz beträgt insgesamt:

a.-f. (...)

g. Für das Jahr 2031: 52 Prozent

h. Für das Jahr 2032: 54 Prozent

i. Für das Jahr 2033: 56 Prozent

j. Für das Jahr 2034: 58 Prozent

k. Für das Jahr 2035: 60 Prozent»

2) Verzicht auf Behandlung von 2030 als separates Zieljahr in Bezug auf nationale Bescheinigungen

Der vorgeschlagene Art. 91 Abs. 2 führt zu einer gravierenden logischen Inkonsistenz. Die Schweiz hat unter dem Pariser Übereinkommen in ihrem NDC ein Emissionsziel sowohl für den Zeitraum 2021 bis 2030 formuliert als auch für das Jahr 2030 separat. Letzteres Ziel kann so interpretiert

werden, dass Emissionsreduktionsleistungen, die im Jahr 2030 an die Zielerreichung angerechnet werden sollen, im Jahr 2030 selbst erbracht worden sein müssen; zwingend ist dies aber nicht.

Der Bundesrat hat sich mit vorliegendem Artikel für eine hybride Lösung entschieden, die nicht überzeugt. Die voraussichtlich mindestens 8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, welche die Schweiz 2030 im Ausland reduzieren müssen, wenn sie ihr deklariertes Emissionsziel erreichen will, sollen ihm zufolge auch aus Jahren vor 2030 stammen dürfen. Die etwa 1.5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, welche über das Kompensationsinstrument in der Schweiz zu reduzieren sind, müssen hingegen im Jahr 2030 selbst reduziert werden, was in der Kombination jeder Logik entbehrt.

Die vorgeschlagene Bestimmung steht überdies in flagrantem Widerspruch zu Art. 48c Abs. 4 CO₂G, wonach nationale und internationale Bescheinigungen, die in den Jahren 2022-2024 nicht verwendet wurden, unbeschränkt in den Zeitraum 2025 bis 2030 übertragen werden können. Das heisst, das Gesetz sieht vor, dass insbesondere nationale Bescheinigungen, die für in den Jahren 2022 bis 2024 in der Schweiz erzielte Emissionsreduktionen ausgestellt wurden, im Jahr 2030 zur Erfüllung der Kompensationspflicht verwendet werden können.

Schliesslich führt die vorgeschlagene Bestimmung auch zu sachlichen Inkonsistenzen innerhalb der CO₂V. So soll es gemäss Art. 72e Abs. 1 Betreibern erlaubt sein, ihre Verminderungsverpflichtung im Jahr 2030 ohne zeitliche Einschränkung unter anderem mit nationalen Bescheinigungen zu erfüllen, was klar im Widerspruch steht zur Anforderung, die im Rahmen der Kompensation bei fossilen Treibstoffen auferlegt wird. Eine solche Ungleichbehandlung ist stossend, überdies ist sie sachlich ungerechtfertigt.

Antrag

Art. 91 Abs. 2

~~«Für die Erfüllung der Kompensationspflicht im Inland des Jahres 2030 werden ausschliesslich Emissionsverminderungen oder Erhöhungen der Senkenleistung angerechnet, die im Jahr 2030 erzielt wurden.»~~

3) Umsetzung der Beschlüsse der COP26 in Bezug auf «Overall Mitigation in Global Emissions»

Gemäss Art. 6 Abs. 3 lit. b CO₂G kann der Bundesrat vorsehen, dass in Übereinstimmung mit dem Pariser Übereinkommen bei der Ausstellung von Bescheinigungen ein Anteil der erzielten Emissionsverminderungen nicht berücksichtigt wird. Eine entsprechende Bestimmung fehlt im vorliegenden Verordnungsentwurf, obwohl 2021 an der Klimakonferenz COP26 in Glasgow für Aktivitäten unter Art. 6.2 des Pariser Übereinkommens dringend empfohlen wurde, einen Anteil von 2 Prozent der nachgewiesenen Emissionsverminderungen nicht zu kreditieren, um so einen Beitrag zur globalen Emissionsreduktion zu leisten (*Overall Mitigation in Global Emissions*, OMGE).

Die Stiftung KLIK hat sich am 29. November 2022 gegenüber der Eidgenossenschaft freiwillig verpflichtet, 2 Prozent der an sie ausgestellten internationalen Bescheinigungen stillzulegen, nachdem der Bund in Aussicht gestellt hatte, eine entsprechende Verpflichtung ab dem 1. Januar 2025 in der CO₂V zu stipulieren. Diese Verpflichtung der Stiftung KLIK besteht bis Ende 2030 fort, auch wenn keine solche Bestimmung in die CO₂V aufgenommen wird.

Somit entsteht eine Ungleichbehandlung der Stiftung KLIK gegenüber anderen Marktteilnehmern, und sie wird für ihr Entgegenkommen gestraft, wenn der Bundesrat nun von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, generell einen Abzug von 2 Prozent auf die ausgestellten internationalen Bescheinigungen vorzunehmen.

Antrag

Art. 10 Abs. 6

«Die nationalen Bescheinigungen werden im Umfang der gesamten jährlich ausgewiesenen Emissionsverminderungen oder Erhöhung der Senkenleistung ausgestellt. Die internationalen Bescheinigungen werden im Umfang von 98 Prozent der gesamten jährlich ausgewiesenen Emissionsverminderungen oder Erhöhung der Senkenleistung ausgestellt.»

Weitere Anträge der Stiftung KliK

- **Verzicht auf die strikte Forderung nach Messung der Emissionsverminderungen**

Die heute bestehende Anforderung der Nachweis- und Quantifizierbarkeit ist ausreichend, da der quantitative Nachweis erfolgter Emissionsreduktionen ja genau über Messungen bzw. Erhebungen erfolgt. Die Monitoringkonzepte, die zwingender Bestandteil jeder Projektdokumentation sind, legen dar, welche Messgrössen und Parameter auf welche Weise und in welcher Qualität zu erheben sind, um den quantitativen Nachweis über erzielte Emissionsreduktionen zu führen.

Der Erläuternde Bericht (EB, S. 17) relativiert, anstelle von Messungen könnten auch Modelle verwendet werden, und Ergebnisse aus Umfragen könnten mit repräsentativen Stichproben belegt werden. Das ist schon mit der heutigen Formulierung gängige Praxis. Die vorgeschlagene Ergänzung führt deshalb lediglich zu Rechtsunsicherheit, weil sie dem Regulator Spielraum lässt, nach Gutdünken von der strikten Forderung nach Messungen abzurücken.

Als Motiv für die Bestimmung genannt wird im Erläuternden Bericht (S. 17) zudem die eingeschränkte Quantifizierbarkeit von Projekten, die Emissionsverminderungen aufgrund von unterdrückter Nachfrage berechnen. Dieses Problem mit der vorliegenden Bestimmung lösen zu wollen, ist verfehlt. Bei Projekten, die im Kontext unterdrückter Nachfrage stattfinden, ist das Problem der Bestimmung der Emissionsverminderungen nicht empirischer Natur, sondern es handelt sich um ein methodisches Problem der Festlegung der Referenzentwicklung.

Antrag

Art. 5 Abs. 1 lit. c Ziff. 1

«nachweisbar und quantifizierbar sind ~~und mittels Messungen bestätigt werden.~~»

- **Verzicht auf die Einschränkung von Programmen auf eine Technologie**

Die Beschränkung von Programmen auf eine Technologie ist zu restriktiv, wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom 25. März 2014 (!) zur damals anstehenden Änderung der CO2V ausgeführt haben. Das dannzumal vorgeschlagene Konzept verlangte ebenfalls, dass im Programm zusammengefasste Projekte «in Bezug auf die eingesetzte Technologie gleichartig» seien. Gemäss der Fassung, die schliesslich per 1. Dezember 2014 in die Regulierung Eingang fand, konnten Projekte dann aber jede «der in der Programmbeschreibung festgelegten Technologien einsetzen». Die Stiftung KliK hatte überzeugend aufgezeigt, dass die Mehrzahl der zur Diskussion stehenden Programme mit der Beschränkung auf eine Technologie nicht zustande gekommen wäre.

Der Begriff der Technologie ist überdies schlicht zu unscharf. Ab wann gelten zwei Technologien als unterschiedlich? Handelt es sich beispielsweise bei Luft-Luft-Wärmepumpen um eine andere Technologie als bei Luft-Wasser-Wärmepumpen? Und wie verhält es sich bei Otto- und Dieselmotoren bzw. Benzin und Dieselöl?

Zielführender scheint hier, sich an den 20 Technologiebereichen zu orientieren, welchen die Geschäftsstelle Kompensation des BAFU Programme und Projekte aktuell zuordnet.¹ Damit liesse sich gewährleisten, dass Programme nicht «sehr unterschiedliche» (EB, S. 17) Technologien umfassen, dass sich präzise Aufnahmekriterien in ein Programm formulieren lassen und dass der befürchtete unverhältnismässige Mehraufwand bei der Prüfung nicht entsteht. Die zulässigen Technologiebereiche könnten bei Bedarf in einem Anhang zur Verordnung explizit aufgeführt werden.

Selbst eine solche Ausrichtung auf Technologiebereiche erweist sich aber in gewissen Fällen als zu eng gefasst, weil manche Programme sinnvollerweise unterschiedliche Technologiebereiche kombinieren. Zum Beispiel sollte ein Programm zur Markteinführung klimafreundlicher Klimaanlage sowohl das Element der Energieeffizienzsteigerung durch die Substitution beinhalten wie auch die Zerstörung der Kältemittel aus den ersetzten Anlagen. Bei einer Aufteilung in zwei eigenständige Programme würde etwa deren Beurteilung in Bezug auf ihre finanzielle Zusätzlichkeit anders ausfallen. In der Praxis müsste ein steter Abgleich zwischen den aufgeteilten Programmen stattfinden, was unnötigen Mehraufwand bei allen Beteiligten verursachen würde.

Antrag

Art. 5a, Abs. 1 lit. b

«in der Programmbeschreibung eine Technologiebereich festgelegt wird und alle Projekte diesem Technologiebereich angehören oder, sofern die Umsetzung des Programms dies erfordert, in der Programmbeschreibung unterschiedliche Technologiebereiche festgelegt werden und alle Projekte jedem dieser Technologiebereiche angehören einsetzen;»

- **Einschränkung der Konsultation auf direkt betroffene Interessensgruppen**

Bereits unter dem *Clean Development Mechanism* (CDM) des Kyoto-Protokolls etablierte sich die Praxis, von einem Projekt direkt betroffene Personen über ihre Haltung zum Projekt zu befragen («stakeholder consultation»). Der Kreis der zu Befragenden ist einzuschränken auf die direkt Betroffenen, da sich sonst beliebige Gruppen für betroffen erklären können und einbezogen werden müssen, ohne dass sie tatsächlich direkt vom Projekt betroffen sind.

Antrag

Art. 6 Abs. 2 lit. n Ziff. 3

«die Ergebnisse der Konsultation der direkt betroffenen Interessensgruppen sowie (...)»

Anhang 2a, Ziff. 3

«Für ein Projekt oder Programm im Ausland werden keine internationalen Bescheinigungen ausgestellt, wenn keine Konsultation der direkt betroffenen Interessensgruppen durchgeführt wird.»

- **Anpassung des Parameters $EF_{wv,y,z}$ bei Wärmeverbünden**

Laut Erläuterndem Bericht (S. 67) soll der pauschale Faktor $EF_{wv,y,z}$, welcher die Emissionen des Wärmeverbundes im Referenzszenario bezeichnet, über die nächsten 20 Jahre in mehreren Schritten abgesenkt werden, da der Anteil der erneuerbaren Wärmeversorgung in der Referenz zunimmt. Konkret geht der Bundesrat offenbar davon aus, dass im Schweizer Durchschnitt in den nächsten 14 Jahren die CO₂-Intensität der Wärmeversorgung um mehr als 60% sinkt.

¹ BAFU (2024), Kompensation von CO₂-Emissionen: Projekte und Programme. Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung. 9. aktualisierte Ausgabe, Anhang L

Worauf diese Annahme beruht, geht aus dem Erläuternden Bericht nicht hervor; möglicherweise entspringt sie reinem Wunschdenken. Ein Parameter von solch einschneidender Bedeutung, der auch für das Gebäudeprogramm des Bundes erhebliche Konsequenzen hätte, benötigt zumindest eine empirische Unterfütterung.

Anstatt über einen Zeitraum von 20 Jahren die Referenzentwicklung im Bereich der Wärmeversorgung als staatliche Planungsgrösse vorzugeben, wäre es viel angemessener, den Faktor $EF_{wv,y,z}$ als dynamischen Parameter zu verstehen, der, wie das bereits in der Vergangenheit der Fall war, periodisch empirisch erhoben und in der CO2V entsprechend festgeschrieben wird.

Eine per 1. Januar 2025 in Kraft tretende Absenkung des gegenwärtig geltenden pauschalen Emissionsfaktors von 0.211 auf 0.198 tCO₂eq/MWh, wie sie vorgeschlagen wird, wäre somit eigentlich durch eine Erhebung zu rechtfertigen. Sofern unserem Antrag der periodischen empirischen Bestimmung des Parameters gefolgt wird, stimmen wir aber im Sinne einer pragmatischen, unmittelbar umsetzbaren Regelung dieser Absenkung zu.

Antrag

Anhang 3a, Ziff. 3.4

« $EF_{wv,y,z}$ Pauschaler Emissionsfaktor des Wärmeverbundes = 0.198 tCO₂eq/MWh im Jahr y;
wie folgt berechnet (...)»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Marco Berg
Geschäftsführer

Darja Aepli
Leiterin Inland