

**Evaluation des Instruments « Kompensationspflicht der
Produzenten und Importeure von fossilem Treibstoff nach Art. 26
des CO2-Gesetzes »**

Zusammenfassung des Studienberichts

Genf, den 27. Januar 2016

Eric Zellweger

Emilie Flamand-Lew

1. Gegenstand der Untersuchung und Methodenwahl

Die Kompensationspflicht der Produzenten und Importeure von fossilem Treibstoff sowie der Betreiber fossil-thermischer Kraftwerke gehört zu den wichtigen Steuerungsinstrumenten gemäss CO₂-Gesetz von 2011. Im 2014 waren etwa 70 Unternehmen davon betroffen. Eine grosse Mehrheit der Produzenten und Importeure von fossilem Treibstoff ist der Stiftung KliK angeschlossen und hat ihr die Kompensationspflicht gemäss CO₂-Gesetz übertragen. Etwas mehr als 60 Kompensationsprojekte bzw. -programme (Zusammenschluss mehrerer Vorhaben) sind zwischen 2012 und August 2015 registriert worden. Das Instrument Kompensation ist bis 2020 in Kraft und eine allfällige Verlängerung wird im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes demnächst vom Parlament entschieden.

Die mit der Umsetzung des Instruments betraute und gemeinsam vom Bundesamt für Umwelt und vom Bundesamt für Energie betriebene *Geschäftsstelle Kompensation* hat eine schriftliche Befragung in Auftrag gegeben, um die wesentlichen Stakeholder des Instruments Kompensation zu befragen: die kompensationspflichtigen Unternehmen, die Projekteigner und Projektentwickler, die externen Validierungs- und Verifizierungsstellen sowie die Abonnenten des Newsletters Kompensation. Mit der Befragung sollten der Bescheinigungsmarkt und das ihm zugrunde liegende Regelwerk, sowie deren Wahrnehmung durch die Akteurguppen besser verstanden werden. Der Fragebogen war in verschiedene Module unterteilt, um auf die unterschiedlichen Rollen der Akteure auf dem Markt vertieft eingehen zu können.

Darstellung 1 : Beteiligungsquote der einzelnen Akteurguppen

	Gesamt	Teilnehmer	Teilnahmequote
A Kompensationspflichtige	14	8	57%
B Projekteigner und Projektentwickler	83	56	67%
C Validierungs- und Verifizierungsstellen	45	20	44%
D Abonnenten des Newsletters Kompensation	180	37	21%
	322	121	38%

Die Beteiligungsquote liegt insgesamt bei 38%. Sie ist besonders hoch bei den Akteurguppen, welche vom Instrument Kompensation direkt betroffen sind, d.h. bei den kompensationspflichtigen Unternehmen (57%), bei den Projektträgern (67%) und bei den Validierungs- und Verifizierungsstellen (44%), womit eine gute Repräsentativität der Antworten sichergestellt werden kann.

2. Studienresultate

2.1 Anreizeffekt des Instruments

Das Instrument Kompensation soll einen positiven Anreiz zur Entwicklung von Projekten schaffen, welche ohne die Aussicht auf Bescheinigungen nicht oder nur in kleinerem Umfang durchgeführt worden wären. Die Erfüllung dieses Kriteriums ist wesentlich und soll den ökologischen Mehrwert des Instruments sicherstellen.

Gemäss der Befragung war in 76% der Fälle die Aussicht auf Bescheinigungen wichtig, beziehungsweise sehr wichtig für die Entscheidung, das Projekt umzusetzen und darin zu investieren. Von den 47 Antwortenden haben nur 6 (13%) angegeben, dass das Projekt auch ohne den Erlös aus Bescheinigungen umgesetzt worden wäre (allesamt aus dem Bereich Wärmeverbände). 16 Personen (34%) gaben an, dass das Projekt in einem geänderten Format (kleiner, zeitlich verschoben, mit anderen Finanzierungsquellen) realisiert worden wäre, wogegen die verbleibenden 25 Personen (53%) angeben, dass das Instrument Kompensation eine Bedingung sine qua non für Ihr Projekt gewesen ist.

Ohne den erwarteten Erlös aus den Bescheinigungen...

Antwortquote: **75,0%**

	Anz	
wäre das Projekt trotzdem umgesetzt worden. Der Erlös aus den Bescheinigung war lediglich ein Pluspunkt.	6	12,8%
wäre das Projekt mit Verzögerung durchgeführt worden	2	4,3%
wäre das Projekte in geringerem Ausmass bzw. mit kleinerem Umfang realisiert worden	5	10,6%
hätten wir eine andere Finanzierungsquelle oder Unterstützung gesucht	9	19,1%
wäre das Projekt nicht umgesetzt worden	25	53,2%
Summe	47	

Der Erlös aus den Bescheinigungen hat in einzelnen Fällen zur Entwicklung von neuen Technologien, und in häufigeren Fällen zum Abbau kommerzieller Hürden bei der Einführung wenig verbreiteter Technologien auf dem einheimischen Markt geführt. Die Anerkennung eines Projekts durch die Geschäftsstelle Kompensation und die Ausstellung von Bescheinigungen hat im Weiteren zur Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit einzelner Technologien beigetragen.

Aus diesen Resultaten lässt sich ableiten, dass das Risiko eines Mitnahmeeffekts heute unter Kontrolle ist. Hingegen hat diese Studie eine Konkurrenzsituation zwischen dem Instrument Kompensation und gewissen kantonalen Förderprogrammen identifiziert, die problematisch ist und der Legitimität des Instruments Schaden zuträgt.

2.2 Funktionsweise des Bescheinigungsmarkts

Eine Mehrheit der Antwortenden bezeichnet den heutigen Bescheinigungsmarkt aufgrund der dominierenden Position der Stiftung KliK auf der Käuferseite als verzerrt und sieht darin ein Hindernis zur transparenten Bildung der Bescheinigungspreise. Gemäss den Auswertungen soll diese Monopolstellung jedoch bis heute nicht dazu genutzt worden sein, um auf den Verkaufspreis der Bescheinigungen Druck auszuüben.

Die Ungewissheit in Bezug auf den Erhalt des Instruments nach 2020 wird oftmals als Hindernis für eine gute Funktionsweise des Bescheinigungsmarkts genannt. Insbesondere Projekte mit hohen anfänglichen Investitionskosten verlieren an Attraktivität, weil langfristige Garantien für den Erlös aus Bescheinigungen fehlen. Die damit verbundenen finanziellen Risiken werden noch erhöht, weil die Menge der effektiv ausgestellten Bescheinigungen nur schwer vorhersehbar ist.

2.3 Regeln und Prozeduren zur Beurteilung von Projekten

Gemäss Schätzungen durch die Teilnehmenden an der Befragung dauert die Projektentwicklung im Durchschnitt 6 Monate, die Validierung etwas weniger als 3 Monate und die Anleitung und Registrierung bei der Geschäftsstelle 4 Monate. Diese Werte variieren jedoch stark in Abhängigkeit vom Projekttyp, und die Programme und Projektbündel dauern in allen betrachteten Etappen wesentlich länger.

Nach Ihrer Erfahrung mit diesem Projekt, was war die Dauer für die folgenden Etappen im Prozess?

	Programme/Bündel	Projekt	Summe			
Projektentwicklung	8,20	4,37	6,33			
Validierung durch ein externes Büro	3,45	2,32	2,90			
Anleitung und Registrierung bei der Geschäftsstelle Kompensation	5,50	2,53	4,06			
Monitoringbericht	4,20	1,20	2,20			
Verifizierung durch ein externes Büro	1,60	1,22	1,36			
Ausstellung der Bescheinigungen		1,14	1,14			
Programme/Bündel	8,20	3,45	5,50	4,20	1,60	
Projekt	4,37	2,32	2,53	1,20	1,22	1,14
Summe	6,33	2,90	4,06	2,20	1,36	1,14

Die an den Erwerb der Bescheinigungen gebundenen internen und externen (im Besonderen Dienstleistungen der Validierungs- und Verifizierungsstellen) Administrativkosten eines Projektes (Transaktionskosten) belaufen sich auf CHF 50'000 (Medianwert), mit einer grossen Bandbreite zwischen CHF 13'500 und CHF 360'400. Sie sind signifikant höher bei Programmen als bei Projekten. Ein Grossteil dieser Kosten fällt in der Entwicklungsphase an.

Mittelwert = **88 417** Median = **50 990** Standardabweich. = **82 449**
 Min = **13 500** Max = **360 400**

	Anz	
Weniger 10000	0	0%
Von 10000 bis 39999	13	33%
Von 40000 bis 99999	14	35%
100000 und mehr	13	33%
Summe	40	

Seit den Anfängen im 2012 hat sich das Regelwerk zur Beurteilung der Projekte durch die Geschäftsstelle wesentlich erweitert, um die grosse Vielfalt an Projekten und Technologien sachgemäss abzudecken. Die Regeln sowie die Beurteilungsprozedur der Projektgesuche werden von den Projekteignern und -entwicklern sehr kritisch beurteilt. So schätzen etwa 60% der Antwortenden die Klarheit der Regeln im Instrument Kompensation als wenig oder nicht zufriedenstellend ein. Dieser Wert liegt sogar bei 68% in Bezug auf die Klarheit der Erwartungen der Geschäftsstelle Kompensation. Das System wird als zu komplex kritisiert (insbesondere die Regeln zur Berechnung der Zusätzlichkeit), was den Zielen des Gesetzes zuwiderläuft. Die schnellen Entwicklungen der Regeln verleihen andererseits dem Markt eine Unbeständigkeit, welche risikoverbundenen Investitionen nicht förderlich ist.

Wie beurteilen Sie die Geschäftsstelle Kompensation bezüglich:

	sehr zufrieden stellend	zufrieden stellend	wenig zufrieden stellend	nicht zufrieden stellend
Klarheit der Regeln im Instrument Kompensation	0	14	13	8
Klarheit der Erwartungen der Geschäftsstelle Kompensation	0	11	7	16
Bearbeitungsprozesse und -zeiten	0	8	6	17
Verfügbarkeit der Mitarbeiter -innen	2	22	1	2
Klarheit der Regeln im Instrument Kompensation	40%	37,1%	22,9%	
Klarheit der Erwartungen der Geschäftsstelle Kompensation	32,4%	20,6%	47,1%	
Bearbeitungsprozesse und -zeiten	25,8%	19,4%	54,8%	
Verfügbarkeit der Mitarbeiter -innen	7,4%	81,5%	7,4%	

Eine weitere Kritik einer grossen Mehrheit der Antwortenden bezieht sich auf die langen Fristen bei der Beurteilung der Projektgesuche. Diese werden sowohl auf die Komplexität des Systems als auch auf die langen Wartefristen zwischen den einzelnen Etappen zurückgeführt und wirken sich heute in Form von konkreten Ertragseinbussen in den Projekten nachteilig aus.

Die Verfügbarkeit der Mitarbeitenden der Geschäftsstelle wird sehr geschätzt. Sie kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kommunikation mit der Geschäftsstelle während der Projektbeurteilung von einer Mehrheit als ungenügend kritisiert wird für eine stringente Vollzugs- und Finanzierungsplanung der Projekte. Die Planbarkeit der Projekte gilt als zentrales Element für deren Erfolg.

2.4 Rolle der Validierungs- und Verifizierungsstellen

9 Unternehmen sind gegenwärtig von der Geschäftsstelle Kompensation als Validierungs- und Verifizierungsstellen anerkannt. Die Unternehmen zeigen sich insgesamt zufrieden mit dem Instrument Kompensation und insbesondere mit der Kommunikation mit der Geschäftsstelle. Eine oft genannte Kritik gilt der Rollenverteilung, welche als wenig klar und nicht eindeutig eingeschätzt wird, besonders vor dem Hintergrund, dass die Geschäftsstelle Kompensation die Kontrollen aus den Validierungs- und Verifizierungsberichten oft wiederholen. Einzelne befinden, dass es die Aufgabe der Geschäftsstelle ist, zur Vereinheitlichung der Berichte klarere Vorgaben und Richtlinien zuhanden der Arbeit der externen Stellen zu erlassen.

3. Empfehlungen

Aus den Auswertungen der Befragung lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten, die in der Regel einen direkten Bezug auf genannte Kritikpunkte zum Instrument Kompensation und dessen Vollzug herstellen. Sie sind auch Ausdruck eines oft erwähnten Wunsches, das Instrument mittels entsprechender Anpassungen auch nach 2020 beizubehalten.

Vereinfachung und Stabilisierung der Regeln: Obwohl bereits heute Verbesserungen im bestehenden Regelwerk vorgenommen worden sind, besteht weiterhin ein wesentliches Optimierungspotential.

Bearbeitungsdauer verkürzen und transparent machen: Der Zeitfaktor spielt in der Finanzplanung der Projekte eine wesentliche Rolle, und es ist deshalb wünschenswert, dass die Geschäftsstelle nicht nur die Bearbeitungsfristen verkürzt, sondern auch die zeitliche Abfolge der Entscheidungsfindung transparent kommuniziert. Zu diesem Zweck sollen die Projektträger auch über die gesamte Bearbeitungsdauer fortlaufend informiert und bei Bedarf konsultiert werden.

Vereinfachte Regeln und eine verkürzte Bearbeitungszeit bei kleinen Projekten vorsehen: Hohe Transaktionskosten und lange Bearbeitungszeiten sind besonders für kleine Projekte kritisch, und es ist wünschenswert, dass für sie ein stark vereinfachtes Vorgehen zur Projektbeurteilung eingeführt wird.

Das Vertrauen in die Validierungs- und Verifizierungsstellen verstärken: Die Bearbeitungsprozedur dürfte an Effizienz gewinnen, sollten die Validierungs- und Verifizierungsberichte für die Geschäftsstelle als verbindlich erklärt werden. Letztere würde sich in diesem Fall auf die Qualitätssicherung der Berichte konzentrieren und die Professionalisierung der Arbeit durch die externen Stellen vorantreiben. Dazu zählen etwa die Vereinheitlichung der Validierungs- und Verifizierungsarbeit und des Reporting und eine Lernkultur in der gegenseitigen Kommunikation.

Eine klare Abgrenzung zwischen dem Instrument Kompensation und anderen Förderprogrammen vornehmen: Die in einzelnen Bereichen und Kantonen vorherrschende Konkurrenzsituation zwischen Förderinstrumenten schadet der Wirksamkeit des Instruments Kompensation. Diese soll im Rahmen eines Dialogs zwischen den zuständigen Gebietskörperschaften so weit als möglich abgebaut werden.