

Prüfung der CO₂-Kompensation in der Schweiz

Bundesamt für Umwelt



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.15374.912.00307.02
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 1
Complément d'informations	E-Mail: info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 058 464 11 11
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

CO₂-Kompensation in der Schweiz **Bundesamt für Umwelt**

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem 2013 in Kraft getretenen, revidierten Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) müssen Importeure von Treibstoffen Teile der verursachten CO₂-Emissionen kompensieren. Nach Einschätzung der Branche belaufen sich die Kosten dafür auf ca. 1 Milliarde Franken, die sie bis 2020 in Projekte und Programme investieren müssen, um diese Emissionen zu reduzieren. Diese Projekte werden durch derzeit 10 private Prüfstellen auditiert und vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Energie (BFE) genehmigt. Für nachgewiesene CO₂-Reduktionen erhalten die Projekte Bescheinigungen. Wichtigster Abnehmer dafür sind die Kompensationspflichtigen, die solche Bescheinigungen dem BAFU als Nachweis über die geleistete Kompensation einzureichen haben.

CO₂-Kompensation in der Schweiz ist noch im Aufbau begriffen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Governance des Instrumentes sowie die Effektivität und Effizienz der Kernprozesse geprüft. Für die EFK ist das Instrument insgesamt noch zu komplex. Ausserdem sind diverse Ineffizienzen auszumachen, die Projektgenehmigung und -kontrolle zeigt wesentliche Lücken und die gesetzlichen Vorgaben sind stark durch Lobbyismus geprägt.

Hohe Komplexität und fehlende Verbindlichkeit führen zu Unsicherheiten und Ungleichbehandlung

Es besteht bei allen Anspruchsgruppen Einigkeit darüber, dass es sich bei der CO₂-Kompensation um ein sehr komplexes Instrument handelt. Entsprechend gestaltet sich die Validierung und Verifizierung der Projekte und Programme schwierig und ist mit Unsicherheiten behaftet. Der Interpretationsspielraum ist hoch, der Aufwand für die Prüfungen ebenfalls. Die regulatorischen Bestimmungen sind nicht immer klar, wenngleich die Geschäftsstelle Kompensation durch zusätzliche Hilfsmittel und Tools zur Verbesserung beigetragen hat. Die fehlende Verbindlichkeit der Vorgaben führt jedoch zu unterschiedlichen Methodenwendungen, höherem Aufwand in der Prüfung und letztlich auch zu einem Risiko von Ungleichbehandlung der Projekte. Die EFK empfiehlt daher die verbindliche Anwendung der Vorgaben. Unsicherheit herrscht auch in Bezug auf die Fortführung des Instrumentes nach 2020.

Die Prüfstellen erbringen noch nicht die geforderte Qualität und verursachen Mehraufwand bei der Geschäftsstelle Kompensation

Aufgrund der teilweise mangelhaften Qualität der Prüfungen der Prüfstellen sieht sich das BAFU gezwungen, einen Grossteil der Dossiers auch selber – und damit erneut – zu prüfen. Dadurch sind die Funktionen Aufsicht und Vollzug nicht adäquat getrennt. Entsprechend empfiehlt die EFK, dass sich das BAFU via einer verstärkten Aufsicht über die Prüfstellen aus dem Vollzug zurückzieht. Ausserdem soll das BAFU den Antragstellern den ausserordentlichen Aufwand (z.B. wegen mangelhaften Projektunterlagen) verursachergerecht verrechnen und nicht wie heute pauschal 1400 Franken. Erhöhter Aufwand entsteht insbesondere dann, wenn Prüfstellen zu Tiefpreisen arbeiten und qualitativ ungenügend sind.



Die Unabhängigkeit und Qualität der Prüfstellen muss insgesamt stark verbessert werden. Ebenso müssen Sanktionsmöglichkeiten sowohl hinsichtlich der mangelnden Qualität der Prüfstellen als auch in Bezug auf falsche Angaben der Projekteigner vorgesehen werden.

Der Verbraucher zahlt rund 200 Millionen Franken für Projekte, die bereits finanziert wurden.

Im Hinblick auf die Kompensationspflichtigen kann festgestellt werden, dass sich faktisch eine einzige Organisation und damit eine erhebliche Marktmacht gebildet hat. Das Gesetz sieht jedoch die Bildung von Kompensationsgemeinschaften explizit vor. Die Preise, welche die Kompensationsgemeinschaft den Projekten offeriert, werden zwischen diesen vertraglich geregelt. Dem BAFU sind die Details nicht bekannt. Selbst der Verbraucher von Treibstoffen, der das Instrument finanziert, kennt die Abgabe und deren Höhe nicht. Bei einigen sogenannten selbst durchgeführten Projekten, die aus dem Regime des Klimarappens übernommen wurden, bezahlt der Verbraucher bis 2020 ca. 200 Millionen Franken zusätzlich, obschon diese Projekte bereits durch den Klimarappen finanziert wurden. Dieses Vorgehen ist gemäss Rechtsgutachten zulässig, gleichwohl aber zu hinterfragen.

Die Geschäftsstelle Kompensation hat selber Schwachstellen im Hinblick auf die Kommunikation, die internen Prozesse und nicht ausreichende Ressourcen erkannt. Massnahmen sind eingeleitet und greifen teilweise schon. Damit kann die Verbesserung der internen Prozesse und des Kontrollumfeldes angegangen werden. Mit der aktuellen, verbesserten Ressourcensituation kann womöglich das Kräfteverhältnis gegenüber den anderen Anspruchsgruppen etwas mehr angeglichen werden.

Teilweise hohe Umverteilungen zu erfolgreichen Interessenvertretern bei nicht ausgereiften Prozessen

Einige der von der EFK stichprobenweise geprüften Dossiers ergeben kein positives Bild: So wurden dem Verband der Schweizerischen Zementindustrie cemsuisse Bescheinigungen im Wert von rund 50 Millionen ausgestellt, ohne dass die von der cemsuisse geltend gemachten Reduktionen geprüft wurden. Auch die Holzbranche fordert Bescheinigungen mit einem potenziellen Gegenwert von etwa 160 Millionen Franken, wobei die finanzrelevanten, statistischen Modelle durch deren eigene Vertreter erstellt wurden. Ferner fielen beim Vorgehen in der Validierung offene Punkte auf, diverse Ausnahmen wurden gewährt.

Im Rahmen weiterer Dossierprüfungen hat die EFK festgestellt, dass die Qualität der eingereichten Unterlagen sehr unterschiedlich ist. Fehlende Unterlagen und Informationen müssen dem BAFU nachgereicht werden. Dabei stand wiederholt der Vorwurf unverhältnismässig hoher Bürokratie im Raum. Die EFK teilt diese Einschätzung nur bedingt. Angesichts der beträchtlichen umzuverteilenden finanziellen Mittel, des grossen Interpretationsspielraumes und der Unsicherheiten ist eine gründliche Prüfung angebracht. Dabei handelt es sich heute meist nur um Plausibilisierungen und Stichproben. Einige Angaben beruhen auf Selbstdeklaration und können gar nicht geprüft werden. Die EFK empfiehlt hier präventive Massnahmen, um Betrug vorzubeugen.



Titre...

Révision de...

L'essentiel en bref

Texte original en allemand

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt zur Prüfung:

Die Empfehlungen zur Verbesserung des aktuellen Vollzugs bilden eine nützliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Instrument und der entsprechenden Gesetzgebung für die Zeit nach 2020. Sie decken sich grösstenteils mit den Einschätzungen und bereits eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen sowie den Vorarbeiten für die Erarbeitung einer Vorlage für das CO₂-Gesetz post 2020. Im Bericht nicht erwähnt sind die fast 100 Kompensationsprojekte, die ebenfalls geprüft wurden und für die es keinen negativen Befund gibt. Stattdessen stehen drei Sonderfälle (cemsuisse, selbst durchgeführte Projekte der Stiftung Klimarappen, Senkenleistung Holz) im Fokus, die in zwei Fällen auf die vormalige Gesetzgebung bis 2012 zurückgehen. Mindestens 5 der 11 Empfehlungen führen zu einem erhöhten administrativen und regulatorischen Aufwand sowohl für die Behörden wie auch für die Projekteigner. Dies widerspricht der allgemeinen Forderung nach weiteren Vereinfachungen und Abbau der Bürokratie. Der damit verbundene Mehraufwand für die Bundesverwaltung wird durch den Rückbau bei anderen Aufgaben (Projektprüfung) nicht kompensiert und kann nur wahrgenommen werden, wenn die zwei bis Ende 2017 befristeten Stellen beim BAFU weitergerührt werden können. Weiter halten wir fest, dass die Prüfstellen gemäss CO₂-Verordnung nicht der Aufsicht durch das BAFU unterliegen. Das BAFU hat lediglich eine Ernennungskompetenz. Diese Kompetenz beinhaltet die Zulassung der Prüfstelle, allenfalls die Streichung von der Liste. Weitere Aufsichtshandlungen kann das BAFU nicht vornehmen.

Generelle Stellungnahme der Stiftung KliK:

Die Stiftung KliK erachtet die Empfehlungen des Berichts als grösstenteils geeignete Verbesserungen zur Umsetzung eines im Übrigen wirksamen und ausbaufähigen Instruments der Klimapolitik. Wir bedauern, dass die EFK keine allgemeine Beurteilung des Instruments Kompensationspflicht im Kontext der Schweizer Klimapolitik vornimmt. So erweckt der Bericht in der Summe den Eindruck, die EFK hielte das Instrument für wenig tauglich. Die Empfehlungen 1 bis 3 sowie 11 werden von uns explizit unterstützt, zu den Empfehlungen 6 bis 9 haben wir keinen Kommentar. Die Empfehlungen 4, 5 und 10 unterstützen wir mit gewissen Einschränkungen.

So gehört es zum Pflichtenheft der Prüfstellen, die von Projekteignern deklarierten Angaben auf ihre Korrektheit zu prüfen. In Bezug auf Empfehlung 4 scheint es daher im Einklang mit Empfehlung 3 eher angezeigt, die Aufsicht über die Prüfstellen wahrzunehmen als direkt die Aufsicht über die Projekte und Programme. Bei einer konsequenten Umsetzung der Empfehlung 3 erübrigt sich auch Empfehlung 5, insbesondere dann, wenn ein Sanktionsmechanismus etabliert wird. Einem Eingriff in die freie Wahl der akkreditierten Prüfstellen bzw. in die Konditionen, zu denen Prüfleistungen angeboten werden, stehen wir kritisch gegenüber. Hinsichtlich Empfehlung 10 stimmen wir zu, dass eine „Überfinanzierung“ von Projekten aus Effizienzgründen vermieden werden sollte; ausgeschlossen werden muss sie hingegen nicht, da die Zahlungsbereitschaft des Käufers einer Bescheinigung nicht künstlich beschnitten gehört.

Die in der Zusammenfassung zum Ausdruck gebrachte Auffassung der EFK, die Prüfungen durch das BAFU müssten noch genauer werden, teilen wir nicht. Im Gegenteil sollte die Prüfung in Anerkennung der Tatsache, dass die Bestimmung der Zusätzlichkeit von Projekten keine exakte Wissenschaft ist, und zur Vermeidung ungebührlicher Transaktionskosten mehr Unschärfe zulassen. Wichtig ist die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Methoden und Standards und das Vermeiden projektspezifischer Ad-hoc-Regelungen.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Prüfungsziel und -fragen	9
1.2	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.3	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
2	CO2-Kompensation in der Schweiz im Überblick	10
3	Die Governance-Prüfung bringt unterschiedliche Resultate hervor	11
3.1	Die Verantwortlichkeiten sind klar zugewiesen	11
3.2	Den regulatorischen Anforderungen fehlt es an Verbindlichkeit	12
3.3	Die Kommunikation hat sich verbessert	13
3.4	Die Aufsicht ist zu stärken, Redundanzen im Vollzug sind zu vermeiden	14
3.5	Die Risiken aus Interessenkonflikte sind zu verringern	16
3.6	Die personellen Ressourcen sind ausreichend	19
3.7	Die Wirtschaftlichkeit kann verbessert werden	20
4	Die Effektivität der Prozesse wird verbessert	21
4.1	Kontrollen im Validierungs- und Verifizierungsprozess sind zu implementieren	21
4.2	Der Zulassungsprozess für die Prüfstellen ist wirksam	22
4.3	Der Prozess zur Ausstellung von Bescheinigungen ist zweckmässig	23
4.4	Die Verwaltung der Kompensationspflichtigen funktioniert	23
5	Besondere Ergebnisse aus der Dossierprüfung	24
5.1	Der cemsuisse werden Emissionsminderungen ohne Prüfung gewährt	24
5.2	Die ehemaligen Klimarappen-Projekte werden angerechnet und weiter finanziert	25
5.3	Das Vorgehen beim Projekt „Senkenleistung Holz“ war teilweise nicht ordnungsgemäss	27
6	Die Empfehlungen aus der Prüfung 14241 zum EHR sind mehrheitlich umgesetzt	31
8	Schlussbesprechung	33
Anhang 1: Rechtsgrundlagen		34
Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen		34
Anhang 3: CO2 Kompensation: Detaillierte Darstellung		35
Hintergrund zur aktuellen Gesetzgebung		35
Wie die Kompensationspflicht geregelt ist		36
Die Anforderungen an die Kompensationsprojekte und -Programme		37
Verifizierung und Validierung		39
Anhang 4: Auszug aus Rechtsgutachten bzgl. SKR		41
Anhang 5: Interviews		42

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Prüfungsziel und -fragen

Ziel des Audits war eine Aussage über die Qualität der Governance und der Kernprozesse im Vollzug der Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland.

Die konkreten Prüffragen lauteten dabei wie folgt:

- Sind die Verantwortlichkeiten klar definiert und zugewiesen?
- Sind die regulatorischen Bestimmungen vollständig und klar?
- Besteht ein angemessenes Kommunikationskonzept?
- Besteht ein angemessenes Aufsichtskonzept?
- Bestehen Interessenkonflikte und wie erfolgt die Reduktion der damit verbundenen Risiken?
- Sind ausreichende personelle und technische Ressourcen vorhanden?
- Erfolgt die Mittelverwendung wirtschaftlich?
- Ist der Prozess der Auswahl und der Überwachung der Zertifizierungsstellen effektiv?
- Sind die Validierungs- und Verifizierungsprozesse effektiv?
- Ist der Prozess der Beaufsichtigung der Kompensationspflichtigen effektiv?

1.2 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Karin Berger, Daniel Aeby und Thomas Christen (Revisionsleiter) in der Zeit vom 17. August bis am 18. September 2015 durchgeführt. Einzelne weitere Abklärungen erfolgten in den nachfolgenden Monaten.

Die Prüfungshandlungen umfassten im Wesentlichen Befragungen aller im Projekt involvierten Parteien (Vollzugsorganisation BAFU/BFE¹, Validierungs- und Verifizierungsstellen, Kompensationspflichtige, Kompensationsprojekt) sowie diverse Prüfungshandlungen basierend auf den zur Verfügung gestellten Berichten, Protokollen, Dossiers und Verträgen. Für die juristische Beurteilung der Zulässigkeit der selbst durchgeführten Projekte aus dem Klimarappen und die Ausstellung von Bescheinigungen an den Verband der Schweizerischen Zementindustrie cemsuisse hat die EFK ein Gutachten durch einen externen, auf Umweltrecht spezialisierten Anwalt erstellen lassen.

Nicht Gegenstand der Prüfungen waren die fossil-thermischen Kraftwerke und Unternehmen mit Zielvereinbarung (mit Ausnahme der Cemsuisse).

1.3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte und die angeforderten Unterlagen wurden seitens der Geprüften fristgerecht und vollständig zur Verfügung gestellt.

¹ Die von BAFU und BFE gemeinsam betriebene Geschäftsstelle Kompensation ist die Kontaktstelle für Projektträgerschaften, Prüfstellen und Kompensationspflichtige

2 CO₂-Kompensation in der Schweiz im Überblick

Eine detaillierte Beschreibung der Prozesse und des Instrumentes findet sich in Anhang 3. Die folgende Abbildung zeigt die Funktionsweise in vereinfachter Form

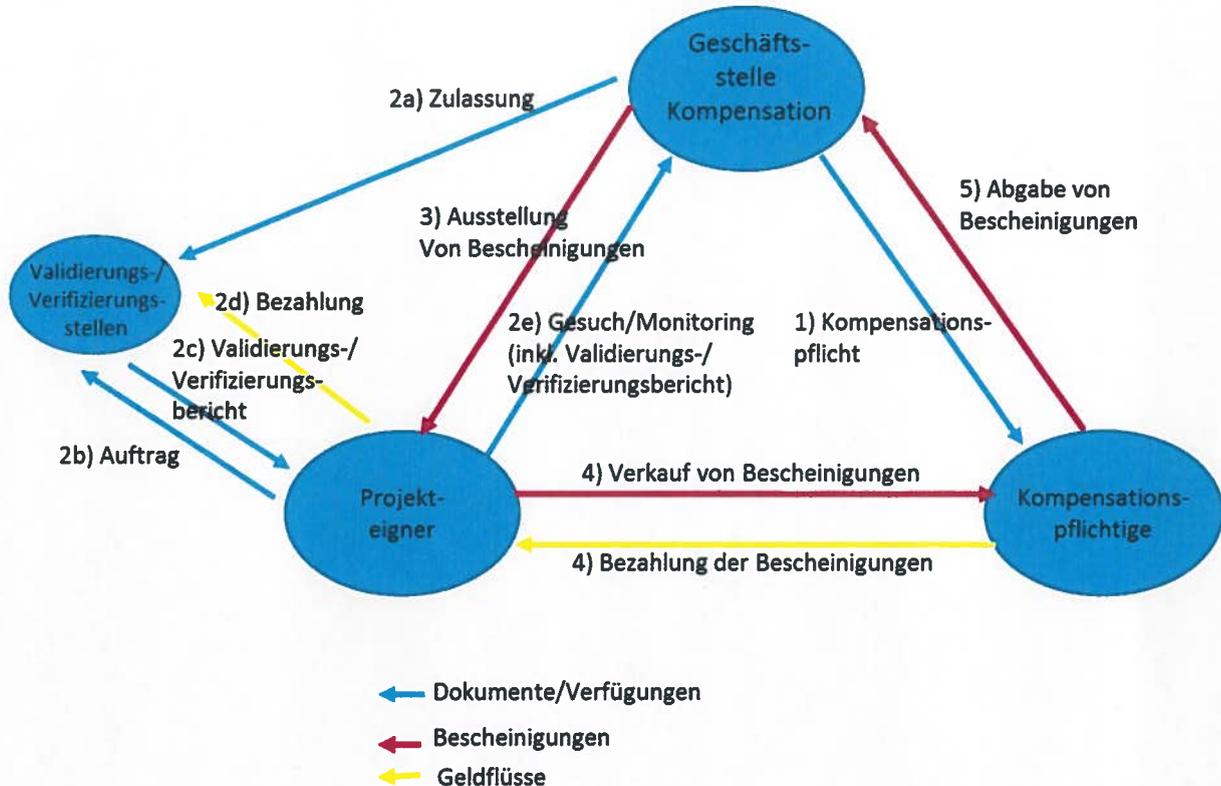


Abbildung 1: Funktionsweise CO₂-Kompensation

Kompensationspflichtig (1) sind gemäss CO₂-Gesetz Importeure von Treibstoffen, die einen bestimmten Anteil der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr kompensieren müssen. Die Branche rechnet bis 2020 mit Investitionen von ungefähr eine Milliarde Franken in Projekte und Programme, welche CO₂ kompensieren. Zu diesem Zweck hat sich eine grosse Kompensationsgemeinschaft (Stiftung KliK) gebildet, welche ca. 98% der Kompensationspflichtigen vereint. Die Kompensationskosten werden mit einem Zuschlag auf den Treibstoffen (zurzeit ca. 1 – 2 Rappen pro Liter) refinanziert.

Die Projekte und Programme sind in unterschiedlichen Kategorien zulässig, zum Beispiel im Bereich Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Mobilitätsmanagement und biogene Treibstoffe. Zentral ist dabei der Nachweis, dass die Reduktionen zusätzlich sind und ohne Projekt bzw. Programm nicht eingetreten wären („Zusätzlichkeit“). Ausserdem dürfen demnach die Projekte ohne die Finanzierung (4) durch die Kompensationspflichtigen nicht wirtschaftlich sein und haben weitere Kriterien zu erfüllen. Die Geschäftsstelle lässt geeignete Prüfstellen als Validierer / Verifizierer zu (2a). Die detaillierten Projektbeschreibungen werden von privaten Prüfstellen im Auftrag der Projekteigner validiert (2b). Diese prüfen, ob die gesetzlichen Anforderungen gemäss CO₂-Verord-

nung erfüllt sind und erstellen einen Validierungsbericht (2c). Diesen reichen die Projekteigner zusammen mit der Projektbeschreibung beim BAFU zur Genehmigung ein (2e). CO₂-Reduktionen müssen nachgewiesen werden und Monitoringberichte als Nachweis über die erbrachten Reduktionen werden wiederum durch die Prüfstellen geprüft. Diese Verifizierung geschieht in der Regel jährlich. Für erbrachte Reduktionsleistungen stellt das BAFU pro Tonne CO₂-Reduktion eine Bescheinigung aus (3). Die Bescheinigungen werden von den Kompensationspflichtigen erworben (4), wobei der Preis etwa bei 100 Franken pro Bescheinigung liegen dürfte. Schliesslich reichen die Kompensationspflichtigen die Bescheinigungen als Nachweis über die erbrachte Kompensationsleistung dem BAFU ein (5). Bei Nicht-Erfüllung der Kompensationspflicht wird eine Strafe von 160 Franken pro Tonne fällig. Zudem ist im Folgejahr ein ausländisches Zertifikat nachzureichen.

3 Die Governance-Prüfung bringt unterschiedliche Resultate hervor

Die Governance-Prüfungen der EFK orientierten sich vor allem an der Frage, inwieweit die Akteure und die Vollzugsorganisation die Umsetzung des klimapolitischen Willens verfolgen und wie die Interessen der Geldgeber, also der Verbraucher von Benzin und Diesel, berücksichtigt sind.

3.1 Die Verantwortlichkeiten sind klar zugewiesen

Die Gesamtverantwortung für den gesetzlichen Auftrag zur Bescheinigung von Emissionsvermindierungen im Inland liegt beim BAFU. Gemäss Art. 130 Abs. 4 CO₂-Verordnung vollzieht das BAFU die Bestimmungen im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Energie (BFE). Das BAFU hat zu diesem Zweck gemeinsam mit dem BFE eine Vollzugsorganisation „Kompensation von Treibhausgasen in der Schweiz“ etabliert. Diese besteht aus einer strategischen und einer operativen Leitung, jeweils aus Vertretern beider Ämter. Eine Geschäftsstelle und die drei Geschäftsbereiche „Kompensationspflichtige“, „Prüfung und Begleitung von Projekten und Massnahmen“ und „Grundlagen und Weiterentwicklung“ vervollständigen die Organisation. Die Geschäftsstelle ist die Kontaktstelle gegen aussen, also gegenüber Projektträgerschaften, Prüfstellen und Kompensationspflichtigen. Der Geschäftsbereich „Kompensationspflichtige“ ist unter anderem verantwortlich für die Überprüfung und Sicherstellung der Einhaltung der Kompensationspflichten sowie für die Aufsicht und Begleitung der Kompensationsgemeinschaften. Der Geschäftsbereich „Prüfung und Begleitung von Projekten und Massnahmen“ ist vor allem in der Beurteilung der eingereichten Gesuche um Ausstellung von Bescheinigungen der Projektträger tätig. Schliesslich befasst sich der Bereich „Grundlagen und Weiterentwicklung“ mit der inhaltlichen Weiterentwicklung der Grundlagen und dem Aufbau und der Weiterentwicklung der Infrastruktur und der Prozesse. Dabei steht die Weiterentwicklung der Vollzugsmitteilung und die Entwicklung und Veröffentlichung von Methoden, Standards und Hilfsmitteln im Vordergrund. Auch die internen Prozesse sollen verbessert und formalisiert werden.

Beurteilung EFK: Die Gesamtverantwortlichkeit ist klar geregelt. Innerhalb der Vollzugsorganisation besteht ausserdem eine Funktionentrennung „Regulator“ und „Vollzug“. Durch die Schaffung der Geschäftsstelle als „single point of contact“ sind nun die Ansprechpartner gegen aussen definiert, waren doch die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Dossiers anfangs nicht eindeutig zugewiesen. Auch die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen dem BAFU und dem BFE wird von allen

Beteiligten als positiv gewürdigt. Insgesamt erachtet die EFK die Vollzugsorganisation und die Definition der Verantwortlichkeiten als angemessen und zweckmässig. Weitere Befunde zu den Verantwortlichkeiten innerhalb der Prozesse finden sich in Kapitel 4.1.

3.2 Den regulatorischen Anforderungen fehlt es an Verbindlichkeit

Die regulatorischen Anforderungen sind primär im CO₂-Gesetz und in der CO₂-Verordnung definiert. Detaillierte Erläuterungen zur Praxis und insbesondere zu den Prozessen und Bedingungen für die Genehmigung von Kompensationsprojekten finden sich in der Vollzugsmitteilung und diversen zusätzlichen Bestimmungen in Form von Anhängen. Die Erarbeitung der Grundsätze erfolgte in Anlehnung an das internationale Regime der Kompensationsgeschäfte der UNO-Klimarahmenkonvention. Analog dazu gelten die Prinzipien der Zusätzlichkeit sowohl in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit als auch auf die Emissionsreduktionen, gemessen an einer hypothetischen Referenzentwicklung. Die internationale Regulierung ist jedoch verbindlicher. Für neuartige Projektvorhaben muss zuerst die Methodik zur Bestimmung der Additionalitäten erarbeitet und geregelt werden. Diese gelten für Folgeprojekte analog und müssen zwingend eingehalten werden. In der Schweiz sind die Bestimmungen der Verordnung rechtlich bindend. Die Vollzugsmitteilung hat nur den Charakter einer Empfehlung. Den Projekteignern steht es frei, von den in der Vollzugsmitteilung empfohlenen Berechnungen und Methoden abzuweichen. Die Gleichwertigkeit anderer Methoden muss gegeben sein.

Die Rückmeldungen aus den Interviews bezüglich der regulatorischen Vorgaben waren gemischt. Einigkeit besteht darüber, dass seit Beginn des Vollzugs signifikante Verbesserungen hinsichtlich der Klarheit und Verständlichkeit insbesondere der Vollzugsmitteilung erbracht wurden. Für die Validierer bzw. Verifizierer ist über das vom BAFU neu publizierte Handbuch ein Mehrwert geschaffen worden. Das konkrete Vorgehen in der Beurteilung der Projektanträge und der Monitoringberichte sei nun transparenter und klarer wiedergegeben. Nichtsdestotrotz bleibt ein hoher Interpretationsspielraum bei der Beurteilung der technischen Belange, vor allem bei der Bestimmung der Additionalität. Dabei wurde wiederholt von „Scheingenaugigkeit“ gesprochen.

Seitens der Kompensationspflichtigen wurde betont, dass das System insgesamt überreguliert und bürokratisch sei.

Einigkeit herrschte mehrheitlich in Bezug auf die fehlende Verbindlichkeit der Vorgaben. Das Ziel einer Gleichbehandlung aller Projekte werde so verfehlt. Gegenwärtig gäbe es aber aufgrund fehlender verbindlicher Standards, abgesehen von den wenig komplexen und relativ standardisierten Fernwärme-Projekten, fast ausschliesslich „Einzelfälle“. Oft werden dabei neue Standards und Methoden erarbeitet, deren Anwendung ist für weitere Projektantragstellern jedoch nicht zwingend.

Schliesslich bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der Gesetzgebung nach 2020. Die schweizerische Klimapolitik orientiert sich an Perioden, welche gegenwärtig bis ins Jahr 2020 definiert sind. Bezogen auf die Kompensationsgeschäfte heisst dies, dass die Finanzierung der Projekte nur bis dahin gesichert ist. Ob und wie das Instrument weitergeführt wird, ist noch nicht abschliessend geklärt. Dies führt bereits zum jetzigen Zeitpunkt zu einer Abnahme neuer Projektanträge. Viele Projekte sind langfristiger Art und haben teilweise eine Nutzungsdauer von bis zu 20 Jahren. Auch bedürfen einige Projekte umfassende Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken können, bevor sich die Wirkung und damit eine Ertragsrealisierung einstellen.

Beurteilung EFK: Die fehlende Verbindlichkeit der Vorgaben gefährdet die Gleichbehandlung der Antragsteller. Ausserdem steigen die Komplexität durch die Methodenvielfalt und damit der Aufwand und die Bearbeitungszeiten für die Validierungen und Verifizierungen. Der Ermessensspielraum und die Unsicherheiten bei der Beurteilung sind ebenfalls erheblich.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Gleichbehandlung der Projekte zu gewährleisten. Methoden und Standards wie sie in der Vollzugsmittelung beschrieben sind, sind entsprechend für alle Projekte verbindlich zu erklären. Projekte gleichen Typs sollen dieselben Methoden und Standards anwenden. Die rechtlichen Voraussetzungen sind abzuklären und die Grundlagen falls notwendig zu erarbeiten.

Stellungnahme des BAFU:

Die Abklärungen zur Erhöhung der Verbindlichkeit wurden im Hinblick auf die Revision der CO₂-Gesetzgebung post 2020 aufgenommen. Die Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde, in der die Methoden beschrieben sind, hat den Charakter einer Empfehlung und kann nicht rechtlich verbindlich erklärt werden. Eine verbindliche Regelung hat jeweils Rechtsatzcharakter. Rechtsätze können nur im Rahmen einer Bundesratsverordnung, im Rahmen einer Departementsverordnung oder im Rahmen einer Amtsverordnung erlassen werden. Für den Erlass einer Amtsverordnung bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigung durch ein Gesetz, die mit der Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 geprüft wird.....

3.3 Die Kommunikation hat sich verbessert

Die Komplexität des Systems und der Methoden, aber auch die hohe Anzahl und die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen brauchen ein hohes Mass an Transparenz und Kommunikation. Dieser Anspruch wurde vom BAFU erkannt, ein Kommunikationskonzept entsprechend erstellt. Dieses hat zum Ziel, die Akteure auf den gleichen Informationsstand zu bringen, Transparenz zu gewährleisten und dadurch Unsicherheiten zu reduzieren. Das Kommunikationskonzept datiert vom Juni 2014 und wurde von der Kommunikationsabteilung und der Direktion des BAFU genehmigt. Als Zielgruppen gelten alle Akteure, also Projekteigner, Projektentwickler, Kompensationspflichtige, Prüfstellen, die Politik sowie Kantone und Gemeinden gleichermaßen. Der Vollzugsorganisation stehen dabei verschiedene Distributionskanäle zur Verfügung der Informationen zu Verfügung. Das Konzept beschreibt diese und deren Nutzung im Detail. Die EFK hat die Informationspolitik bzw. das Kommunikationskonzept geprüft und die Rückmeldungen der Akteure mittels Befragungen abgeholt.

Bis 2014 wurde die Kommunikation der Vollzugsorganisation von mehreren Kreisen als nicht transparent genug befunden. Es zeigte sich, dass der Wissensstand unter den Akteuren sehr unterschiedlich war. Diese Unzulänglichkeiten sollten daher mit einem spezifischen Konzept beseitigt werden. Die Befragungen der EFK bei den betroffenen Akteuren ergaben, dass sich die Situation bereits verbessert hat. Die Mehrheit der Befragten vertrat die Auffassung, dass Anfragen speditiver und klarer beantwortet werden, die Ansprechpartner seien nun klar definiert. Die weiteren Massnahmen, welche die Vollzugsorganisation mittels Kommunikationskonzept einleitete, wurden ebenfalls mehrheitlich positiv aufgenommen.

Viele äusserten jedoch den Wunsch nach mehr Transparenz in Bezug auf die Publikation von Entscheidungen der Vollzugsorganisation. So besteht der Bedarf nach schnellerer Veröffentlichung der genehmigten Dossiers, aber auch die Aufschaltung von negativen Entscheidungen oder Auflagen. Auf der Homepage des BAFU sind bis anhin nur die positiv verfügbaren Projekte publiziert. Ferner wurde moniert, dass die Aufschaltung der Unterlagen zu lange dauere. Der Datenschutz verhindert hier zwar die Bekanntgabe von Details, insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsberechnungen, welche entsprechend eingeschwärzt werden müssen. Der Forderung nach mehr und rascherer Kommunikation der eingereichten Projektunterlagen und Entscheidungen kann daher nur innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten nachgekommen werden. Schliesslich formulierten einige Befragte das Bedürfnis nach spezifischen, auf die Empfänger ausgerichteten Informationen. Ausserdem wurde vereinzelt geäussert, dass die Bekanntgabe der Termine von Veranstaltungen zu spät erfolge.

Empfehlung 2 (Priorität 3):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, Gründe für zurückgezogene Projekte sowie Auflagen und negative Entscheidungen innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten vermehrt zu kommunizieren, umso die Transparenz zu erhöhen.

Stellungnahme des BAFU:

Gründe für den Rückzug von Projekten können grundsätzlich nur im Einvernehmen mit dem Gesuchsteller und unter Wahrung des Datenschutzes publiziert werden. Soweit die Dokumente anonymisiert werden und damit keine Rückschlüsse auf die Gesuchsteller zulassen, können auch Rückzüge von Gesuchen publiziert werden. Auflagen werden bereits systematisch mit den Projektunterlagen veröffentlicht. Negative Entscheide sind im Prozess zur Prüfung von Gesuchsunterlagen und Monitoringberichten, welcher publiziert ist, abgedeckt.

3.4 Die Aufsicht ist zu stärken, Redundanzen im Vollzug sind zu vermeiden

Aus den gesetzlichen Bestimmungen und den internen Vorgaben der Vollzugsorganisation, ergeben sich eine Reihe von Bestimmungen in Bezug auf die Aufsichtstätigkeit des BAFU. Diese erstreckt sich auf die Prüfstellen, die Kompensationspflichtigen sowie auf die Projekte selber. Gleichzeitig ist die Vollzugsorganisation für die Weiterentwicklung der regulatorischen Bestimmungen verantwortlich.

In Bezug auf die **Prüfstellen** ist die Vollzugsorganisation für deren Zulassung zuständig. Zurzeit sind zehn zugelassen. Die Prüfstellen orientieren sich bei der Validierung und bei der Verifizierung von Projekten an den Vorgaben des BAFU. Nebst den zwingend einzuhaltenden Bestimmungen der Verordnung, dienen vor allem die Vollzugsmittel und weitere vom BAFU zur Verfügung gestellte Hilfsmittel als Grundlage. Nach erfolgter Prüfung gelangen die Unterlagen an den Geschäftsbereich „Prüfung und Begleitung von Projekten und Massnahmen“ der Vollzugsorganisation. Diese prüft sämtliche Dossiers erneut. Durchschnittlich dauert eine Dossierprüfung beim BAFU rund 5 Monate. Es zeigt sich, dass dieser Wert stark von der Qualität der Prüfung der Validierungs- und Verifizierungsstellen abhängt. Bei unvollständig vorhandener Dokumentation oder Fragen kontaktieren die Mitarbeitenden der Vollzugsorganisation direkt die Projekteigner. Die Auf-

sicht des BAFU über die Prüfstellen konzentrierte sich bis anhin weitestgehend auf deren Zulassung. Wichtige Zulassungskriterien wie Unabhängigkeit, Expertise und Qualität der Prüfungen wurden jedoch lange nicht systematisch überwacht.

Beurteilung EFK: Durch die erneute Prüfung des BAFU entstehen Redundanzen, viele Projekte werden zweimal geprüft. Die EFK kann nachvollziehen, dass aufgrund der Neuartigkeit des Instrumentes und der hohen Komplexität der Vorgaben ein Initialaufwand und ein Lernprozess notwendig sind. Auch haben die bisherigen Prüfungen der Dossiers durch die Vollzugsorganisation ergeben, dass oftmals weitergehende Abklärungen und zusätzliche Nachweise notwendig waren. Die Doppelspurigkeiten im Prüfprozess müssen vermieden werden. Das BAFU sollte sich deshalb aus der lückenlosen Dossierprüfung zurückziehen. Diese Aufgabe kommt den eigens dafür vorgesehenen Prüfstellen zu. Voraussetzung dafür ist, dass die Prüfungen standardisiert und qualitativ hochwertig erfolgen und das BAFU dies beaufsichtigt. Die Dossierprüfung beim BAFU soll somit nur noch der Sicherstellung der Qualität der Prüfungen durch die Prüfstellen dienen. Die Auswahl der Dossiers soll auf Basis von risikoorientierten Stichproben beruhen. Dabei müssen Kriterien wie finanzielles Volumen, Komplexität, Neuartigkeit der Projekte und insbesondere die bisherige Qualität der Prüfungen durch die Validierungs- und Verifizierungsstellen zur Anwendung gelangen. Eine Rückmeldung an die Prüfstellen ist dabei unerlässlich. Bei anhaltend mangelhafter Qualität müssen Sanktionen bis hin zum Entzug der Zulassung gesprochen werden.

Damit wird nicht nur die Effizienz im Vollzug erhöht, sondern auch die Trennung der Funktionen Regulator und Vollzug beim BAFU gewährleistet (siehe Kapitel 3.5).

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Aufsicht über die Prüfstellen zu stärken und sich gleichzeitig aus der Projektprüfung zurückzuziehen. Die Qualität der Prüfungen durch die Prüfstellen muss sichergestellt werden.

Stellungnahme des BAFU :

Mit dem Handbuch für Validierungs- und Verifizierungsstellen besteht eine schriftliche Grundlage über die beste Praxis für Prüfstellen. Seit 2016 finden jährlich vier Veranstaltungen mit den Prüfstellen statt. Zudem wurde ein Feedback-Prozess eingeführt, der die Prüfstellen systematisch über die Qualität der Berichte in Kenntnis setzt. Bei wiederholt schlechten Beurteilungen kann die Zulassung entzogen werden. Eine formelle Aufsicht über die Prüfstellen würde eine grundlegende Änderung der gesetzlichen Grundlagen bedingen (siehe generelle Stellungnahme).

Auch in Bezug auf die **Kompensationspflichtigen** kommen dem BAFU Aufsichtspflichten zu. Es sind vor allem die Bestimmung der Kompensationspflichtigen und die Überwachung über deren Erfüllung durch Bescheinigungen oder selbst durchgeführte Projekte. Bei Nichterfüllung dieser Pflicht wird eine Sanktion von 160 Franken pro Tonne CO₂ und die Abgabe eines ausländischen Zertifikats fällig.

Die Prüfung allfälliger Anträge auf Anerkennung als Kompensationsgemeinschaft liegt im Aufgabengebiet des Geschäftsbereichs „Kompensationspflichtige“. Überwachungsaufgaben ergeben sich in Bezug auf die Höhe der Kompensationskosten. Die Kompensationspflichtigen finanzieren

ihre Ausgaben über einen Preiszuschlag auf den Treibstoffen. Dieser darf gemäss Gesetz 5 Rappen pro Liter Treibstoff nicht übersteigen. Das BAFU errechnet die effektiven Kosten pro Liter aufgrund der jährlichen Berichterstattung der Kompensationspflichtigen bzgl. der Erfüllung der Kompensationspflicht und stellt so sicher, dass der gesetzliche Höchstwert nicht überschritten wird.

Beurteilung EFK: Die gesetzlichen Grundlagen lassen eine detailliertere Ausübung der Aufsicht nicht zu. Weder die Details der vertraglichen Ausgestaltung der Finanzierung der Projekte durch den Erwerb von Bescheinigungen noch die Überwälzung der Kosten auf den Verbraucher sind dem BAFU bekannt. Es handelt sich hier um privatrechtliche Beziehungen ausserhalb des Geltungsbereichs des Bundes. Im Hinblick auf die Revision des CO₂-Gesetzes und im Sinne der Transparenz stellt sich die Frage, ob diese Beziehungen nicht offengelegt werden sollen. Die EFK vertritt den Standpunkt, dass vor allem die Verbraucher von Treibstoffen, welche das Instrument finanzieren, einen Anspruch auf Transparenz haben.

Bei den **Projekten und Programmen** beschränkt sich die Aufsicht auf die Überprüfung der Gesuche im Rahmen der Validierung und der Verifizierung.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAFU die Möglichkeit zu schaffen, Einsichtnahme in Unterlagen von Projekten und Programmen erhalten zu können. Denkbar ist eine unangekündigte, stichprobenweise Überprüfung von finanziell relevanten Daten und Angaben im Sinne einer präventiven Kontrolle um insbesondere Betrug vorzubeugen (Investitionsrechnung, Angaben bzgl. Wirkungsaufteilung, andere Geldleistungen von Bund, Kantonen und Gemeinden).

Stellungnahme des BAFU:

Die CO₂-Verordnung wird bei der nächsten Revision dahingehend angepasst, dass das BAFU vom Gesuchsteller auch bei Monitoringberichten weitere Informationen verlangen kann und zudem die Möglichkeit hat, Besuche vor Ort abzustatten. Das BAFU hat bereits heute die Möglichkeit, solche Unterlagen zu verlangen, indem es dem Gesuchsteller erklärt, dass ohne diese Unterlagen der Nachweis für die tatsächlich geleisteten Emissionsverminderungen nicht erbracht wurde. Weigert sich der Gesuchsteller dagegen, stellt das BAFU keine Bescheinigungen aus.

3.5 Die Risiken aus Interessenkonflikten sind zu verringern

Vollzugsorganisation: In Kapitel 3.4 ist dargelegt, dass die Vollzugsorganisation gegenwärtig sowohl Aufsichtstätigkeiten wie auch operative, direkt den Vollzug betreffende Prüftätigkeiten wahrnimmt. Diese nicht konsequente Trennung der Funktionen Aufsicht und Vollzug kann durch die vermehrte Aufsicht und die Delegation des Vollzugs an die Prüfstellen behoben werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass das BAFU als Aufsichtsbehörde nicht selber operative Tätigkeiten wie die Projektprüfung ausübt, welche zu beaufsichtigen sind. Die Prüfungshandlungen vor Ort beim BAFU haben ausserdem bestätigt, dass die Vollzugsorganisation einem hohen Druck ausgesetzt ist, insbesondere von der Politik, aber auch seitens der Wirtschaft und der Antragsteller. Deshalb und aufgrund der Tatsache, dass das BAFU wenig Anreize hat, Projekte nicht zu genehmigen und dadurch die Zielsetzung einer Reduktion von 20 % der CO₂-Emissionen bis 2020 im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu verfehlen und den Erfolg des Instrumentes zu gefährden, empfiehlt sich

eine konsequente Funktionentrennung gemäss EFK-Empfehlung 3. Zudem ist das BAFU in direktem Austausch mit den Projektentwicklern und teilweise beratend in der Erarbeitung der sehr komplexen Berechnungen zur Festlegung der Additionalität involviert. Dies ist dann problematisch, wenn die Dossiers anschliessend durch die Vollzugsorganisation geprüft werden.

Prüfstellen: Der EFK lag eine Meldung bezüglich versuchter Korruption vor. So sollen Antragsteller versucht haben, die Prüfung einer Prüfgesellschaft zu beeinflussen. Wenngleich sich diese Vorwürfe im Verlauf der weiteren Prüfungen durch die EFK nicht erhärteten, kann ein Risiko nicht verneint werden. Die Prüfstellen werden von den Gesuchstellern für ihre Leistungen entschädigt. Diese können die Prüfstelle auch selber auswählen. Als Einschränkung gilt, dass eine Verifizierung nicht durch die Prüfstelle vorgenommen werden kann, welche bereits die Validierung durchführte. Zentral ist dabei die Anforderung an die Prüfstelle hinsichtlich deren Unabhängigkeit. Das heisst, die Prüfstellen dürfen nicht gleichzeitig in der Projektentwicklung tätig sein. Im Rahmen der Interviews gab es Hinweise, dass diese Trennung nicht immer eingehalten wird. Eine vollständige Unabhängigkeit der Prüfstellen ist aufgrund der hohen fachlichen Anforderungen und der kleinen schweizerischen Marktverhältnisse gefährdet. Dies äussert sich in der Tatsache, dass die französischsprachige Schweiz praktisch gar nicht vertreten ist, die Prüfstellen befinden sich alle in der Deutschschweiz. Bei den Projekten selber ist die lateinische Schweiz genauso untervertreten.

Die Unabhängigkeit der Prüfstellen wurde in den Interviews vereinzelt infrage gestellt, so sollen konkrete Fälle bekannt sein, bei welchen nebst Prüfungs- auch Beratungsdienstleistungen durchgeführt wurden. Nachweise wurden nicht erbracht, das Risiko von Doppelmandaten ist jedoch vorhanden. Des Weiteren wurden Vorbehalte in Bezug auf die Seriosität der Prüfungen geäussert. Dies führe dazu, dass gewisse Prüfstellen den Wettbewerb verzerren, indem die Prüfungen wenig kritisch, dafür günstig durchgeführt werden. Qualitativ gut prüfende Firmen verdrängten sich so über die höheren Auflagen und den höheren Preis selber aus dem Markt.

Beurteilung EFK: Die Ergebnisse der EFK decken sich weitestgehend mit den geäusserten Bedenken der befragten Akteure. Die Unabhängigkeit der Prüfstellen ist im gegenwärtigen System zu wenig berücksichtigt. In der Qualität und Verteilung der Mandate auf die Prüfstellen sind ebenfalls signifikante Differenzen festzustellen. Um einem schädlichen Wettbewerb auf Kosten der Qualität vorzubeugen, bestehen Alternativen. Möglich wäre eine Vorauswahl basierend auf den Kompetenzen und bisherigen Erfahrungen durch das BAFU. Innerhalb einer solchen Vorauswahl ist eine gewöhnliche Offertstellung und Auswahl durch die Gesuchsteller immer noch möglich. Auf jeden Fall sollten der Aufsichtsbehörde Preise sowie effektive Kosten und Aufwand bekannt sein, um Missbrauch vorzubeugen.

Obige und mögliche weitere Optionen sind zu prüfen, um so sicherzustellen, dass die Auswahl der Prüfstellen auf Basis von wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien erfolgt. Die Unabhängigkeit der Prüfstellen ist ausserdem vermehrt zu überprüfen (Unabhängigkeitsbestätigungen, Offenlegung von Beratungsmandaten).

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, der Transparenz zur Unabhängigkeit der Prüfstellen mehr Gewicht beizumessen. Nebst einer verstärkten Aufsicht sollte die freie Auswahl der Prüfstellen durch die Projekteigner überwacht oder die Angebote und Aufwendungen der Aufsichtsbehörde transparent

gemacht werden. Die EFK empfiehlt diese und allfällige weitere Optionen in Betracht zu ziehen und umzusetzen.

Stellungnahme des BAFU:

Die CO₂-Verordnung wird bei der nächsten Revision dahingehend angepasst, dass die Gesuchsteller verpflichtet sind, dem Validierungsbericht die Offerte der Prüfstelle beizulegen. Diese Auflage legt offen, inwieweit die Prüfstelle die Aufwendungen korrekt eingeschätzt hat. Die freie Wahl der Prüfstelle durch den Gesuchsteller wird vorläufig beibehalten, solange dieses Vertragsverhältnis privatrechtlich ist.

Kompensationspflichtige: Das Gesetz sieht ausdrücklich vor, dass sich die Kompensationspflichtigen zu entsprechenden Gemeinschaften zusammenschliessen können. Über die Gründung der Stiftung KliK ist faktisch eine einzige Gemeinschaft gebildet worden. Es stellt sich die Frage, inwiefern dies im Sinne des Gesetzgebers war. Bereits in der ersten Verpflichtungsperiode 2008 bis 2012, als die Kompensation noch durch die Stiftung Klimarappen auf freiwilliger Basis beruhte, erstellte die Wettbewerbskommission im Auftrag des BAFU ein Gutachten zur kartellrechtlichen Beurteilung. Diese kam zum Schluss, dass die kartellrechtliche Zulässigkeit des Klimarappens damals nicht gegeben war und der Klimarappen eine Wettbewerbsbeschränkung bewirke und daher eine Wettbewerbsabrede darstellte. Im Gegensatz zum damaligen System ist heute der Zusammenschluss zu Kompensationsgemeinschaften im CO₂-Gesetz ausdrücklich vorgesehen. Ob damit die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit gegeben ist, ist eine Frage, die von der Wettbewerbskommission beurteilt werden sollte. Verschiedene Anspruchsgruppen äusserten Vorbehalte darüber, dass nur eine Kompensationsgemeinschaft gebildet wurde. Moniert wurde insbesondere die erhebliche Marktmacht der Stiftung KliK. Kleine Kompensationspflichtige hätten in Bezug auf die wirtschaftlichen Mittel aber auch hinsichtlich des notwendigen Know-hows und der Marktkenntnisse das Nachsehen. Ausserdem stellt sich die Frage nach der Preisbildung: Die Stiftung KliK schliesst mit den Projekteignern Verträge ab, welche den Erwerb der Bescheinigungen regeln und die Preise definieren. Wie die Preisbildung und die Finanzierung der Projekte bzw. die Ausgestaltung der Verträge zwischen KliK und den Projekten erfolgt, ist nicht im Detail bekannt. Gewisse Angaben zu Mengen und Kosten können der Homepage und dem Geschäftsbericht der Stiftung entnommen werden. So finden sich beispielsweise die Durchschnittskosten für 2014 oder nach Branche. Auch ist bekannt, dass für Wärmeverbünde pauschal 100 Franken pro Tonne jährlich bis 2020 entrichtet werden. Gerade diese Preisfixierung spricht nicht dafür, dass die Preisbildung marktwirtschaftlichen Mechanismen unterliegt. Offen ist ausserdem, inwieweit die Stiftung KliK als Vereinigung der Treibstoff-Importeure ein Interesse an der Förderung bzw. Finanzierung von Projekten und Programmen im Bereich Verkehr hat, bei welchen fossile Treibstoffe reduziert oder substituiert werden. Schliesslich fehlt es an Transparenz bei der Überwälzung der Kompensationskosten auf die Treibstoffkonsumenten. Wie hoch der Preisaufschlag an der Tankstelle ist, wird nicht klar ausgewiesen.

Beurteilung EFK: Die wettbewerbsrechtlichen Fragen liegen nicht in der Kompetenz der EFK. Die Bildung einer einzigen Kompensationsgemeinschaft ist mit Vorteilen wie Bündelung von Know-how und Expertise verbunden. Auch erleichtert sich die Kommunikation mit nur einem grossen Ansprechpartner. Allerdings stehen diesen Nachteile, insbesondere in Bezug auf die Transparenz,

gegenüber. Im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes im Hinblick auf eine mögliche Verpflichtungsperiode nach 2020 werden diese Fragen erneut zu beurteilen sein. Der vorliegende Bericht wird der Wettbewerbskommission zur Verfügung gestellt.

Betrugsrisiko: Korruptionsvorwürfe im Rahmen der Projektprüfungen, welche der EFK zugetragen wurden, konnten nicht mit Fakten unterlegt werden und haben sich somit nicht erhärtet. Insgesamt ist jedoch ein erhöhtes Risiko von Falschangaben vorhanden. Im Rahmen der Prüfungshandlungen hat die EFK nicht überprüfbare, generelle Hinweise auf bewusste Falschangaben erhalten. Im internationalen Regime ist es bereits zu Betrugsfällen gekommen.

Beurteilung EFK: Das Risiko von dolosen Handlungen ist durch die beträchtlichen Volumen an zu verteilenden Geldern, der hohen Komplexität des Instrumentes und des damit verbundenen Interpretationsspielraums erheblich. Unklar ist jedoch, ob und wann Falschangaben geahndet werden. Sanktionen wurden bisher keine gesprochen. Ausserdem stellt sich die Frage nach der Definition von Verstössen und nach der Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAFU bei Falschaussagen der auf Selbstdeklaration beruhenden Angaben der Gesuchsteller strikt vorzugehen und Sanktionsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen (z.B. bei Nicht-Deklaration von anderen Fördergeldern). Diese möglichen Sanktionen müssen näher erläutert werden.

Stellungnahme des BAFU:

In den Gesuchsvorlagen wird explizit darauf hingewiesen, dass Falschangaben zu bezogenen Fördergeldern mit einer strafrechtlichen Verfolgung geahndet werden. Weitere Sanktionsmöglichkeiten sind aus Sicht des BAFU nicht erforderlich.

3.6 Die personellen Ressourcen sind ausreichend

Zu Beginn der Verpflichtungsperiode war das Team der Geschäftsstelle unterbesetzt. Erst mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes konnten Anträge für mehr Ressourcen gestellt werden. Das Team beim BAFU bestand anfangs 2013 aus einer Person und einem zusätzlichen Engagement des Vorgesetzten von ca. 30 %. Entscheidungs- und Abstimmungswege waren kurz. Stufenweise wurde der Personalbestand um weitere fünf Vollzeitäquivalente erhöht, wobei 170 Stellenprozente bis 2017 befristet sind. Zusätzliche Expertise und Ressourcen trägt das BFE bei. Die Mitarbeitenden in der Geschäftsstelle sind kompetent, allesamt verfügen über einen Hochschulabschluss, naturwissenschaftliches wie ökonomisches Know-how sind gleichermaßen vertreten. Mitarbeitende verfügen teilweise über direkte praktische Erfahrung bei der Entwicklung von Kompensationsprojekten in der Privatwirtschaft. Interessenkonflikte sind dabei keine auszumachen.

Beurteilung EFK: Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für ein Dossier beträgt rund 5 Monate. Diese dürfte sich durch erhöhte standardisierte Prozesse, mehr verbindlichen Vorgaben und durch die gewonnenen Erfahrungen weiter reduzieren. Im internationalen Vergleich ist die durchschnittliche Bearbeitungszeit schon heute eher tief. Insgesamt erachtet die EFK die personellen Ressourcen als angemessen.



3.7 Die Wirtschaftlichkeit kann verbessert werden

Auf die Doppelspurigkeiten in der Validierung bzw. in der Verifizierung wurde bereits in Kapitel 3.4 hingewiesen. Diese sollen abgebaut werden, indem sich das BAFU aus der Projektprüfung zurückzieht. Es kann weiter an Effizienz gewonnen werden, falls die Prozesse verbindlich geregelt werden. An der hohen Komplexität des Instrumentes und einiger Projekte wird sich wenig ändern. Die Berechnungen beruhen dabei auf wissenschaftlichen Studien, statistischen, teils komplexen Modellen u. In einigen Fällen dauerte die Erarbeitung dieser Grundlagen sehr lange und ist mit einem hohen Aufwand beim BAFU verbunden. Dieser ist ungleich höher als die verrechneten 1400 Franken pro Antrag. Ausserdem stand dem BAFU im Jahr 2015 ein Budget von 330'000 Franken für den Beizug externer Experten zur Verfügung. Ebenfalls zu erwähnen ist der interne Aufwand des Rechtsdienstes, der pro Jahr ca. 50 Tage einsetzt. Schliesslich werden zur Klärung komplexer Sachverhalte Experten anderer Abteilungen innerhalb des BAFU oder Fachexperten anderer Ämter innerhalb der Bundesverwaltung beigezogen. All diese Aufwendungen werden nicht in Rechnung gestellt.

Beurteilung EFK: Diese Kosten werden durch den allgemeinen Bundeshaushalt getragen bzw. aus den Einnahmen der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe gedeckt, was nicht verursachergerecht ist. Eine Verrechnung der Kosten für den Mehraufwand bei der Validierung qualitativ ungenügender Dossiers beim BAFU würde ausgleichend in Bezug auf die Arbeiten der Prüfstellen wirken. Es wird ein Anreiz geschaffen, qualitativ gute Validierungen vornehmen zu lassen, ansonsten steigen die Kosten der Prüfung durch das BAFU. Es ist jedoch zu beachten, dass die Kosten einer Erstvalidierung, bei welcher neue Methoden und Standards erarbeitet werden, nicht zu verrechnen wären. Es handelt sich um die Weiterentwicklung des Instrumentes, die den Folgeprojekten ebenfalls dient.

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, Mehraufwendungen zu verrechnen. Bei Einreichung von unvollständigen oder mangelhaften Dossiers sollen die effektiv angefallenen Kosten in Rechnung gestellt werden oder diese auch zurückgewiesen werden.

Stellungnahme des BAFU:

Mehraufwendungen, welche auf eine unvollständige oder mangelhafte Dokumentation zurückzuführen sind, werden dem Gesuchsteller zukünftig verrechnet. Die regulären Vollzugskosten werden bereits aus der CO₂-Abgabe entschädigt.

4 Die Effektivität der Prozesse wird verbessert

4.1 Kontrollen im Validierungs- und Verifizierungsprozess sind zu implementieren

Die EFK hat die beiden Kernprozesse Validierung und Verifizierung geprüft. Der Fokus lag dabei auf dem Validierungsprozess, Verifizierungen sind bis anhin erst wenige durchgeführt worden. Die Prüfung und Beurteilung der Gesuche werden anhand eines von einer Datenbank gestützten Prozesses und einer umfassenden Checkliste durchgeführt. Es bestehen keine Beschreibungen des gesamten internen Prozesses für die Prüfung der Gesuche sowie der relevanten, unterstützenden Prozesse für die Geschäftsstelle KOP. Gemäss Angaben des BAFU sollen die internen Prozesse im Rahmen des Aufbaus des Qualitätsmanagements erfasst werden. Arbeitsanweisungen bestehen bereits. Wesentliche Kontrollen in den Prozessen zur «Prüfung und Beurteilung von Gesuchen» sind nicht klar definiert und dokumentiert. Grundlagen, welche für die Beurteilung herangezogen werden wie Best Practices und Richtwerte, sind nicht als solche klassifiziert.

Die Historie einer Prüfung lässt sich nicht nachvollziehen. Das Dokumentenmanagement ist insgesamt nicht ausgereift. Es gibt keine Vorgaben, welche Dokumente abgelegt werden müssen. Auch die Aufbewahrungsfristen sind nicht geregelt.

Der Einbezug von Fachexperten ist nicht geregelt. Deren Prüfhandlungen sind ebenfalls nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Beurteilung EFK: Die Prozesse für die Bearbeitung der eingehenden Gesuche sowie für die Prüfung und Beurteilung sind in ihrer Chronologie zweckmässig aufgebaut. Wegen fehlenden Vorgaben besteht das Risiko, dass die Prüfer auf verschiedene Grundlagen zurückgreifen und die Gleichbehandlung der Dossiers so nicht sichergestellt ist. Bei Bedarf ist es nicht möglich, den Entscheidungsprozess beim BAFU nachzuvollziehen

Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Geschäftsstelle KOP kontinuierlich daran arbeitet die Prozesse strukturierter und einheitlicher zu gestalten. Insbesondere seit 2014 wurden in verschiedenen Bereichen wesentliche Fortschritte gemacht.

Empfehlung 8 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die internen Prozesse "Begutachtung von Gesuchen und Monitoringberichte" zu formalisieren. Die massgebenden Kontrollen und Abläufe sind zu definieren, Verantwortlichkeiten zuzuweisen sowie das Dokumenten- und Wissensmanagement zu verbessern.

Stellungnahme des BAFU:

Für diese Arbeiten wurde eine bis Ende 2017 befristete Stelle geschaffen, die ein Qualitäts-, Dokumenten- und Wissensmanagementsystem aufbaut.

Weiter haben unsere Prüfungen ergeben, dass bei anderen Fördergeldern ausserhalb der Bundesmittel, die der Projekteigner zu deklarieren hat, eine Prüflücke besteht. Somit werden Mehrfach-Förderungen kaum erkannt, wenn diese nicht im Projekt gemeldet und transparent ausgewiesen werden. Der Zugriff auf Daten der Kantone und Gemeinden, welche ebenfalls Fördergelder sprechen können, ist für das BAFU/BFE nicht gegeben. Gemäss mehreren Aussagen von Befragten

gibt es konkrete Fälle, bei welchen bereits bestehende Fördergelder nicht deklariert werden. Ausserdem wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass angesichts der Vielfalt an Förderinstrumenten auf unterschiedlichen Ebenen generell die Übersicht fehle.

Empfehlung 9 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAFU zur Identifikation von nicht deklarierten Fördergeldern eine Lösung zu suchen. Es empfiehlt sich eine gesetzliche Grundlage zur besseren Koordination mit anderen Behörden zu schaffen. Alternativ kann auch im Sinne einer präventiven Massnahme eine stichprobenweise Prüfung anhand von buchhalterischen Nachweisen eine Lösung darstellen.

Stellungnahme des BAFU:

Bei der Revision der CO₂-Gesetzgebung für die Zeit nach 2020 wird eine Regelung vorgeschlagen, welche den verbesserten Datenaustausch z.B. mit kantonalen Energiefachstellen erlaubt.

Aus den Prüfungen ist des Weiteren hervorgegangen, dass die Prüfung der Additionalität mit grossen Unsicherheiten verbunden ist. Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung bzw. beim Nachweis, dass ein Projekt ohne den Verkauf von Bescheinigungen nicht wirtschaftlich ist und es deshalb nicht realisiert würde, beruhen die Angaben auf Selbstdeklarationen der Antragsteller. Zudem handelt es sich bei den Angaben um geschätzte Prognosen und Parameter. Hier entsteht ein hoher Interpretations- und Ermessensspielraum. Zusätzlich kann festgestellt werden, dass es sich bei den Validierungen nicht um eigentliche Prüfungen, sondern weitestgehend um Plausibilisierungen handelt. Prüfungen erfolgen teilweise bei der Verifizierung bzw. bei der Überprüfung von konkreten Messungen gemäss Monitoringbericht. Diese Messungen sowie die Tatsache, dass Abweichungen von mehr als 20 Prozent zu den in der Validierung angegebenen Werten deklariert werden müssen (Neuvalidierung), reduzieren die obigen Risiken teilweise. Auch nimmt das BAFU die Prüfungen eher konservativ vor, was das Risiko der Ausstellung von nicht gerechtfertigten Bescheinigungen reduziert.

Beurteilung EFK: Der Interpretationsspielraum ist hoch. Insbesondere die Bestimmung des Referenzszenarios (hypothetische Entwicklung der CO₂-Emissionen ohne Projekt) und die Wirtschaftlichkeitsberechnung sind schwierig. Die EFK teilt die Auffassung der Befragten, dass "Scheingenaugigkeiten" entstehen können. Geeignete Alternativen innerhalb des bestehenden Instruments sind keine bekannt.

4.2 Der Zulassungsprozess für die Prüfstellen ist wirksam

Die Validierungs- und Verifizierungsstellen unterstehen der Zulassung und der Aufsicht durch das BAFU. Gegenwärtig sind zehn Unternehmen zugelassen. Für die Zulassung gelten Anforderungen an das Unternehmen, an die Fachexperten und Qualitätsverantwortlichen sowie hinsichtlich der Unabhängigkeit. Das BAFU prüft neue Anträge auf Zulassung und Mutationen. Per Juli 2015 hat das BAFU einen Feedback-Prozess an die Prüfstellen initiiert. Dieser hat zum Ziel, die unterschiedliche und teilweise ungenügende Qualität der Prüfungen zu verbessern. Bei anhaltender ungenügender Qualität droht den Prüfstellen im schlimmsten Fall der Entzug der Zulassung. Im Rahmen der durchgeführten Interviews wurde seitens der Prüfstellen das fehlende Feedback der Vollzugsorganisation hinsichtlich der durchgeführten Validierungen und Verifizierungen beanstandet. Dieser

Prozess ist jedoch bereits initiiert und eine Verbesserung der Situation durch vermehrte Rückmeldung an die Prüfstellen absehbar

Beurteilung EFK: Die EFK hat die Zulassung und die Prüfung der Arbeiten der Prüfstellen durch die Vollzugsorganisation anhand konkreter Beispiele gewürdigt. Dabei kann festgehalten werden, dass die definierten Anforderungen für die Zulassung und deren Überprüfung zweckmässig sind.

4.3 Der Prozess zur Ausstellung von Bescheinigungen ist zweckmässig

Nach der Verifizierung erfolgt die Ausstellung der Bescheinigungen. Diese werden elektronisch im Emissionshandelsregister (EHR) ausgestellt und in einer vom BAFU geführten Datenbank verwaltet. Nicht im EHR verwaltet werden die selbstdurchgeführten Projekte.

Beurteilung EFK: Der Prozess zur Ausstellung der Bescheinigungen ist zweckmässig. Eine Formalisierung der Kontrollen und eine Prozessdarstellung sind ausstehend. Der Handlungsbedarf ist allerdings erkannt und die Arbeiten initialisiert.

4.4 Die Verwaltung der Kompensationspflichtigen funktioniert

Der Prozess der Feststellung und Verwaltung der Kompensationspflicht ist gegenwärtig noch nicht formalisiert. Die zu kompensierenden Mengen werden beim Import durch den Zoll festgestellt, es existiert ein Konzept. Die Mengen werden dreimal jährlich gemeldet. Eine Pflege dieser Daten erfolgt wiederum in einer Datenbank. Ferner werden die zu kompensierenden Mengen den Kompensationspflichtigen jährlich mittels Verfügung gemeldet. Das BAFU veröffentlicht auf der Homepage Statistiken zu den Kompensationsprojekten auf freiwilliger Basis. So werden die erwarteten Emissionsverminderungen bis 2020 dargestellt, die bis anhin bescheinigten Emissionsverminderungen und die Anzahl registrierte Projekte nach Projekttyp. Die selbst durchgeführten Projekte fehlen aber in den ausgewiesenen Grafiken, ebenso eine Aussage hinsichtlich der Erfüllung der Kompensationspflicht. Diese sollen künftig ergänzt werden.

Beurteilung EFK: Der Prozess der Verwaltung der Kompensationspflichtigen ist zweckmässig, eine Formalisierung bzw. Dokumentation jedoch ausstehend. Ausserdem haben die Prüfungen ergeben, dass in der Datenbank gegenüber den verfügbaren Mengen kleinere Abweichungen vorhanden sind, deren Ursache abgeklärt wird.

5 Besondere Ergebnisse aus der Dossierprüfung

Im Rahmen der Stichprobenprüfung bedürfen einige spezifische Dossiers besonderer Betrachtung, sei dies aufgrund sehr hoher finanzieller Volumen, spezifischer Empfehlungen oder von Abweichungen von den üblichen Projekttypen und Vorgehensweisen.

5.1 Der cemsuisse werden Emissionsminderungen ohne Prüfung gewährt

Bezüglich des Programms zur Reduktion von geogenen Emissionen in der Zementindustrie wurde die Ausstellung von Bescheinigungen an die cemsuisse im Rahmen der Interviews teilweise infrage gestellt. Es wurde moniert, dass es sich beim vorliegenden Dossier um Regelverstösse handle. Die EFK hat die rechtliche Zulässigkeit der Ausstellung von Bescheinigungen durch einen Spezialisten in Umweltrecht abklären lassen. Beim vorliegenden Dossier handelt es sich nicht um ein eigentliches Kompensationsprojekt sondern eher um ein Unternehmen mit Zielvereinbarung.

Der Hintergrund ist dabei Folgender: Die cemsuisse, Verband der Schweizerischen Zementindustrie, hat 2003 mit dem UVEK eine Zielvereinbarung für die Periode 2008 bis 2012 zur Reduktion von fossilen und geogenen Emissionen abgeschlossen. Investitionen der Zementbranche in der Höhe von 200 Millionen Franken sollen zur Verringerung der geogenen Emissionen bei der Klinkerherstellung beigetragen haben. Unter anderem hat sie ihre Kunden mit Marketingmassnahmen dazu bewogen, Zement zu beziehen, welcher weniger geogene Emissionen verursacht.

2008 unterzeichnete das BAFU mit der cemsuisse ein Memorandum of Understanding betreffend geogene CO₂-Emissionen, die fossilen Emissionen wurden im Rahmen des damaligen CO₂-Gesetzes im Emissionshandel berücksichtigt. Nicht so jedoch die geogenen Emissionen. Für diese hielt das BAFU damals fest, sich bei der Ausarbeitung der Folgegesetzgebung zum Klimaschutz dafür einzusetzen, dass die Anstrengungen der cemsuisse im Bereich geogene Reduktionen angemessen berücksichtigt werden. Nach Inkraftsetzung des totalrevidierten CO₂-Gesetzes auf 2013 vertrat das BAFU die Auffassung, dass die geogenen Emissionsreduktionen bei der Zuteilung von Emissionsrechten nicht berücksichtigt werden können: Zum einen kam der Vorbehalt des späteren Bundesrechts zur Anwendung, da mit der CO₂-Verordnung 2007 eine abschliessende Regelung über die Zuteilung und den Austausch von Emissionsrechten getroffen wurde, die eine Berücksichtigung der geogenen Emissionen nicht vorsah. Zum anderen, auch wenn der cemsuisse Emissionsrechte für geogene Emissionen zugestanden hätten, so das BAFU, hätten diese zur Abdeckung des – nicht erreichten – Reduktionsziels für fossile CO₂-Emissionen verwendet werden müssen. Aufgrund der Zielerreichung sei eine solche Anrechnung aber hinfällig geworden. Das BAFU stellte sich daher auf den Standpunkt, dass aus der Zielvereinbarung und aus dem Memorandum of Understanding kein Anspruch abgeleitet werden konnte. In Anerkennung der Leistungen der Zementbranche sollten diese jedoch anderweitig abgegolten werden, die Ausstellung von Bescheinigungen sei daher zu prüfen. Die cemsuisse liess ebenfalls ein Rechtsgutachten erstellen, welches zum Schluss kam, die zusätzlichen Reduktionen bei den geogenen Emissionen als nicht verwendete Emissionsrechte aufgrund von direkten, auf völkerrechtliche Verpflichtungen des Bundes gestützte Vereinbarungen und Zusicherungen auf die Periode 2013–2020 zu übertragen. Nach weiteren Briefwechseln und Besprechungen teilte das BAFU der cemsuisse schliesslich mit, für die Überfüllung der Jahre 2008–2012 Bescheinigungen im Umfang von 534'527 Tonnen CO₂ auszustellen.

Dabei einigte man sich auf die konservativste der drei von der cemsuisse unterbreiteten Berechnungsvarianten (bei einem angenommenen Durchschnittspreis pro Tonne von 100 Franken ergibt dies ca. 50 Millionen Franken).

Beurteilung EFK: Das Rechtsgutachten, welches die EFK in Auftrag gegeben hat, kommt zum Schluss, dass die Ausstellung von Bescheinigungen rechtlich zulässig war. Hingegen kann die EFK nicht nachvollziehen, weshalb die Ausstellung der Bescheinigungen ohne unabhängige Verifizierung der Angaben erfolgte. Die cemsuisse berechnete drei Szenarien für eine mögliche Referenzentwicklung. Das BAFU stellte sich immerhin auf den Standpunkt, die konservativste Variante sei zu wählen und setzte dies auch durch. Eine unabhängige Verifizierung der Daten und Berechnungen im eigentlichen Sinn, analog zu den Kompensationsprojekten, erfolgte jedoch nie. Es gibt entsprechend keine Nachweise zu den ausgestellten Bescheinigungen und ob die Reduktionsleistungen (in diesem Ausmass) geleistet wurden.

5.2 Die ehemaligen Klimarappen-Projekte werden angerechnet und weiter finanziert

Einen Sonderfall stellen die ehemaligen Klimarappen-Projekte dar. Diese wurden im Rahmen der durchgeführten Interviews mehrfach erwähnt. Das Verständnis innerhalb der Branche für die Übernahme dieser Projekte und damit die Anrechnung auf Erfüllung der Kompensationspflicht scheint wenig ausgeprägt. Entsprechend hat die EFK diese Projekte bzgl. derer Anrechenbarkeit rechtlich beurteilen lassen. Zusätzlich wurden im Rahmen der Dossierprüfung auch ehemalige Klimarappen-Projekte ausgewählt.

Hintergrund: Im Geltungszeitraum der CO₂-Gesetzgebung von 1999 verpflichtete sich die Stiftung Klimarappen (SKR) gegenüber dem Bund vertraglich zu einer Kompensation von CO₂-Emissionen in der Zielperiode 2008 bis 2012. Die Treibhausgasreduktionen mittels in- und ausländischer Klimaschutzmassnahmen wurden aus einem von der Erdölwirtschaft freiwillig erhobenen Zuschlag auf dem Import von Benzin und Diesel finanziert. Ein zwischen der Stiftung SKR und dem Bund 2013 abgeschlossener Vertrag sah vor, dass die Stiftung SKR die nach Erfüllung ihrer Verträge verbleibenden Schweizer Emissionsrechte an die Stiftung KliK verkauft, also gewissermassen an ihre Nachfolgeorganisation. Die ehemaligen SKR-Projekte werden seit dem Jahr 2013 unter dem neuen Recht als „selbst durchgeführte Projekte“ (SdP) von der Kompensationsgemeinschaft KliK weitergeführt. Die Stiftung KliK legte dem BAFU die Projekte zur Prüfung auf Anrechenbarkeit im Sinne der neuen CO₂-Verordnung vor. 2013 wurden 135 Projektbeschreibungen und Validierungsberichte für eine initiale Beurteilung eingereicht. In einem Grundsatzentscheid wurden 13 Projekte abgelehnt, 99 angenommen und 23 auf eine Beurteilung zu einem späteren Zeitpunkt verschoben.

Die EFK hat die rechtliche Zulässigkeit der Übernahme der SKR-Projekte und deren Anrechenbarkeit als selbstdurchgeführte Projekte durch einen Juristen beurteilen lassen. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Zulässigkeit gegeben ist (siehe Anhang 4).

Die SKR-Projekte bzw. die Monitoringberichte werden jährlich verifiziert. Insgesamt werden so ca. 0,25 Millionen Tonnen CO₂ Reduktionen pro Jahr angerechnet. Bei einem angenommenen Durchschnittspreis pro Tonne CO₂ von 100 Franken entspricht dies einem geschätzten finanziellen Volumen von ca. 25 Millionen Franken jährlich. Damit kann ein wesentlicher Anteil an der gesamten Kompensationspflicht geleistet werden, wie die folgende Darstellung zeigt:

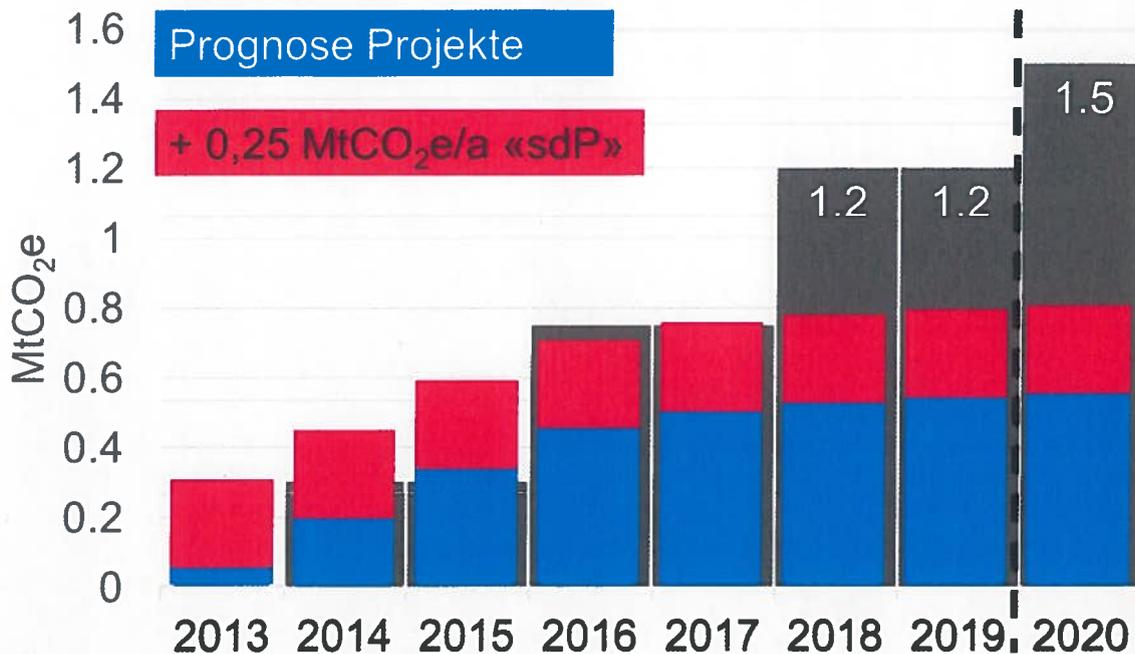


Abbildung 2: Anteil der ehemaligen SKR-Projekte (rot) an der Kompensationspflicht (Quelle: BAFU)

2014 erfolgte eine erste Verifizierungsrunde von 110 ehemaligen SKR-Projekten, welche die Stiftung KliK geltend machte. Es zeigte sich, dass sich die Projekte aufgrund fehlender Informationen und Unterlagen schwer beurteilen liessen. Es fehlten in vielen Fällen Angaben zur Referenzentwicklung, Wirkungsaufteilung und Durchführung des Monitorings. Entsprechend resultierte eine Vielzahl an zusätzlichen Abklärungen durch die Vollzugsorganisation. Aufgrund des hohen Aufwandes und nicht zuletzt um „unnötige Bürokratie zu vermeiden“, entschied sich die Geschäftsstelle für ein pragmatisches Vorgehen in der Prüfung, indem nur eine „Fragerunde“ stattfinden sollte. Die Geschäftsstelle verlangte also die Klärung aller Fragen, welche in einer ersten Runde beantwortet werden können. Weitergehende Punkte, die dabei nicht geklärt werden konnten, wurden auf die nächste Verifizierungsrunde im nächsten Jahr verschoben.

Beurteilung EFK: Aus Sicht der EFK war dieses Vorgehen unzulässig, es gelten die gleichen Anforderungen, Art. 5 CO₂-Verordnung muss sinngemäss angewendet werden; mehr noch, im Gegensatz zu den konventionellen Projekten muss die Referenzentwicklung aufgrund der fehlenden Kreditierungsperiode jährlich hinterfragt werden.

In der zweiten Verifizierungsrunde, also jene für 2014, erstellte die Geschäftsstelle Kompensation ein Informationsblatt mit Vorgaben zu der Verifizierung, allerdings ohne rechtliche Verbindlichkeit. Die Wirkungsaufteilung war nun geregelt, auch im Rahmen der Neuauslegung der CO₂-Verordnung. Für die Wirkungsaufteilung wurde ausserdem ein Tool erarbeitet. Art. 10 der revidierten CO₂-Verordnung besagt, dass Emissionsverminderungen, welche nicht rückzahlbare Geldleistungen von Kantonen zurückzuführen sind, dem Gesuchsteller nur bescheinigt werden, wenn dieser nachweist, dass das zuständige Gemeinwesen die Emissionsverminderungen nicht anderweitig geltend macht. Durch die geänderte Verordnung und die Wirkungsaufteilung ergaben sich Probleme der Zuweisung von Emissionsminderungen auf KliK und die Kantone. Dies führte teilweise zu unvermeidbaren Doppelzählungen, deren Grösse jedoch abgeschätzt worden ist.

Beurteilung EFK: Auch in der zweiten Verifizierungsrunde waren viele Dossiers von mangelhafter Qualität. Die EFK überprüfte deren Qualität ihrerseits und kommt ebenfalls zum Schluss, dass die Nachvollziehbarkeit der Dossiers nicht immer gegeben ist und die Qualität teilweise nicht auf dem Stand der konventionellen Projekte ist.

Ausserdem stellt sich die Frage bezüglich der Anrechenbarkeit der SKR-Projekte. Grundsätzlich stehen diese in Konkurrenz mit den herkömmlichen Projekten, die Bescheinigungen generieren. Einige der durch die EFK Befragten beanstandeten denn auch, dass es sich bei den SKR-Projekten nicht um neue Projekte mit zusätzlichen Emissionsminderungen handelt. Wie eingangs bereits geschildert, hat die EFK diesen Sachverhalt juristisch abklären lassen. Die rechtliche Zulassung der Übernahme ist gegeben. Erfüllt werden müssen jedoch die Kriterien von Art. 5 CO₂-Verordnung sinngemäss und es bedarf einer zusätzlichen, jährlichen Überprüfung der Referenzentwicklung. Die EFK hat festgestellt, dass die Projekte abgeschlossen sind diese aber nach wie vor angerechnet werden und so einen monetären Gegenwert generieren. Wenngleich die anhaltende Wirkung gewisser Projekte nicht negiert wird, so stellt sich die Frage nach der Finanzierung dieser Projekte. Die Transparenz ist diesbezüglich nicht gegeben. Das BAFU kennt die vertraglichen Vereinbarungen hinsichtlich der Finanzierung zwischen dem SKR und den Projekteignern nicht. Es gibt jedoch Hinweise, dass die Projekte bereits während der ersten Verpflichtungsperiode „ausfinanziert“ wurden. Entsprechend würden diese Projekte nun in der aktuellen Periode weiterhin jährlich Mittel erhalten, obschon sie bereits in der ersten Verpflichtungsperiode abgegolten und dadurch wirtschaftlich wurden. Die Verbraucher von Treibstoffen zahlen so bis 2020 ca. 200 Millionen Franken für die gleichen Projekte, welche sie schon während des Klimarappens vollständig finanzierten. Eine Lösung in diesem Zusammenhang muss gefunden werden.

Empfehlung 10 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAFU im Hinblick auf eine mögliche Weiterführung des Instrumentes der Kompensation nach 2020 Massnahmen zu treffen, die eine Überfinanzierung der Projekte nach 2020 ausschliesst. Zu empfehlen ist ausserdem eine gesetzliche Verankerung der Offenlegung der Projektfinanzierung.

Stellungnahme des BAFU:

Der Grundsatz, dass die Menge der zu kompensierenden CO₂-Emissionen vorgeschrieben sind, wird fortgesetzt auch im Vertrauen darauf, dass dank der privatwirtschaftlichen Umsetzung die Marktkräfte von Angebot und Nachfrage für die Preisbildung entscheidend sind. Zur Verbesserung der Transparenz über die CO₂-Preise wird bei der CO₂-Gesetzgebung für die Zeit nach 2020 eine Offenlegungspflicht je Projekt/Programm vorgeschlagen.

5.3 Das Vorgehen beim Projekt „Senkenleistung Holz“ wirft Fragen auf

Das Projekt „Senkenleistung Holz“ zeigt einige Herausforderungen, welche die Validierung und Verifizierung mit sich bringen. Das finanzielle Volumen ist beträchtlich. Gemäss Erstvalidierung und konstanter Entwicklung bis 2020 betrüge der Wert der Bescheinigungen gemäss eigener Schätzung bis 2020 160 Millionen Franken (angenommener Durchschnittspreis von 100 Franken pro Tonne).

Die gesetzliche Grundlage für die Anrechnung von Holz als Senke findet sich im CO₂-Gesetz, Art. 14: „Die Leistung der Senken von verbautem Holz ist anrechenbar.“ Dieser Artikel beruht auf den Motionen Lustenberger und Hess und war lange Gegenstand von parlamentarischen Beratungen. Im revidierten CO₂-Gesetz wurde die Anrechenbarkeit der Senkenleistung von Holz nun aber aufgenommen. Wenn Holz zu dauerhaften Produkten wie Gebäuden verarbeitet wird, entzieht dies dem natürlichen Kreislauf Kohlenstoff und fixiert ihn für Jahrzehnte. Erst bei Verbrennung oder Verrottung wird er wieder frei. Wenn mehr Holz hergestellt wird, vergrößert sich der CO₂-Speicher (Senke), langfristig wird das CO₂ jedoch wieder abgegeben (Quelle). Bei einer langfristigen Betrachtung ist daher die CO₂-Bilanz neutral, weshalb die Anrechnung von Holz als CO₂-Kompensation denn auch umstritten ist.

Die Schweizer Holzindustrie erarbeitete auf Basis des erwähnten Gesetzesartikels eine Projektbeschreibung als Branchenlösung. Obwohl der Holzabsatz insgesamt steigt, gerät die inländische Produktion bzw. das Schweizer Holz aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Faktoren zusehends unter Druck. Die Branche geht davon aus, dass sich dieser Trend fortsetzen wird.

Ziel des Projektes ist es, diesem Trend entgegenzuwirken, indem vor allem die Verkaufspreise von Holz gesenkt werden. Um dies zu ermöglichen, ist die Branche auf den Erlös der Bescheinigungen angewiesen. Damit ist bereits gesagt, dass die Referenzentwicklung der theoretische, prognostizierte Holzabsatz ist. Dieser wird geschätzt, basierend auf den Produktionszahlen 1990 bis 2012.

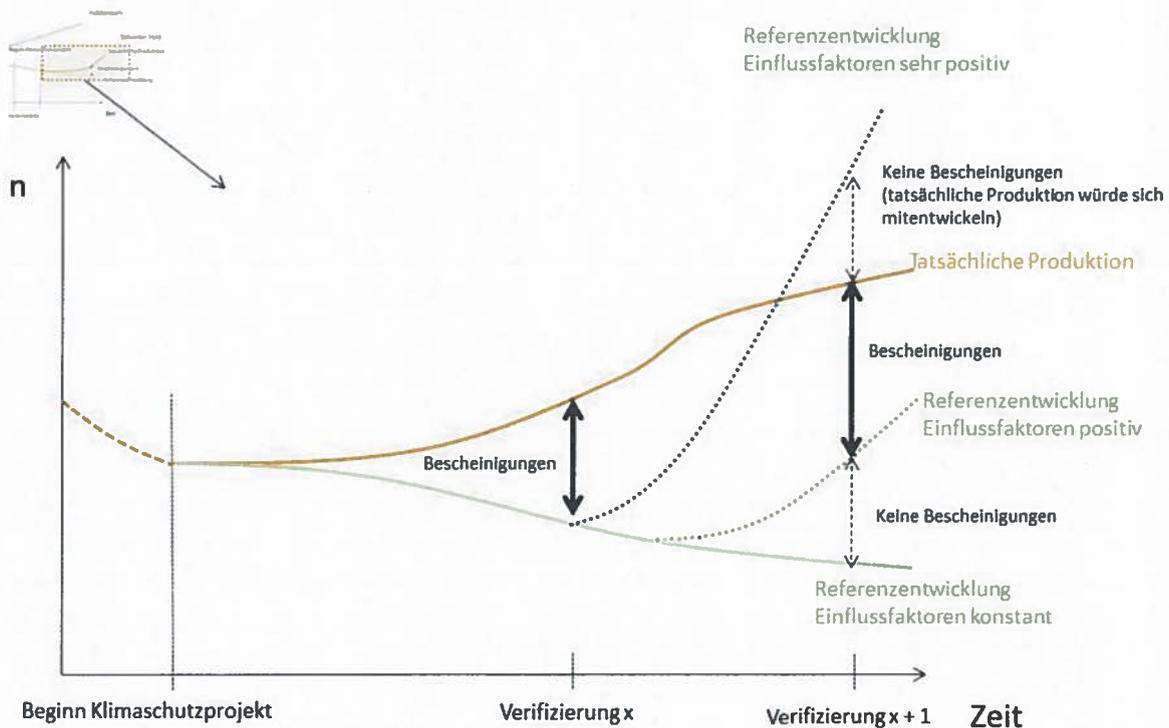


Abbildung 3: Darstellung Referenzentwicklungen Senkenleistung Holz (Quelle: Validierungsbericht)

Für die Differenz der tatsächlichen Produktion mit der Referenzentwicklung werden Bescheinigungen ausgestellt. Die Referenzentwicklung berücksichtigt ferner die Produktionsmengen aller Betriebe (Inflow) und einen Outflow, also den Abbau (bspw. Verrottung) oder die Verbrennung von

Holz, welcher berechnet wird. Dieser Ansatz leitet sich aus den internationalen Vorgaben zur Erfassung der Senkenleistung ab. Importiertes Holz wird ausgeschlossen, aber exportiertes Schweizer Holz der Teilnehmer angerechnet. Nachgelagerte Betriebe, zum Beispiel eine Baufirma oder der Besitzer, können eine Senkenleistung nicht geltend machen. Dies hält die Projektbeschreibung fest. Für die Bestimmung des Outflows werden Daten ab 1990 berücksichtigt, das heisst Produkte, die ab dann ins System fliessen. Des Weiteren bestehen Umrechnungsformeln in CO₂ für die verschiedenen Holzprodukte, die den internationalen Standards gemäss Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC), dem wissenschaftlichen Beirat zur UNO-Klimakonvention, entsprechen.

Im Rahmen des Monitorings soll schliesslich die tatsächliche Senkenleistung basierend auf den Produktionszahlen berechnet werden. Die jährliche Erfassung der Produktionszahlen erfolgt auf Betriebsebene in Zusammenarbeit mit dem BAFU, dem BFS und einer Monitoringstelle. Die im Holz gespeicherte Menge CO₂ hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie der Carbonfraction, Holzdichte, von Zusatzmitteln und dem Feuchtigkeitsgehalt. Diese Werte werden durch das BAFU vorgegeben. Ausserdem werden jährlich die Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Schlüsselparameter überprüft.

Obige Ausführungen stammen allesamt aus der Projektbeschreibung, die auf der BAFU-Homepage veröffentlicht ist. Bereits in einer frühen Phase hat der Verein „Senke Schweizer Holz“ das BAFU kontaktiert. Das BAFU, dies zeigen Aktennotizen, Präsentationen und Korrespondenzen, war in der Ausarbeitung der Methodik massgeblich beteiligt.

Im Frühjahr 2014 hat die Firma SGS die Validierung des Projektes vorgenommen. Der Validierer verweist in seinem Bericht auf die Sonderstellung dieses Projektes. Methodisch werde Neuland betreten. Es bleiben gemäss Validierer auch einige Punkte offen:

- Die Analyse von Finanzhilfen und deren Wirkungsaufteilung will der Gesuchsteller erst in der Verifizierung realisieren;
- Leakage wurde vom Gesuchsteller ausgeschlossen. Zumindest ein Teil des zusätzlich verbauten Holzes wird aber zu einer Veränderung des „Carbon Stocks“ im Schweizer Wald führen;
- Projektemissionen werden vom Gesuchsteller ausgeschlossen;
- Die Referenzentwicklung wird durch eine Expertenbefragung festgelegt, welche Branchenvertreter sind. Auf eine Berechnung wurde aufgrund der komplexen und vielfältigen Einflussfaktoren verzichtet. Die Referenzentwicklung wurde quantitativ definiert und argumentativ in grosser Ausführlichkeit begründet. Hierbei ist jedoch eine gewisse Befangenheit zu berücksichtigen. Die Unabhängigkeit des Expertengremiums sei fraglich;
- Der Nachweis der Zusätzlichkeit wirft Fragen auf.

Im Bericht wird ebenfalls erwähnt, dass Budget und Zeit nicht ausreichen, um die Projektbeschreibung konsequent zu überarbeiten und dass auf eine eigentliche Wirtschaftlichkeitsberechnung verzichtet wird. Nachweise sollen erst bei der Verifizierung erbracht werden.

Die offenen Punkte wurden anschliessend im Rahmen einer Sitzung aller Beteiligten (BAFU, Projekteigner, Validierer) diskutiert. Dabei resultierte Folgendes:

- Das BAFU war mit der Analyse der Finanzhilfen und deren Wirkungsaufteilung im Rahmen des Monitorings/der Verifizierung einverstanden;

- Leakage: Dieser Sachverhalt sollte sowohl in der Projektbeschreibung, als auch im Rahmen des Monitorings thematisiert werden;
- Projektemissionen: Das BAFU war mit der a priori Vernachlässigung der Projektemissionen nicht einverstanden. Der Aspekt der Projektemissionen musste in der Projektbeschreibung diskutiert und eine allfällige Vernachlässigung begründet werden;
- Die Bestimmung der Referenzentwicklung wurde konkretisiert, Massnahmen zur Behebung der Befangenheit aber nicht getroffen;
- In Bezug auf die Zusätzlichkeit wurde festgehalten: „Nach Auffassung der Trägerschaft ist eine Investitions- oder Kostenanalyse für den Nachweis der Zusätzlichkeit nicht angebracht, da die Senkenwirkung seit längerem existiert. Die Geschäftsstelle kann dieser Argumentation nicht folgen und begrüsst daher die Auflistung der Fallbeispiele und deren mutmasslicher (Un-)wirtschaftlichkeit in Anhang. Im Rahmen des Monitorings muss die Unwirtschaftlichkeit der tatsächlich umgesetzten Massnahmen anhand von Abrechnungen u.ä. belegt werden“.

Der erste Monitoringbericht für das Jahr 2014 folgte im Juni 2015. Es zeigte sich, dass das Expertengremium eine von drei Referenzentwicklungen angepasst hatte. Das Expertengremium besteht aus dem Direktor und dem Direktor Technik des Vereins „Senke Schweizer Holz“, dem Präsidenten der Fachgruppe Industrieholz und der Projektleiterin Holzendverbrauch Schweiz. Insgesamt resultiert aus dem Monitoringbericht für das Jahr 2014 eine CO₂-Reduktion von 227'624 Tonnen, was bei einem angenommenen Preis von 100 Franken pro Tonne Bescheinigungen im Wert von ca. 23 Millionen Franken jährlich generieren dürfte.

Schliesslich liegt auch der Verifizierungsbericht bereits vor. Es werden keine Einwendungen oder Auflagen gemacht. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde stichprobenweise bei einigen ausgewählten Sägewerken durchgeführt und geprüft. Anzuführen ist noch, dass ein Verifizierer aus methodischen Bedenken die Verifizierung nicht vornehmen wollte.

Beurteilung EFK: Die Anrechnung der Senkenleistung des Holzes ist gesetzlich legitimiert. Es fallen jedoch offene Punkte in der Validierung des Projektes auf. Mit dem Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung werden die Vorgaben der Vollzugsmitteilung nicht eingehalten. Das Beispiel zeigt auch auf, dass die wirtschaftliche Berechtigung an den Emissionsverminderungen teilweise nicht klar geregelt ist. Die Holzbranche macht einen Anspruch geltend und schliesst gleichzeitig nachfolgende oder vorgelagerte Betriebe innerhalb der Wertschöpfungskette wie Bauunternehmen und letztlich auch die Eigner von Holzhäusern vom Anspruch an Bescheinigungen aus. Ausserdem wirft die Verifizierung Fragen auf. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde gemäss einem Stichprobenplan für sechs Sägewerke durchgeführt, es bleibt offen wie sich die Situation in anderen Werken präsentiert. Der Verifizierer hat die Monitoringstelle sowie einen Betrieb jeweils an einem Tag besucht. Auch stellt sich der EFK die Frage, inwiefern die Referenzentwicklung überhaupt zuverlässig bestimmt werden kann. Es geht um die Prognose eines hypothetischen Holzabsatzes, basierend auf mehrheitlich historischen Werten. Diese Referenz ist jedoch die wichtigste Grösse, welche letztlich die Höhe der CO₂-Reduktionen und der Zahlungen an die Branche bestimmt. Ein Validierer hat überdies aus methodischen Bedenken abgelehnt. Auch zweifelt die EFK aber vor allem an der Unabhängigkeit des Expertengremiums. Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, warum die Prozesse im vorliegenden Fall nicht eingehalten wurden.

Empfehlung 11 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAFU, ein internationales Expertengremium zusammenzustellen, welches die Referenzentwicklung des Programms Senkenleistung unabhängig bestimmt.

Stellungnahme des BAFU:

Die Überprüfung der Annahmen, die der Referenzentwicklung zugrunde liegen, setzt spezifisches Wissen zur Schweizer Holzwirtschaft voraus. Internationale Experten können aber die gewählte Methode überprüfen. Dafür wird vorab in den Nachbarländern mit vergleichbaren Bedingungen nach geeigneten Fachexperten gesucht.

6 Die Empfehlungen aus der Prüfung 14241 zum EHR sind mehrheitlich umgesetzt

Die EFK hat beim BAFU im Mai 2014 eine Prüfung der Informatikanwendung für den CO₂-Emissionshandel „Community Registry“ (CR) durchgeführt. Im Fokus der Prüfung standen die Sicherheitsvorkehrungen dieser neuen Anwendung. Mit ihr werden Emissionsrechte und Emissionsminderungszertifikate verwaltet; diese sind vergleichbar mit Wertpapieren. Dementsprechend gelten für diese Anwendung auch erhöhte Sicherheitsanforderungen. Die EFK konnte bei der Prüfung feststellen, dass die Sicherheitsanforderungen im Projekt systematisch definiert wurden, dennoch gab es einige Empfehlungen, deren Umsetzung nun verifiziert wurde:

Empfehlungsnummer	Empfehlung	Status
1.	Die EFK empfiehlt, die Massnahmenempfehlungen des ISDS-Konzepts auf ihre korrekte Umsetzung und ihre Wirksamkeit zu prüfen. Die erfolgte Umsetzung und Prüfung ist zu dokumentieren, anschliessend ist das ISDS-Konzept freizugeben.	umgesetzt
2.	Die EFK empfiehlt, das Berechtigungs-konzept für Administratoren umgehend fertigzustellen und anschliessend zu aktivieren.	umgesetzt
3.	Die EFK empfiehlt dem BAFU, vom BIT die Offenlegung der Administratoren mit Zugriff auf die CR-Anwendung zu fordern. Die Prozesse für die Verwaltung und die Kontrolle dieser Administratoren sind durch das BIT zu dokumentieren und die Dokumentation ist dem BAFU zur Verfügung zu stellen.	Teilweise umgesetzt Prozess beim BIT noch pendent
4.	Die EFK empfiehlt, die Ursachen für die Schwierigkeiten beim SMS-Versand in einige Länder in Zusammenarbeit mit dem Mobile Provider zu klären und wenn möglich auf Konten ohne TAN zu verzichten.	In Umsetzung Noch 5 User mit TAN

5.	Die EFK empfiehlt dem BAFU, den Stand der Ausnahmegewilligung für den Betrieb einer eigenen SMS-TAN-Infrastruktur mit dem ISB abschliessend zu klären und wenn möglich die erforderliche Umstellung auf die E-ID vorzunehmen.	umgesetzt
6.	Die EFK empfiehlt, im „Sicherheitskonzept Schweizer Emissionshandelsregister“ auch die Information und den Einbezug der BAFU-Geschäftsleitung vorzusehen (Bezug zum übergeordneten Krisenmanagement herstellen).	umgesetzt
7.	Die EFK empfiehlt, die vorliegenden Handbücher (Organisationshandbuch, Sicherheitskonzept, Administratorhandbuch usw.) zu aktualisieren und wo möglich redundante Informationen zu eliminieren.	umgesetzt
8.	Die EFK empfiehlt, die Verantwortung für die zeitgerechte Schliessung von Sicherheitslücken in Softwareprodukten, die nicht durch das BIT unterstützt werden, zu definieren.	In Umsetzung
9.	Die EFK empfiehlt, die Schwachstellen-analyse nach den Korrekturen an der Anwendung und an der Sicherheitsinfrastruktur noch einmal durchzuführen und damit die Wirksamkeit der Korrekturen zu verifizieren.	umgesetzt

8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 31. März 2016 statt. Teilgenommen haben seitens BAFU, Christine Hofmann, Andrea Burkhardt, Reto Burkard, Aric Gliesche, seitens BFE, Klaus Riva, seitens EFK, Robert Scheidegger, Martin Köhli und Thomas Christen.

Sie ergab mehrheitlich Übereinstimmung mit den gemachten Feststellungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Martin Köhli
Fachbereichsleiter

Thomas Christen
Revisionsleiter



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71)

Verordnung über die Reduktion von CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung, SR 641.711)

Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
EHS	Emissionshandelssystem
ETS	Emission Trading System
KOP	Kompensationsprojekte
SKR	Stiftung Klimarappen

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: CO₂ Kompensation: Detaillierte Darstellung

Hintergrund zur aktuellen Gesetzgebung

Im Rahmen des 1997 verabschiedeten Kyoto-Protokolls verpflichteten sich die Industriestaaten und mit ihnen auch die Schweiz, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. In der aktuellen, zweiten Verpflichtungsperiode sollen die Emissionsreduktionen 2020 gegenüber 1990 20 % betragen. In diesem Kontext steht das revidierte CO₂-Gesetz von 2013 als wichtigste Grundlage zur Erreichung dieses Ziels. Die CO₂-Abgabe ist dabei das zentrale Instrument zur Erreichung dieser Klimaschutzziele. Befreit von dieser Abgabe sind neben grossen Unternehmen, welche am Emissionshandel teilnehmen, auch die Hersteller und Importeure von fossilen Treibstoffen (vor allem Benzin und Diesel). Stattdessen sind diese dazu verpflichtet, bis ins Jahr 2020 10 % der CO₂-Emissionen, die bei der Verbrennung dieser Treibstoffe entstehen, durch Massnahmen im Inland zu kompensieren.

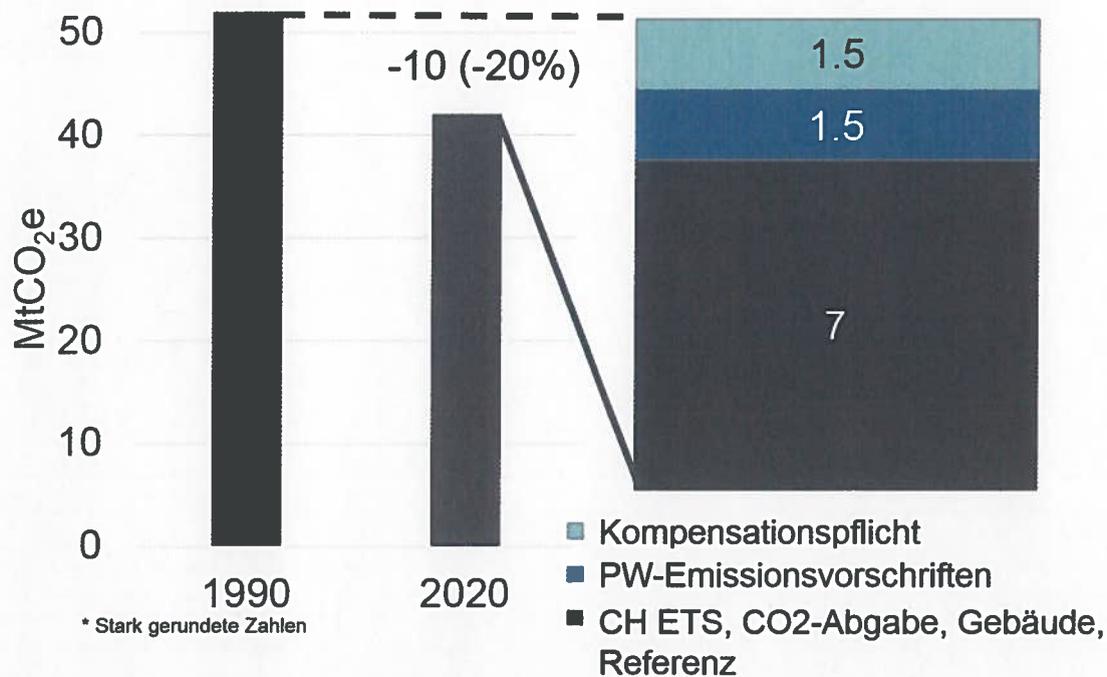


Abbildung 4: Treibhausgasemissionen in der Schweiz (Quelle: BAFU)

Die obige Abbildung zeigt den Beitrag der Kompensation zur Erreichung der klimapolitischen Ziele 2020 in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten. Es sollen 1,5 Millionen Tonnen reduziert werden. Weitere 1,5 Millionen Tonnen sollen die Personenwagen-Emissionsvorschriften und 7 Millionen Tonnen der Emissionshandel (Emission Trading System: ETS), die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen, Massnahmen bei den Gebäuden sowie die Referenzentwicklung²beitragen.

Vorangegangen ist der heutigen Gesetzgebung eine erste Verpflichtungsperiode. Dabei wurde auf privatwirtschaftlicher Basis ein Zuschlag von 1,5 Rappen pro Liter Treibstoff erhoben und der Stiftung Klimarappen zugeführt. Die Erdölvereinigung hatte damals als Alternative zu einer hoheitlich

² Emissionsreduktionen ohne zusätzlichen Massnahmen z.B. aufgrund des technologischen Fortschrittes

festgelegten CO₂-Abgabe eine freiwillige Vereinbarung unter den Treibstoff-Importeuren vorgeschlagen.

Damit handelte es sich um eine Massnahme des privaten Sektors, wobei Verträge zwischen der Stiftung Klimarappen und dem Bund die Höhe der Reduktionsbeiträge festlegte, welche in der Periode 2008 bis 2012 zu erbringen waren.

Mit dem revidierten CO₂-Gesetz entfällt die Freiwilligkeit dieser Massnahme, ebenso die Möglichkeit, die Kompensationen im Ausland zu vollziehen. Die Importeure fossiler Treibstoffe müssen bis ins Jahr 2020 10 % aus dem Verkehr im Inland kompensieren. Sie können entweder Bescheinigungen erwerben und diese als Nachweis über die Kompensation dem BAFU einreichen oder eigene Projekte durchführen („selbst durchgeführte Projekte“) und die so reduzierten Emissionsreduktionen direkt anrechnen lassen. Die folgende Abbildung zeigt die Funktionsweise des Instrumentes.

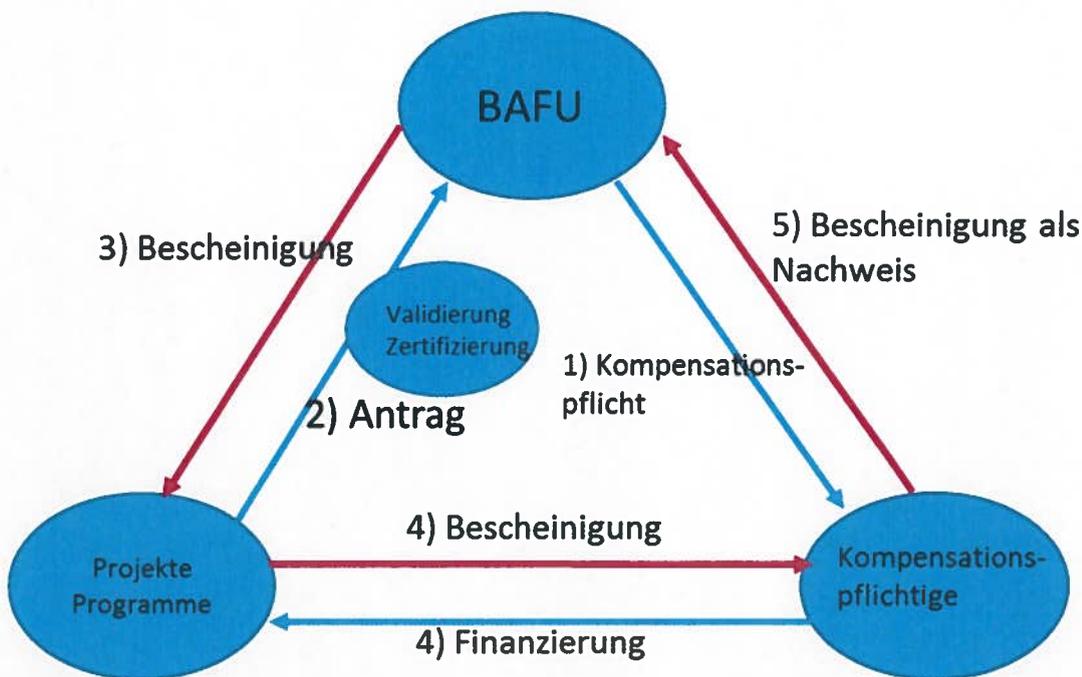


Abbildung 5: Kompensation in der Schweiz

Wie die Kompensationspflicht geregelt ist

Die Kompensationspflicht bei Treibstoffen ist in der CO₂-Verordnung, Art. 86 bis 92, geregelt. Kompensationspflichtig sind Importeure von Benzin, Diesel, Erdgas und Kerosin ab einer Schwelle von 1'000 Tonnen CO₂-Ausstoss pro Jahr. Wird diese während drei Jahre unterschritten, sind sie von der Kompensationspflicht ausgenommen. Die Importeure können sich zu Kompensationsgemeinschaften zusammenschliessen. Von dieser Möglichkeit hat die Erdölvereinigung Gebrauch gemacht, indem sie sich zur Stiftung KliK gegründet hat. Sie nimmt den mit ihr vertraglich verbundenen Mineralölgesellschaften die gesetzliche Kompensationspflicht für CO₂-Emissionen ab. Die Stiftung finanziert sich über ein Entgelt, welches über deren Mitglieder auf den Treibstoffen erhoben wird. Die genaue Höhe ist nicht bekannt, sie dürfte aber laut Angaben der Stiftung KliK zwischen 1 und 2 Rappen pro Liter Treibstoff liegen. Die Abgabe darf gemäss Gesetz die Grenze von 5 Rap-

pen pro Liter nicht übersteigen. Die eingenommenen Mittel werden zur Finanzierung der Kompensationsprojekte verwendet. In diesem Zusammenhang sollen bis 2020 insgesamt rund eine Milliarde Schweizer Franken investiert werden, wobei das jährliche Volumen bzw. der Kompensationsatz bis dahin ansteigen.

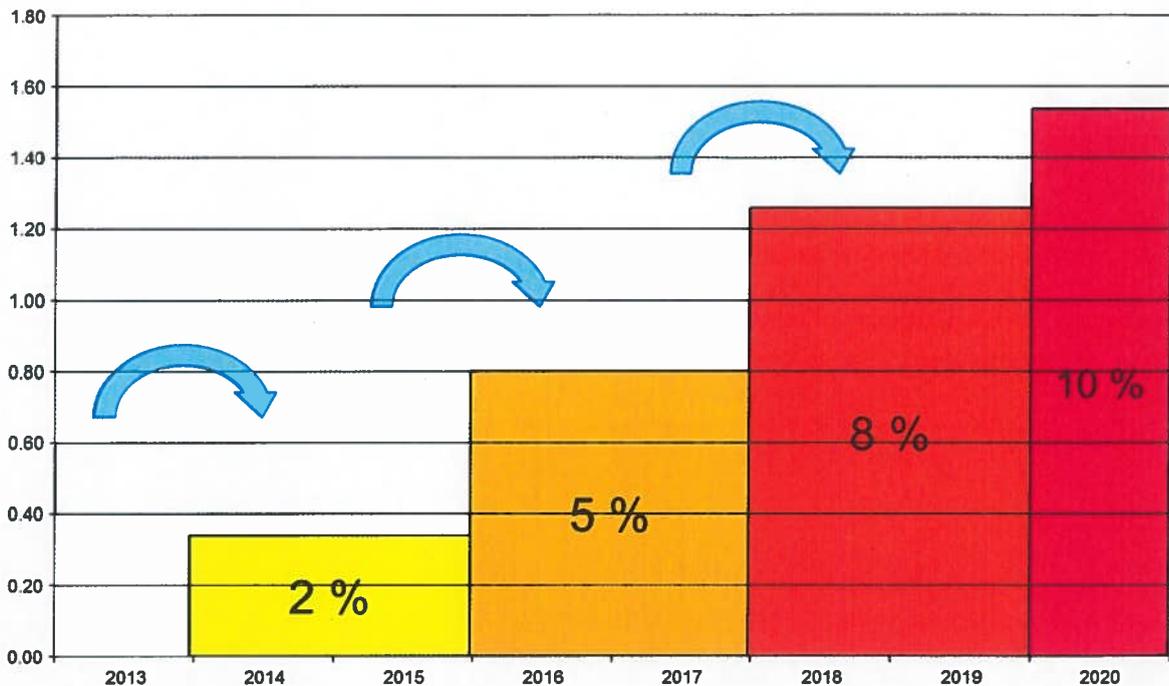


Abbildung 6: Kompensationsatz bis 2020 (Quelle: BAFU) und Reduktion in Millionen Tonnen CO₂

Die Abbildung zeigt den Kompensationsatz bis 2020 und die daraus resultierende Kompensationspflicht in Millionen Tonnen CO₂. Zu beachten ist insbesondere, dass bis 2019 Übererfüllungen in der Kompensationspflicht auf die nächsten Jahre vorgetragen werden können. Nicht so 2020, für dieses Jahr können ausschliesslich Emissionsverminderungen des entsprechenden Jahres angerechnet werden.

Die Anforderungen an die Kompensationsprojekte und -Programme

Die Anforderungen sowie das Verfahren zur Ausstellung von Bescheinigungen sind in den Artikeln 5 bis 14 der revidierten CO₂-Verordnung verbindlich geregelt. Die vom BAFU herausgegebene Vollzugsmitteilung „Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland“ konkretisiert diese Bestimmungen und soll den Gesuchstellern ein Hilfsmittel für die Gesuchstellung sowie die Umsetzung von Projekten und Programmen zur Verfügung stellen. Die Mitteilung orientiert sich an den internationalen Anforderungen für CDM³-Projekte sowie an den darin festgehaltenen Grundsätzen zur Sicherstellung der Zusätzlichkeit von Emissionsverminderungen. Die materiellen Anforderungen als Voraussetzung zur Ausstellung von Bescheinigungen gehen aus Artikel 5 der Verordnung hervor:

³ CDM: Clean Development Mechanism

Verordnung	Anforderung
Kein Ausschluss (Art. 5 Abs. 1 Bst. a)	Das Projekt / Programm ist von der Bescheinigung nicht ausgeschlossen. Ausgeschlossen nach Anhang 3 der Verordnung sind Projekttypen, deren Zusätzlichkeit (Additionalität) zweifelhaft und deren CO ₂ -Wirkung kaum nachweisbar ist.
Unwirtschaftlichkeit (Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1)	Das Projekt / Programm wird ohne den Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigung nicht durchgeführt und ist nicht wirtschaftlich.
Stand der Technik (Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2)	Die eingesetzten Technologien und Konzepte entsprechen mindestens dem Stand der Technik.
Zusätzlichkeit (Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3)	Die Massnahmen müssen gemessen an einer Referenzentwicklung zu einer zusätzlichen Emissionsverminderung führen. Die Anforderungen der Zusätzlichkeit verlangt, dass die Emissionsverminderung zusätzlich zum Business-as-usual sein soll. Dies impliziert eine hypothetische, im Rahmen jedes Projektes oder Programmes zu definierende Referenzentwicklung. Die Reduktionsleistung kann im Vergleich zu dieser Referenzentwicklung nachgewiesen und gemessen werden.
Nachweis und Quantifizierung (Art. 5 Abs. 1. Bst. c Ziff. 1)	Die Reduktionsleistung muss nachweisbar und quantifizierbar sein, Kompensationsmassnahmen werden nur im Umfang der nachgewiesenen Emissionsverminderungen angerechnet.
Umsetzungsbeginn (Art. 5 Abs. 1 Bst. d)	Das Gesuch um Ausstellung von Bescheinigungen wurde nicht später als drei Monate nach Umsetzungsbeginn des Projektes oder Programmes eingereicht.
Wirkungsaufteilung / Verbot der Doppelzählung Art. 90 Abs. 2	Emissionsverminderungen, die auf nicht rückzahlbare Geldleistungen von Bund, Kantonen oder Gemeinden zur Förderung erneuerbarer Energien, der Energieeffizienz oder des Klimaschutzes zurückzuführen sind, werden dem Gesuchsteller nur bescheinigt, wenn dieser nachweist, dass das zuständige Gemeinwesen die Emissionsverminderungen nicht anderweitig geltend macht.
Ausgeschlossene Unternehmen	Die Emissionsverminderungen dürfen nicht in einem Unternehmen erzielt worden sein, das am Emissionshandelssystem (EHS) teilnimmt oder in einem Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung.

Tabelle 1: Anforderungen an Kompensationsprojekte und -programme

Weitere Anforderungen gelten für Programme, welche zur Anwendung gelangen, falls Vorhaben, welche einen gemeinsamen Zweck verfolgen, zusammengefasst werden. Im Folgenden wird auf eine Unterscheidung verzichtet und jeweils nur von Projekten gesprochen.

Verifizierung und Validierung

Die folgende Abbildung zeigt den Prozess von der Projektidee bis zur Ausstellung von Bescheinigungen.

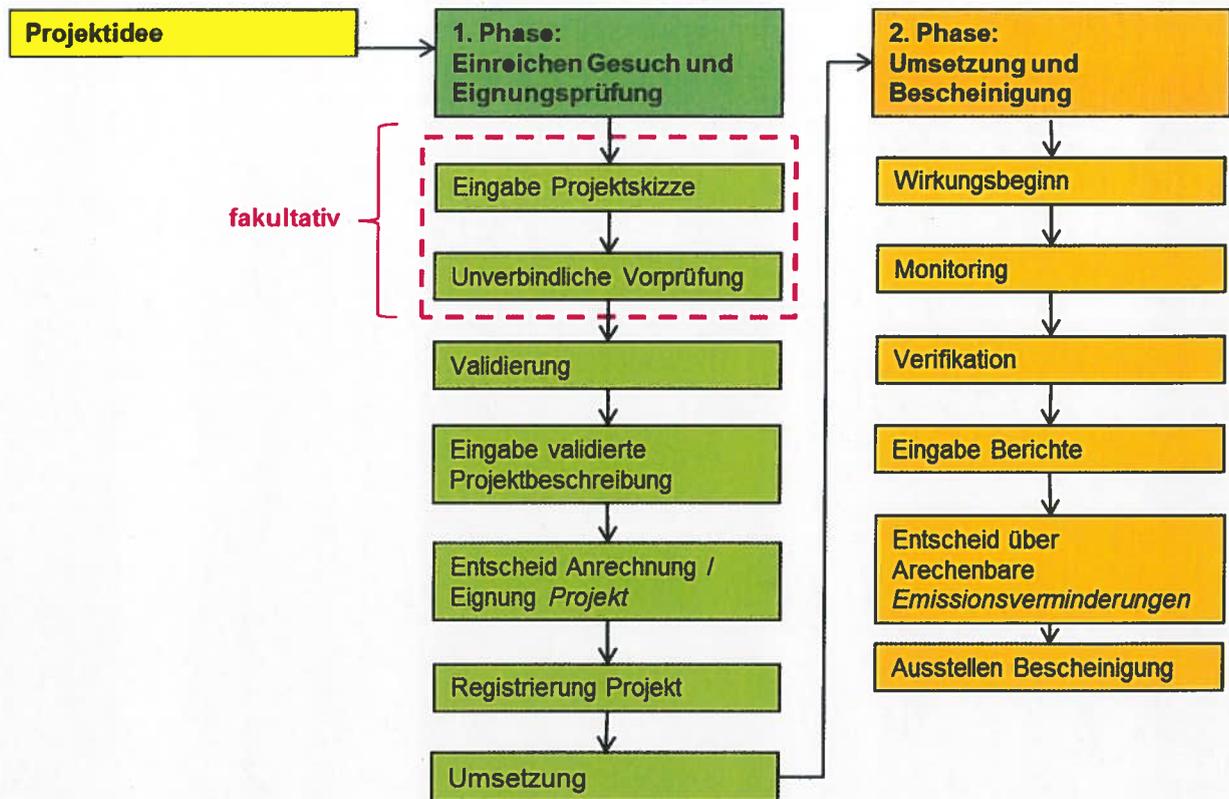


Abbildung 7: Prozessdarstellung Kompensationsprojekte (Quelle: BAFU)

Artikel 6 der CO₂-Verordnung regelt die Details zum vorgegebenen Validierungsverfahren. Demnach müssen geplante Projekte zur Qualitätssicherung durch einen unabhängigen Fachexperten geprüft werden (Validierungsstelle). Zuvor haben die Gesuchsteller bzw. Projekteigner die Möglichkeit, eine Skizze ihres Projektes dem BAFU zu einer unverbindlichen Vorprüfung zu unterbreiten (Kosten 700 CHF). Die Einreichung der Projektskizze ist zwar fakultativ, wird aber vor allem für neuartige Projekttypen und neue Methoden empfohlen. In dieser Vorprüfung bestätigt das BAFU unter Vorbehalt, ob das Projekt grundsätzlich die Anforderungen erfüllt und gibt nötigenfalls Empfehlungen ab.

Das Erstellen und die Einreichung einer detaillierten Projektbeschreibung als Teil des Gesuches sind obligatorisch. Wer für ein Projekt Bescheinigungen beantragen möchte, muss die Beschreibung vor der Einreichung des Gesuchs um Ausstellung von Bescheinigungen auf eigene Kosten durch eine vom BAFU zugelassene Validierungsstelle überprüfen lassen. Eine Liste mit zurzeit zehn zugelassenen Validierungsstellen ist auf der BAFU-Homepage veröffentlicht. Die Validierungsstelle prüft die in der Beschreibung enthaltenen Angaben sowie insbesondere, ob das Projekt die materiellen Anforderungen gemäss Artikel 5 der CO₂-Verordnung erfüllt. Sie fasst die Ergebnisse der Prüfung in einem Validierungsbericht zusammen, dieser ist sodann Bestandteil der beim BAFU einzureichenden Gesuches zur Ausstellung der Bescheinigungen. Das BAFU entscheidet schliesslich, gestützt auf das Gesuch und die Einschätzung der Validierungsstelle, ob das Projekt zur Ausstellung von Bescheinigungen geeignet ist und teilt diesen dem Antragsteller per Verfügung

mit. Dabei bezieht sich der Entscheid auf die Eignung des Projektes als solches und nicht auf die Menge an anrechenbaren Emissionsverminderungen; er gilt für eine sogenannte Kreditierungsperiode von sieben Jahren. Diese werden erst nach der Umsetzung des Projektes, basierend auf einem Verifizierungsbericht, bestimmt. Der Entscheid kann mit Auflagen verbunden sein, welche ebenfalls im Rahmen der Verifizierung des ersten Monitoringberichtes zu überprüfen sind. Der Aufwand für die Prüfung des Gesuchs wird dem Gesuchsteller pauschal nach den Ansätzen der Gebührenverordnung in Rechnung gestellt (1400 Franken). Bei positiven Bescheiden werden die Projekte in einer internen Datenbank beim BAFU erfasst und die Berichte (Validierungsbericht, später Monitoringbericht und Verifizierungsbericht) können vom BAFU unter Wahrung der Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses sowie des Datenschutzes veröffentlicht werden.

Aus den in der Projektbeschreibung enthaltenen Angaben über ein Monitoringkonzept müssen der Beginn des Monitoring sowie die Methode zum Nachweis der Emissionsverminderung hervorgehen. In der Regel wird das Monitoring bei Betriebsaufnahme aufgenommen und die erforderlichen Daten und Messresultate müssen im Bericht festgehalten werden. Die erzielten Emissionsverminderungen werden so einmal jährlich ausgewiesen.

Zur Qualitätssicherung muss der Monitoringbericht auf Kosten des Gesuchstellers wiederum von einer vom BAFU zugelassenen Verifizierungsstelle geprüft werden. Mit der Verifizierung darf nicht die gleiche Prüfstelle beauftragt werden wie bei der Validierung des Projektes.

Bei der Verifizierung werden die im Monitoring erhobenen Daten, die Prozesse zur Datenerhebung und die Berechnungen für den Nachweis der Emissionsverminderungen geprüft. Der Verifizierungsbericht muss sich insbesondere zu den für das Monitoring verwendeten Technologien, Anlagen und Geräte äussern. Bei der ersten Verifizierung muss ausserdem überprüft werden, ob das Projekt entsprechend den Angaben im Gesuch umgesetzt wurde.

Der Monitoring- und der Verifizierungsbericht dienen dem BAFU als Grundlage für den Entscheid über die Ausstellung von Bescheinigungen und haben den Charakter einer Empfehlung. Die Berichte sind mindestens alle drei Jahre einzureichen. Die Bescheinigungen für das Projekt werden im Emissionshandelsregister ausgestellt.

Schliesslich bestehen zwischen den Projekteignern und den Kompensationspflichtigen Verträge, welche die Finanzierung bzw. den Kauf der Bescheinigungen regeln. Die von den Kompensationspflichtigen erworbenen Bescheinigungen werden dann als Nachweis über deren reduzierte Emissionen dem BAFU eingereicht.

Anhang 4: Auszug aus Rechtsgutachten bzgl. SKR

1. „Sollen Klimarappen-Projekte im Sinne von Art. 90 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung als selbst durchgeführte Projekte an die Kompensationspflicht angerechnet werden, sind die Anforderungen gemäss Art. 90 Abs. 2 CO₂-Verordnung und die sinngemäss geltenden Anforderungen gemäss Art. 5 CO₂-Verordnung jährlich anhand eines verifizierten Monitoringberichts nachzuweisen. Diese haben den gleichen inhaltlichen und formalen Anforderungen wie im Verfahren für Bescheinigungen zu genügen. Mangels einer initialen Validierung und einer darauf gestützten Eignungsprüfung des Projekts bildet der notwendige Inhalt der Projektbeschreibung und Validierung zusätzlich ebenfalls Gegenstand des Monitoringberichts und der Verifizierung. Mangels einer an die Validierung bzw. Eignungsprüfung anknüpfenden Kreditierungsperiode können die tatsächlichen Entwicklungen der Referenzbedingungen auch die grundsätzliche Eignung der Projekte jederzeit in Frage stellen.
2. Eine Fixierung der Referenzentwicklung wie das bei Bescheinigungen gestützt auf die Validierung und den Eignungsentscheid für die Kreditierungsperiode von maximal sieben Jahre erfolgt, ist bei selbst durchgeführten Projekten nicht vorgesehen. Es dürfte sich aber rechtfertigen, nach einer ersten eingehenden Prüfung der Projekte bei den jährlich folgenden Verifizierungen nur Änderungen der Referenzentwicklung von einem gewissen Gewicht zu berücksichtigen.“



Anhang 5: Interviews

Geschäftsstelle Kompensation	Sämtliche Mitarbeitende des BAFU und des BFE
Kompensationspflichtige	2 Vertreter, darunter die Stiftung Klik
Prüfstellen	5 Prüfstellen
Besuch eines Kompensationsprojekt	