



03.05.2018

Umsetzung der EFK-Empfehlungen zur CO₂-Kompensation in der Schweiz.

Bericht zuhanden der UREK-N

1 Ausgangslage

Am 9. Oktober 2017 nahm die UREK-N den Bericht der EFK «Prüfung der CO₂-Kompensation in der Schweiz»¹ mit 11 Empfehlungen zur Kenntnis und erteilte dem BAFU den Auftrag, einen Massnahmenplan vorzulegen. Dieser soll rechtliche, institutionelle und umsetzungsspezifische Verbesserungen aufzeigen mit dem Ziel, die Transparenz zu erhöhen, Interessenskonflikte zu vermeiden und die Zusätzlichkeit der erzielten Emissionsverminderungen sicherzustellen.

Vorläufer der geltenden Regulierung zur CO₂-Kompensation war der Klimarappen, den die Erdölbranche im Jahr 2005 als freiwillige Massnahme einführte. Er wurde mit der Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2012 durch eine Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe abgelöst. Diese verpflichtet die Importeure fossiler Treibstoffe dazu, einen Teil der verursachten CO₂-Emissionen durch emissionsvermindernde Massnahmen im Inland zu kompensieren. Mit der Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 schlägt der Bundesrat neben der Kompensationspflicht im Inland auch die Zulassung von Massnahmen im Ausland vor (siehe Artikel 27 Entwurf CO₂-Gesetz).

2 Empfehlungen der EFK und deren Umsetzung

2.1 Generelle Würdigung

Die 11 Empfehlungen der eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Verbesserung des aktuellen Vollzugs bildet eine nützliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Instruments und der entsprechenden CO₂-Gesetzgebung für die Zeit nach 2020. Ein Teil der festgestellten Mängel geht auf den Lernprozess aller Beteiligten in der Einführungsphase zurück, in der die Gouvernanz für ein rechtlich verbindliches Instrument in Ablösung des freiwilligen Klimarappens etabliert werden musste und die Erfahrungen hierfür weitgehend fehlten.

8 Empfehlungen sind bereits umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung, bei 2 Empfehlungen liegt die Entscheidung beim Parlament, und das Ergebnis bezüglich 1 Empfehlung ist offen, weil das Expertengutachten noch aussteht. Nachstehend werden die einzelnen Empfehlungen danach gruppiert, ob deren Umsetzung eine Rechtssetzung, institutionelle Anpassungen in der Gouvernanz oder eine Änderung der Vollzugspraxis bedingt (für eine Übersicht in numerischer Reihenfolge inkl. Status der Umsetzung vgl. Anhang).

¹ EFK-15374

2.2 Anpassungen Rechtsgrundlagen

Die Anforderungen an Kompensationsprojekte sind in Artikel 7 des geltenden CO₂-Gesetzes (SR 641.71) und den Artikeln 5–11 der geltenden CO₂-Verordnung (SR 641.711) geregelt. Die CO₂-Kompensationspflicht für die Importeure fossiler Treibstoffe stützt sich auf die Artikel 26–28 des geltenden CO₂-Gesetzes und Artikel 86–92 der geltenden CO₂-Verordnung. Die kompensationspflichtigen Treibstoffimporteure haben einen grossen Spielraum für die Auswahl von Projekten mit Ausnahme weniger in Anhang 3 zur CO₂-Verordnung aufgelisteter Technologien (z.B. Kernenergie) und Projekttypen (z.B. Forschung), deren Zusätzlichkeit zweifelhaft oder schwerlich nachweisbar ist. Um eine einheitliche Vollzugspraxis zu fördern, hat das BAFU als zuständige Behörde die Mitteilung «Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland»² veröffentlicht, die regelmässig aktualisiert wird und sich an Projektentwickler, -eigner, private Prüfstellen, Kompensationspflichtige sowie Vollzugsbehörden richtet.

Weil eine Vollzugsmitteilung lediglich den Charakter einer Empfehlung hat und auch andere Lösungen zulässt, sofern diese rechtskonform sind, befürchtet die EFK eine Ungleichbehandlung der Gesuchsteller und empfiehlt daher, Methoden und Standards verbindlicher zu regeln (Empfehlung 1). Im Herbst 2018 tritt voraussichtlich eine Änderung der CO₂-Verordnung in Kraft, die für alle Gesuche einen Formularzwang sowie für Wärmeverbände (rund 50 Prozent aller Kompensationsprojekte) und Deponegasprojekte konkrete Berechnungsmethoden vorschreibt. Diese Elemente wurden in der Vernehmlassung, die von Januar bis März 2018 dauerte, mehrheitlich gutgeheissen. Die Arbeiten an dieser Verordnungsänderung haben jedoch gezeigt, dass die Überführung der vormals in einer Vollzugsmitteilung beschriebenen Methode in einen Rechtstext sehr anspruchsvoll ist und zudem nur für etablierte Technologien möglich sein dürfte, deren Umsetzung als Kompensationsprojekt in der Praxis bereits erprobt ist. Damit in Zukunft rascher auf die Veränderung von technischen oder wirtschaftlichen Parameter reagiert werden kann, soll dem BAFU mit der Totalrevision des CO₂-Gesetzes die Kompetenz übertragen werden, die Einzelheiten des Vollzugs zu regeln (Art. 5 Abs. 2 Entwurf CO₂-Gesetz).

Ebenfalls einer Gesetzesänderung bedürfen die Umsetzung der Empfehlungen 9 und 10. Die Empfehlung 9 legt die zur Identifikation nicht deklarerter Fördergelder einen verbesserten Datenaustausch zum Beispiel mit kantonalen Fachstellen nahe. Die Empfehlung 10 verlangt von den Kompensationspflichtigen, die Finanzierung im Interesse der Transparenz offenzulegen. Beide Ergänzungen hat der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes beantragt (Art. 50 Abs. 1 Bst. g bzw. Art. 27 Abs. 5 Entwurf CO₂-Gesetz). Die Offenlegung der Kosten je Projekt garantiert allerdings nicht, dass Emissionsverminderungen wie von der EFK beanstandet nicht zu grosszügig abgegolten werden. Der Bundesrat will auch weiterhin nur die zu kompensierenden CO₂-Mengen vorgeben, den Erwerb der Emissionsverminderungen hingegen der Privatwirtschaft bzw. dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage überlassen.

Auf dem 1. Januar 2018 ist eine Änderung der CO₂-Verordnung in Kraft getreten, die dem BAFU in Umsetzung der Empfehlung 4 erlaubt, beim Gesuchsteller weitere Abklärungen durchzuführen (Art. 10 Abs. 1) und auch Einsicht in die Geschäftsbücher zu erhalten. Seither finden auch regelmässig Besuche vor Ort im Sinne von Stichprobenkontrollen statt, die vor allem dazu dienen, die Arbeit der privaten Prüfstellen zu beurteilen (vgl. Ziffer 2.3).

2.3 Anpassungen Gouvernanz

In der Aufbauphase (vgl. Ziffer 2.1) fehlte bei vielen Akteuren – insbesondere bei den privaten Prüfstellen – die Kompetenz zur Beurteilung von Kompensationsprojekten. Weil die Gesuche oft mangelhaft und von schlechter Qualität waren, hat das BAFU diese Aufgabe häufig selber wahrgenommen, was die EFK aus Sicht der Gouvernanz beanstandet. Sie empfiehlt dem BAFU, diese Redundanz im Vollzug zu beseitigen und die ihm eigentlich zugedachte Aufsichtsrolle zu stärken (Empfehlung 3). Inzwischen wurde ein Feedback-Prozess eingeführt, der die Qualität der Prüfstellen systematisch beurteilt und bei wiederholt ungenügender Leistung zu einem Entzug der Zulassung führen kann. Seit 2016 finden regelmässige Workshops statt, um die Prüfstellen zu schulen und auf den neuesten Stand des Wissens zu bringen.

² BAFU (Hrsg.) 2018: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland. Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung. 4. aktualisierte Ausgabe, Januar 2018; Erstausgabe 2013. Umwelt-Vollzug Nr. 1315.

Eine Aufsichtsfunktion wie sie zum Beispiel die Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) gegenüber Banken einnimmt, würde hingegen eine grundlegende Änderung der rechtlichen Grundlagen bedingen. Ein regulatorischer Ausbau der Aufsichtsfunktion wäre jedoch angesichts der kleinen Anzahl Prüfstellen – gegenwärtig sind zehn zugelassen – unverhältnismässig.

Mit den zusätzlichen Kompetenzen, beim Gesuchsteller weitere Abklärungen durchzuführen (vgl. Ziffer 2.2) und erst gestützt darauf das Projekt zu registrieren, kann das BAFU auch anhand der Offerte, die der Projektprüfung zugrunde liegt, das Qualitätsbewusstsein der privaten Prüfstelle beurteilen und Empfehlung 5 umsetzen. Die Gesuchsteller sollen jedoch auch weiterhin selber entscheiden dürfen, wen sie mit der Prüfung beauftragen.

Im Sonderfall «Senkenleistung Holz» erachtet die EFK das Verfahren, das der Genehmigung des Projekts vorausging, als unzureichend und vermutet bei den beteiligten Experten der Holzindustrie Interessenkonflikte. Sie empfiehlt daher, ein internationales Expertengremium beizuziehen (Empfehlung 11), um die Annahmen, die der Referenzentwicklung und somit der mit dem Projekt erwirkten CO₂-Verringerung zugrunde liegen, zu prüfen. Im Dezember 2017 hat das BAFU zwei voneinander unabhängige Experten – Prof. Klaus Richter von der Technischen Universität München und den privaten Konsulenten Ludwig Lehnert aus Abensberg (D) – mit der Validierung der Methode beauftragt. Die Resultate werden im August 2018 erwartet.

2.4 Anpassungen Vollzug

In Umsetzung der Empfehlung 8, die eine Formalisierung der Prozesse nahelegt, wurde beim BAFU ein Qualitäts- und Wissensmanagement aufgebaut. Dessen Pflege und aktive Bewirtschaftung hat mit der Stärkung der Aufsichtsrolle an Bedeutung gewonnen, weil die privaten Prüfstellen laufend auf den aktuellsten Stand des Wissens gebracht und befähigt werden müssen, ihre Aufgaben wahrzunehmen.

Qualitative Mängel in den Projektunterlagen, die beim BAFU einen Mehraufwand erzeugen, werden fortan in Rechnung gestellt (Empfehlung 7). Zudem wird in den Gesuchsvorlagen explizit darauf hingewiesen, dass Falschaussagen wie zum Beispiel die Nicht-Deklaration von Fördergeldern geahndet werden (Empfehlung 6).

Empfehlung 2 verlangt zur Erhöhung der Transparenz die Veröffentlichung von Informationen über zurückgezogene Projekte und über die Gründe für negative Entscheide. Das BAFU kann diesem Anliegen nur soweit nachkommen, als dass die Umsetzung mit dem Datenschutz vereinbar ist.

Anhang: EFK-Empfehlungen und Stand der Umsetzung

Nr.	Prio	Empfehlung	Status
1	1	Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Gleichbehandlung der Projekte zu gewährleisten. Methoden und Standards wie sie in der Vollzugsmitteilung 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.	In Umsetzung vgl. Ziffer 2.2
2	3	Die EFK empfiehlt dem BAFU, Gründe für zurückgezogene Projekte sowie Auflagen und negative Entscheidungen innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten vermehrt zu kommunizieren, um so die Transparenz zu erhöhen.	Umgesetzt vgl. Ziffer 2.4
3	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.	Umgesetzt vgl. Ziffer 2.3
4	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).	Umgesetzt vgl. Ziffer 2.2
5	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.	Umgesetzt (teilweise) vgl. Ziffer 2.3
6	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.	Umgesetzt vgl. Ziffer 2.4
7	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.	Umgesetzt vgl. Ziffer 2.4
8	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	Umgesetzt vgl. Ziffer 2.4
9	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.	In Umsetzung vgl. Ziffer 2.2
10	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.	In Umsetzung (teilweise) vgl. Ziffer 2.2
11	1	Die EFK empfiehlt dem BAFU, ein internationales Expertengremium zusammenzustellen, welches die Referenzentwicklung des Programms Senkenleistung unabhängig bestimmt.	Pendent vgl. Ziffer 2.3