Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

23.10.2018

Schaffung einer Klimastiftung für Kompensation und Investition (KKI)

Bericht zu Handen der UREK-N

1 Auftrag und Ausgangslage

Die UREK-N beauftragte die Verwaltung am 9. Oktober 2018, einen eingereichten Antrag zur Schaffung einer Klimastiftung für Kompensation und Investition (KKI) auf Verfassungskonformität zu prüfen und allenfalls zu überarbeiten.

In der vorliegenden Form erfüllt der vorliegende Antrag gemäss Analyse der Verwaltung die in Artikel 74 (Umweltschutz) der Bundesverfassung implizierten Bedingungen in zwei wesentlichen Punkten nicht:

- Artikel 74 BV lässt Lenkungsabgaben oder die Übertragung von Kosten zur Behebung einer Umweltbelastung auf den Verursacher («Sanierungskosten») zu. Der Klimawandel wird dagegen nicht einzig durch die Treibstoffimporteure respektive durch die energetische Nutzung von Treibstoffen verursacht, weshalb hier eine Übertragung der Kosten nicht möglich ist.
- Bei einer Lenkungsabgabe müssen die Einnahmen mehrheitlich (mindestens 50 Prozent) zurückverteilt werden. Der vorliegende Antrag will dagegen 100 Prozent der Einnahmen für die Erbringung von Kompensationsleistungen verwenden. Entsprechend ist die Abgabe in diesem Fall als Steuer zu qualifizieren, die eine explizite Verfassungsgrundlage benötigen würde.

An der Sitzung vom 9. Oktober 2018 wurde der Antrag zur Ergänzung des bisherigen Systems wie folgt begründet:

- Die bestehende private Stiftung Klimaschutz und CO_2-Kompensation (KliK), die von einem Grossteil der kompensationspflichtigen Treibstoffimporteure mandatiert ist, könne nicht in langfristige Infrastrukturprojekte investieren, weil das CO_2-Gesetz befristet ist.
- Dank der neu zu schaffenden öffentlich-rechtlichen Klimastiftung KKI können Innovationen (ähnlich zu ehemaliger KTI bzw. heutiger «InnoSuisse») und in der Folge Projekte u.a. zur Förderung der Elektromobilität sowie in der Landwirtschaft ausgelöst werden.

Zur Einbettung des vorliegenden Antrags erläutert Ziffer 2 die bestehenden Investitionsmöglichkeiten. Ziffer 3 präsentiert Varianten für eine verfassungskonforme Alimentierung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung.

2 Bestehende Investitionsmöglichkeiten im aktuellen System

Die Umsetzung der Kompensationspflicht erfolgt zurzeit grösstenteils durch KliK. Diese privatrechtliche Stiftung wurde von der Erdöl-Vereinigung als nicht gewinnorientierte Organisation

ins Leben gerufen. Sie nimmt den mit ihr vertraglich verbundenen Mineralölgesellschaften die seit 2013 bestehende gesetzliche Kompensationspflicht für CO_2-Emissionen ab, die bei der Nutzung fossiler Treibstoffe entstehen.

Die Kompensationspflichtigen bzw. KliK erfüllen ihre Pflicht, indem sie in eine Vielzahl von Projekten und Programmen zur Emissionsverminderung im Inland (Kompensationsprojekte) in den unterschiedlichsten Bereichen investieren. Dabei werden auch Infrastrukturvorhaben wie der Bau von Fernwärmeverbünden und Biogasanlagen über die Abgeltung der erzielten Emissionsverminderungen (Bescheinigungen) finanziert. Anhang 1 gibt einen Überblick über die aktuellen Kompensationsprojekte.

KliK unterstützt Projekte, indem sie erzielte Emissionsverminderungen auf dem Markt erwirbt («Spotmarkt») und Termingeschäfte mit Abnahmegarantien für den Kauf von zukünftigen Bescheinigungen («Futures») abschliesst. Diese Termingeschäfte erlauben es den Projekteignern, relativ kostengünstig an Fremdgeld zu gelangen. Ausserdem kann KliK auf der Basis der erwarteten Emissionsverminderungen auch Vorinvestitionen, z.B. im Bereich von Elektrobussen tätigen. Die Kompensationspflichtigen refinanzieren ihre Investitionen mit einem Aufpreis an der Tanksäule.

Das aktuelle System der Kompensation ist im Innovationszyklus nach der Forschung und Entwicklung von emissionsmindernden Technologien angesiedelt. Für die Innovation und der Produktion einer marktfähigen Technologie stehen jedoch mit «InnoSuisse», den sektoralen Fördermöglichkeiten (bspw. Umwelttechnologieförderung im BAFU, Energieforschung / P&D und Leuchtturmprojekte im BFE) sowie dem Technologiefonds (Art. 40 Entwurf CO_2-Gesetz) ein breiter Fächer verschiedener Gefässe zur Verfügung.

3. Verfassungskonforme Formulierung des ursprünglichen Antrags

Der Antrag ist in der vorliegenden Form aus Sicht der Verwaltung nicht verfassungskonform (vgl. Ziffer 1). Ausserdem schafft der Antrag eine heikle Abhängigkeit zwischen den privaten Kompensationspflichtigen und der staatlichen Klimastiftung KKI. Bei einer Nichterfüllung bezahlen die Kompensationspflichtigen die Ersatzleistung, auch wenn die KKI z.B. durch mangelhafte Arbeit oder ineffizientes Investitionsmuster mitverantwortlich ist.

Heute ist es dem Privatsektor selber überlassen, wie und wo er investiert. Zentral dabei ist einzig, dass die Anforderungen an die Kompensationsprojekte eingehalten sind: Daher ist für die Wirksamkeit des Instruments entscheidend, dass die ausgelösten Emissionsverminderungen zusätzlich zum «Business-as-usual»[1] sind. Wird – wie im vorliegenden Antrag in Bezug auf die Elektrifizierung des Verkehrs – eine bestimmte Massnahme verbindlich, so ist eine technologieneutrale und somit kosteneffiziente Erreichung der Reduktionsziele und das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht mehr gewährleistet. Denn sobald die Elektromobilität in den Anschaffungs- und Betriebskosten den Verbrennungsmotoren gleichgesetzt ist, ist eine weitere Förderung unter Umständen nicht mehr angezeigt.

3.1 Rechtstext

Der nachfolgende Rechtstext ist eine modifizierte Version des ursprünglichen Antrags und ist nicht als Vorschlag der Verwaltung zu verstehen.

Art. 27 Abs. 1, 1bis, 2 und 3

[1] ...

[1] Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist die zentrale Anforderung für alle Kompensationsprojekte. Danach werden nur für Emissionsverminderungen bescheinigt, die ohne den Erlös aus den Bescheinigungen nicht erzielt worden wären. Damit wird sichergestellt, dass die Emissionsverminderungen über die Emissionsverminderungen, welche im Rahmen des «Business as Usual»-Szenarios erzielt werden, hinausgehen.

a. ...; [oder
b. ... steuerrechtlich freien Verkehr. *Anrechenbar ist nur die netto Treibhausgasreduktion;*]
c. mit einem Beitrag von maximal xx Franken, welcher auf jede emittierte Tonne CO_2 aus Treibstoffen erhoben wird. Der Bundesrat setzt den Abgabesatz zwischen x und y Franken fest.

[1bis Die erneuerbaren Treibstoffe nach Absatz 1 Bst. b müssen die Anforderungen nach Artikel 35*d* USG erfüllen.]

2 Der Bundesrat legt nach Anhörung der Branche und nach Massgabe der Erreichung der Verminderungsziele nach Artikel 3 fest:

a. ...
b. den Anteil, der durch die Klimastiftung für Kompensation und Investition (KKI) in der Schweiz durchzuführenden Massnahmen kompensiert werden muss; dieser beträgt mindestens 20 Prozent.

3 *streichen*

Art. 27a Klimastiftung für Kompensation und Investition (KKI)

1 Die KKI hat zum Zweck, mit seinen Mitteln die grösstmögliche Menge an CO_2-Emissionsreduktionen in der Schweiz zu bewirken. Dabei muss sie in der Periode 2021–2030 die Ziele nach Art. 27 Abs. 2 Bst. b erreichen. Die Stiftung unterstützt insbesondere Massnahmen in den Bereichen Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen. Dabei werden mindestens zwei Fünftel der Reduktion durch Projekte, welche die Umstellung des Verkehrs auf erneuerbare Energien bewirken, erreicht.

1bis Zur Finanzierung der Zwecke nach Absatz 1 werden der Stiftung x Prozent des Ertrages der Abgabe nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c zugewiesen.

2 Die Stiftungsräte werden vom Bundesrat gewählt. Das Reglement der Stiftung muss vom Bundesrat genehmigt werden. Es regelt insbesondere die Anforderungen an die Emissionsreduktionen.

3 Die Stiftung berichtet jährlich an den Bundesrat über erreichte Emissionsreduktionen.

4 *streichen*

5 Die Stiftung darf ihre Emissionsreduktionen nicht weiterverkaufen.

6 Die Stiftung spricht Investitionsbeiträge für Projekte, die in der Regel über wettbewerbliche Ausschreibungen oder Standardprogramme ausgewählt werden. Sie kann auch in berechtigten Fällen Einzelprojekte unterstützen oder jährliche Emissionsreduktionen kaufen.

3.2 Erläuterungen

Die Diskussionen in der UREK-N vom 9. Oktober 2018 lassen darauf schliessen, dass der eingereichte Antrag in Bezug auf die Inlandkompensation als Alternative zum Vorschlag des Bundesrates konzipiert ist. Aus diesem Grund wurde der ursprüngliche Antrag von der Verwaltung so modifiziert, dass die Kompensationspflicht zusätzlich zu der Äufnung der Klimastiftung KKI erfüllt werden muss (Art. 27 Abs. 1 Bst. b → «und» Formulierung). Um dem Mehrheitsbeschluss der UREK-N zu den biogenen Treibstoffen Rechnung zu tragen, sind Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 1bis in eckige Klammern gesetzt. Emissionsverminderungen durch erneuerbare Treibstoffe können auch bescheinigt und nach Buchstabe a angerechnet werden. Die Stiftung KKI soll Inlandkompensationsleistungen im Umfang von mindestens 20 Prozent erbringen (Art. 27 Abs. 2 Bst. b). Die Rolle der bestehenden Stiftung KliK, falls sie weitergeführt würde, würde sich wohl in erster Linie auf den Erwerb von ausländischen Bescheinigungen beschränken bzw. auf inländische Bescheinigungen aus Projekten, die bereits angestossen wurden und die ausserhalb des Förderbereichs der KKI liegen.

Die modifizierte Formulierung ist verfassungskonform, sofern der Beitrag (Abs. 1 Bst. c) nur zu einem kleineren Teil (Art. 27*a* Abs. 1bis) in die Klimastiftung KKI fliesst. Die Pflicht, einen Beitrag zu leisten, richtet sich an jeden Treibstoffimporteur individuell und bemisst sich an den CO_2-Emissionen, welche die von ihm in den freien Verkehr überführte Treibstoffmenge verursachen. Damit entspricht der Beitrag an KKI faktisch einer CO_2-Abgabe auf Treibstoff, welche die UREK-N an der Sitzung von 9. Oktober 2018 deutlich ablehnte. Bei der Festlegung der Beitragshöhe wäre zu berücksichtigen, dass der zweckgebundene Anteil für die KKI maximal 50 Prozent des Beitrags ausmachen darf. Der gemäss ursprünglichem Antrag vorgesehene Beitrag von 60 Franken pro Tonne CO_2 (entspricht einem Aufschlag von rund 15 Rappen pro Liter Treibstoff) würde eine Einlage in die Stiftung KKI von maximal 7,5 Rappen pro Liter zulassen.

4. Zweckbindung der Ersatzleistung für Äufnung einer Klimastiftung als Alternative zum eingereichten Antrag

Alternativ wäre eine Ausgestaltung verfassungskonform, bei welcher eine staatliche Klimastiftung erst dann ins Spiel kommt, wenn die privatwirtschaftliche Umsetzung nicht ausreicht. Mit einer solchen Ausgestaltung könnte die staatliche Klimastiftung subsidiär einen Betrag zur Zielerreichung im Inland leisten.

4.1 Rechtstext

Art. 29 Ersatzleistung bei fehlender Kompensation

[1] Wer seine Kompensationspflicht nicht erfüllt, muss einer Klimastiftung für Kompensation und Investitionen (KKI) pro nicht kompensierte Tonne CO_2 einen Betrag von 320 Franken entrichten. Die Stiftung

a. setzt Projekte und Programme zur Emissionsverminderungen in der Schweiz und im Ausland um;
b. erwirbt [nationale und internationale] Bescheinigungen.

[2] *streichen*.

4.2 Erläuterungen

Dieser Alternativvorschlag verbindet das Konzept des Bundesrates mit dem eingereichten Antrag in einem subsidiären Mechanismus: Grundsätzlich sind die privaten Treibstoffimporteure für die Erbringung der Kompensationsleistungen verantwortlich. Gelingt es ihnen nicht, schulden sie eine Ersatzleistung von 320 Franken pro nicht kompensierte Tonne CO_2. Mit der verfassungskonformen Zweckbindung der Ersatzleistungen kann eine zu schaffende Stiftung in der Folge Massnahmen im Inland und Ausland finanzieren, ohne dabei an einen maximalen Kompensationsaufschlag (Mehrheit UREK-N: 8 Rappen pro Liter) gebunden zu sein. Zudem könnte die Stiftung Projekte zur Emissionsverminderungen im In- und Ausland über ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren stimulieren.

Soll die Lösung über eine Stiftung weiterverfolgt werden, sind zusätzliche Bestimmungen auf Gesetzesstufe nötig, welche die Modalitäten der Stiftung regeln.

5 Fazit

Der Aufbau des heutigen Vollzugs hat sowohl auf Seiten des Bundes als auch auf Seiten der Privaten mehrere Jahre gebraucht. Aus diesem Grund hat der Bundesrat auf Verordnungsstufe den Umfang der Kompensationspflicht[2] erst über die Zeit angehoben.

[2] Bis 2020 müssen 10 Prozent der verkehrsbedingten Emissionen mit Massnahmen im Inland kompensiert werden. Dieser Anteil wird in der Periode 2013 bis 2020 von 0 Prozent (2013) in Stufen bis 10 Prozent (2020) angehoben.

Die Schaffung einer Klimastiftung gemäss eingereichtem Antrag würde den Vollzug verändern, indem die Inlandkompensation grossmehrheitlich einer öffentlich-rechtlichen Klimastiftung übertragen wird. Je nach Höhe des Beitrags, der maximal zur Hälfte in die Klimastiftung fliessen darf, würden die Kompensationspflichtigen nur bestehende und damit kostengünstige Projekte weiterführen und neue Inlandprojekte nur dann anstossen, wenn sie zu tieferen Kosten als die Stiftungsbeiträge realisiert werden können.

Kritisch wäre ausserdem, dass die Rollenverteilung zwischen den privaten Kompensationspflichtigen und der staatlichen Klimastiftung unklar ist. Die Privaten bezahlen, können aber die Erfüllung der Kompensationspflicht nicht selber steuern. Als Konsequenz könnten die Privaten ersatzpflichtig werden, weil die Klimastiftung ihre Gelder ineffizient einsetzt.

Aus den genannten Gründen, empfiehlt das BAFU, den Antrag abzulehnen.

Die Alternative, die Ersatzleistungen zweckzubinden und eine Klimastiftung mit dem Erwerb der fehlenden Emissionsverminderungen zu betrauen, kann insbesondere bei einer geringen Sanktionssumme ebenfalls zu Ineffizienzen führen.

Anhang 1: Umgesetzte Kompensationsprojekte

Kategorie	Kompensationsprojekte	Projektbeispiele
Steigerung Energieeffizienz (Angebotsseite)	• Nutzung und Vermeidung von Abwärme	• Dampfnutzung in der Industrie • Rückgewinnung von nicht-nutzbarer Prozesswärme • Nutzung der Abwärme aus Kehrichtverbrennungsanlagen (KVAs) oder Abwasserreinigungsanlagen (ARA)
Steigerung Energieeffizienz, (Nachfrageseite)	• Energieeffizienzsteigerung in Gebäuden	• Verbesserung der Gebäudeautomation
Erneuerbare Energie	• Nutzung von Biogas • Wärmeerzeugung durch Verbrennung von Biomasse mit und ohne Fernwärme • Nutzung von Umweltwärme	• Nutzung von Biogas aus einer Biogasanlage in einem Blockheizkraftwerk zur Produktion von Wärme und Strom • Installation einer neuen Hackschnitzelanlage als Ersatz für ein fossiles Heizwerk zur Versorgung bestehender Wohn- oder Industriebauten • Bau einer neuen Heizzentrale samt Fernwärmenetz zur Substitution der dezentralen Wärmeversorgung von bestehenden Wohn- und Industriebauten
Brennstoffwechsel	• Brennstoffwechsel bei Prozesswärme	• Brennstoffwechsel Heizöl auf Erdgas bei Industrieanlagen
Transport	• Effizienzverbesserung im Personentransport oder Güterverkehr • Einsatz von flüssigen und gasförmigen biogenen Treibstoffen	• Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene • Einsatz von Hybrid- und Elektrobussen • Beimischung von biogenen Treibstoffen im Schweizer Strassenverkehr
Methan (CH_4)-Vermeidung	• Abfackelung bzw. energetische Nutzung von Methangas • Methanvermeidung aus biogenen Abfällen	• Zerstören von Methan auf Deponien (bspw. mittels Schwachgasfackel) oder in Kläranlagen • Vermeiden von Methan aus Deponien mittels Aerobisierung • Bau und Betrieb landwirtschaftlicher oder industrieller Biogasanlagen
F-Gas-Reduktion	• Vermeidung und Substitution synthetischer Gase (HFC, NF_3, PFC oder SF_6)	• Ersatz von HFCs durch alternative Kühlmittel • Ersatz von SF_6 durch SO_2 in einer Magnesiumgiesserei
N_2O-Reduktion	• Vermeidung und Substitution von N_2O (meist Landwirtschaft)	• Einsatz von Düngemittelzusätzen (Nitrifikationshemmer) • Zerstörung von N_2O durch thermische Oxidation durch Installation einer zusätzlichen Behandlungsstufe in ARAs
Biologische CO_2-Sequestrierung	• Biologische CO_2-Sequestrierung in Holzprodukten	• Zusätzliche Produktion von Schnittholz und Holzwerkstoffprodukten mit Schweizer Holz