



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5115.02

WSU/P085115
Basel, 18. August 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 17. August 2010

Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend Einführung von regionalen Emissionszertifikaten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Juni 2008 den nachstehenden Anzug Christian Egeler und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„In der umweltpolitischen Diskussion erhalten die marktwirtschaftlichen gegenüber den planerischen und polizeirechtlichen Instrumenten immer mehr an Bedeutung. So wird im internationalen Kontext über die Möglichkeit so genannter handelbarer CO₂-Emissionszertifikate diskutiert. Wer mehr CO₂ ausstösst, kann dieses Recht jenem abkaufen, der weniger CO₂ emittiert. Dadurch lässt sich nicht nur der globale CO₂-Ausstoss stabilisieren oder gar senken. Vor allem führen diese Instrumente dazu, dass die umweltbedingten Investitionen dort getätigt werden, wo der höchste Effekt erzielt wird.

Was für die Herausforderungen des weltweiten Klimawandels gilt, ist auch für die regionale Luftbelastung richtig. Zwar ist die Luftqualität bei uns in der Tendenz jüngst etwas besser geworden, aber wie der neuste Luftreinhalteplan aufzeigt, harren noch immer verschiedene Herausforderungen einer Lösung.

Es ist deshalb angezeigt, auch im lokalen und regionalen Verbund die Herausgabe von Emissionszertifikaten und die Zulassung eines entsprechenden Handels zu prüfen.

Die Unterzeichnenden rufen deshalb den Regierungsrat auf zu prüfen und zu berichten, welche Schadstoffe sich bezüglich der ökologischen Dringlichkeit sowie der technischen Machbarkeit eignen würden, um ein entsprechendes Konzept im regionalen Verbund zu initiieren.

Christian Egeler, Rolf Stürm, Christine Locher-Hoch, Markus G. Ritter, Emmanuel Ullmann, Urs Schweizer, Bruno Mazzotti, Ernst Mutschler, Christine Heuss, Rolf Jucker, Daniel Stolz, Baschi Dürr, Helmut Hersberger“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. CO2-Emissionszertifikate

1.1. Vorgaben Bund und Kyoto-Protokoll

Der Begriff Emissionshandel umfasst einerseits das nationale Emissionshandelssystem: Schweizer Unternehmen mit verbindlichen Begrenzungszielen erhalten vom Bund Emissionsrechte zugeteilt, die gehandelt werden können. Das nationale Emissionshandelssystem ist seit Anfang 2008 in Betrieb und wird vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) beaufsichtigt.

Andererseits umfasst der Begriff Emissionshandel den internationalen Handel von projekt-basierten Emissionszertifikaten. Dabei müssen folgende zwei Typen von Emissionszertifikaten unterschieden werden:

- Kyoto-Emissionszertifikate aus Reduktionsprojekten in Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism, CDM) bzw. Industrieländern (Joint Implementation, JI). Sie sind durch das Kyoto-Protokoll reguliert und können in beschränktem Umfang an das nationale Reduktionsziel angerechnet werden.
- "Freiwillige Zertifikate" aus Projekten im In- und Ausland, die frei angeboten und insbesondere von Privatpersonen und Unternehmen für freiwillige Emissionskompensationen gekauft werden. Diese Zertifikate richten sich nach privaten Standards und unterliegen keiner staatlichen Regulierung. Sie sind mit den erstgenannten Emissionszertifikaten nicht kompatibel und dürfen nicht an die Reduktionsverpflichtungen von Unternehmen oder des Staates angerechnet werden.

Kyoto-Emissionszertifikate können von jeder natürlichen oder juristischen Person frei gehandelt werden. Einzige Voraussetzung ist der Besitz eines Kontos in einem nationalen Emissionshandelsregister. In der Schweiz wird dieses vom BAFU betrieben. "Freiwillige Zertifikate" können über dieses Register nicht gehandelt werden; im freiwilligen Bereich ist der Handel privatwirtschaftlich organisiert.

Das Kyoto-Protokoll gibt den rechtlichen Rahmen für den Handel mit Kyoto-Emissionszertifikaten vor. Der Bund konkretisiert die Bestimmungen zum Emissionshandel gestützt auf das CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999 (Art. 2 Abs. 7; SR 641.71). Der Bundesrat legt fest, über welche Projekttypen und in welchem Umfang im Ausland erzielte Emissionsreduktionen an die Reduktionsverpflichtung angerechnet werden dürfen (Art. 4 und 5 der CO₂-Anrechnungsverordnung vom 22. Juni 2005; SR 641.711.1). Diese Projekte müssen den international definierten Projektzyklus durchlaufen und werden von UNO-akkreditierten Prüfstellen begutachtet. Zwei durch das Kyoto-Protokoll geschaffene Gremien, der CDM-Exekutivrat und das JI-Aufsichtsgremium, bestimmen, welche Arten von Projekten zugelassen werden können und welche Bedingungen sie zur Zulassung erfüllen müssen.

1.2. Freiwillige Zertifikate

Der Handel von freiwilligen Zertifikaten bedarf keines Eingriffs der öffentlichen Hand, denn er wird explizit der Privatwirtschaft überlassen. Dies gilt auch für die Herausgabe von freiwil-

ligen „Emissionszertifikaten“. Welche Anforderungen an die entsprechenden Projekte gestellt werden, ist dem Käufer des Zertifikates überlassen. Mit der Stiftung „myclimate“ und der Klimarappen-Stiftung sind zwei erfolgreiche Organisationen schweizweit und international tätig. Auch die kaufwilligen Kunden können von diesen Anbietern erfolgreich angesprochen werden. Der Grundsatz der Zusätzlichkeit - auch Additionalität genannt - ist im Kyoto-Protokoll festgehalten und ein Schlüsselkriterium für die Klimaschutzprojekte. Man versteht darunter, dass erst der Beitrag aus dem Kauf von Emissionsreduktionen die Realisierung des Projektes ermöglicht. Projekte, die ohnehin durchgeführt würden, oder für welche die Beiträge lediglich einen Zusatzverdienst darstellen, werden nicht unterstützt.

Der Handel von Zertifikaten wird vor allem dann interessant, wenn lokal ansässige Emittenten davon profitieren können, dass Massnahmen zur Reduktion der Emissionen an anderen Standorten billiger getroffen werden können. Es ist aber nicht anzunehmen, dass innerhalb der gleichen Region derart grosse Unterschiede in den Kosten entstehen, dass sich ein solches System lohnen würde. Ausserdem ist der Aufwand für die Prüfung der Zertifikate sehr hoch, und es müsste eine eigentliche Börse ins Leben gerufen werden, welche wiederum erhebliche Kosten verursachen würde. Diese Kosten würden entweder die Zertifikate verteuern oder sie müssten vom Staat getragen werden.

Weiter sollte man sich überlegen, welche Zielgruppe von solchen regionalen Zertifikaten profitieren könnte. Die Firmen, welche sich bei der Energieagentur der Wirtschaft (EnAW) bereits verpflichtet haben, würden wohl kaum zusätzlich an einem regionalen Zertifikathandel teilnehmen. Demnach würde sich eine solche «Börse» vor allem für KMU anbieten. Wenn man auf die Erfahrungen bei der Förderung von Energieeffizienzmassnahmen bei den KMU zurückblickt, dann ist zu vermuten, dass sich diese Zielgruppe wohl kaum für einen Zertifikathandel interessieren dürfte. Einerseits, weil das Prozedere wahrscheinlich zu aufwändig wäre und andererseits, weil die Einsparungen nicht den Erwartungen entsprechen dürften.

Zudem existieren für die meisten KMU bereits Möglichkeiten, ihren CO₂-Ausstoss zu kompensieren. Nachfolgend einige Anbieter von freiwilligen Emissionszertifikaten, welche zum Teil ganzheitliche Lösungen anbieten oder einzelne Bereiche wie Reisen und Verkehr:

1.2.1. Stiftung myclimate

Eine der grössten Institutionen im Handel mit freiwilligen Zertifikaten ist Non-Profit-Stiftung „myclimate“. Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie grössere Energieeffizienz-Projekte können bei dieser Stiftung angemeldet werden. Diese Projekte müssen einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in der jeweiligen Region leisten. Es werden alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit - Ökologie, Wirtschaft und Gesellschaft - berücksichtigt. Zu den positiven Nachhaltigkeitseffekten gehören zum Beispiel die Verminderung von Luft- und Gewässerverschmutzung, die Verbesserung der Lebensqualität der lokalen Bevölkerung, der Transfer von Wissen und Technologie sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Nachhaltigkeitskriterien des „Gold Standards“ gelten als Richtlinie für alle myclimate Klimaschutzprojekte.

1.2.2. Stiftung Klimarappen

Die Stiftung Klimarappen ist die zweite grössere Organisation, welche gegenüber dem Bund eine freiwillige Emissionsreduktion versprochen hat. Diverse Grossprojekte in der Schweiz haben vom Angebot der Stiftung profitiert und die Reduktion der Klimagase für die Jahre bis 2012 an diese Stiftung verkauft. Dazu gehört auch das Holzheizkraftwerk in Basel.

1.2.3. Compensate

Ein lokal ansässiger Anbieter von CO₂-Kompensationen ist die Firma „compensate“. Sie ist eine Tochterfirma der IWB und der Firma ecos. Angeboten werden ganzheitliche Lösungen für die Kunden zur Kompensation der Klimagase aber auch klimaneutrales Heizen mit „IWB'Erdgas-Klima“ sowie klimaneutrales Autofahren. Die Emissionsreduktions-Projekte befinden sich in Südafrika, China und Costa-Rica.

2. Kantonale Emissionsgutschriften für Luftschadstoffe

Die vom Anzugsteller angeregte Einführung von regionalen Emissionszertifikaten und deren Handeln ist auf regionaler Ebene (Basel-Stadt und Basel-Landschaft) bereits Tatsache. Das baselstädtische Umweltschutzgesetz vom 13. März 1991 (GS.780.100) hat in den §§ 9 und 10 zwei für die Region Basel und für die Schweiz neue Instrumente eingeführt: die Emissionsgutschriften und den Emissionsverbund. Die gleichen Instrumente sind auch im Umweltschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft enthalten; sie können deshalb in beiden Kantonen eingesetzt werden.

Mit den Emissionsgutschriften beabsichtigte der Gesetzgeber, einen Anreiz für eine weitergehende Reduktion der Schadstoffemissionen – namentlich der Stickoxide und der flüchtigen organischen Verbindungen – zu schaffen. Unternehmungen, welche die Emissionen einer oder mehrerer Anlagen deutlich unter die kantonalen Grenzwertfrachten reduzieren, werden dafür belohnt, indem sie einen Teil dieser Grenzwertfracht-Unterschreitung als Emissionsgutschrift verbriefen lassen können. Diese Emissionsgutschriften können die Unternehmen in der Folge entweder verkaufen oder in einem Emissionsverbund einsetzen, in dem auch Anlagen enthalten sind, deren Emissionen die kantonalen Grenzwerte nicht einhalten und deren Sanierung nur mit hohen Sachinvestitionen zu realisieren wäre.

Die beiden Instrumente wurden von der hiesigen Chemischen Industrie beansprucht, allerdings nicht im erhofften Ausmass: ein Handel mit Emissionsgutschriften konnte sich nicht entwickeln; die Praxis beschränkte sich auf ein halbes Dutzend Emissionsverbünde. Nach 20 Jahren haben sich die erteilten Gutschriften total entwertet, weil sie nicht wieder eingesetzt worden sind.

Das zentrale Problem der beiden Instrumente ist, dass sie nur im Rahmen der von den beiden Kantonen verschärften Emissionsbegrenzungen Geltung haben. Das Bundesrecht lässt die Überschreitung eines in der Luftreinhalte-Verordnung festgelegten Grenzwertes nicht zu. Mit anderen Worten: Es ist zwar rechtlich möglich, eine Anlage so auszustatten, dass sie den bundesrechtlichen Grenzwert deutlich unterschreitet. Diese Unterschreitung – oder ein

Teil davon – darf aber nicht dazu benutzt werden, die Grenzwertüberschreitung einer anderen Anlage zu kompensieren; die nicht konforme Anlage muss in jedem Fall saniert werden. Eine wesentliche Rolle spielt auch, dass der Bund mit verschiedenen Revisionen der Luftreinhalte-Verordnung die allgemein gültigen Grenzwerte dem Stand der Technik so weit angepasst hat, dass kantonal verschärfte Grenzwerte kaum mehr Platz haben.

Die damals als pionierhaft begrüßten marktwirtschaftlichen Instrumente können also aufgrund der restriktiven Bundesregelung kaum bzw. keine Wirkung entfalten. Solange die Konzeption des Bundesrechts nicht geändert wird, haben Anpassungen auf kantonomer Ebene auch keinen Erfolg.

3. Fazit

Diese Ausführungen belegen, dass es einerseits ein breites Angebot gibt, den CO₂-Ausstoss zu kompensieren. Dies gilt für Private, KMU, Firmen und Organisationen. Die Kompensationsprojekte befinden sich grossmehrheitlich im Ausland, denn der eigentliche Sinn des Handels mit Emissionszertifikaten liegt darin, dort mit weniger finanziellem Aufwand eine grössere Menge CO₂ einzusparen.

Was die Herausgabe von lokalen Emissionszertifikaten betrifft, ist zu befürchten, dass die Kosten pro Tonne CO₂ auf dem Niveau der übrigen Schweiz und des angrenzenden Auslands zu liegen kommen und damit der Verkauf solcher Zertifikate kaum möglich erscheint. Einzig der Klimarappen wurde vom Bund dazu verpflichtet, jährlich 200'000 Tonnen CO₂ im Inland zu kompensieren, obwohl die Kosten im Inland drei- bis viermal höher ausfallen als im Ausland.

Aus diesen Überlegungen sind wir der Ansicht, dass der bestehende Markt für den Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten bereits genügend abgedeckt ist und dass eine regionale Lösung kaum Chancen auf Erfolg hätte. Auch das Beispiel der Emissionsgutschriften und des Emissionsverbunds bei den Luftschadstoffen zeigt, dass Zertifikats- bzw. Gutschriftenlösungen auf regionaler Ebene keine Wirkung entfalten können.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend Einführung von regionalen Emissionszertifikaten als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin