



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62
Telefax +41 (0)61 267 85 72
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.bs.ch

Bundesamt für Umwelt
Sektion Klima
Isabel Junker
3003 Bern

Basel, 4. Juli 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Juli 2012

Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung)

Sehr geehrte Frau Junker
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Entwurf der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung) Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Bemerkungen

Klimaschutzziele mit Luftreinhaltezielen vereinbaren

Bei der Verbrennung fossiler Brenn- und Treibstoffe werden auch Luftschadstoffe wie Stickoxide (NO_x), Feinstaub (PM₁₀), Schwefeldioxid (SO₂) oder flüchtige organische Stoffe (VOC) emittiert, welche zu Schäden im Gesundheits- und Gebäudebereich führen.

Durch den angestrebten Energiewandel kann es zu einer Zunahme schadstoffarmer Kraftwerke (z.B. Gaskraftwerke) wie auch schadstoffreicher Verbrennungsanlagen (Holzfeuerungen, stationäre Motoren) kommen, die zu einer Verstärkung lokaler und regionaler Luftverschmutzung führen. Deshalb postulieren wir eine Umweltpolitik, die sowohl die Klimaschutz- als auch die Luftreinhalteziele gleichermaßen berücksichtigt. Den Umbruch sehen wir als Chance, um z.B. die „Regeln“ für die Verteilung von Fördergeldern neu festzulegen. In dieser Dualität erkennen wir optimale Voraussetzungen für eine Win-Win-Politik ohne Zielkonflikte. Der direkte Nutzen liegt in einem wirksameren Klimaschutz und einer verbesserten Luftqualität mit weniger Gesundheits- und Schadensfällen.

Energiestrategie und CO₂-Verordnung

Die CO₂-Gesetzgebung ist sehr eng mit der Energiestrategie 2050 verknüpft, und es muss seitens des Bundes sichergestellt sein, dass hier keine gegenläufigen Tendenzen entstehen.

Primär haben Kehrichtverwertungsanlagen einen Entsorgungsauftrag zu erfüllen, hingegen ist die Abfallpolitik, welche die Abfallmengen beeinflusst, Sache der Kantone und Gemeinden. Bei der thermischen Abfallverwertung kann der CO₂-Gehalt im Abfall durch die Kehrichtverbrennungsanlagen nicht beeinflusst werden und ist unvermeidbar. Andernfalls müsste Kehricht zurückgewiesen werden, woraus jedoch eine geringere Energieproduktion resultieren würde. Da somit bei der thermischen Abfallverwertung CO₂-Emissionen unvermeidbar sind, muss der Brennstoff Kehricht als CO₂-neutral definiert werden.

Ausserdem stellt sich die Frage, inwieweit ein liquider CO₂-Zertifikatehandel in der Schweiz realisiert werden kann; bis heute ist der Zertifikatehandel eher illiquid. Die Rahmenbedingungen für einen liquiden CO₂-Zertifikatehandel sicherzustellen, ist Sache des Bundes. Der Verzicht auf einen Schweizer Alleingang und damit die Integration eines CH-EHS in das EU-EHS ist eine wichtige Voraussetzung, damit das System effizient wird und keine für die Schweiz nachteiligen Preisverzerrungen entstehen.

Generell muss auch sichergestellt werden, dass keine Projekte, die bisher bereits einen Beitrag für die CO₂-Minderung geleistet haben (z.B. Klimarappen), benachteiligt oder in der zukünftigen Entwicklung behindert werden.

Differenzierung der Energielieferung

Die Industriellen Werke Basel IWB nehmen schweizweit eine Vorreiterrolle bei der Lieferung ökologischer Produkte ein. Kernpunkte der IWB-Strategie sind dabei:

- Ausbau der Stromproduktion mit neuen erneuerbaren Energien (neE)
- Weitere Ökologisierung der Fernwärmeproduktion
- Einsatz von Erdgas/Biogas als Substitution von CO₂-intensivem Erdöl, Ausbau der klimaneutralen Biogasproduktion zur Reduktion des CO₂-Footprints

Das Ziel der Erhöhung der Eigenproduktionsquote im Bereich erneuerbare Wärme liegt bei 80 Prozent bis 2020 (heute ca. 35 Prozent). Hier sind aktuell die ersten Studien für weitere Holzkraftwerke in vollem Gang. Die stete Ökologisierung der Fernwärme ermöglicht ein zunehmend differenziertes Produktangebot. Zusätzlich können die Kundinnen und Kunden eine noch höherwertige Fernwärme bestellen, welche nach höchsten Qualitätsstandards (naturemade star) zertifiziert wurde. Diese Produktdifferenzierung wird nur mit einem ebenso differenzierten Produktionspark und dem anerkannten ökologischen Mehrwert der Lieferqualität ermöglicht. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig, dass die Umsetzung der neuen CO₂-Gesetzgebung eine Differenzierung der Energielieferung (grüne/ graue Energie) ermöglicht. Durch eine Zuteilung von Emissionsrechten darf der ökologische Mehrwert, z.B. bei Energieproduktion durch Holzkraftwerke, nicht entzogen werden.

Grundlegende energiewirtschaftliche Forderungen

Einige der Schweizer Energieversorger sind Vorreiter bei ökologischen Energieprodukten und tragen damit die Energiestrategie 2050 an vorderster Front mit. Um auch zukünftig innovative und ökologische Energieprodukte anbieten zu können, muss der ökologische Mehrwert in jedem Fall bei den Energieproduzenten bleiben.

Um bei den Kehrichtverwertungsanlagen keine Anreize zu schaffen, die der Energiestrategie

zuwiderlaufen, müssen ihnen sowohl für die Wärmeproduktion als auch für die Stromproduktion kostenlos Emissionsrechte zugeteilt werden, weil der Kehricht als CO₂-neutral anzusehen ist. Zudem ist auf einen Absenkpfad zu verzichten, da der Entsorgungsauftrag höher zu gewichten ist.

Rückmeldung zu einzelnen Bestimmungen

Art. 2

Das Gesamtziel von minus 20 Prozent wurde auf die einzelnen Sektoren umgelegt. Ausserdem wurden jeweils Zwischenziele definiert. Bei den Gebäuden sollen die CO₂-Emissionen am stärksten sinken, und zwar um mindestens 40 Prozent unter das Niveau von 1990. Der Verkehr hat hingegen nur einen Beitrag von 10 Prozent zu leisten. Wir hätten gerade in diesem lufthygienisch sehr relevanten Bereich auf einen wesentlich stärkeren Absenkungspfad gehofft, um Synergien mit Luftreinhaltezielen bei den übrigen Schadstoffen zu verstärken. Durch wirkungsvolle Lenkungsmassnahmen wäre eine deutlich stärkere Schadstoffreduktion erreichbar.

Art. 4 Bescheinigung für Projekte zur Emissionsverminderungen im Inland

Gemäss dem erläuternden Bericht soll ein neuer Begriff für "Unternehmen" eingeführt werden, welcher aufgrund eines technischen Zusammenwirkens an einem Standort definiert wird. Dieser neue Begriff kann für Firmen an einem Standort - was im Übrigen auch nicht die Ausnahme ist - zum Nachteil werden und erhebliche Aufwendungen generieren. Auch werden dadurch z.B. Kehrichtverwertungsanlagen, Holzkraftwerke oder wärmegeführte WKK Anlagen unter 100 MW je nach Standortumfeld anders behandelt und erleiden Wettbewerbsnachteile.

Antrag: Auf einen neuen Begriff verzichten und den Begriff "juristische Person" verwenden.

Förderungen für Projekte im Sinn des Verordnungsentwurfs können nur dann gewährt werden, wenn das Gesuch vor Projektbeginn (Umsetzung des Projektes) eingereicht wurde. Dies hätte zur Folge, dass innovative Projekte verzögert werden müssen, da die Gesuche nach unserer Lesart frühestens ab 2013 eingereicht werden können. Dies ist weder aus unternehmerischer Sicht noch aus Sicht der Energiestrategie 2050 sinnvoll.

Antrag: Auf diese Blockierung von Projekten ist zu verzichten. Alle Projekte sind zu fördern, die einen Beitrag zur CO₂-Minderung leisten und/ oder ohne diese Förderung nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Dabei sollte „wirtschaftlich“ so verstanden werden, dass der Investor eine risikobereinigte Eigenkapitalrendite erzielen darf. Andernfalls besteht sonst die Gefahr, dass nicht ausreichend in erneuerbare und CO₂-mindernde Projekte investiert wird.

Art. 14 Verwaltung der Bescheinigungen und Handel

Die Emissionsminderungen sollen gemäss Verordnungsentwurf in einer nicht öffentlich zugänglichen Datenbank verwaltet werden. Dies stellt aus unternehmerischer Sicht ein wenig effizientes System dar.

Antrag: Es soll ein für die Unternehmen einfaches und effizientes System verwendet werden, welches eine direkte und kostenfreie Verwaltung dieser Bescheinigungen ermöglicht.

Art. 16

Die CO₂-relevanten Massnahmen im Gebäudebereich sind durchwegs Energieeffizienzmassnahmen bei der Gebäudehülle und/ oder den Haustechnikanlagen sowie Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Über diese Aktivitäten erstatten die Kantone dem Bundesamt für Energie (BFE) bereits jährlich Bericht. Einen weiteren Bericht an das BAFU (ebenefalls im UVEK) mit gleichen oder leicht unterschiedlichen Inhalten halten wir für überflüssig.

Die im Verordnungsentwurf formulierte Forderung nach Zahlen zur jährlichen Entwicklung der CO₂-Emissionen des kantonalen Gebäudeparks ist vermutlich von keinem Kanton erfüllbar. Die wenigen Kantone mit einer kantonalen Gesamtenergiestatistik, wie z.B. der Kanton Basel-Stadt, führen diese Erhebungen höchstens alle zwei Jahre durch.

Antrag: Die Berichterstattung über die technischen Massnahmen im Gebäudebereich erfolgt über die bestehende Berichterstattung an das Bundesamt für Energie BFE.

Art. 43 Zur Teilnahme verpflichtete Unternehmen

Die Kehrichtverwertungsanlagen, welche in erster Priorität einen klaren Entsorgungsauftrag und in zweiter Priorität einen Energieproduktionsauftrag haben, sollen gemäss dem erläuternden Bericht, S. 19 dem CH-EHS unterstellt werden. Genau diese Art der Energieproduktion muss aber gefördert werden, um die Energiestrategie 2050 umzusetzen. Die Kehrichtverwertungsanlagen, welche heute bereits eine sehr hohe Energienutzung aufweisen, könnten nur über ein Zurückweisen des Kehrichts die auferlegten Emissionsminderungen erreichen. Dies würde auch weniger erneuerbare Energie bedeuten. Zudem muss der Kehricht anderweitig entsorgt werden, was zusätzliche Transportemissionen generiert.

Antrag: Um einerseits keine Abweichung zur EU-EHS Regelung zu schaffen und andererseits der Energiestrategie 2050 nicht zuwiderzulaufen, ist auf die Unterstellung der Kehrichtverwertungsanlagen zu verzichten. Die Kehrichtverwertungsanlagen sollen unabhängig von der Anlageleistung und Standortumfeld wählen können, wie sie neben Ihrem heutigen Beitrag noch zusätzliche Massnahmen zur CO₂-Reduktion leisten können. Dabei muss den Kehrichtverwertungsanlagen gestattet werden, die im Durchschnitt der letzten fünf Jahre verbrannte Kehrichtmenge (+/-10%) auch zukünftig (bis mind. 2020) zu verarbeiten, ohne dass dadurch eine Benachteiligung entsteht. Dies ermöglicht es den Kehrichtverwertungsanlagen, beide Aufträge (Entsorgung/Energieproduktion) wahrzunehmen.

Die Standortdefinition gemäss erläuterndem Bericht (S. 19) und gemäss Art. 84 wird dazu führen, dass WKK-Anlagen mit einer Leistung von weniger als 100 MW und Energienutzungsgrad von mehr als 80 Prozent an einem eigenen Standort besser fahren, als die gleiche Anlage an einem gemeinsamen aber energetisch optimierten Standort. Dies benachteiligt energetisch und wirtschaftlich optimierte Lösungen.

Antrag: Bei der Einstufung der WKK-Anlagen mit einer Leistung weniger als 100 MW und einem Energienutzungsgrad von mehr als 80 Prozent sollte ausschliesslich die Anlageleistung und nicht der Standort bzw. das Anlageumfeld zu Grunde gelegt werden.

Art. 49 Kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten

Gemäss erläuterndem Bericht (S. 21, Kap. "Anwendung der Benchmarks") wird festgehalten, dass es für die Stromproduktion keine (kostenlose) Emissionsrechte gibt. Für die Kehrichtverwertungsanlagen, welche sowieso anfallenden Kehricht verwerten, kann dies zur

vermehrten Wärmeproduktion und entsprechenden Reduktion der Stromproduktion führen, was der Energiestrategie 2050 nicht entspricht.

Antrag: Für die Kehrichtverwertungsanlagen sollte eine Ausnahme gemacht werden und ihnen Emissionsrechte für die Stromproduktion aus Kehricht kostenlos zugeteilt werden.

Ausserdem wird im erläuternden Bericht der sogenannte „Carbon Leakage“-Faktor beschrieben. Carbon Leakage ist das Risiko von Produktionsverlagerungen, bedingt durch CO₂-Kosten. Nach unserer Lesart wird dieser Faktor einmalig festgelegt und gilt dann künftig. Dies entspricht aber nicht der Realität, denn zum einen wird es in den Jahren 2013 – 2020 zu Veränderungen bei den Wärmeabnehmern kommen und zum anderen wird es auch Anpassungen bei den Produkten geben.

Antrag: Um nicht unnötig die Konkurrenzfähigkeit von produzierenden Unternehmen zu gefährden, muss der Carbon Leakage-Faktor mindestens jährlich und flexibel auf Antrag des Energieunternehmens angepasst werden können, statt einmal und für immer festgelegt werden.

Art. 57 Aufgaben der Kantone

Unternehmen, welche die Eintrittsschwelle für den obligatorischen Einbezug in das CH-EHS überschreiten oder wesentliche Kapazitätsänderungen vornehmen, müssen dies dem Bund melden (s. Art. 43 und 56). Die Überprüfung der eingereichten Daten hat durch die Kantone zu erfolgen. Diese Mitwirkungspflicht orientiert sich an der bereits bestehenden Mitwirkungspflicht im Rahmen der PRTR-Verordnung. Die Kantone sollten für den Zusatzaufwand jedoch angemessen entschädigt werden.

Antrag: Einen neuen Abs. 4 einfügen: "Die Vollzugsbehörden erhalten eine Entschädigung für ihren Aufwand."

Art. 84 Fossil-thermische Kraftwerke

Grosskraftwerke sind bezüglich Luftreinhaltung kritische Emittenten - insbesondere von Stickoxiden. Aus unserer Sicht ist daher die Betrachtung der Gesamtproblematik (NO_x und CO₂, bzw. andere Luftschadstoffe oder Treibhausgase) notwendig. Es wäre einseitig und kurzsichtig, wenn die Umweltauswirkungen solcher Anlagen auf Bundesebene nicht umfassend betrachtet und die negativen Konsequenzen ausgeblendet werden. Die Beschränkung einer Kompensation nur auf die CO₂-Emissionen (s. Art. 87 Kompensationsvertrag) würde für die Luftreinhaltepolitik einen herben Rückschlag bedeuten.

Antrag: Die Schadstoffemissionen derartiger Anlagen müssen so verschärft werden, dass die bisher erzielte Wirkung von Luftreinhaltemassnahmen erhalten bleibt.

Art. 85 Gesamtwirkungsgrad

Die Sonderbehandlung eines Standorts kann aus ökologischer wie auch aus ordnungspolitischer Sicht nicht unterstützt werden. Der Wirkungsgrad hat sich einzig nach dem heutigen Stand der Technik zu richten. Dazu muss der nicht erneuerbare Brennstoff optimal für die Produktion von Elektrizität und Wärme genutzt werden. Die Standorte solcher Kraftwerke sind so zu wählen, dass die Abnahme der produzierten Wärme garantiert ist. Ausnahmen sollen keine möglich sein.

Antrag: Abs. 2 streichen.

Art. 106 bis 115 Globale Finanzhilfen an die energetische Sanierung von Gebäuden

Der Verordnungsentwurf übernimmt die bestehende Vereinbarung zwischen dem BAFU und der Energiedirektorenkonferenz EnDK. Diese Vereinbarung zeigt jedoch heute bereits Schwächen, welche bei den Neuverhandlungen nach fünf Jahren wenn möglich behoben werden sollen. Auch wäre es denkbar, dass bei einer Erhöhung der CO₂-Abgabe eine zusätzliche Vereinbarung mit anderen Inhalten (z. B. Energieberatung, Coaching etc.) mit den Kantonen abgeschlossen werden sollte. Eine solche Vereinbarung wäre mit der vorliegenden Verordnung nicht möglich.

Folgende Formulierungen schränken dabei besonders ein:

Art. 108 Programmvereinbarung

Die Dauer einer Projektvereinbarung hängt stark von der Art des Programms ab. Das laufende Gebäudeprogramm der Kantone hätte mit einer fixen Vereinbarungsdauer von fünf Jahren nicht durchgeführt werden können. Heute, nach einer Laufzeit von 2 Jahren, können nur noch Beiträge zugesagt werden, weil man sich auf die festgelegte Dauer der Vereinbarung von 10 Jahren verlässt.

Antrag: Abs. 3 dahingehend ändern, dass die Dauer der Vereinbarung sich nach der Art des Programms richtet (und nicht fix auf fünf Jahre festgeschrieben wird).

Art. 111 Vollzugskosten

Der Vollzugaufwand richtet sich nach der Komplexität eines Programms und sollte individuell in der Vereinbarung festgelegt werden können. Im Gegenzug sichert sich das BAFU in Abs. 2 maximal CHF 1 Mio. für die Programmkommunikation. Es bleibt unklar, ob sich der Betrag auf jedes einzelne Programm bezieht.

Antrag: Der Vollzugaufwand und die Kosten für die Programmkommunikation richten sich nach der Komplexität und dem Inhalt des Programms und werden in der Vereinbarung festgelegt.

Art. 115 Zusammenarbeit

In Art. 108 ist bereits festgehalten, dass zwischen dem BAFU und dem Kanton bzw. den Kantonen eine Programmvereinbarung abgeschlossen wird. Darin wird die Zusammenarbeit geregelt. Die in Art. 115 geforderte enge Zusammenarbeit erübrigt sich daher.

Antrag: Art. 115 streichen.

Art. 131 Förderung der Bildung

Wir verweisen auf unsere Stellungnahme zu Art. 16: Im Gebäudebereich sind „Bildung und der Information“ bereits geregelt und beim Bundesamt für Energie BFE gut ausgebaut. Im erläuternden Bericht wird zwar eine Doppelförderung BAFU / BFE ausgeschlossen, doch sollte unserer Meinung nach die Federführung im Gebäudebereich weiterhin beim BFE liegen.

Antrag: Einen neuen Abs. 3 einfügen: "Die Koordination für Bildung und Information im Gebäudebereich liegt beim Bundesamt für Energie BFE."

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Änderungsanträge.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin