

Neue Zürcher Zeitung, 08.12.2001, S. 25

Wirtschaft

Handlungsbedarf zum CO₂-Gesetz / Vorteilhafte Umsetzung der Kyoto-Mechanismen

Von Anne **Arquit** Niederberger *

Anfang November konnte in Marrakesch die Konkretisierung des Kyoto-Protokolls abgeschlossen werden. Der erzielte Kompromiss erfordert von der Schweiz weitere Konkretisierungen zur Umsetzung des im Jahr 2000 in Kraft getretenen CO₂-Gesetzes. Schweizer Firmen sollten möglichst bald Klarheit bekommen, wie sie von den flexiblen Kyoto-Mechanismen profitieren können, um ihre Klimaschutzkosten zu reduzieren. Die Autorin des Beitrags macht verschiedene Vorschläge, was zu tun wäre. (Red.)

Die Ausführungsregeln des Kyoto-Protokolls, das die Industriestaaten zu einer Reduktion der Treibhausgas-Emissionen um durchschnittlich 5,2% verpflichtet, stehen nach vierjährigen Verhandlungen endlich fest. Die sogenannten Marrakech Accords regeln die wichtigsten Umsetzungsfragen, darunter das "Compliance"-System, die Anrechnung von Kohlenstoff-Senken und die Anwendung der Kyoto-Mechanismen. Damit wurden die Unsicherheiten für Firmen, welche Klimaschutz-Strategien umsetzen und die Kyoto-Mechanismen anwenden wollen, erheblich reduziert.

Hausaufgaben für die Schweiz

Die Schweizer Politik hat die Chancen der Kyoto-Mechanismen - internationaler Handel mit Emissionszertifikaten, Joint Implementation (JI; gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten in Industriestaaten), und Clean Development Mechanism (CDM; Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern) - erkannt. Das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen, das seit Mai 2000 in Kraft ist, sieht die Anrechnung von Gutschriften und Zertifikaten für Reduktionen im Ausland vor. Gemäss einer Richtlinie, die im vergangenen Juli in Kraft gesetzt wurde, können Firmen, die Reduktionsverpflichtungen mit dem Bund eingehen, von den drei Instrumenten Gebrauch machen. Doch obschon die Marrakech Accords auf internationaler Ebene einen bedeutenden Beitrag zur Operationalisierung der Kyoto-Mechanismen geleistet haben, steht für die Schweiz noch viel Arbeit an. Die Richtlinie zum CO₂-Gesetz befasst sich nur mit Firmen in den Sektoren Industrie, Dienstleistungen und Gewerbe, die eine Reduktionsverpflichtung eingehen, um sich von einer Abgabe zu befreien. Emittenten aus anderen Sektoren (vor allem privater Verkehr) oder Firmen, die der Abgabe unterstellt sind, sollten jedoch auch die Chance haben, von den Kyoto-Mechanismen Gebrauch zu machen. Beim Privatverkehr wäre eine Verpflichtung mit den Treibstofflieferanten (Erdölfirmen) eine mögliche Lösung, wenn die Zielvereinbarung kreativ gestaltet würde. Abgabepflichtige Firmen könnten von den Kyoto-Mechanismen profitieren, wenn sie im Ausland Gutschriften oder Zertifikate zu einem tieferen Marktpreis erwerben und diese gegen eine entsprechende Rückerstattung der Abgabe eintauschen könnten. Das würde wegen des ohnehin einzuführenden Rückverteilungsmechanismus fast keinen zusätzlichen Aufwand verursachen und einen Anreiz schaffen, Investitionen in den Klimaschutz zu tätigen.

Den Spielraum intelligent ausnützen

Eine quantitative Limite für den Beitrag der Kyoto-Mechanismen zum gesamten Reduktions-Effort der Schweiz kann als Leitgedanke Sinn machen. Doch auf eine strikte, unilaterale Anwendung sollte nicht zuletzt aus Umweltschutzgründen verzichtet werden. Vor allem beim Privatverkehr sind die Grenzkosten des Klimaschutzes in der Schweiz hoch und die kurzfristigen Reduktionspotenziale klein. Gemäss dem Protokoll sollten inländische Aktionen ein bedeutsames Element des Efforts bilden. Mit dem Alpenschutz-Artikel, der Neat, der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, dem Programm Energie Schweiz und den Bemühungen, einer internationalen Abgabe auf Kerosin zum Durchbruch zu verhelfen, hat die Schweiz im Verkehrsbereich bereits relativ viel unternommen. Von einer CO₂-Abgabe allein kann weder die angestrebte 8%ige Reduktion des Treibstoffverbrauchs noch ein Innovationsschub erwartet werden, weil die Abgabenhöhe die Preise in den Nachbarländern berücksichtigen muss, weil es rund zehn Jahre braucht, bis die Preissignale den Fahrzeugpark signifikant verändern und weil die Schweiz einen kleinen Markt darstellt und keine Autos produziert. Zumindest in der ersten Verpflichtungsperiode (2008 bis 2012) würde das Klimasystem deshalb stärker profitieren, wenn die Emissionen im Verkehrsbereich durch glaubwürdige Klimaschutzprojekte im Ausland ausgeglichen würden, weil mit dem gleichen Geld dort viel grössere Reduktionen realisiert werden können.

Lancierung eines Handelssystems

Die Arbeiten zur Umsetzung eines Marktes für Treibhausgasemissions- Rechte in der Schweiz, der zur Einhaltung der Verpflichtungen der Privatwirtschaft unter dem CO₂-Gesetz und zur Festlegung glaubwürdiger und effizienter Standards und Prozeduren für den internationalen Emissionshandel führen soll, sind in der Schweiz noch nicht weit gediehen. Mit der Veröffentlichung des neuen Vorschlags eines Richtlinienentwurfs für den EU-internen Emissionshandel vom 23. Oktober ist für die Schweiz Handlungsbedarf entstanden. Könnte sich die Schweiz ab 2005 am EU-Markt beteiligen? Falls ja, unter welchen Bedingungen? Ein solcher regionaler Handel würde praktische Erfahrungen für den Handel im Rahmen des Kyoto-Protokolls ab 2008 liefern und könnte zur Erfüllung der Reduktionsverpflichtungen der Unternehmen beitragen.

Senken (Kohlenstoffspeicher wie Wald oder landwirtschaftliche Flächen) sind Bestandteil der aggregierten nationalen Emissionsinventare und werden bei der Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen auf internationaler Ebene eingerechnet. Mit den jüngsten Beschlüssen über die Modalitäten der Anrechnung wird das Kyoto-Ziel für die Schweiz wahrscheinlich etwas leichter zu erreichen sein. Offizielle Schätzungen dazu liegen noch nicht vor, das Buwal ist jedoch daran, das Potenzial zu berechnen. Wenn die Wirtschaft das CO₂-Gesetz trotzdem wie versprochen vollumfänglich umsetzt, stellt sich eine weitere, heikle Frage: Wem gehören die zugelassenen CO₂-Reduktions-Mengen aus den Wäldern (den Waldbesitzern oder dem Bund?), und wie werden die entsprechenden Emissionsrechte gehandhabt? Der Bundesrat wird sich überlegen müssen, welche Implikationen der internationale Kompromiss bezüglich der Senken für die Schweiz hat.

Das Kyoto-Protokoll verpflichtet Staaten und sieht verschiedene Sanktionen für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen vor. Die Schweiz hat bis zum Ende der ersten Verpflichtungsperiode im Jahre 2012 Zeit, eine Strategie umzusetzen, um die Einhaltung der Bestimmungen sicherzustellen (z. B. Mittel für den Kauf der fehlenden Emissionsrechte rechtzeitig bewilligen, Versicherungen abschliessen, eine angemessene Menge von Emissionsrechten als freiwillige Reserve zwischen 2008 und

2012 einkaufen). Das CO₂-Gesetz ist nämlich keine Garantie zur Einhaltung der nationalen Verpflichtungen, weil die Emissionsbegrenzungen in den Vereinbarungen mit der Wirtschaft gemäss Richtlinie nicht absolut sind, sondern von der Konjunktur (Produktion) abhängen. Zudem ist bei der Einführung einer Abgabe die resultierende Reduktion nicht im Voraus bestimmbar.

Damit Schweizer Firmen CO₂-Zertifikate und Gutschriften verkaufen können, muss die Schweiz die Zulassungsbedingungen erfüllen. Sie muss u."a. das Kyoto-Protokoll ratifizieren (ein Schritt, den Bundespräsident Leuenberger für 2002 in Aussicht gestellt hat), ein international konformes elektronisches Registratursystem für Kyoto-Transaktionen aufstellen, nationale Prozeduren für die Genehmigung von JI- und CDM- Projekten festlegen und die der Schweiz zugeteilte Emissionsmenge sowie die erforderliche "Compliance"-Reserve festlegen.

Aufbau von nationalen Kapazitäten

Die Unterstützung für den Aufbau von CO₂-Reduktions-Kapazitäten in Entwicklungsländern und Oststaaten ist ein wichtiger Bestandteil der Marrakech Accords und eine Voraussetzung für die effiziente Umsetzung der Kyoto-Mechanismen. Mit der Lancierung des National Strategy Studies Program der Weltbank war die Schweiz 1997 das erste Land, das die nötigen Kapazitäten (Fachwissen, nationale Strategien und Aktionspläne, nationale Institutionen für JI und CDM, Identifikation von Klimaschutzprojekten) gezielt gefördert hat. Von der Zusammenarbeit haben auch Schweizer Berater profitiert. Nun muss eine kohärente, ämterübergreifende Strategie entwickelt werden, die mögliche Synergien mit bestehenden Programmen und Institutionen voll ausnützt. Für die Unterstützung von CDM sind neue Mittel erforderlich.

Schweizer Firmen stehen wegen der neuen Klimapolitik vor komplexen Herausforderungen. Mit welcher Kombination von betriebsinternen Emissionsreduktionen und von Investitionen in ausländische Reduktionen (Anwendung der Kyoto-Mechanismen) - und zwar für unterschiedliche Zeithorizonte - ist der Klimaschutz am effizientesten? Soll die Firma eine langjährige Reduktionsverpflichtung eingehen, obwohl die mit Emissionsszenarien verbundenen Unsicherheiten gross sind? Ergeben sich aus der Klimapolitik auch neue Geschäftschancen? Jetzt muss jedes Unternehmen die Antworten auf diese Fragen sorgfältig klären, und zwar dringend, denn die Zahl der Optionen nimmt mit der Zeit ab.

*"Die Autorin ist Inhaberin der Beratungsfirma Policy Solutions in Stettlen. Sie war 1991 bis 1994 als Vertreterin des Buwal Mitglied der Schweizer Delegation bei den Uno-Klimaverhandlungen und 1997 bis 1999 Leiterin des Swiss-AIJ-Pilotprogramms sowie Experte für Kyoto- Mechanismen beim Seco.