

Memorandum

Betreff: Anrechnung von Klimarappen-Projekten nach Art. 90 der CO₂-Verordnung sowie Zulässigkeit von Bescheinigungen für die geogenen CO₂-Reduktionen der Zementindustrie

an: Eidg. Finanzkontrolle

Datum: 18. Dezember 2015

Inhaltsverzeichnis

I.	Fragestellung	3
II.	Anrechenbarkeit der Klimarappen-Projekte	3
	A. Ausgangslage	3
	B. Rechtlicher Rahmen	5
	1. Zweck des CO ₂ -Gesetzes	5
	2. Kompensationspflicht bei Treibstoffen	6
	3. Erfüllung der Kompensationspflicht	6
	3.1. Heute geltende Regelung	6
	3.2. Verordnungsänderung von 2014	7
	4. Übergangsbestimmungen zur CO ₂ -Verordnung von 2012	8
	C. Materielle Anforderungen nach Art. 5 und 5a CO ₂ -Verordnung	8
	1. Grundsatz	8
	2. Kein Ausschluss nach Anhang 3	9
	3. Zusätzlichkeit und Unwirtschaftlichkeit	9
	4. Stand der Technik	10
	5. Nachweis und Quantifizierung	10
	6. Wirkungsaufteilung/Verbot der Doppelzählung	10
	7. Ausgeschlossene Unternehmen	11

8. Projektbeginn	11
D. Anforderungen an Programme	11
E. Formelle Anforderungen	12
1. Gesetzlicher Rahmen	12
2. Prüfungsverfahren für Bescheinigungen	12
3. Prüfungsverfahren für selbst durchgeführte Projekte	13
4. Fehlende Kreditierungsperiode	14
4.1. Wirkung der Kreditierungsperiode im Verfahren für Bescheinigungen	14
4.2. Folgen des Fehlens einer Kreditierungsperiode bei selbst durchgeführten Projekten und Programmen	15
4.3. Fakultativer Eignungsentscheid und Kreditierungsperiode bei selbst durchgeführten Projekten?	17
5. Anrechenbarkeit in der Folgeperiode bei investiven Projekten	19
III. Bescheinigungen für geogene CO ₂ -Reduktionen der Zementindustrie	20
A. Ausgangslage	20
B. Gesetzliche Regelung	22
C. Übergangsrechtliche Regelung	23
D. Übererfüllungen der Zielvereinbarung 2003 der cemsuisse	24
1. Analoge Anwendung von Art. 140 CO ₂ -Verordnung	24
2. Eventualbetrachtung: Vertrauensschutz	25
3. Umfang der Bescheinigungen	27
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	29
A. Anrechenbarkeit der Klimarappen-Projekte auf die Erfüllung der Kompensationspflicht	29
B. Bescheinigungen für die geogenen CO ₂ -Reduktionen	30
Anhang	31
Literaturverzeichnis	31
Gesetzesmaterialien	31
Von der Auftraggeberin erhaltene Unterlagen (Auszug)	32
Weitere Unterlagen	34

I. Fragestellung

1 Im Auftrag der Eidgenössische Finanzkontrolle sind im Hinblick auf die von ihr durchgeführte Prüfung der Wirksamkeit von Instrumenten der CO₂-Gesetzgebung folgende Fragen abzuklären:

1. Unter welchen Voraussetzungen sind die Klimarappen-Projekte unter Art. 90 der CO₂-Verordnung als selbst durchgeführte Projekte auf die Erfüllung der Kompensationspflicht anrechenbar?
2. Unter welchen Umständen ist die Ausstellung von Bescheinigungen an die Zementindustrie für die geogenen CO₂-Reduktionen der Periode 2008-2012 zulässig?

2 Zur Erläuterung des Sachverhalts sowie zur Auftragsklärung hat am 21. Oktober 2015 eine Besprechung mit Herrn Martin Köhli und Herrn Thomas Christen sowie dem Unterzeichnenden stattgefunden. Dabei wurden dem Unterzeichnenden verschiedene Dokumente als Grundlage für die Rechtsbeurteilung übergeben.

II. Anrechenbarkeit der Klimarappen-Projekte

A. Ausgangslage

3 Im Geltungszeitraum der CO₂-Gesetzgebung von 1999¹ verpflichtete sich die Stiftung Klimarappen (SKR) gegenüber dem Bund vertraglich zu einer Kompensation von CO₂-Emissionen in der Zielperiode 2008 bis 2012. Zu diesem Zweck wurden drei Verträge abgeschlossen². In der Vereinbarung vom 30. August 2005 verpflichtet sich die Stiftung im Durchschnitt über die Zielperiode 2008 bis 2012 zu Emissionsverminderungen von 1,8 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr. Diese Vereinbarung wurde

¹ Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 8. Oktober 1999 (CO₂-Gesetz 1999; AS 2000 979, 2007 1411 Anhang Ziff. 10, 2009 5043 Art. 10, 2010 951, 2011 13, 2012 351).

² Die Verträge sind auf <http://www.klimarappen.ch/de/Grundlagen-Dokumente.10.html> (Stand 12.11.2015) publiziert. Vgl. dazu: Burkhardt, S. 73 f.

am 17. Februar 2009 durch einen Zusatzvertrag ergänzt, in welchem sich die SKR zu einer zusätzlichen Reduktionsleistung von 0,6 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr bereit erklärte. Am 17. Januar 2012 wurde in einem zweiten Zusatzvertrag mit der SKR die Erbringung von zusätzlichen 1 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr vereinbart. Damit hat sich die SKR verpflichtet, im Zeitraum 2008 bis 2012 einen Beitrag von 3 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr im Ausland und 0,4 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr im Inland an die Kyoto-Zielerreichung beizutragen. Die Treibhausgasreduktionen mittels in- und ausländischer Klimaschutzmassnahmen wurden aus einem von der Erdölwirtschaft freiwillig erhobenen Zuschlag auf dem Import von Benzin und Diesel finanziert.

- 4 In der Annahme, dass die SKR mit den damals bereits eingeleiteten Massnahmen die vereinbarten Ziele in den Jahren 2008 bis 2012 um insgesamt 1.7 Mio. Tonnen CO₂ übertreffen werde und das Stiftungsvermögen nach Erfüllung der aus den Verträgen resultierenden Pflichten voraussichtlich ca. 40 Mio. Franken betragen werde, schlossen der Bund und die SKR am 8. Oktober 2013 einen Vertrag betreffend die Modalitäten zur Beendigung der Vertragsverhältnisse zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der SKR und betreffend die Verwendung der überschüssigen Vermögenswerte der Stiftung³.
- 5 Der Rahmenvertrag 2013 sieht vor, dass die SKR die ihr nach Erfüllung der Verträge verbleibenden Schweizer Emissionsrechte der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode (CHU1) an die Stiftung Klimaschutz und CO₂-Kompensation (KliK) verkauft und alle CER⁴ und ERU⁵ aus dem Stiftungsvermögen der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgibt. Weiter verpflichtete sich die SKR, das verbleibende Stiftungsvermögen unter Einschluss des Erlöses aus dem Verkauf von CHU1 für Massnahmen zur Emissionsverminderung im Ausland einzusetzen. Gestützt hierauf hatte

³ <http://www.klimarappen.ch/de/Grundlagen-Dokumente.10.html> (Stand 12.11.2015); vgl. auch Stiftung Klimarappen, Abschlussbericht.

⁴ Die Bezeichnung CER (Certified Emission Reductions) wird für Zertifikate verwendet, die aus Projekten für eine umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) gemäss Art. 12 des Kyoto-Protokolls stammen.

⁵ Die Bezeichnung ERU (Emission Reduction Units) wird für Emissionszertifikate verwendet, die aus der Realisierung von Joint-Implementation-Projekten (JI) zwischen zwei Industriestaaten gemäss Art. 6 des Kyoto-Protokolls stammen.

die SKR gemäss ihrem Abschlussbericht die für die Erfüllung der Verträge nicht benötigten 692'038 CHU1 an die Stiftung KliK zu verkaufen⁶.

- ⁶ Die ehemaligen SKR-Projekte, die im Rahmen des Vertrags zwischen dem UVEK und der SKR als geeignet beurteilt worden sind, werden seit dem Jahr 2013 unter dem neuem Recht als sogenannte „selbst durchgeführte Projekte“ (sdP) von Kompensationspflichtigen respektive von der Kompensationsgemeinschaft Stiftung KliK weitergeführt⁷.
- ⁷ Die Stiftung KliK legte diese Projekte dem BAFU zur Prüfung auf Anrechenbarkeit im Sinne der CO₂-Verordnung vor. Die SKR reichte der Geschäftsstelle Kompensation Mitte Januar 2013 Projektbeschreibungen und Validierungsberichte zu 135 Projekten ein. Das BAFU, Abteilung Klima, nahm eine Beurteilung vor und beantragte am 20. Februar 2013 der strategischen Leitung, 99 dieser Projekte anzunehmen, 13 Projekte abzulehnen und über die Anrechenbarkeit von 23 Projekten zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden⁸. Am 15. Mai 2013 wurden für die vorgenannten 99 Projekte Bestätigungen an die Projekteigner versandt⁹.

B. Rechtlicher Rahmen

1. Zweck des CO₂-Gesetzes

- ⁸ Das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO₂-Gesetz)¹⁰ bezweckt gemäss seinem Art. 1, die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, zu vermindern mit dem Ziel,

⁶ SKR, Abschlussbericht, S. 22.

⁷ Geschäftsstelle Kompensation, Informationsblatt vom 18. Februar 2015 betreffend Projekte zur Emissionsverminderung im Inland, Verifizierung ehemaliger SKR-Projekte (selbst durchgeführte Projekte) für Monitoringperiode 2014, Ziff. 1.

⁸ Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Klima, Anträge vom 20. Februar 2013 betreffend Kompensationspflicht Treibstoffimporteure: Anrechnung SKR-Projekte post-2012.

⁹ Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, Revisionsnotiz generell/intern, Referenz-Nr. 005_010-01, S. 5/12.

¹⁰ SR 641.71.

einen Beitrag daran zu leisten, dass der globale Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius beschränkt werden kann.

2. Kompensationspflicht bei Treibstoffen

9 Wer nach dem Mineralölsteuergesetz¹¹ Treibstoffe in den steuerrechtlich freien Verkehr überführt, muss gemäss Art. 26 Abs. 1 CO₂-Gesetz einen Teil der CO₂-Emissionen, die bei der energetischen Nutzung der Treibstoffe entstehen, kompensieren. Die Kompensationspflichtigen können sich zu Kompensationsgemeinschaften zusammenschliessen¹². Eine Kompensationsgemeinschaft hat die Rechte und Pflichten einer einzelnen kompensationspflichtigen Person¹³. Wer seine Kompensationspflicht nicht erfüllt, muss dem Bund pro nicht kompensierter Tonne CO₂ einen Betrag von 160 Franken entrichten. Ausserdem sind die fehlenden Emissionsminderungszertifikate dem Bund im Folgejahr abzugeben. Die Verwaltungssanktion wird dabei nicht zurückerstattet¹⁴.

3. Erfüllung der Kompensationspflicht

3.1. Heute geltende Regelung

10 Gemäss Art. 90 Abs. 1 CO₂-Verordnung kann die Kompensationspflicht mit folgenden Massnahmen erfüllt werden:

- a. von der kompensationspflichtigen Person selbst durchgeführte Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, sofern diese den Anforderungen nach den Art. 5 und 5a CO₂-Verordnung sinngemäss entsprechen;
- b. die Abgabe von Bescheinigungen für Emissionsverminderungen im Inland.

¹¹ Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG; SR 641.61).

¹² Art. 27 CO₂-Gesetz.

¹³ Art. 88 Abs. 2 CO₂-Verordnung.

¹⁴ Art. 28 CO₂-Gesetz; Botschaft Klimapolitik nach 2012, S. 7495.

- 11 Die Zulassung von selbst durchgeführten Projekten neben den Bescheinigungen für Emissionsverminderungen im Inland soll es den Importeuren fossiler Treibstoffe angesichts des Umfangs der sie treffenden Kompensationspflichten ermöglichen, für die Abwicklung von Kompensationsprojekten eigene Strukturen aufzubauen¹⁵.

3.2. Verordnungsänderung von 2014

- 12 Eine relativ umfangreiche Änderung der CO₂-Verordnung vom 8. Oktober 2014 ist (mit Ausnahme einer hier nicht relevanten Bestimmung) am 1. Dezember 2014 in Kraft getreten¹⁶.
- 13 In der ursprünglichen Fassung der Verordnung gemäss Beschluss des Bundesrates vom 30. November 2012¹⁷ fehlte in Art. 90 Abs. 1 CO₂-Verordnung der Verweis auf die Programme und dementsprechend der Verweis auf den damals noch nicht existierenden Art. 5a der CO₂-Verordnung. Die Förderung von Projekten aus Mitteln des Zuschlags nach Art. 15b des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG) führte ursprünglich nur dann zur Nichtberücksichtigung der Emissionsverminderungen, wenn diese *ausschliesslich* auf die Ausrichtung von Finanzhilfen oder von Mitteln aus dem Zuschlag nach Art. 15b EnG zurückzuführen waren. In der Fassung der CO₂-Verordnung von 2012 nicht enthalten war der heutige Art. 90 Abs. 2 Satz 2, der präzisiert, dass die Förderung von Projekten und Programmen mit öffentlichen Mitteln dann nicht zum Ausschluss der Anrechnung führt, wenn Doppelzählungen der Emissionsverminderungen verhindert werden¹⁸.
- 14 Sodann wurde in Art. 5 Abs. 1 Bst. b. Ziff. 3 die Anforderung der Zusätzlichkeit explizit verankert. Dieser Grundsatz galt aber schon bisher und wurde einerseits direkt aus dem Gesetz und insbesondere aus Art. 5 Abs. 1 Bst. c der CO₂-Verordnung abgeleitet. Die letztgenannte Bestimmung verlangt unter anderem, dass die Emissionsverminderungen nachweisbar und quantifizierbar sein müssen (unveränderte

¹⁵ Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung von 2012, S. 40.

¹⁶ AS 2014, S. 3293.

¹⁷ AS 2012, S. 7005.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur Änderung der CO₂-Verordnung 2014, S. 24, mit Verweis auf S. 8.

Ziff. 1)¹⁹. Sodann wurden der Anhang 3 sowie Art. 6 geändert, auf welche in Art. 5 verwiesen wird. Weiter wurde Art. 5a mit zusätzlichen Anforderungen für Programme neu in die Verordnung aufgenommen. Geändert hat schliesslich auch Art. 9 über den Monitoringbericht, auf welchen Art. 91 bezüglich der Erfüllung der Kompensationspflicht verweist.

- 15 Die Änderung der CO₂-Verordnung von 2014 enthält eigene Übergangsbestimmungen, die sich jedoch nicht spezifisch auf die Kompensationsmassnahmen nach Art. 90 CO₂-Verordnung beziehen.

4. Übergangsbestimmungen zur CO₂-Verordnung von 2012

- 16 Die Übergangsbestimmungen der CO₂-Verordnung 2012 sehen in Art. 140 unter dem Randtitel „Bescheinigungen für Projekte zur Emissionsverminderung im Inland“ vor, dass für Projekte, die das BAFU vor dem 1. Januar 2013 als geeignete Kompensationsprojekte im Inland beurteilt hat, das neue Recht gilt²⁰. Für Emissionsverminderungen aus solchen Projekten konnten, wenn sie vor dem 1. Januar 2013 erzielt und durch das BAFU bestätigt wurden, auf Gesuch bis zum 31. Dezember 2014 Bescheinigungen nach der neuen CO₂-Verordnung beantragt werden²¹.

C. Materielle Anforderungen nach Art. 5 und 5a CO₂-Verordnung

1. Grundsatz

- 17 Damit von der kompensationspflichtigen Person selbst durchgeführte Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland für die Erfüllung ihrer Kompensationspflicht angerechnet werden können, müssen diese sinngemäss den Anforderungen nach den Art. 5 und 5a CO₂-Verordnung entsprechen²² und die Voraussetzungen gemäss Art. 90 Abs. 2 CO₂-Verordnung erfüllen. Die Anforderungen gemäss Art. 5 Abs. 1 CO₂-Verordnung und im Falle von Programmen zusätzlich jene

¹⁹ Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung von 2012, S. 8.

²⁰ Art. 140 Abs. 1 CO₂-Verordnung.

²¹ Art. 140 Abs. 2 CO₂-Verordnung.

²² Art. 90 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung.

gemäss Art. 5a CO₂-Verordnung müssen jeweils kumulativ erfüllt werden. Es handelt sich um folgende Voraussetzungen:

2. Kein Ausschluss nach Anhang 3

- 18 Ausgeschlossen sind gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung die im Anhang 3 aufgeführten Projekttypen, deren Zusätzlichkeit (Additionalität) zweifelhaft und deren CO₂-Wirkung kaum nachweisbar ist²³.

3. Zusätzlichkeit und Unwirtschaftlichkeit

- 19 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 CO₂-Verordnung müssen die Massnahmen – gemessen an der Referenzentwicklung nach Art. 6 Abs. 2 Bst. d – zu einer zusätzlichen Emissionsverminderung führen. Die Anforderung der Zusätzlichkeit verlangt, dass die Emissionsverminderung zusätzlich zum Business-as-usual sein soll. Dies impliziert eine hypothetische, im Rahmen jedes Projekts oder Programms zu definierende Referenzentwicklung. Die Reduktionsleistung des Projekts beziehungsweise des Programms im Vergleich zu dieser Referenzentwicklung muss nachgewiesen und gemessen werden können²⁴.

- 20 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 CO₂-Verordnung sind nur Emissionsvermindierungen aus Projekten (bzw. Vorhaben von Programmen) anrechenbar, die ohne den Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigungen nicht wirtschaftlich wären. Dieses Kriterium der Unwirtschaftlichkeit wird in der Vollzugsmitteilung als ein Element der Zusätzlichkeit bezeichnet und mit der Anforderung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 CO₂-Verordnung zusammengefasst²⁵. Kann die Zusätzlichkeit anhand der Wirtschaftlichkeitsanalyse nicht nachgewiesen werden, hat der Gesuchsteller die Möglichkeit, für den Nachweis der Zusätzlichkeit ergänzend eine Hemmnisanalyse zu erstellen. Diese hat aufzuzeigen, dass das Projekt oder das Programm bzw. Vorha-

²³ Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung von 2012, S. 8.

²⁴ Erläuternder Bericht zur Änderung der CO₂-Verordnung von 2014, S. 3; Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 5.

²⁵ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 5.4. Andernorts wird das Kriterium der Unwirtschaftlichkeit auch als „Additionalität“ bezeichnet.

ben, obwohl es wirtschaftlich ist, aufgrund von Hemmnissen nicht umgesetzt würde, und wie diese Hemmnisse (nur) dank dem Erlös aus dem Verkauf von Bescheinigungen überwunden werden können²⁶.

- 21 Somit muss der Gesuchsteller den Nachweis dafür erbringen, dass die Emissionsverminderungen ohne die Massnahmen nicht erzielt worden wären. Er hat damit auch zu belegen, dass die Massnahmen bzw. das Ausstellen von Bescheinigungen für die Emissionsverminderungen kausal sind²⁷.

4. Stand der Technik

- 22 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 CO₂-Verordnung müssen das Projekt oder die Vorhaben des Programms mindestens dem Stand der Technik entsprechen.

5. Nachweis und Quantifizierung

- 23 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 CO₂-Verordnung muss die Emissionsverminderung nachweisbar und quantifizierbar sein. Art. 90 Abs. 2 Satz 1 CO₂-Verordnung hält ausdrücklich fest, dass Kompensationsmassnahmen nur im Umfang der nachgewiesenen Emissionsverminderungen angerechnet werden.

6. Wirkungsaufteilung/Verbot der Doppelzählung

- 24 Emissionsverminderungen, die auf nichtrückzahlbare Geldleistungen von Bund, Kantonen oder Gemeinden zur Förderung erneuerbarer Energien, der Energieeffizienz oder des Klimaschutzes zurückzuführen sind, werden dem Gesuchsteller gemäss Art. 90 Abs. 2 CO₂-Verordnung nur bescheinigt, wenn dieser nachweist, dass das zuständige Gemeinwesen die Emissionsverminderungen nicht anderweitig geltend macht. Nicht bescheinigt werden Emissionsverminderungen, die auf die Ausrichtung von Mitteln aus dem Zuschlag nach Art. 15b des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 zurückzuführen sind.

²⁶ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 5.

²⁷ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 5.1.

7. Ausgeschlossene Unternehmen

²⁵ Die Emissionsverminderungen dürfen nicht in einem Unternehmen erzielt worden sein, das am Emissionshandelssystem (EHS) teilnimmt, oder in einem Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung. Bescheinigungen können hingegen für Emissionsverminderungen ausgestellt werden, die in einem Unternehmen mit Emissionsziel nach Art. 67 CO₂-Verordnung erzielt werden, vom Emissionsziel aber nicht erfasst sind²⁸.

8. Projektbeginn

²⁶ Der Beginn der Umsetzung des Projekts oder des Programms darf bei der Einreichung des Gesuchs nach Art. 7 nicht länger als drei Monate zurückliegen. Als Beginn der Umsetzung gilt der Zeitpunkt, zu dem sich der Gesuchsteller gegenüber Dritten finanziell massgeblich verpflichtet oder bei sich projekt- oder programmbezogene organisatorische Massnahmen ergreift. Bezüglich dieser Anforderung sei schon hier darauf hingewiesen, dass sie auf selbst durchgeführte Projekte nicht zur Anwendung kommt, da bei diesen auf die initiale Prüfung verzichtet wird²⁹.

D. Anforderungen an Programme

²⁷ Vorhaben können zu einem Programm zusammengefasst werden, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Sie verfolgen nebst der Emissionsverminderung einen gemeinsamen Zweck.
- Sie setzen eine der in der Programmbeschreibung festgelegten Technologien ein.
- Sie entsprechen den Aufnahmekriterien der Programmbeschreibung, die gewährleisten, dass die Vorhaben die Anforderungen nach Art. 5 CO₂-Verordnung erfüllen.
- Mit ihrer Umsetzung wurde noch nicht begonnen.

²⁸ Art. 5 CO₂-Verordnung.

²⁹ Vgl. nachfolgend Rz. 32 ff.

28 In bestehende Programme können Vorhaben aufgenommen werden, wenn sie die vorgenannten Voraussetzungen erfüllen und bereits vor der Aufnahme nachweislich beim Programm angemeldet waren.

E. Formelle Anforderungen

1. Gesetzlicher Rahmen

29 Das CO₂-Gesetz regelt in Art. 26 ff. die Kompensationspflicht als solche, bestimmt den Rahmen für ihren Umfang, legt den maximal zulässigen Kompensationsaufschlag auf Treibstoffen fest, bestimmt die Träger der Kompensationspflicht und regelt die Folgen ungenügender Erfüllung der Kompensationspflicht. Im Übrigen obliegt es dem Bundesrat, die materiellen Anforderungen an Kompensationsmassnahmen sowie auch das Verfahren festzulegen. Gemäss Art. 39 Abs. 1 CO₂-Gesetz ist der Bundesrat beauftragt, das Gesetz zu vollziehen und die Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

2. Prüfungsverfahren für Bescheinigungen

30 Wie sich insbesondere aus Art. 91 Abs. 3 CO₂-Verordnung durch den Verweis auf Art. 9 CO₂-Verordnung ergibt, ist die Regelung des Verfahrens zur Anrechnung von selbst durchgeführten Projekten angelehnt an das ausführlich geregelte Verfahren für das Ausstellen von Bescheinigungen. Deshalb wird das Verfahren für Bescheinigungen nachfolgend kurz dargelegt.

31 Für die Ausstellung von Bescheinigungen muss ein Projekt zunächst validiert werden. Das Gesuch um Ausstellung von Bescheinigungen ist alsdann samt Projektbeschreibung und Validierungsbericht dem BAFU spätestens drei Monate nach Umsetzungsbeginn einzureichen, worauf das BAFU über die Eignung des Projekts oder des Programms entscheidet (Art. 5 Abs. 1 Bst. d sowie Art. 6-8 CO₂-Verordnung). Dieser Entscheid bezieht sich nur auf die grundsätzliche Eignung des Projekts oder des Programms, nicht aber auf die Menge an anrechenbaren Emissionsvermindierungen. Letztere können erst nach der Umsetzung des Projekts oder einzelner Vor-

haben eines Programms basierend auf dem Verifizierungsbericht bestimmt werden³⁰.

3. Prüfungsverfahren für selbst durchgeführte Projekte

³² Demgegenüber sind bei selbst durchgeführten Projekten weder Validierungen noch initiale Eignungsprüfungen erforderlich. Dies ergibt sich daraus, dass für die selbst durchgeführten Projekte Art. 90 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung nur auf die Art. 5 und 5a CO₂-Verordnung sowie Art. 91 Abs. 3 CO₂-Verordnung auf Art. 9 CO₂-Verordnung verweist. Entsprechende Verweise auf die Art. 6-8 CO₂-Verordnung, welche die initiale Einreichung der Gesuche und deren Validierung und Prüfung regeln, fehlen hingegen. Die Prüfung der Anrechenbarkeit erfolgt bei selbst durchgeführten Projekten somit jährlich³¹. Art. 91 Abs. 3 CO₂-Verordnung verlangt einen Monitoringbericht, der den Anforderungen von Art. 9 CO₂-Verordnung entspricht. Dementsprechend sind im Monitoringbericht die Emissionsverminderungen nachzuweisen. Ein Monitoringbericht pro Projekt und Programm und der dazugehörige Verifizierungsbericht sind dem BAFU einzureichen. Dabei ist Art. 9 CO₂-Verordnung sinngemäss anzuwenden, auch wenn dies in Art. 91 nicht ausdrücklich erwähnt wird. Die im Rahmen der Verifizierung sicherzustellende Erfüllung der materiellen Anforderungen (insbesondere Art. 5 CO₂-Verordnung) setzt voraus, dass der Monitoringbericht alle Informationen enthält, die für den Nachweis der Emissionsverminderungen erforderlich sind. Somit sind sämtlich Angaben erforderlich, welche Art. 6 Abs. 2 CO₂-Verordnung als Inhalt der Projekt- (bzw. Programm-)beschreibung festlegt. Dementsprechend hält die Vollzugsmitteilung fest, die Prüfung orientiere sich am Vorgehen für die Validierung bei Bescheinigungen³². Dies gilt jedenfalls für den ersten Verifizierungsbericht eines Projekts oder eines Vorhabens aus einem Programm³³. Die späteren Monitoringberichte können auf diesen aufbauen.

³⁰ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 3.4, S. 28.

³¹ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 9.2 und 9.3, S. 66.

³² Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 9.2, S. 66.

³³ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 9.3, S. 66 f.

- 33 Eine Verringerung der Anforderungen an den Inhalt der über das Projekt oder Programm abzugebenden Informationen und deren Prüfung kann demzufolge aus der Regelung gemäss Art. 91 CO₂-Verordnung grundsätzlich nicht abgeleitet werden. Hierfür spricht zudem die Überlegung, dass auch im Verfahren für Bescheinigungen nur jene Darlegungen und Prüfungsinhalte verlangt werden, die notwendig sind, um die Einhaltung der materiellen Anforderungen sicherzustellen. Diese aber ist auch bei selbst durchgeführten Projekten zu gewährleisten.
- 34 Die Erleichterung gegenüber dem Verfahren für Bescheinigungen besteht somit im Wesentlichen darin, dass diese Darlegungen und Prüfungen nicht in zwei Schritten – zunächst bei Projektbeginn und sodann erneut nach dem Monitoring – erfolgen müssen und dass nicht verschiedene Validierungs- und Verifizierungsstellen beauftragt werden müssen. Eine weitere Erleichterung besteht in der damit verbundenen zeitlichen Flexibilität, indem die Einreichung nicht spätestens drei Monate nach Umsetzungsbeginn erfolgen muss.

4. Fehlende Kreditierungsperiode

4.1. Wirkung der Kreditierungsperiode im Verfahren für Bescheinigungen

- 35 Wie erwähnt müssen Gesuche um Ausstellung von Bescheinigungen für die initiale Eignungsprüfung samt Projektbeschreibung und Validierungsbericht spätestens drei Monate nach Beginn der Umsetzung des Projekts oder Programms dem BAFU eingereicht werden³⁴. Der im Verfahren zur Ausstellung von Bescheinigungen zu treffende Eignungsentscheid beinhaltet bei entsprechend langer Projektdauer eine Kreditierungsperiode von sieben Jahren ab Umsetzungsbeginn. Diese ist anschliessend gestützt auf eine erneute Validierung für jeweils drei Jahre verlängerbar. Ist die Dauer des Projekts oder des Programms kürzer, gilt der Eignungsentscheid bis zum Ende dieser Dauer. Die Bedeutung der Kreditierungsperiode besteht also zunächst darin, dass nach deren Ablauf erstmals eine erneute Validierung stattfinden muss³⁵. Wesentliche Änderungen des Projekts oder Programms während der Kreditierungs-

³⁴ Art. 5 Abs. 1 Bst. d in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 CO₂-Verordnung; vgl. vorn Rz. 30.

³⁵ Art. 8 Abs. 2 und Art. 8a CO₂-Verordnung; Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 2.10, S. 23, sowie Ziff. 2.11, S. 25.

periode müssen dem BAFU gemeldet werden, welches eine erneute Validierung anordnen und gestützt darauf die Eignung des Projekts im Sinne von Art. 8 CO₂-Verordnung neu prüft³⁶.

- ³⁶ Der Eignungsentscheid bei Projekten und Programmen, die für Bescheinigungen angemeldet worden sind, schafft für die Dauer der Kreditierungsperiode für den Projekteigner bzw. Programmträger eine Vertrauensgrundlage, dass die grundsätzliche Eignung des Projekts bzw. Programms nicht in Frage gestellt wird, sofern keine wesentlichen Änderungen des Projekts oder des Programms eintreten. So muss gemäss der Vollzugsmitteilung die Referenzentwicklung während der Kreditierungsperiode selbst dann nicht angepasst werden, wenn sich in der Zwischenzeit die gesetzlichen, politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern, und selbst die Emissionsverminderungen werden gestützt auf die dem Eignungsentscheid zugrunde liegende Referenzentwicklung berechnet. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass mit der Umsetzung der Projekte oder Vorhaben im Zeitpunkt des Inkrafttretens der geänderten gesetzlichen Bestimmungen bereits begonnen wurde³⁷. Immerhin sind im Referenzszenario Vorhaben bei Bedarf die Annahmen über variable Parameter anzupassen (namentlich etwa Mengenparameter wie Umsatz oder Abwärmeproduktion)³⁸. Keine Zusicherung besteht jedoch hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang Emissionsminderungen bescheinigt werden.

4.2. Folgen des Fehlens einer Kreditierungsperiode bei selbst durchgeführten Projekten und Programmen

- ³⁷ Bei selbst durchgeführten Projekten fehlen hingegen – wie erwähnt – die initiale Validierung, ein vom BAFU in zeitlicher Nähe zum Umsetzungsbeginn zu treffender Eignungsentscheid³⁹. Dementsprechend besteht auch keine feste Kreditierungsperiode. Deshalb besteht für selbst durchgeführte Projekte und Programme meines Erachtens keine Grundlage, auf welcher diese von einer Absicherung gegen Ände-

³⁶ Art. 11 CO₂-Verordnung.

³⁷ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 2.10, S. 23 sowie Ziff. 6.2, S. 49.

³⁸ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 6.2, S. 49.

³⁹ Vgl. vorn Rz. 32.

rungen der gesetzlichen, politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, während einer bestimmten Dauer profitieren könnten. Obwohl es für eine solche Fixierung der Grunddaten gute Gründe gibt, steht sie in einem gewissen Widerspruch zu den materiellen Anforderungen, wonach Bescheinigungen nur für zusätzlich erzielte Emissionsreduktionen ausgestellt werden dürfen. Auch erscheint es als sachlich geboten, eine solche Fixierung des Referenzszenarios an eine im Voraus erfolgende Prüfung anzuknüpfen, welche sich auf die gesamte Dauer der Kreditierungsperiode bezieht. Dementsprechend muss bei selbst durchgeführten Projekten jährlich die Referenzentwicklung auch in Bezug auf die erwähnten rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Änderungen nachgeführt werden. Dies schließt nicht aus, dass im Sinne eines effizienten Vorgehens nur Änderungen der Referenzentwicklung von einem gewissen Gewicht berücksichtigt werden.

38 Dementsprechend haben sich meines Erachtens die Prüfungen, welche nach der erstmaligen Verifizierung erfolgen, am Prüfungsinhalt und -masstab bei Neuvalidierungen im Sinne von Art. 8a CO₂-Verordnung auszurichten. Nach der Vollzugsmitteilung wird dabei insbesondere geprüft, ob durch das Projekt oder das Programm auch nach Ablauf der Kreditierungsperiode nachweisbare und quantifizierbare Emissionsvermindierungen durch Massnahmen erzielt werden, die nicht der üblichen Praxis entsprechen und ohne den Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigungen nicht wirtschaftlich wären⁴⁰.

39 Der Verzicht auf das zur Ausstellung von Bescheinigungen führende Verfahren mit einer Validierung sowie einer Eignungsentscheid zu Beginn und einer daran anschließenden Kreditierungsperiode bedeutet somit auch den Verzicht auf die damit zu erreichende Absicherung gegen die erwähnten Einflüsse auf das Referenzszenario. Dies hat meines Erachtens zur Folge, dass die Eignung eines Projekts auch dann in Frage gestellt werden kann, wenn es in den vorausgehenden Jahren als geeignet beurteilt wurde.

40 Der Träger eines Projekts oder Programms hat somit grundsätzlich die Wahl, entweder das administrativ aufwändigere Verfahren zur Ausstellung von Bescheinigungen

⁴⁰ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 2.11, S. 25.

gen zu befolgen, das ihm in der Folge auch eine erhöhte Investitionssicherheit gewährt. Daneben gibt ihm Art. 90 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung die Möglichkeit, eigene Strukturen zu schaffen und die Beurteilung der künftigen Entwicklungen und der damit verbundenen Investitionsrisiken eigenverantwortlich zu übernehmen.

4.3. Fakultativer Eignungsentscheid und Kreditierungsperiode bei selbst durchgeführten Projekten?

⁴¹ Das BAFU hat auf Antrag der Stiftung KLIK die Eignung von 135 selbst durchgeführten Projekten der SKR gestützt auf Projektbeschreibungen und Validierungsberichte, welche im Januar 2013 eingereicht wurden, geprüft⁴¹. In der Folge wurde den Trägerschaften von 101 der durch KLIK eingegebenen 135 SKR-Projekte die Behandlung nach Art. 140 CO₂-Verordnung brieflich bestätigt⁴². In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, dass somit die Emissionsverminderungen bis zum Ablauf der jeweiligen Kreditierungsperiode gestützt auf verifizierte Monitoringdaten angerechnet werden könnten.

⁴² Das als Beispiel vorliegende Bestätigungsschreiben des BAFU, Abteilung Klima, an [REDACTED] vom 19. Juni 2013 betreffend das Projekt [REDACTED]⁴³ attestiert, dass dieses Projekt „als ein Projekt im Sinne von Artikel 140 der CO₂-Verordnung, welches durch das BAFU vor dem 1. Januar 2013 als geeignetes Kompensationsprojekt beurteilt wurde, behandelt werden kann“. Weiter wurde ausgeführt: „Das BAFU kann über die definitiv anrechenbaren Emissionsverminderungen Ihres Projekts [REDACTED] [REDACTED] erst entscheiden, wenn für das obengenannte Projekt der verifizierte Monitoringbericht vorliegt (Art. 90 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung).“

⁴³ Dieses Bestätigungsschreiben enthält keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Unverbindlichkeit der Eignungsprüfung. Es wird jedoch hier keine Kreditierungsperiode

⁴¹ Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Klima, Anträge vom 20. Februar 2013 betreffend Kompensationspflicht Treibstoffimporteure.

⁴² Protokoll POL Kompensation vom 16. Mai 2013 (2. Sitzung).

⁴³ Zu diesem Beispiel ist anzumerken, dass gerade dieses Projekt noch in den Anträgen vom 20. Februar 2013, Ziff. 3.1 als Beispiel eines nicht anrechenbaren Projektes erwähnt wurde.

erwähnt und auch keine Gleichstellung dieser Bestätigung mit einem Eignungsentcheid im Sinne von Art. 8 Abs. 1 und 2 CO₂-Verordnung erwähnt. Die Beurteilung der anrechenbaren Emissionsverminderungen wird nicht vorweggenommen. Von dem vorn in Abschnitt II.E.3 dargelegten Vorgehen für selbst durchgeführte Projekte weicht dieses Vorgehen nur aber immerhin dadurch ab, dass vorab (also vor der Verifizierung) eine grundsätzliche Prüfung der Zulassung des Projektes erfolgt.

- 44 Nachfolgend ist zu prüfen, ob Mischformen des Verfahrens gemäss Art. 91 und jenem gemäss Art. 6 ff. CO₂-Verordnung in dem Sinn zulässig sind, dass auch bei selbst durchgeführten Projekten vorab eine generelle Eignungsprüfung durch das BAFU stattfindet und ob und mit welchen Rechtswirkungen eine Kreditierungsperiode damit verbunden werden kann.
- 45 Eine solche Mischform der Verfahren, bei der zwar auf eine initiale Validierung verzichtet, aber trotzdem und nachträglich (also nicht bei Projektbeginn) eine Eignungsprüfung vorgenommen und eine Kreditierungsperiode festgelegt wird, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den dargelegten Unterschieden des Anerkennungsverfahrens nach Art. 90 CO₂-Verordnung zum Verfahren auf Ausstellung von Bescheinigungen nach Art. 6 ff. CO₂-Verordnung. Dennoch erscheint eine solche Mischform nicht als ausgeschlossen. Allerdings würde eine Annäherung der Rechtswirkungen der Eignungsprüfung unter Einschluss der Fixierung des Referenzszenarios analog den Bescheinigungen zumindest voraussetzen, dass die Eignungsprüfung nach den gleichen Massstäben erfolgt wie bei den Bescheinigungen. Dies betrifft sowohl den materiellen Inhalt der Prüfung als auch die Anforderungen an die Dokumentation und das Verfahren. Erfüllt das Vorgehen diese Anforderungen hingegen nicht, kann der Eignungsprüfung durch das BAFU und der damit verbundenen „Kreditierungsperiode“ nicht die gleiche fixierende Rechtswirkung zukommen wie bei Bescheinigungen. Der einzige Unterschied zum Verfahren bei Bescheinigungen würde bei einer solchen Mischform somit darin bestehen, dass die Validierung und Eignungsprüfung nicht initial bei Umsetzungsbeginn erfolgt. Wünschbar wäre angesichts des erwähnten Spannungsverhältnisses zu den materiell geforderten Additionalität sodann die Regelung eines solchen Vorgehens in der Verordnung.

5. Anrechenbarkeit in der Folgeperiode bei investiven Projekten

- ⁴⁶ Anders als für Bescheinigungen sieht das Verfahren zur Anrechnung von selbst durchgeführten Projekten keine Pflicht zur Anmeldung des Projekts bis spätestens drei Monate nach Beginn der Umsetzung vor. Demzufolge besteht kein grundsätzlicher Einwand gegen die Berücksichtigung von Projekten, welche die Stiftung KliK von SKR übernommen hat. Diese Projekte sind unter den aktuellen rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen zu prüfen.
- ⁴⁷ Dabei stellt sich für die Auftraggeberin der vorliegenden Untersuchung insbesondere bei investiven Projekten die Frage, ob die Förderung durch die SKR in der Vorperiode nicht dazu geführt hat, dass die Unwirtschaftlichkeit bzw. die gegen die Realisierung bestehenden Hemmnisse überwunden werden konnten und es damit in der Folgeperiode am Erfordernis der Zusätzlichkeit fehle.
- ⁴⁸ Meines Erachtens ist die Wirtschaftlichkeit eines investiven Projekts über dessen gesamte wirtschaftliche Lebensdauer zu beurteilen. Bei der Wirtschaftlichkeitsanalyse (für Bescheinigungen) wird eine Projektdauer angenommen, die der standardisierten Nutzungsdauer des Investitionsgutes entspricht. So ist etwa bei Fernwärmenetzen von einer Nutzungsdauer von 40 Jahren auszugehen⁴⁴. Die Projektdauer kann also wesentlich länger sein als die an die Validierung und den Eignungsentscheid anknüpfende Kreditierungsperiode. Wurde bei Anträgen auf Bescheinigungen die Unwirtschaftlichkeit eines Projekts/Programms gestützt auf eine vom BAFU empfohlene standardisierte Nutzungsdauer erbracht, wird gemäss Vollzugsmitteilung davon ausgegangen, dass das Projekt über die gesamte Nutzungsdauer unwirtschaftlich ist. Ausgenommen davon sind Projekte und Programme mit wesentlichen Änderungen. Die Unwirtschaftlichkeit wird dabei angenommen, wenn das Projekt ohne den Erlös aus dem Verkauf der Bescheinigungen nicht wirtschaftlich wäre⁴⁵. Diese Betrachtungsweise erscheint grundsätzlich richtig, da im Zeitpunkt des Investitionsentscheides die gesamte Investition ausgelöst wird, welche über die gesamte Nutzungsdauer amortisiert und verzinst werden muss.

⁴⁴ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 2.9, S. 23, sowie Anhang A.2, S. 74.

⁴⁵ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 2.10, S. 23, sowie Ziff. 2.11, S. 25.

49 Dennoch kann es sein, dass durch die Ausstellung der Bescheinigung bzw. durch die Anrechnung der Emissionsminderung bei selbst durchgeführten Projekten nur eine zeitlich frühere Realisierung eines Investitionsprojekts bewirkt wird. Dies ist dann der Fall, wenn gleichartige Projekte zu einem späteren Zeitpunkt wirtschaftlich rentabel oder gesetzlich vorgeschrieben werden. Diese Konstellation wird aber durch das Erfordernis der Zusätzlichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 CO₂-Verordnung abgedeckt. Diese Zusätzlichkeit ist am Referenzszenario zu messen. Wird ein investives Projekt dank der Anrechenbarkeit der Emissionsminderung nachweislich früher realisiert, kann demnach die Anrechnung nur für den Zeitraum erfolgen, bis es von der Referenzentwicklung eingeholt wird. Wie erwähnt findet die diesbezügliche Prüfung bei selbst durchgeführten Projekten jährlich statt. Sie ist auch vorzunehmen, wenn darüber zu entscheiden ist, ob selbst durchgeführte Projekte, die vor 2012 umgesetzt wurden, in der aktuellen Periode anzurechnen sind.

50 Somit führt die von der SKR in der Vorperiode gewährte finanzielle Unterstützung von Projekten nicht dazu, dass diese Projekte in der aktuellen Periode die Anforderung der Unwirtschaftlichkeit nicht mehr erfüllen. Vorausgesetzt ist aber immerhin, dass die Unwirtschaftlichkeit bei Umsetzungsbeginn analog den für Bescheinigung geltenden Anforderungen für die ganze Nutzungsdauer belegt ist. Ausserdem ist bei selbst durchgeführten Projekten jährlich das Referenzszenario den tatsächlichen Entwicklungen anzupassen und die Zusätzlichkeit zu diesem zu prüfen.

III. Bescheinigungen für geogene CO₂-Reduktionen der Zementindustrie

A. Ausgangslage

51 Am 10. Februar 2003 schlossen einerseits cemsuisse, Verband der Schweizerischen Zementindustrie mit deren Mitgliedern Holcim (Schweiz) AG, Jura-Cement-Fabriken, Juracime SA und Vigier Cement AG und andererseits das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eine Zielvereinbarung über die Begrenzung der fossilen CO₂-Emissionen aus Brennstoffen, Begrenzung der geogenen CO₂-Emissionen und Verbesserung der Energieeffizienz („Zielvereinbarung 2003“). In deren Art. 5 bekundete cemsuisse den Willen, die geogenen CO₂-Emissionen im Rahmen der technischen und betrieblichen Möglichkeiten sowie der

wirtschaftlichen Tragbarkeit soweit wie möglich zu senken. cemsuisse setze sich das mit verschiedenen Anpassungsfaktoren versehene Ziel, die CO₂-Fracht im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 auf 1'760'000 Tonnen zu begrenzen. Weiter hält Art. 5 der Zielvereinbarung fest, soweit das Frachtziel der geogenen CO₂-Emissionen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 unterschritten werde, stünden cemsuisse im Umfang der Unterschreitung Gutschriften in Form nicht ausgeschöpfter Emissionsrechte zu. Spätere Regelungen des Bundes über Zuteilung und Austausch von Emissionsrechten bleiben vorbehalten. Die Zielvereinbarung wurde für eine Dauer bis zum 31. Dezember 2012 abgeschlossen.

52 Am 21. Januar 2008 unterzeichneten das Bundesamt für Umwelt BAFU und cemsuisse ein Memorandum of Understanding betreffend geogene CO₂-Emissionen. Dieses nahm Bezug auf Art. 5 der Zielvereinbarung 2003, hielt fest, dass cemsuisse und ihre Mitglieder weitere Anstrengungen unternehmen, um zusätzlich auch diesen Zielwert zu unterschreiten. Das BAFU anerkenne die Anstrengungen der cemsuisse und dass die Reduktionen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung des Kyoto-Protokolls leisteten. Ziff. 4 des Memorandums of Understanding hielt fest, dass sich das BAFU bei der Ausarbeitung der Folgegesetzgebung zum Klimaschutz dafür einsetze, dass die im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 erbrachten zusätzlichen Anstrengungen zur Reduktion von geogenen CO₂-Emissionen bei der Festlegung von Reduktionsverpflichtungen der Zementindustrie nach dem Jahr 2012 angemessen berücksichtigt werde.

53 Nach Inkrafttreten des totalrevidierten CO₂-Gesetzes von 2011 vertrat das BAFU offenbar in einem dem Unterzeichnenden nicht vorliegenden Schreiben vom 16. September 2013 die Auffassung, dass die Vorleistungen aus der Vorperiode nach diesem Gesetz und der zugehörigen CO₂-Verordnung bei der Zuteilung von Emissionsrechten nicht berücksichtigt werden könnten.

54 Ein im Auftrag der cemsuisse von [REDACTED] verfasstes Rechtsgutachten vom 11. November 2013 kam zum Schluss, die von cemsuisse in den Jahren 2008-2012 erbrachten zusätzlichen Reduktionen der geogenen CO₂-Emissionen seien im Rahmen des Übergangsrechts (Art. 48 CO₂-Gesetz 2011; Art. 138 CO₂-Verordnung 2012) als nicht verwendete Emissionsrechte der Vorperiode 2008-2012 aufgrund von direkt auf die völkerrechtliche Verpflichtungen des

Bundes gestützte Vereinbarungen bzw. Zusicherungen auf die Periode 2013-2020 zu übertragen.

- 55 Nach weiteren Briefwechseln und Besprechungen teilte das BAFU der cemsuisse mit Schreiben vom 17. April 2014 mit, es werde der Zementindustrie, vertreten durch die cemsuisse, für die Übererfüllung der Zielvereinbarung über die Jahre 2008-2012 handelbare Bescheinigungen im Umfang von 534'527 Tonnen CO₂ ausstellen.

B. Gesetzliche Regelung

- 56 Der Zweck und das Reduktionsziel des CO₂-Gesetzes von 1999 bezogen sich ausschliesslich auf die Reduktion der CO₂-Emissionen, die sich aus der energetischen Nutzung fossiler Energieträger ergeben⁴⁶. Mit dem totalrevidierten CO₂-Gesetz 2011 wurden sowohl der Gesetzeszweck als auch das Reduktionsziel auf sämtliche Treibhausgasemissionen erweitert.
- 57 Die Botschaft Klimapolitik nach 2012 hielt dazu fest, dass sich das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für nicht-energetische Emissionsquellen im bisherigen Recht als Nachteil erwiesen habe, weil in klimapolitisch wichtigen Bereichen keine Grundlage bestehe, um die Emittenten in die Pflicht zu nehmen oder Anreize für Reduktionsleistungen zu setzen. Nicht geregelt sei unter anderem das nicht energiebedingte CO₂ aus der Zementproduktion. Der Geltungsbereich des internationalen Klimaregimes und der nationalen Gesetzgebung sollten künftig übereinstimmen. Zusätzlich zu den CO₂-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen sollten daher fortan unter anderem auch die nicht energiebedingten CO₂-Emissionen aus der Zementherstellung in den Geltungsbereich bzw. den Zweck des Gesetzes fallen⁴⁷. Entsprechend umfasst auch das in Art. 3 Abs. 1 Bst. c CO₂-Verordnung festgelegte Zwischenziel für das Jahr 2015 im Sektor Industrie auch die Prozessemissionen aus der Zementproduktion (geogene CO₂-Emissionen)⁴⁸.

⁴⁶ Vgl. Hauser, S. 812 f.

⁴⁷ Botschaft Klimapolitik nach 2012, S. 7460, 7488.

⁴⁸ Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung 2012, S. 6.

58 Das Reduktionsziel soll nach dem geltenden CO₂-Gesetz in erster Linie durch Massnahmen nach diesem Gesetz erreicht werden. Zusätzlich sollen auch freiwillige Massnahmen zur Reduktion beitragen. Zu diesen zählen namentlich auch Erklärungen, in denen sich Verbraucher von fossilen Brenn- und Treibstoffen freiwillig verpflichten, die CO₂-Emissionen zu begrenzen (Art. 4 CO₂-Gesetz). Art. 7 CO₂-Gesetz erteilt dem Bundesrat bzw. dem zuständigen Departement den verbindlich formulierten Auftrag, für Verminderungen der Treibhausgasemissionen, die im Inland freiwillig erzielt wurden, Bescheinigungen auszustellen. Der Bundesrat legt fest, inwieweit diese Bescheinigungen den Emissionsrechten oder den Emissionsminderungszertifikaten gleichgestellt werden. Eine Beschränkung von Bescheinigungen auf fossile CO₂-Reduktionen ist weder dem Gesetzeswortlaut noch dessen Zweck oder den Gesetzesmaterialien zu entnehmen⁴⁹. Auch in systematischer Hinsicht kann aus der besonderen Erwähnung der Erklärungen, in denen sich Verbraucher von fossilen Brenn- und Treibstoffen freiwillig zu Reduktionen verpflichten, kein Ausschluss von Reduktionen geogener CO₂-Emissionen abgeleitet werden. Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 CO₂-Gesetz schliesst andere Massnahme klarerweise nicht aus⁵⁰.

59 Auch die CO₂-Verordnung schliesst in der Regelung über die Bescheinigungen für Projekte und Programme für Emissionsverminderungen im Inland (Art. 5-11 und Anhang 3 der CO₂-Verordnung) Reduktionen geogener CO₂-Emissionen nicht aus.

C. Übergangsrechtliche Regelung

60 Die Botschaft Klimapolitik nach 2012 betonte, dass die im revidierten CO₂-Gesetz verankerten Ziele und Massnahmen nahtlos an die bisherige Klimapolitik der Schweiz anknüpfen und stabile Rahmenbedingungen schaffen, die insbesondere für die Wirtschaft notwendig sind⁵¹. Gemäss Art. 48 CO₂-Gesetz können Emissionsrechte, die in den Jahren 2008–2012 nicht verwendet wurden, unbeschränkt in den Zeitraum 2013–2020 übertragen werden; für entsprechende Emissionsminderungszertifikate gilt dies in beschränktem Umfang.

⁴⁹ Vgl. in der Botschaft Klimapolitik nach 2012 insbesondere BBI 2009, S. 7490.

⁵⁰ Vgl. auch Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland, Ziff. 2.4, S. 12.

⁵¹ Botschaft Klimapolitik nach 2012, S. 7460.

61 Gemäss Art. 138 CO₂-Verordnung werden Emissionsrechte, die in den Jahren 2008–2012 nicht verwendet wurden, am 30. Juni 2014 für EHS-Unternehmen in Emissionsrechte umgewandelt. Für Unternehmen mit Verminderungsverpflichtung erfolgt eine Umwandlung in Gutschriften zur Kompensation einer allfälligen Nichterreichung ihrer Emissions- oder Massnahmenziele; für die übrigen Unternehmen und Personen eine Umwandlung in Bescheinigungen für Emissionsverminderungen.

D. Übererfüllungen der Zielvereinbarung 2003 der cemsuisse

1. Analoge Anwendung von Art. 140 CO₂-Verordnung

62 Wie erwähnt sah die Zielvereinbarung 2003 vor, dass der cemsuisse im Umfang der Unterschreitung des Frachtziels für geogene CO₂-Emissionen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 „Gutschriften in Form nicht ausgeschöpfter Emissionsrechte“ zustehen. Diese konnten zur Abdeckung des verpflichtungsfähigen Ziels für fossile CO₂-Emissionen verwendet werden. Nicht zulässig war die Abdeckung verkaufter Emissionsrechte für fossile CO₂-Emissionen durch unausgeschöpfte Emissionsrechte für geogene CO₂-Emissionen.

63 Die in Art. 5 der Zielvereinbarung 2003 vorgesehene Zuteilung von „Gutschriften in Form nicht ausgeschöpfter Emissionsrechte“ für die Unterschreitung des in diesem Artikel festgehaltenen Frachtziels im Durchschnitt der Jahre 2008-2012 konnte sich auf keine, jedenfalls auf keine explizite Grundlage in der damals geltenden CO₂-Gesetzgebung stützen, zumal sich diese, wie erwähnt, ausschliesslich auf fossile CO₂-Emissionen bezog.

64 Die Verpflichtungen der Schweiz aus dem von ihr ratifizierten Kyoto-Protokoll⁵² beschränkten sich indes schon damals nicht auf fossile CO₂-Emissionen, sondern bezogen auch geogene Emissionen ein. Dazu hielt die Botschaft zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls fest, dass deren Begrenzung im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung angestrebt werden solle⁵³. Den freiwilligen Massnahmen kam im Geltungsbereich des CO₂-Gesetzes 1999, also für fossile CO₂-Emissionen nach Art. 3 und 4

⁵² Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll, SR 0.814.011).

⁵³ Botschaft Kyoto-Protokoll, S. 6406.

im Vergleich zu CO₂-Abgabe ausdrückliche Priorität zu⁵⁴. Nun fehlte es aber an einer rechtlichen Regelung der geogenen Emissionsreduktionen, obwohl diese einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des für die Schweiz völkerrechtlich bindenden Reduktionsziels beitragen konnten. Die Zielvereinbarung beruht auf dem Cap-and-Trade-Prinzip, wie es aus dem internationalen Klimarecht bekannt ist. Sie ähneln damit, wie das Rechtsgutachten ■■■■ zutreffend festhält⁵⁵, den sowohl in Art. 4 CO₂-Gesetz 1999 als auch in Art. 4 des geltenden CO₂-Gesetz 2011 als freiwillige Massnahmen abgegebenen *Erklärungen*, mit denen sich Verbraucher von fossilen Brennstoffen und Treibstoffen freiwillig selbst verpflichten, die Emissionen zu begrenzen.

65 Unter diesen Umständen erscheint in Bezug auf das Schicksal der die in der Periode 2008-2012 erzielten Übererfüllungen der Verminderung von geogenen CO₂-Emissionen sowohl die Regelung des CO₂-Gesetzes von 1999 als auch die heutige gesetzliche Regelung als lückenhaft. Angesichts des Einbezugs der geogenen CO₂-Emissionen im CO₂-Gesetz 2011 sowie der Übergangsregelung, welche mit gewissen Einschränkungen grundsätzlich die Übertragung von Emissionsrechten und Bescheinigungen aus der Vorperiode zulässt, erscheint die Lückenfüllung, welche die Übergangsregelung analog auf die vorliegend infrage stehenden Übererfüllungen anwendet, im Grundsatz als rechtlich vertretbar.

2. Eventualbetrachtung: Vertrauensschutz

66 Würde man demgegenüber die rechtliche Grundlage für die vertraglich vereinbarte Zuteilung „nicht ausgeschöpfter Emissionsrechte“ in Zweifel ziehen, so könnte sich cemsuisse meines Erachtens wohl auf Vertrauensschutz im Sinne von Art. 9 der Bundesverfassung⁵⁶ berufen. Der Verfassungsgrundsatz des Vertrauensschutzes setzt voraus, dass eine Vertrauensgrundlage besteht, dass der Private die Vertrauensgrundlage kannte, aber sich ihrer Fehlerhaftigkeit nicht bewusst war und die Fehlerhaftigkeit auch nicht hätte kennen müssen, dass er gestützt auf sein Vertrauen Dispositionen getroffen hat, die er nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann,

⁵⁴ Borlat, S. 118.

⁵⁵ Rechtsgutachten ■■■■ S. 13.

⁵⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

und dass dem Schutz des Vertrauens keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen⁵⁷.

67 Der vom UVEK unterzeichnete Vertrag enthält eine Zusicherung über die Erteilung solcher Emissionsrechte. Nach der Darstellung der cemsuisse erfolgte der Einbezug der geogenen Emissionen in die Zielvereinbarung auf Begehren des UVEK⁵⁸. Angesichts der geschilderten Ausgangslage – völkerrechtlich verbindliche Reduktionsziele und Ausklammerung der geogenen Emissionen aus der Ausführungsgesetzgebung sowie angesichts der Analogie des gewählten Instrumentariums zu den gesetzlich vorgesehenen Instrumenten im Bereich fossiler Emissionsverminderungen – war eine allfällige Mangelhaftigkeit der gesetzlichen Grundlage nicht leicht zu erkennen, weshalb sie dem Vertrauensschutz nicht entgegen steht. Der in Art. 5 der Zielvereinbarung 2003 enthaltene Vorbehalt betraf künftige Rechtsänderungen, nicht die vorgenannte ursprüngliche Unsicherheit bezüglich der gesetzlichen Grundlage. Sachlich bezog sich der Vorbehalt auf spätere Regelungen des Bundes über Zuteilung und Austausch von Emissionsrechten. In der Folge trat am 1. Januar 2008 die CO₂-Abgabe in Kraft, wobei Art. 18 Abs. 2 der CO₂-Verordnung vom 8. Juni 2007⁵⁹, welche am 1. Juli 2007 in Kraft trat, die Anrechnung von im Inland erzielten geogenen CO₂-Emissionsverminderungen an die Ziele für die fossilen Emissionsverminderungen nicht vorsah. Somit war für die Geltungsdauer dieser Regelung eine entsprechende Anrechnung ausgeschlossen.

68 In dem am 21. Januar 2008 unterzeichneten MoU anerkannte das BAFU, wie erwähnt, die Anstrengungen der cemsuisse zur Reduktion der geogenen CO₂-Emissionen und die Bedeutung dieser Reduktionen für die Erreichung der Kyoto-Ziele. Das BAFU erklärte sich bereit, sich dafür einzusetzen, dass die zusätzlichen Anstrengungen zur Reduktion von geogenen CO₂-Emissionen unter die Zielwerte bei der Festlegung der Reduktionsverpflichtungen angemessen berücksichtigt würden. Im CO₂-Gesetz, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, sowie in der zugehörigen CO₂-Verordnung wird eine solche Berücksichtigung jedoch nicht vorgese-

⁵⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 631 ff.

⁵⁸ Schreiben cemsuisse vom 10. Februar 2014, Beilage 3, S. 7.

⁵⁹ AS 2007, S. 2915.

hen. Hingegen ist nach der neuen Gesetzgebung, wie erwähnt, die Berücksichtigung der Verminderung von geogenen CO₂-Emissionen für die Ausstellung von Bescheinigungen möglich. Zudem ist die Übertragung von Bescheinigungen aus der früheren Verpflichtungsperiode nach Art. 140 Abs. 1 CO₂-Verordnung 2012 grundsätzlich zulässig. Eine Eignungsprüfung der Massnahmen im Sinne dieser Bestimmung hat vorliegend zumindest formell nicht stattgefunden, weshalb die Bestimmung nicht direkt angewendet werden kann. Aber die grundsätzliche Übertragbarkeit der Verminderungen auf die neue Periode zeigt, dass keine öffentlichen Interessen bestehen gegen die Übertragung der 2008-2012 erfolgten Übererfüllung des Verminderungsziels geogener CO₂-Emissionen gemäss Art. 5 der Zielvereinbarung 2003. Hingegen ist zu beachten, dass aus damaliger Sicht (2003) ein grosses öffentliches Interesse an dieser Selbstverpflichtung der Zementindustrie bestand. Somit spricht auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes für die vom BAFU in Absprache mit cemsuisse getroffene Lösung, für die Übererfüllungen gegenüber der Zielvereinbarung 2003 handelbare Bescheinigungen auszustellen.

3. Umfang der Bescheinigungen

69 Art. 5 CO₂-Verordnung legt für die Ausstellung von Bescheinigungen, wie im Abschnitt II. dargelegt, verschiedene materielle Anforderungen fest (u.a. Zusätzlichkeit und Unwirtschaftlichkeit, Stand der Technik, Nachweisbarkeit, Quantifizierbarkeit). Die vorliegenden Übererfüllungen beruhen jedoch auf einer Zielvereinbarung, die 2003 geschlossen wurde. Das in der Zielvereinbarung definierte Reduktionsziel wurde unter Beachtung der erwarteten allgemeinen Entwicklung festgelegt und übernimmt somit die Funktion der Referenzentwicklung, welche auf diese Weise im Voraus fixiert wird. Verschiedene Anpassungsfaktoren sind in Art. 5 der Zielvereinbarung genannt. Demnach ist die das Ziel definierte CO₂-Fracht von 1'760'000 t bei einem Klinker/Zementfaktor von 0.8895 um das Mehr- oder Minderwachstum der Zementproduktion 2001 bis 2010 anzupassen, gewichtet mit einem Klinker/Zementfaktor von 0.8895. Demgegenüber wird im MoU ein Klinker/Zementfaktor von 0.8928 genannt. Die Verbindlichkeit der im MoU vorgenommenen Änderungen gegenüber der Zielvereinbarung kann anhand der vorliegenden Unterlagen nicht abschliessend beurteilt werden. Das Gutachten [REDACTED] sowie das Schreiben cemsuisse vom 10.2.2014 scheinen eher von dessen Verbindlichkeit auszugehen, während der Bezeichnung als MoU grundsätzlich gegen die Verbindlichkeit bzw. allenfalls für

eine beschränkte Bindewirkung spricht. Im Bestätigungsschreiben vom 17. April 2014 über die Zuteilung der Bescheinigungen spricht das BAFU davon, die Zielvereinbarung 2003 sei in einem Memorandum of Understanding „bekräftigt“ worden.

70 Jedenfalls aber beruhen die Zielvereinbarung und das MoU gleichermaßen auf dem Mechanismus, dass ein Emissionsziel festgelegt wird, das in Abhängigkeit von der Zementproduktion variiert. Mit der Fixierung des Reduktionsziels wird meines Erachtens analog dem Eignungsentscheid das Referenzszenario zwischen den Parteien verbindlich festgelegt. Die Übererfüllung ist entsprechend der in der Zielvereinbarung bzw. im MoU festgelegten Berechnungsweise zu ermitteln. In diesem Umfang haben die Parteien die Unwirtschaftlichkeit, Zusätzlichkeit und Additionalität beiderseits akzeptiert. Der Zielvereinbarung lag gemäss dem Schreiben der cemsuisse vom 10. Februar 2014 ein vom BAFU und BFE veranlasstes Audit zu Grunde, welches am 17. Und 18. Oktober 2002 durchgeführt worden war⁶⁰.

71 Demgegenüber hat das BAFU in den Verhandlungen mit cemsuisse durchgesetzt, dass die Berechnung der Übererfüllung auf Basis eines tieferen Klinker/Zement-Faktors, dessen Entwicklung zusätzlich entsprechend dem Absenkungspfad der EU dynamisiert wurde, erfolgte. Jedenfalls entsprechen die mit Schreiben des BAFU vom 17. April 2014 bestätigten Bescheinigungen im Wesentlichen der entsprechenden von cemsuisse vorgelegten Berechnung⁶¹. Damit wird im Rahmen einer einvernehmlich zwischen den Parteien ausgehandelten Lösung dem Grundsatz der Additionalität noch in einer über die Bedingungen der Zielvereinbarung hinausgehenden Mass Rechnung getragen.

72 Von der Auftraggeberin dieser Rechtsbeurteilung wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, ob auf eine Validierung und Verifizierung verzichtet werden konnte. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen sind die Bestimmungen von Art. 6-11 CO₂-Verordnung über das Verfahren zur Ausstellung von Bescheinigungen vorliegend nicht anwendbar. Im Zeitpunkt des Abschlusses der Zielvereinbarung 2003 war die aktuelle CO₂-Verordnung 2012 ohnehin noch nicht in Kraft. Immerhin ist

⁶⁰ Schreiben der Cemsuisse vom 10. Februar 2014, S. 6.

⁶¹ Schreiben cemsuisse vom 10. Februar 2014, Beilage 3, S. 8; Schreiben cemsuisse vom 9. April 2014.

dem erwähnten Schreiben der Cemsuisse vom 10. Februar 2014 zu entnehmen, dass vor Abschluss der Vereinbarung ein Audit durchgeführt wurde⁶². Angesichts des erheblichen Umfangs wäre die Durchführung eines Verifizierungsverfahrens analog den Bestimmungen gemäss Art. 9 CO₂-Verordnung sachlich wünschenswert.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Anrechenbarkeit der Klimarappen-Projekte auf die Erfüllung der Kompensationspflicht

73 Sollen Klimarappen-Projekte im Sinne von Art. 90 Abs. 1 Bst. a CO₂-Verordnung als selbst durchgeführte Projekte an die Kompensationspflicht angerechnet werden, sind die Anforderungen gemäss Art. 90 Abs. 2 CO₂-Verordnung und die sinngemäss geltenden Anforderungen gemäss Art. 5 CO₂-Verordnung jährlich anhand eines verifizierten Monitoringsberichts nachzuweisen. Diese haben den gleichen inhaltlichen und formalen Anforderungen wie im Verfahren für Bescheinigungen zu genügen. Mangels einer initialen Validierung und einer darauf gestützten Eignungsprüfung des Projekts bildet der notwendige Inhalt der Projektbeschreibung und Validierung zusätzlich ebenfalls Gegenstand des Monitoringberichts und der Verifizierung. Mangels einer an die Validierung bzw. Eignungsprüfung anknüpfenden Kreditierungsperiode können die tatsächlichen Entwicklungen der Referenzbedingungen auch die grundsätzliche Eignung der Projekte jederzeit in Frage stellen.

74 Eine Fixierung der Referenzentwicklung wie das bei Bescheinigungen gestützt auf die Validierung und den Eignungsentscheid für die Kreditierungsperiode von maximal sieben Jahre erfolgt, ist bei selbst durchgeführten Projekten nicht vorgesehen. Es dürfte sich aber rechtfertigen, nach einer ersten eingehenden Prüfung der Projekte bei den jährlich folgenden Verifizierungen nur Änderungen der Referenzentwicklung von einem gewissen Gewicht zu berücksichtigen.

⁶² Anhang 3, S. 6.

B. Bescheinigungen für die geogenen CO₂-Reduktionen

75 Bescheinigungen für die geogenen CO₂-Reduktionen an die Zementindustrie der Periode 2008-2012 waren im Umfang der nach der Zielvereinbarung 2003 berechneten Übererfüllung zulässig. Der vom BAFU mit cemsuisse ausgehandelte Umfang der auszustellenden Bescheinigungen berücksichtigt die sich aus dem Grundsatz der Additionalität ergebenden Einschränkungen durch eine gegenüber der Zielvereinbarung angepasste Referenzentwicklung noch in weitergehendem Mass. Angesichts des zwischen dem BAFU und der cemsuisse erzielten Einvernehmens ist dies nicht zu beanstanden.

76 Eine Validierung im Sinne der heutigen Gesetzgebung war so nicht vorgeschrieben. Es erfolgte aber offenbar ein Audit, der die entsprechende Funktion allenfalls übernommen hat. Eine Verifizierung der geltend gemachten Emissionsminderungen wäre wohl sachlich wünschenswert.

Zürich, 18. Dezember 2015

Matthias Hauser

Anhang

Literaturverzeichnis

Borlat Julien, Les nouvelles mesures de la loi sur le CO₂ révisée, URP 2014, S. 112 ff.

Burkhardt Andrea, CO₂-Gesetz: Grenzen und Möglichkeiten, URP 2010, S. 71 ff.

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010

Hauser Matthias, Überblick über das aktuelle schweizerische Klimarecht, URP 2010, S. 810 ff.

Müller Marco/Danielli Giovanni, Klimawandel. Schweizerische Massnahmen und Instrumente, Zürich/Chur 2010

Gesetzesmaterialien

- Änderung der CO₂-Verordnung, Erläuternder Bericht, Stand: 08.10.2014, <http://www.bafu.admin.ch/klima/12006/14321/index.html?lang=de> (Erläuternder Bericht zur Änderung der CO₂-Verordnung von 2014)
- Bundesamt für Umwelt, Abteilung Klima, Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung, 30.11.2012, <http://www.bafu.admin.ch/klima/12006/14321/index.html?lang=de> (Erläuternder Bericht zur CO₂-Verordnung von 2012)
- Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima») vom 26. August 2009, BBl 2009, S. 7433 ff. (Botschaft Klimapolitik nach 2012)

- Botschaft über das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 21. August 2002, BBI 2002, S. 6385 ff. (Botschaft Kyoto-Protokoll)

Von der Auftraggeberin erhaltene Unterlagen (Auszug)

- Zielvereinbarung zwischen Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und cemsuisse, Verband der Schweizerischen Zementindustrie betreffend Begrenzung der fossilen CO₂-Emissionen aus Brennstoffen, Begrenzung der geogenen CO₂-Emissionen und Verbesserung der Energieeffizienz vom 10. Februar 2003 (Zielvereinbarung 2003)
- Memorandum of Understanding zwischen BAFU und cemsuisse vom 21. Januar 2008 betreffend geogene CO₂-Emissionen
- Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Klima, Anträge vom 20. Februar 2013 betreffend Kompensationspflicht Treibstoffimporteure: Anrechnung SKR-Projekte post-2012 (Anträge an die strategische Leitung)
- Protokoll POL Kompensation vom 16. Mai 2013 (2. Sitzung)
- Bestätigungsschreiben des BAFU, Abteilung Klima, an [REDACTED] vom 19. Juni 2013 betreffend das Projekt [REDACTED]
- econcept, Schlussbericht vom 5. August 2013 betreffend Stiftung „Klimaschutz und CO₂-Kompensation KliK“, Plausibilisierung der wirtschaftlichen Additionalitätsprüfungen von neun Projekten der Stiftung Klimarappen
- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die SKR vom 8. Oktober 2013 betreffend die Modalitäten zur Beendigung der Vertragsverhältnisse zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Stiftung und Verwendung der überschüssigen Vermögenswerte der Stiftung (**Rahmenver-**

trag 2013), publiziert auf <http://www.klimarappen.ch/de/Grundlagen-Dokumente.10.html> (Stand 12.11.2015)

- [REDACTED], Rechtgutachten vom 11. November 2013 betreffend Behandlung der geogenen CO₂-Emissionsreduktionen 2008-2012 der Mitglieder von cemsuisse, erstattet der Cemsuisse, Verband der Schweizerischen Zementindustrie
- BAFU, Abteilung Recht, Aktennotiz vom 9. Dezember 2013 betreffend cemsuisse / Rechtsgutachten; Besprechung vom 6. Dezember 2013
- Schreiben cemsuisse an BAFU vom 10. Februar 2014 betreffend Kompensationsprojekt Reduktion der geogenen CO₂-Emissionen
- Schreiben cemsuisse an BAFU vom 9. April 2014 betreffend Reduktion der geogenen CO₂-Emissionen 2008 bis 2012
- Schreiben BAFU an cemsuisse vom 17. April 2014 betreffend Bescheinigungen für Mehrleistungen bei den geogenen CO₂-Emissionen
- Geschäftsstelle Kompensation, Informationsblatt vom 18. Februar 2015 betreffend Projekte zur Emissionsverminderung im Inland, Verifizierung ehemaliger SKR-Projekte (selbst durchgeführte Projekte) für Monitoringperiode 2014
- Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Klima, Aktennotiz vom 20.08.2014 betreffend Selbst durchgeführte SKR-Projekte, Stand Prüfung Monitoring 2013
- Geschäftsstelle Kompensation, Informationsblatt vom 18. Februar 2015 betreffend Projekte zur Emissionsverminderung im Inland, Verifizierung ehemaliger SKR-Projekte (selbst durchgeführte Projekte) für Monitoringperiode 2014
- Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, Revisionsnotiz generell/intern, Referenz-Nr. 005_010-01, inkl. darin integrierter Dokumente, undatiert, beim Unterzeichnenden eingegangen am 21. Oktober 2015

Weitere Unterlagen

- Stiftung Klimarappen, **Abschlussbericht** 2005 – 2013, <http://www.klimarappen.ch/de/Jahresberichte.9.html> (Stand 12.11.2015)
- Verträge zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Stiftung Klimarappen (SKR) vom 30. August 2005, 17. Februar 2009, 17. Januar 2012 sowie vom 8. Oktober 2013, <http://www.klimarappen.ch/de/Grundlagen-Dokumente.10.html> (Stand 12.11.2015)
- Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2013: Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland. Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung. Stand Januar 2015, Umwelt-Vollzug Nr. 1315, <http://www.bafu.admin.ch/uv-1315-d>