

Schriftlicher Bericht

Vermeidung von Doppelzählung im internationalen Kohlenstoffmarkt

Berichtersteller: Bund

Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

I. Hintergrund

Die Bundesregierung setzt sich auf internationaler Ebene dafür ein, dass jegliche Form der Doppelzählung im Kohlenstoffmarkt vermieden wird.

Mit dem Abschluss des sog. „Paris Rule Book“ im Jahr 2021 in Glasgow (COP26) gelang mit mehrjähriger Verzögerung die Beschlussfassung zu den Mechanismen des Kohlenstoffmarkts. Mit diesen Umsetzungsregeln für Artikel 6 des Übereinkommens von Paris (ÜvP) sind die wesentlichen Anforderungen für das Handeln mit Gutschriften beschlossen worden, die Doppelanrechnung von Minderungen und Einbindungen für die Erreichung von Verpflichtungen von Staaten im Rahmen ihrer Nationally Determined Contributions (NDC) oder andere internationale Minderungsverpflichtungen wie bspw. im internationalen Luftverkehr (CORSIA) ausschließt.

Allerdings erlaubt Artikel 6 auch die Nutzung von Gutschriften, für die der Gastgeberstaat keine Autorisierung für den Transfer der Minderungen vorsieht und die Minderung bzw. Einbindung somit im jeweiligen NDC verbleibt. Diese Gutschriften können zwar in keinen anderen Verpflichtungssystemen genutzt werden, eine Nutzung im freiwilligen

Markt und somit eine doppelte Verwendung der Minderung ist jedoch nicht ausgeschlossen.

Um Vermeidung von Doppelzählung sicherzustellen, muss zudem eine transparente Nachverfolgung des Gutschriftenflusses (tracking) gewährleistet sein. Die aktuellen Beschlüsse der COP27 zum Registratursystem sind hierfür noch unzureichend, können jedoch durch weitere Beschlüsse auf COP28 zu eindeutigen und überprüfbaren Anforderungskriterien für die Gutschrifteneinheiten verbessert werden.

Der freiwillige Kohlenstoffmarkt kann sich der Mechanismen des Art. 6 des ÜvP bedienen, muss diese aber nicht nutzen. Der freiwillige Kohlenstoffmarkt wird vor allem im Zusammenhang mit freiwilligen Klimaneutralitätszielen von Unternehmen verwendet. Da zunehmend mehr Unternehmen und Organisationen solche freiwilligen Klimaziele anstreben und dafür auch Minderungsgutschriften benötigen, hat dieser Markt in den letzten Jahren einen starken Zuwachs zu verzeichnen.

Eine Schlüsselfrage, welche die Akteure des freiwilligen Marktes seit dem Abschluss des ÜvP spaltet, ist, ob Unternehmen Kohlenstoffgutschriften für die Erreichung ihrer Klimaneutralitätsziele verwenden dürfen oder nicht, wenn die Minderungs-/Einbindungseffekte der zugrunde liegenden Aktivitäten auch zur Erreichung des Klimaziels des Gastgeberlandes beitragen (doppelte Verwendung der Emissionsminderung). Dazu kommen weitere Schlüsselfragen in Bezug auf Integrität und Transparenz sowie der Vereinbarkeit mit der Einhaltung der 1.5-Grad-Grenze, die eine drastische Minderung in allen Sektoren erforderlich macht. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung den Bericht der UN High Level Expert Group zu Netto-Null Verpflichtungen¹ von nicht staatlichen Akteuren, der auch auf der COP27 in der Mantelentscheidung begrüßt wurde.

Grundsätzlich erkennt die Bundesregierung das Potential des freiwilligen Engagements für den Klimaschutz an, sieht jedoch auch die Gefahr einer irreführenden oder un belegbaren Kommunikation von „grünen/klimaneutralen“ Unternehmensaktivitäten (sog. Greenwashing) und die Gefahr der Unterminierung des Einhaltens der 1.5-Grad-

¹ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf

Grenze. Daher setzt sich die Bundesregierung in verschiedenen Gremien und politischen Foren dafür ein, dass auch in diesem Marktsegment hohe qualitative Standards verwendet werden und transparente und differenzierte Angaben bzgl. der verwendeten Kompensationszertifikate gemacht werden. Daher sind in diesem Zusammenhang folgende übergeordnete Prinzipien relevant, welche die Qualität solcher Ziele sicherstellen:

- Im ersten Schritt müssen Unternehmen eine ambitionierte Minderungsstrategie für ihren Transitionspfad zur Klimaneutralität im Einklang mit dem Einhalten der 1.5 Grad-Grenze gemäß wissenschaftlichen Grundlagen entwickeln und umsetzen.
- Auf dem Weg zu einem 1,5 C°-kompatiblen Ziel ist die Kompensation der unvermeidbaren Emissionen zu begrüßen. D.h. nur die Emissionen, die im Rahmen eines 1.5-Grad-Emissionsminderungspfades des Unternehmens noch nicht vermieden werden können, dürfen durch Kompensation an anderer Stelle ausgeglichen werden.
- Die Umweltintegrität der Kompensationsprojekte sowie soziale Teilhabe und Menschenrechte müssen über hohe Standards sichergestellt sein.
- Damit der Verkauf von Kohlenstoffzertifikaten im Gastgeberland einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leisten kann, müssen klare Kriterien für die Verwendung der Mittel (Benefit Sharing) definiert werden.
- Eine Minderungs- bzw. Einbindungsleistung, die zur Kompensation im Rahmen einer Klimaneutralstellung genutzt wird, muss zusätzlich zur Emissionsminderung des Unternehmens im Einklang mit dem 1.5-Grad-Pfad sowie den Klimazielen der Gastgeberländer und deren NDC erfolgen und die Minderungen dürfen nicht in mehreren Systemen (ÜvP, CORSIA, oder freiwilliger Kohlenstoffmarkt) verwendet werden (Vermeidung von Doppelzählung/doppelter Verwendung).
- Wenn die Zertifikate dazu dienen, Länder bei der NDC-Implementierung zu unterstützen, sollte dies entsprechend gekennzeichnet sein. Da diese Minderungen in die nationalen Emissionsberichterstattungen eingehen, können damit keine anderen Emissionen ausgeglichen werden. Aussagen zur Klimaneutralität können somit aus Sicht der Bundesregierung nicht getroffen werden, sondern es müssen alternative klimabezogene Aussagen („Claims“) gewählt werden.

- Unterstützenswert sind auch Konzepte, die über den Anspruch der Klimaneutralstellung hinausgehen. So können Unternehmen ihrer Verantwortung z.B. gerecht werden, indem sie einen gewissen Betrag, der sich aus einem CO₂-Preis/t der unvermeidbaren Restemissionen des Unternehmens ergibt, in Klimaschutzprojekte investiert.

II. Europäische und internationale Verhandlungsstränge

Aktuell setzt sich die Bundesregierung auf folgenden politischen Ebenen für die Vermeidung von Doppelzählung im freiwilligen Kohlenstoffmarkt ein:

➤ **G 7 Verhandlungen:**

Im Rahmen der G7 setzt sich Deutschland für eine ambitionierte Ausgestaltung des Kohlenstoffmarktes ein. In diesem Jahr ist es gelungen, die Relevanz von Vermeidung von Doppelzählung für den freiwilligen Kohlenstoffmarkt im G7 Umwelt-, Klima- und Energieminister*innen-Kommuniqué hervorzuheben: Zitat: *No.*

*61"...We reaffirm the fundamental importance of environmental integrity and sustainable development in the design of high integrity carbon market mechanisms, including those used by the private sector for voluntary purposes which should be based on **robust rules and accounting that ensure avoidance of all forms of doublecounting**. We encourage the private sector to set out and undertake aggressive mitigation strategies that target net zero emissions by 2050, prioritising reductions in greenhouse gases across their full value chain."*

➤ **EU-Kontext:**

Im Zusammenhang mit der Kommissionsmitteilung zu Nachhaltigen Kohlenstoffkreisläufen (Sustainable Carbon Cycles) und dem EU Green Deal, hat die EU-Kommission einen Vorschlag für einen EU-Zertifizierungsrahmen für die CO₂-Entnahme (Carbon Dioxide Removal, CDR) angekündigt, welcher am 30. November offiziell veröffentlicht wurde. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass das System hohe Qualitätsanforderungen erfüllen wird. Der EU-Standard könnte auch international weitreichende Auswirkungen haben. In den Verhandlungen wird sich die Bundesregierung auch dafür einsetzen, dass bei diesem Zertifizierungssystem die

Zusätzlichkeit und Permanenz der CO₂-Entnahme sichergestellt wird und Doppelzählung genauso wie Doppelförderungen vermieden werden. Auch müssen zertifizierte CO₂-Entnahmen nachweislich auf andere Nachhaltigkeitsziele einen positiven Effekt haben und dürfen deren Erreichung nicht gefährden.

III. **Freiwillige internationale Initiativen:**

Es gibt eine wachsende Anzahl an parallel entstehenden Initiativen, die an der Sicherstellung der Integrität von Angaben zu „Klimaneutralität“ und anderen klimabezogenen Aussagen („Claims“) arbeiten, welche Unternehmen und Organisation für ihre Selbstdarstellung nach außen nutzen. Unternehmen und Organisationen, die diese „Claims“ verwenden, sehen sich verstärkt mit Greenwashing-Vorwürfen konfrontiert, was auch an fehlenden einheitlichen Vorgaben und in einer unzulänglichen Regulierung dieser Claims begründet ist.

Vor diesem Hintergrund hat das BMWK das Wuppertal Institut beauftragt zu analysieren, welche staatlichen Vorgaben in ausgewählten Ländern vorhanden sind (z.B. nationale Gesetze über unlautere Geschäftspraktiken, staatlich akkreditierte Zertifizierungsprogramme oder Leitlinien für Werbung) und wie sich die freiwilligen internationalen Initiativen zur Regulierung von „Claims“ unterscheiden. Eine deutsche Zusammenfassung ist diesem Bericht als Annex beigefügt².

Die Bundesregierung hat sich aktiv in den folgenden freiwilligen internationalen Initiativen eingebracht:

² Ausführliche Version in Englischer Sprache ist unter folgenden Link zu finden: Kreibich, N., Brandemann, V., & Jüde, F. (2022). *Governing Corporate Claims: Increasing transparency of climate-related claims* [Carbon Mechanisms Research Policy Paper]. Wuppertal Institute. <https://www.carbon-mechanisms.de/governing-corporate-claims>

➤ **Voluntary Carbon Markets Integrity Initiative („VCMi“):**

Die „Voluntary Carbon Market Integrity (VCMi)“ Initiative hat im Juni 2022 ihren „Provisional Claims Code of Practice“ veröffentlicht. Diese zivilgesellschaftliche Initiative, die von der britischen Regierung unterstützt wird, definiert mit diesem Code Leitlinien für die Frage, in welcher Form glaubwürdig freiwillige Emissionsgutschriften als Teil des Unternehmens Netto-Null-Ziels genutzt werden können. Diese Claims sehen eine Einordnung in Gold/Silber/Bronze vor. In allen drei o.g. Kategorien müssen die Unternehmen klare, wissenschaftlich fundierte Zwischenziele definieren und langfristig ein Netto-Null-Ziel anstreben. Nur die nicht vermeidbaren Emissionen sollten mit Emissionsgutschriften ausgeglichen werden.

Da der „Voluntary Carbon Market“ Teil ihres Namens ist, war die Erwartung, dass die VCMi einen Leitfaden entwickeln würde, wie man legitime „Claims“ bezüglich Nutzung bestimmter Gutschriften aus dem freiwilligen Markt ableiten könne. Viele hofften, dass der VCMi die Unternehmen dabei unterstützen würde, differenzierte Angaben zu machen, je nachdem, ob die verwendeten Gutschriften durch entsprechende Verrechnung mit dem NDC des Gastgeberlandes (correspondent adjustment) unterlegt sind oder nicht. VCMi's vorläufiger „Claims Code of Practice“ verlangt jedoch nur eine transparente Berichterstattung darüber, ob die verwendeten Gutschriften mit entsprechenden Anpassungen verbunden sind oder nicht, während eine Differenzierung der Claims hinsichtlich dieses Aspektes nicht vorgesehen ist. Der Grund der genannt wurde, weswegen sie keine Differenzierung der Claims bzgl. der verwendeten Gutschriften definiert haben ist, dass der Code zeitnah anwendbar sein soll und viele Länder derzeit noch nicht in der Lage sind, diese Anforderung zu erfüllen.

Fazit: Das BMU/BMWK hat den Entwicklungsprozess des Codes aktiv mit einer Vielzahl von Eingaben begleitet. Positiv hervorzuheben ist, dass die VCMi sich für das Prinzip „Reduktion vor Kompensation“ mit glaubhaften Minderungszielen einsetzt und bzgl. der Minderungsanstrengungen und der verwendeten Gutschriften eine transparente und ehrliche Berichterstattung fordert. Als eine Schwäche des „Claims Code of Practice“ bewerten wir, dass der Code keine Differenzierung der Claims bzgl. der verwendeten Gutschriften definiert.

➤ **LEAF-Koalition (Lowering Emissions by Accelerating Forest finance):**

Im April 2021 wurde die LEAF Koalition als Zusammenschluss von Regierungen und global agierenden Firmen ins Leben gerufen. Insgesamt wurden bis November 2022 1,5 Milliarden US-Dollar an ergebnisbasierter Finanzierung für den Schutz der Tropenwälder unter der freiwilligen LEAF-Initiative mobilisiert. LEAF verpflichtet eine Koalition von potentiellen Käufern zu gleichen Standards und der Bereitschaft, einen Mindestpreis von 10 USD /tCO₂ zu zahlen. Als Standard dient ausschließlich TREES („The REDD+ Environmental Excellence Standard“), dessen Etablierung federführend von Norwegen gefördert wurde. An der LEAF-Koalition beteiligen sich die Regierungen von Norwegen, Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Auf privatwirtschaftlicher Seite nehmen führende Unternehmen wie Amazon, Volkswagen, H&M, Airbnb, Bayer, Boston Consulting Group, E.ON, GSK, McKinsey, Nestlé, Salesforce und Unilever teil. Die LEAF Koalition ermöglicht für die Nutzung von verifizierten Minderungsgutschriften insgesamt 4 alternative Pfade. Eine Doppelzählung von Emissionsminderung ist bei den Pfaden 1, 2 und 4 ausgeschlossen. Die LEAF-Unternehmen haben sich jedoch hauptsächlich für Pfad 3 entschieden, der eine doppelte Verwendung von Emissionsminderung erlaubt. Dabei können Unternehmen die Minderungsgutschrift zur Erfüllung ihrer eigenen Minderungsziele nutzen, während gleichzeitig Waldländer diese Minderung für ihre NDCs anrechnen können. Die LEAF Koalition trifft keine Entscheidung dazu, welche „Claims“ die Unternehmen damit machen dürfen, d.h. die Unternehmen sind selbst verantwortlich, wie transparent und wahrheitsgemäß sie ihren Beitrag zum Klimaschutz kommunizieren.

Fazit: DEU ist bisher nicht der LEAF-Initiative beigetreten – v.a. wegen inhaltlicher Bedenken bzgl. des ART TREES Standards und wegen der fehlenden Anforderung, transparent über die doppelte Verwendung der Minderungsgutschrift unter Pfad 3 von LEAF berichten zu müssen. BMWK, AA, BMUV und BMZ erarbeiten gerade im Facharbeitskreis Waldkohlenstoffmärkte eine Positionierung zu LEAF, um in einen konstruktiven Dialog mit Akteuren dieser Initiative zu den genannten Punkten treten zu können.