



Die projektbasierten Mechanismen als Ergänzung des EU-Emissionshandels

Innerhalb der Europäischen Union (EU) wird derzeit über die Einbeziehung der projektbasierten Mechanismen in den EU-Emissionshandel für Unternehmen diskutiert. Dieses Papiers stellt den gegenwärtigen Stand dieser Diskussion in Deutschland dar. Im ersten Teil wird der Stand der relevanten Gesetzgebungsverfahren sowie die internationale Umsetzung der projektbasierten Mechanismen beschrieben. Im mittleren Teil wird intensiv auf die einzelnen zu regelnden Bereiche eingegangen. Im Schlussteil werden die Positionen ausgewählter Akteure vorgestellt sowie eine Bewertung durch die Autoren vorgenommen.

Dieses Papier stützt sich vor allem auf die Diskussionen und Dokumente der Unterarbeitsgruppe (UAG) 4 „Projektbezogene Maßnahmen“ der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ beim Bundesumweltministerium (AGE), auf die Beiträge und Diskussionen während des Workshops „Emissionshandel und Joint Implementation – der Stand der Dinge“, sowie auf die Auswertung der internationalen Beschlusslage.

Hintergrund und Stand der relevanten Gesetzgebungsverfahren

Die Verknüpfung des EU-Emissionshandels für Unternehmen mit den projektbasierten Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) wird von vielen politischen Akteuren innerhalb der EU als sinnvolle Ergänzung des EU-Emissionshandels angesehen. Konkrete Regelungen für den Einbezug der projektbasierten Mechanismen sollen in einem Rechtsinstrument, das die EU-Richtlinie zum EU-Emissionshandel ergänzt, niedergelegt werden.

Der EU-Emissionshandel für Unternehmen soll nach dem Willen fast aller politischen Akteure innerhalb der EU mit den projektbasierten Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation verknüpft werden (Siehe Kapitel „Positionen verschiedener

Akteure“). Das Grundverfahren bei dieser Verknüpfung ist einfach dargestellt: Durch das Kyoto-Protokoll wird prinzipiell geregelt, welche Projekte im Rahmen von JI und CDM zugelassen sind und wie die Anzahl der auszustellenden Emissionszertifikate (Emission Reduction Units bzw. Certified Emission Reductions) aufgrund der Emissionsminderung ermittelt wird. Durch ein EU-Rechtsinstrument (abgekürzt: EU-Erg.RL-CDM/JI), welches die EU-Emissionshandelsrichtlinie (abgekürzt: EU-RL-Emissionshandel) ergänzt, soll geregelt werden, wie diese Emissionszertifikate im Rahmen des EU-Emissionshandels genutzt werden können. Außerdem muss in der EU-Erg.RL-CDM/JI geklärt werden, welche Kriterien und Anforderungen für diese JI und CDM-Projekte gelten sollen.

Nach Aussagen der Europäischen Kommission soll ein erster Entwurf dieser EU-Erg.RL-CDM/JI im Mai oder Juni 2003 durch die Europäische Kommission vorgelegt werden. Eine Verschiebung der Vorlage in den Herbst 2003 erscheint jedoch immer wahrscheinlicher. Bisher ist noch unklar, ob die EU-Erg.RL-CDM/JI die Form einer eigenständigen Richtlinie annehmen wird oder als Ergänzung der EU-RL-Emissionshandel verabschiedet werden soll.

Die genaue Form und der Zeitplan für das ergänzende Rechtsinstrument sind noch unklar.

Auch die EU-RL-Emissionshandel befindet sich derzeit noch in der parlamentarischen Beratung, die zweite Lesung der EU-RL-Emissionshandel im Europäischen Parlament soll noch vor der Sommerpause 2003 erfolgen. Danach muss die Richtlinie durch den EU-Ministerrat angenommen werden, rechtsgültig in Kraft tritt sie dann mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. Eine zeitliche Einschätzung des Inkrafttretens ist jedoch schwierig.

Der Stand der internationalen Umsetzung von CDM und JI

Die beiden projektbasierten Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) sind im Kyoto-Protokoll verankert und durch ergänzende Bestimmungen im Bonner Beschluss und in den Übereinkommen von Marrakesch präzisiert. Zwischen beiden Mechanismen gibt es jedoch bezüglich der Umsetzung auf internationaler Ebene wesentliche Unterschiede.

Die Grundkonstruktionen von CDM und JI sind beide im Kyoto-Protokoll verankert. Die Vorgaben des Kyoto-Protokolls wurden zusätzlich im Bonner Beschluss und vor allem in den Übereinkommen von Marrakesch ergänzt (UNFCCC 2001a). Der derzeitig beobachtbare Unterschied in der Geschwindigkeit, mit der CDM und JI auf internationaler Ebene umgesetzt

Im CDM können bereits jetzt Emissionszertifikate generiert werden, in JI frühestens 2008.

werden, ist mit den Festlegungen im Kyoto-Protokoll zu erklären. Laut Kyoto-Protokoll dürfen die Kreditierungszeiträume für CDM-Projekte (Anm.: Der Kreditierungszeitraum eines Projektes ist der Zeitraum, innerhalb dessen Emissionsminderungen zur Ausstellung von Emissionszertifikaten führen) schon jetzt starten, während für JI-Projekte erst 2008 als frühester Start genommen werden kann.

Der Strukturaufbau für den CDM ist daher auf internationaler Ebene deutlich weiter fortgeschritten als bei JI. Die Bestimmungen für den CDM sind, mit der Klimarahmenkonvention als rechtlicher Basis, rechtlich bindend. Auf dieser Grundlage hat das Executive Board des CDM seine Arbeit aufgenommen. Seitdem dürfen CDM-Projekte beim Executive Board angemeldet werden und diese Projekte werden - nach Durchlaufen des Projektzyklus - zu Emissionszertifikaten (Certified Emission Reductions, CER) führen. Das Executive Board arbeitet aktiv an der Verabschiedung von technischen Umsetzungsrichtlinien für verschiedene Bereiche des Projektzyklus und es akkreditiert unabhängige Drittinstitutionen zur Überprüfung, die „Operational Entities“.

Ganz anders verhält sich die Situation bei JI. Hier sind sämtliche Beschlüsse vom Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls abhängig. Deshalb ist das „Supervisory Board“ für den Artikel 6 noch nicht aktiv und keine der ausgehandelten Bestimmungen in den Übereinkommen von Marrakesch ist rechtsverbindlich. Damit ist kaum einer der wichtigen Schritte für die Umsetzung von JI erfolgt. Grundsätzlich gilt für JI-Projekte laut Übereinkommen von Marrakesch: Sie dürfen angemeldet werden, sobald das Protokoll in Kraft getreten ist. Der Kreditierungszeitraum eines JI-Projektes darf jedoch wie oben ausgeführt frühestens 2008 beginnen. Damit wird es vor 2008 kein Angebot an Emissionszertifikaten aus JI-Projekten (Emission Reduction Units, ERU) geben.

Die internationalen Strukturen für den CDM sind dementsprechend weitaus stärker ausgebaut.

Regelungsbedarf im Rahmen der EU-Erg.RL-CDM/JI

Die EU-Erg.RL-CDM/JI wird derzeit in mehreren Gremien diskutiert, die Vorlage eines ersten Entwurfs durch die EU-Kommission wird spätestens im Herbst 2003 erwartet. Bisher hat sich die EU-Kommission nicht offiziell zu konkreten Inhalten der EU-Erg.RL-CDM/JI geäußert. Der dargestellte Regelungsbedarf basiert auf der Diskussion in der AGE und der Auswertung der Übereinkommen von Marrakesch.

Das Kyoto-Protokoll, ergänzt durch die Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenz, sieht für die Vertragsparteien, die an den

Die Mitglieder der EU erfüllen ihre Verpflichtungen gemäß

projektbasierten Mechanismen teilnehmen möchten, mehrere Pflichten und Rechte vor. Die Europäische Gemeinschaft ist Vertragspartei des Kyoto-Protokolls. Der EU-Emissionshandel und die Ergänzung des EU-Emissionshandels durch die projektbasierten Mechanismen sind gemeinschaftliche Klimaschutzmaßnahme. Deswegen übernimmt die Europäische Gemeinschaft in diesem Zusammenhang Pflichten und Rechte von Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls

Unabhängig von den gemeinschaftlichen Initiativen haben die EU-Mitgliedstaaten selbstverständlich das Recht, unabhängig vom EU-Emissionshandel durch andere Instrumente Emissionszertifikate zu erwerben. So können zum Beispiel die Staaten Fonds auflegen, die, wie schon in den Niederlanden Cerupt und Erupt, Emissionszertifikate aufkaufen (s. Abb. 1). Es ist jedoch noch offen, inwieweit die gemeinschaftlichen Regelungen in der EU-Erg.RL-CDM/JI auch derartige Initiativen betreffen werden.

Art. 3, Abs. 1 Kyoto-Protokoll gemeinschaftlich.

Offen ist die Reichweite der Regelungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden.

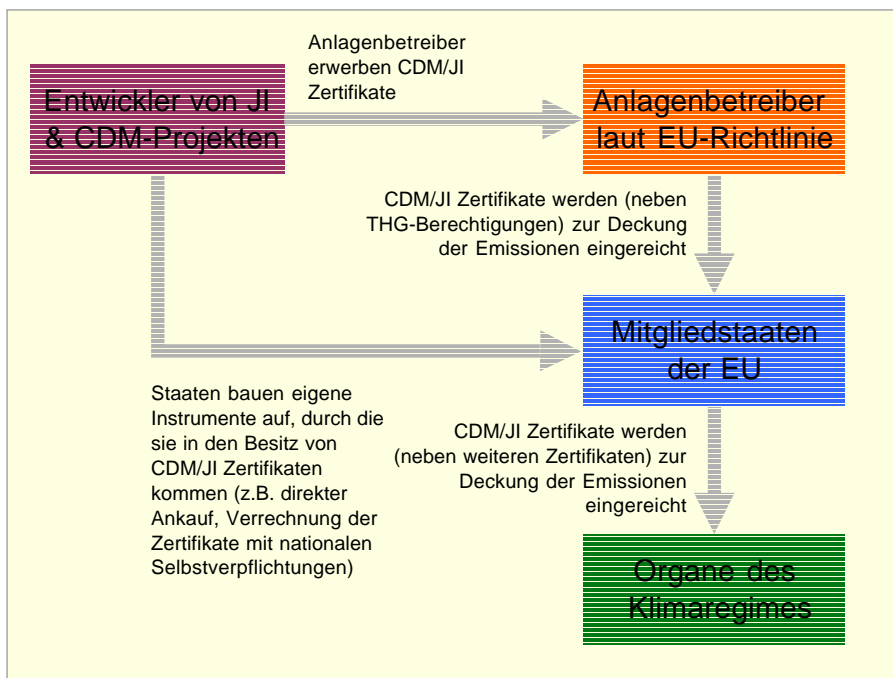


Abb. 1: Die verschiedenen Möglichkeiten für Regierungen, Emissionszertifikate im Rahmen von JI- und CDM-Aktivitäten zu erwerben.

In den folgenden Unterkapiteln werden die jeweils für ein Problemfeld diskutierten Optionen präsentiert. Zu beachten ist hierbei, dass nicht alle Problemfelder, die im Zusammenhang mit dem Einbezug von CDM/JI-Projekten in den EU-Emissionshandel, auftauchen werden, dargestellt sind.

Die konkrete Form des Einbezugs

Dass der Einbezug der projektbasierten Mechanismen über eine Anerkennung der Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten im EU-Emissionshandel geschehen soll, ist unbestritten. Für die konkrete Form der

Es existieren verschiedene Modelle für die

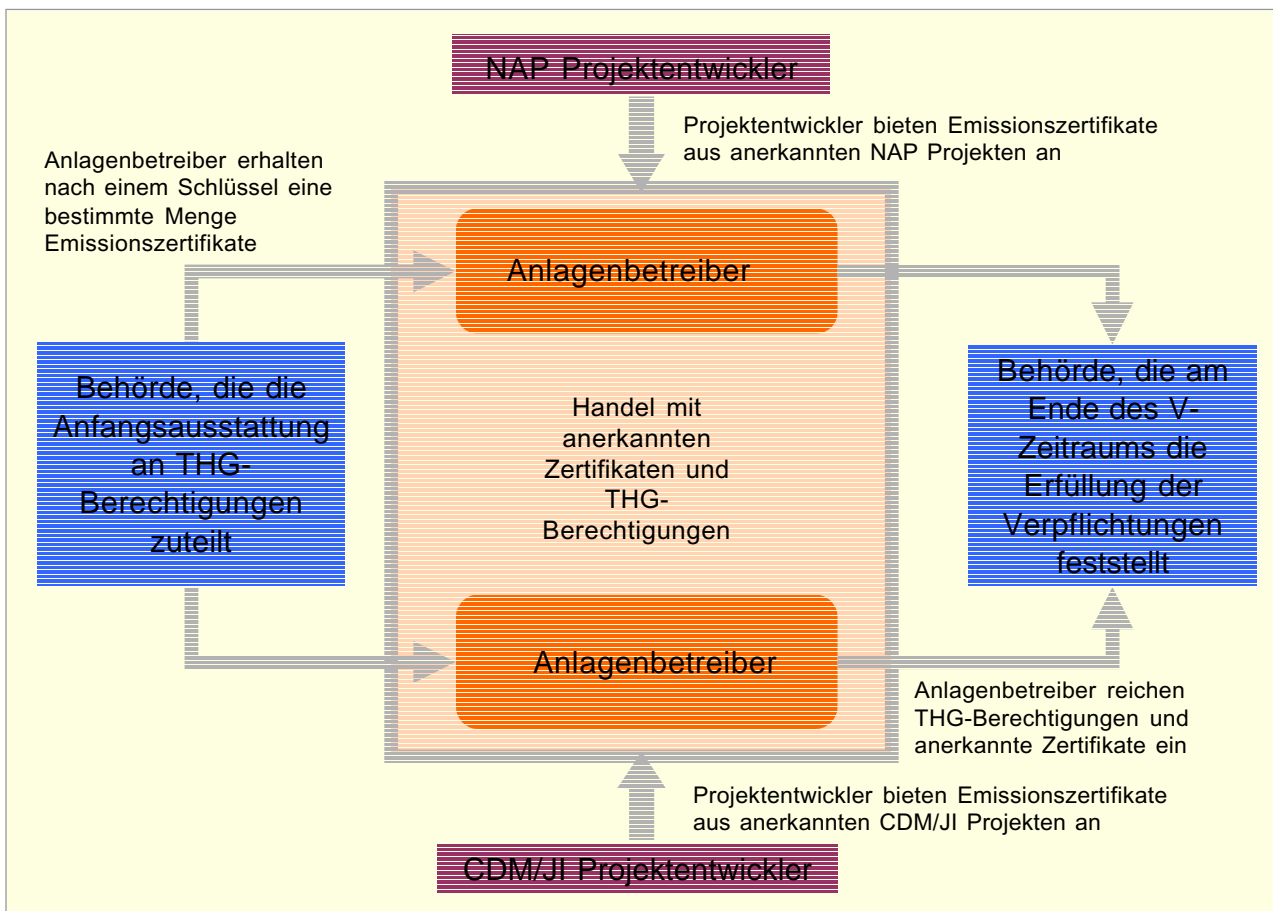
Anerkennung werden jedoch verschiedene Modelle diskutiert.

Eine Option besteht darin, den Anlagenbetreibern zu erlauben, Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten genau so wie THG-Berechtigungen zur Deckung der Emissionen am Ende des Verpflichtungszeitraums einzureichen. Diese Konstruktion wäre der im Kyoto-Protokoll ähnlich, denn dort dürfen Vertragsparteien ihre Pflicht laut Artikel 3, Absatz 1 durch die Überweisung aller im Kyoto-Protokoll verankerten Emissionszertifikate (Assigned Amount Units, AAU; Emission Reduction Units, ERU; Certified Emission Reductions, CER, oder Removal Units, RMU) erfüllen. Bei dieser Option würden die Projektentwickler ihre Emissionszertifikate auf dem EU-Emissionshandelmarkt anbieten und diese könnten dann ebenso wie THG-Berechtigungen gehandelt werden. Das System zur Buchung von Transaktionen müsste dann nicht nur THG-Berechtigungen, sondern auch die Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten erfassen können.

Anerkennung von Zertifikaten aus CDM/JI.

Den Anlagenbetreibern könnte erlaubt werden, diese Zertifikate zur Deckung ihrer Emissionen einzureichen...

Abb. 2: Die Fluss von-Zertifikaten innerhalb des EU-Emissionshandelssystems.



Eine zweite diskutierte Option ist der Umtausch der Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten in THG-Berechtigungen. Das heißt, Projektentwickler könnten die Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten nicht direkt auf dem EU-Emissionshandelsmarkt anbieten, sondern erst nach dem Umtausch in THG-Berechtigungen. Im Vergleich zur ersten Option müssten dann im Buchungssystem nur Transaktionen von THG-Berechtigungen erfasst werden (UAG 4 2003a, S. 2).

...oder CDM/JI-Zertifikate werden in THG-Berechtigungen umgetauscht.

Die konkrete Form des Einbezugs hat natürlich großen Einfluss darauf, wie die weiteren Problemfelder geregelt werden können, die in diesem Policy Paper dargestellt werden. Dies betrifft insbesondere das System zur Mengensteuerung und das eventuelle EU-einheitliche Genehmigungsverfahren.

Die Wahl des Modells hat Auswirkungen insbesondere auf die Mengensteuerung und ein evtl. EU-einheitliches Genehmigungsverfahren.

Beginn des Einbezugs der projektbasierten Mechanismen

Die EU-RL-Emissionshandel teilt die Zeitachse in verschiedene Verpflichtungszeiträume ein, wobei diese Verpflichtungszeiträume mit den Verpflichtungszeiträumen des Kyoto-Protokolls synchronisiert sein sollen. Der erste Verpflichtungszeitraum soll am 1. Januar 2005 beginnen und bis zum 31. Dezember 2007 laufen; der zweite Verpflichtungszeitraum beginnt dann im Einklang mit dem Kyoto-Protokoll am 1. Januar 2008. Im Rahmen der Verhandlungen über die EU-Erg.RL-CDM/JI ist zu klären, ab wann Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten im Rahmen des EU-Emissionshandels genutzt werden dürfen. Als Optionen werden jeweils der Beginn eines Verpflichtungszeitraums laut EU-RL-Emissionshandel (d.h. 1.1. 2005, 1.1.2008, 1.1.2012) diskutiert. Welcher Zeitpunkt letztlich ausgewählt wird, ist hierbei unabhängig von den oben genannten Optionen für die konkrete Form des Einbezugs.

Die Nutzung von CDM/JI-Zertifikaten könnte ab 2005 oder ab 2008 erlaubt werden.

Das System zur Mengensteuerung

In den Übereinkommen von Marrakesch ist die Nachrangigkeit der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, das heißt auch der projektbasierten Mechanismen, relativ zu den nationalen Klimaschutzmaßnahmen verankert („Supplementarity“, s. Decision 15/COP. 7). Ein konkreter Mechanismus, wie diese Nachrangigkeit sichergestellt werden soll, wurde dort jedoch nicht vorgeschrieben. Die Europäische Union hat die Supplementarity im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen immer mit Nachdruck gefordert. Insofern ist davon auszugehen, dass sie einen konkreten Mechanismus aufbauen wird, der diese sicherstellt. Innerhalb der Diskussion um den Einbezug der projektbasierten Mechanismen in den EU-Emissionshandel wird deshalb über ein System zur Mengensteuerung der Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten debattiert.

Da die EU sich international nachdrücklich für die „Supplementarity“ der projektbasierten Mechanismen eingesetzt hat, wird sie vermutlich einen Mechanismus aufbauen, der diese sicherstellt.

Bisher liegen nur wenige Hinweise darauf vor, wie dieses System der Mengensteuerung aussehen könnte. Die folgenden drei Optionen wurden in der UAG 4 erörtert (UAG 4 2003). Ansatzpunkte für die Regulierung könnten sein:

- 1) Die Genehmigung der CDM/JI-Projekte durch die EU-Mitgliedstaaten. Dann würde die Menge der erwarteten Emissionszertifikate aus den genehmigten JI/CDM-Projekten begrenzt.
- 2) Der Umtausch der Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten in THG-Berechtigungen (nur möglich, wenn die zweite Option oben verabschiedet wird). Dann würde die tatsächliche Menge der Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten begrenzt.
- 3) Die Erfüllung der Verpflichtungen der Anlagenbetreiber jeweils am Ende eines Verpflichtungszeitraums gemäß EU-RL-Emissionshandel. Dann würde die Anzahl der Emissionszertifikate aus CDM/JI-Projekten, welche die Anlagenbetreiber am Ende des Verpflichtungszeitraums einreichen, begrenzt.

Mögliche Ansatzpunkte sind die Genehmigung der Projekte durch die Mitgliedsstaaten, der Umtausch der CDM/JI-Zertifikate in THG-Berechtigungen sowie die Einreichung der Zertifikate durch den Anlagenbetreiber.

EU-einheitliches Genehmigungsverfahren für CDM und JI-Projekte

Über ein EU-einheitliches Genehmigungsverfahren für CDM/JI-Projekte, deren Emissionszertifikate am EU-Emissionshandelsmarkt gehandelt werden sollen, wird viel diskutiert. Aus den Übereinkommen von Marrakesch kann nicht zweifelsfrei geschlossen werden, ob die EU und ihre Mitgliedstaaten ein eigenes Genehmigungsverfahren aufbauen müssen. Sowohl beim CDM als auch bei JI finden sich in den Übereinkommen von Marrakesch Hinweise darauf, dass alle beteiligten Vertragsparteien den CDM/JI-Projekten zustimmen müssen, also auch die EU bzw. die Mitgliedstaaten. So müssen im sog. Track 2-Verfahren für JI-Projekte die „Accredited Independent Entities“ überprüfen, „whether the Project has been approved by the Parties involved.“ (UNFCCC 2001b, Abs. 31) Im CDM müssen die Projektbeteiligten der „Designated Operational Entity“ eine „written Approval of voluntary Participation from the Designated National Authority of each Party involved“ (UNFCCC 2001c, Abs. 40a) vorlegen.

Die Beschlüsse von Marrakesch legen nahe, dass CDM/JI-Projekte durch den Investorstaat genehmigt werden müssen.

Unabhängig davon, ob eine Genehmigung von CDM/JI-Projekten durch das Investorland zwingend vorgeschrieben ist oder nicht, hat jede Vertragspartei natürlich das Recht, den Zufluss von Emissionszertifikaten aus CDM/JI-Projekten in ihr Rechtsgebiet zu regeln. Im Fall der EU besteht also kein Zweifel an der rechtlichen Möglichkeit, ein EU-einheitliches Genehmigungsverfahren für CDM/JI-Projekte aufzubauen.

Jeder Mitgliedsstaat hat das Recht, den Zufluss von CDM/JI-Zertifikaten in sein Rechtsgebiet zu regeln.

In Bezug auf das zu schaffende Genehmigungsverfahren werden bisher nur von den NRO konkrete Optionen in die Diskussion eingespeist. Diese werden im Kapitel „Positionen verschiedener Akteure“ präsentiert.

Bisher existieren nur von Seiten der NRO konkrete Forderungen für ein EU-einheitliches Genehmigungsverfahren.

JI-Projekte zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten, nationale Ausgleichsprojekte

Das Kyoto-Protokoll erlaubt prinzipiell JI-Projekte zwischen Annex-B-Staaten und damit ist es denkbar, dass ein EU-Mitgliedstaat als Investorstaat und ein zweiter EU-Mitgliedstaat als Gastland gemeinsam ein JI-Projekt anmelden. Dieses Projekt würde entsprechend den internationalen Regeln zu Emissionszertifikaten (ERU) führen. Im Rahmen der Diskussion über den Einbezug der CDM/JI-Projekte in den EU-Emissionshandel wird darüber diskutiert, ob Emissionszertifikate aus JI-Projekten zwischen zwei EU-Staaten ebenfalls wie oben beschrieben in den EU-Emissionshandel einbezogen werden sollen oder nicht.

Es wird diskutiert, ob JI-Projekte zwischen EU-Staaten in den EU-Emissionshandel einbezogen werden sollen.

Diese Diskussion ist vor allem aufgrund des EU-Beitritts vieler osteuropäischer Staaten brisant. Sollten JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden, würden durch ihren EU-Beitritt viele potentiell bedeutende Gaststaaten für JI-Projekte ausfallen (Siehe Tabelle 1).

Ein Ausschluss würde den Ausfall der EU-Beitrittsstaaten als JI-Gaststaaten bedeuten.

Beitrittsstaat	Beitrittsdatum
Estland	2004
Malta	2004
Lettland	2004
Litauen	2004
Polen	2004
Slowakische Republik	2004
Slowenien	2004
Tschechische Republik	2004
Ungarn	2004
Zypern	2004
Bulgarien	2007
Rumänien	2007

Tabelle 1: EU-Beitrittsstaaten und Beitrittsdatum

Eng verbunden mit der Diskussion um JI-Projekte zwischen EU-Mitgliedstaaten ist die Diskussion um nationale Ausgleichsprojekte (NAP). Diese Diskussion wird in Policy Paper Nr. 3/2003 (Langrock/Wiehler 2003) näher dargestellt.

Abb. 2.: Die Wege von Zertifikaten innerhalb des EU-Emissionshandels

Positionen verschiedener Akteure

Die öffentlich geführte Diskussion um die projektbasierten Mechanismen als Ergänzung des EU-Emissionshandels umfasst nicht alle Problemgebiete, die im vorherigen Kapitel dargestellt wurden. Wesentlich ist vor allem die Auseinandersetzung darüber, ob die Verknüpfung zwischen projektbasierten Mechanismen und dem EU-Emissionshandel überhaupt stattfinden soll.

Grundsätzliche Ablehnung bzw. Befürwortung der projektbasierten Mechanismen als Ergänzung des EU-Emissionshandels

Viele politischen Akteure (EU-Kommission, Bundesregierung, Fraktionen der SPD, Bündnis90/Die Grünen, CDU und FDP im Bundestag) befürworten die Verknüpfung der projektbasierten Mechanismen mit dem EU-Emissionshandel (vgl. etwa Deutsche Bundesregierung 2001, S. 7; Deutscher Bundestag 2001, S. 3).

Pro: Viele staatliche Akteure sprechen sich für den Einbezug von CDM/JI in den EU-Emissionshandel aus.

Der wichtigste nichtstaatliche Fürsprecher der projektbasierten Mechanismen in Deutschland ist zweifellos die deutsche Wirtschaft. In einer Stellungnahme verschiedener Wirtschaftsverbände heißt es: „die projektbezogenen Flexibilisierungsoptionen des Kyoto-Protokolls (Joint Implementation, JI, und Clean Development Mechanism, CDM) müssen gleichzeitig und gleichwertig mit dem Emissionshandel angewendet werden dürfen“ (BDI 2002, S. 4).

Pro: Die deutsche Wirtschaft spricht sich für den Einbezug aus.

Dennoch gibt es wichtige Stimmen, die diese Verknüpfung zum Teil komplett ablehnen oder aber erst in fernerer Zukunft zulassen wollen. In diesem Sinne haben sich die Umweltverbände geäußert, zum Beispiel in einem Brief, den das Climate Action Network Europe, ein Zusammenschluß verschiedener europäischer Umweltverbände, an die EU-Kommissarin Margot Wallström gerichtet hat. Dort heißt es „The EU emissions trading system was supposed to be a central part of reducing emissions from the most polluting EU industry sectors. Including unknown and potentially large volumes of CDM and JI credits could eliminate this incentive completely.“ (CAN Europe 2003, S. 1f). Der deutsche Umweltverband BUND e.V. äußert sich in seiner Stellungnahme ähnlich und mit Bezug auf Deutschland spricht er sich „gegen eine Nutzung von Joint Implementation und Clean Development Mechanism in Deutschland vor 2013 aus.“ (BUND 2003, S. 3).

Contra: Verschiedene Umweltverbände sprechen sich gegen den Einbezug aus.

Das erste Argument der Umweltverbände läuft daraus hinaus, dass die Möglichkeit der Nutzung von Emissionszertifikaten aus CDM/JI-Projekten im Rahmen des EU-Emissionshandels dazu führen würde, dass die verpflichteten Anlagenbetreiber Minderungsoptionen außerhalb der EU finanzieren statt Minderungsoptionen in den EU-Mitgliedstaaten zu erschließen. Durch die Verknüpfung würde also der Handlungsdruck auf die Anlagenbetreiber, ihre Emissionen zu senken, verringert (CAN Europe 2003).

Contra: Der Einbezug würde den Druck, die eigenen Emissionen zu reduzieren, senken.

Das zweite Argument der Umweltverbände lautet, sowohl bei JI als auch beim CDM handele es sich um noch nicht getestete internationale Mechanismen, die große Gefahren beinhalteten. So heißt es im oben schon erwähnten Brief des Climate Action Network Europe: „the CDM may not produce any sustainable development or climate benefits at all“ und „the list of currently proposed projects inspires no confidence – many of the projects are non-additional and environmentally destructive“ (CAN Europe 2003, S. 2).

Contra: CDM/JI sind unerprobt und könnten ökologisch wie sozioökonomisch schädlich sein.

Anspruchsvolle Anforderungen an CDM/JI Projekte im Genehmigungsverfahren

Weil sie den Akzent auf einen generellen Verzicht auf die Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandel setzen, kommunizieren die Umweltverbände ihre Anforderungen an das EU-Genehmigungsverfahren nicht offensiv. Der Beitrag der Vertreterin des WWF auf dem Workshop „Emissionshandel und Joint Implementation – der Stand der Dinge“ (Günther 2003) und informelle Gespräche mit Vertretern der Umweltverbände lassen jedoch den Schluss zu, dass der Gold Standard eine gute Beschreibung der diesbezüglichen Position der Umweltverbände ist. Der Gold Standard ist ein Katalog von Kriterien und prozessorientierten Anforderungen für CDM- und JI-Projekte, der unter Federführung des WWF entwickelt wurde. Er soll aber auch als Grundlage für ein noch zu entwickelndes Gold Standard Carbon Label dienen (siehe Langrock/Sterk 2003a). Die im Gold Standard enthaltenen Kriterien und Anforderungen werden im Policy Paper Nr. 4/2003 (Langrock/Sterk 2003b) näher vorgestellt. Sie können unterteilt werden in

Pro: NRO fordern die Übernahme der durch sie erarbeiteten Gold Standard Kriterien für CDM/JI-Projekte.

- 1) Forderungen nach dem Ausschluss bzw. der Priorisierung bestimmter Projekttypen und
- 2) Kriterien, Indikatoren und prozessorientierte Anforderungen an das Projektdesign, die über die internationale Beschlusslage hinausgehen.

In dem Brief an die EU-Kommissarin Margot Wallström erwähnen die Umweltverbände insbesondere Senkenprojekte und große Wasserkraftwerke als klima- und umweltpolitisch besonders schädlich (CAN 2003, S. 2). In

Pro: Bestimmte Projekttypen sollten nach Ansicht der NRO ausgeschlossen werden

ihrem Beitrag zum Workshop „Emissionshandel und Joint Implementation – der Stand der Dinge“ nannte die Vertreterin des WWF Kohlekraftwerke als weiteren sehr negativ zu bewertenden Projekttyp (Günther 2003).

Von den Wirtschaftsvertretern werden sowohl die Beschränkung auf bestimmte Projekttypen als auch zusätzliche Kriterien überwiegend abgelehnt. Aus ihrer Sicht würde eine Einschränkung der zulässigen Projekttypen die Kreativität des Marktes, neue Lösungen zu entwickeln, unnötig einschränken.

Kriterien und prozessorientierte Anforderungen, die über die internationale Beschlusslage hinausgehen, sind aus der Sicht einiger Wirtschaftsvertreter nicht effektiv. Die Übernahme von GS-Kriterien in das Genehmigungsverfahren würde die allgemeine Qualität der CDM- und JI-Projekte am Markt nicht heben können. Diese Argumentation baut auf dem folgenden auf. Angenommen, es gibt in absehbarer Zeit einen internationalen Emissionshandelsmarkt, dann können Assigned Amount Units (AAU) international gehandelt werden. Es gäbe dann die Möglichkeit JI/CDM-Emissionszertifikate aber auch AAU von außen in den EU-Emissionshandelsmarkt einzuspeisen. Die AAU sind aufgrund ihrer Verankerung im Kyoto-Protokoll qualitativ immer gleichwertig, egal aus welchem Land sie kommen. JI und CDM-Zertifikate sind dies jedoch nicht, denn jedes Land kann sein eigenes Genehmigungsverfahren aufbauen, das heißt in manchen Staaten werden JI/CDM-Zertifikate aus Projekten mit Minimalqualität anerkannt, in anderen nicht. Würde nun die EU ein Genehmigungsverfahren aufbauen, das über die internationale Beschlusslage gehende Anforderungen enthält, würden JI/CDM-Zertifikate aus Projekten mit Minimalqualität draußen vor bleiben. Dennoch könnte sich folgender „Umweg“ für Investitionen in JI/CDM-Projekte mit Minimalqualität ergeben. Ein CDM/JI Projektentwickler bietet die Zertifikate aus seinem Projekt einem Land an, das die Minimalqualität akzeptiert. In diesem Land werden dadurch AAU freigesetzt und diese werden dann auf dem EU-Emissionshandelsmarkt angeboten. Das Argument lautet also, ein Genehmigungsverfahren mit anspruchsvollen Kriterien kann umgangen werden und ist deswegen nicht effektiv (Groscurth 2003).

Vertreter der Wirtschaft bringen oft ein zweites Argument gegen Anforderungen vor, die über die internationale Beschlusslage hinausgehen. Aus ihrer Sicht würde dadurch die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen gegenüber nichteuropäischen verschlechtert werden. Auch der Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen könnte verzerrt werden, weil nämlich weltweit tätige Unternehmen über Arbitrage-Möglichkeiten verfügen, die viele der Unternehmen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen werden, nicht haben. So könnten z.B. von der EU nicht

Contra: Die Beschränkung der Projekttypen würde die Kreativität des Marktes behindern.

Contra: Ein Genehmigungsverfahren mit Anforderungen, die über die internationale Beschlusslage hinausgehen, wäre nicht effektiv.

Contra: Anforderungen, die über die internationale Beschlusslage hinausgehen, würden den Wettbewerb verzerren.

anerkannte Zertifikate in anderen Ländern genutzt werden, um dann die dadurch dort freiwerdenden Zertifikate in die EU zu transferieren.

Schlussfolgerungen und Bewertung durch die Autoren

Aus Sicht der Autoren sind sowohl die Argumente für als auch die Argumente gegen eine Einbeziehung der projektbasierten Mechanismen teilweise stichhaltig. Die projektbasierten Mechanismen können prinzipiell einen wertvollen Beitrag zum Klimaschutz leisten und insbesondere die Bedeutung des CDM für die Fortentwicklung des Klimaregimes sollte beachtet werden. Diese Instrumente sind jedoch in der Anfangsphase noch mit starken Problemen behaftet. Anspruchsvolle Kriterien sind daher sinnvoll, die Zweifel an der Effektivität solcher anspruchsvollen Kriterien erscheinen hingegen zumindest momentan nicht überzeugend.

Aus der Sicht der Autoren sind sowohl die Argumente für die Verknüpfung der projektbasierten Mechanismen mit dem EU-Emissionshandel als auch die Gegenargumente zumindest zum Teil stichhaltig. Ein weiteres wichtiges Argument für die Verknüpfung ist aus der Sicht der Autoren die Bedeutung der projektbasierten Mechanismen, insbesondere des CDM, für die Fortentwicklung des Klimaregimes. Der CDM kann durch die Verknüpfung zu einem wesentlichen Anreiz für die Entwicklungsländer werden, sich auch in Zukunft aktiv am Klimaschutz zu beteiligen. Denn bei der chronischen Unterfinanzierung öffentlicher Fonds ist es nicht zu erwarten, dass der CDM ohne die Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandel eine signifikante Größe erreichen wird.

Aus der Sicht der Autoren befinden sich sowohl der EU-Emissionshandel als auch die projektbasierten Mechanismen in einer Frühphase, in der das Lernen besonders wichtig ist. Gerade die Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandel bietet die Möglichkeit, an diesem Lernprozess viele verschiedene Gruppen zu beteiligen.

Das Risiko, klima-, umwelt- oder entwicklungspolitisch bedenkliche Projekte als CDM/JI-Projekt zu fördern, sollte jedoch auch nicht unterschätzt werden. Darum erscheinen den Autoren anspruchsvolle Kriterien und Anforderungen im EU-Genehmigungsverfahren in der derzeitigen Phase grundsätzlich sinnvoll. Später, wenn die projektbasierten Mechanismen besser verstanden sind, können diese gegebenenfalls vereinfacht und reduziert werden. Das Argument der Wirtschaft, über die internationale Beschlusslage hinausgehende Anforderungen seien nicht effektiv, ist aus der Sicht der Autoren nur zum Teil zutreffend. In der

jetzigen Frühphase gibt es noch keine Verknüpfung des EU-Emissionshandels mit anderen Märkten für Emissionszertifikaten. Der beschriebene „Umweg“ ist daher auf mittlere Frist noch nicht einschlagbar.

Quellen

- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) 2002: Stellungnahme der deutschen Wirtschaft zum Richtlinien-Vorschlag für einen europaweiten Handel mit Treibhausgas-Emissionsberechtigungen (KOM (2001) 581 vom 23. Oktober 2001), Positionspapier. Berlin, 21. Januar 2002. Im Internet verfügbar unter: http://www.bdi-online.de/index_fachbereiche.asp?content=/reddot/umwelt_start.htm, Stand Mai 2003.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) 2003: Stellungnahme des BUND zum europäischen Emissionshandelssystem für Treibhausgase. Berlin. Im Internet verfügbar unter <http://www.bund.net/reddot>
- Climate Action Network (CAN) Europe 2003: Letter to Margot Wallström, Commissioner for the Environment. Brüssel, 28. Februar 2003. Im Internet verfügbar unter <http://www.climnet.org/EUenergy/ETCDMJL.pdf>, Stand Mai 2003.
- Deutsche Bundesregierung 2001: Stellungnahme der Bundesregierung zur Einführung eines EU-weiten Handels mit Treibhausgasen. Positionspapier für die Diskussion mit der Europäischen Kommission am 10.09.2001.
- Deutscher Bundestag 2001: Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (Drucksache 14/9658).
- Europäischer Rat 2002: Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (2002/358/EG).
- Groscurth, Helmuth-M. 2003: „JI / CDM: An Industry’s View“, Präsentation auf dem Workshop „JI und CDM - der Stand der Dinge“, Leipzig, 14. März 2003. Im Internet verfügbar unter <http://www.wupperinst.org/Projekte/Klima/k28.html>, Stand Mai 2003.
- Günther, Regine 2003: „Die Verknüpfung von EU-Emissionshandel und CDM/JI“, Präsentation auf dem Workshop „JI und CDM - der Stand der Dinge“, Leipzig, 14. März 2003. Im Internet verfügbar unter <http://www.wupperinst.de/download/TerraTec-2003/Guenther.pdf>, Stand Mai 2003.
- Langrock, Thomas; Sterk, Wolfgang 2003a: Der Gold Standard für CDM und JI – Motivation und Wirkungsweise, (Policy Paper Nr. 2/2003, Juni

- 2003). Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- Langrock, Thomas; Sterk, Wolfgang 2003b: Der Gold Standard – Kriterien für JI- und CDM-Projekte, (Policy Paper Nr. 4/2003, noch nicht veröffentlicht). Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- Langrock, Thomas; Wiehler, Hans Albrecht 2003: Nationale Ausgleichsprojekte (NAP) als Ergänzung des EU-Emissionshandels-Entwurf, (Policy Paper Nr. 3/2003, Juni 2003). Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- UNFCCC 2001a: Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties. Volume II (FCCC/CP/2001/13/Add.2, 13 January 2001). Im Internet verfügbar unter <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>, Stand Mai 2003.
- UNFCCC 2001b: „Draft Decision -/CMP.1 (Article 6) Guidelines for the Implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol, Annex“, Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties. Volume II (FCCC/CP/2001/13/Add.2, 13 January 2001), pp. 6-19. Im Internet verfügbar unter <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>, Stand Mai 2003.
- UNFCCC 2001c: „Draft Decision -/CMP.1 (Article 12) Modalities and procedures for a Clean Development Mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, Annex“, Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties. Volume II (FCCC/CP/2001/13/Add.2, 13 January 2001), pp. 25-49. Im Internet verfügbar unter <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>, Stand Mai 2003.
- Unterarbeitsgruppe (UAG) 4 „Projektbezogene Mechanismen“ der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE) 2002: Zwischenbericht des Vorsitzenden der UAG 4 an die AGE. 11.11.2002. Berlin.
- Dies. 2003a: Ergebnisprotokoll der UAG 4 – Sitzung am 05. März 2003.
- Dies. 2003b: Diskussionspapier zu EU-JI und nationalen Projekten, 08.04.2003.

Weitere Policy Papers der Abteilung Klimapolitik sind:

Nr. 2/2003: Der Gold Standard für CDM und JI – Motivation und Wirkungsweise

Nr. 3/2003: Nationale Ausgleichsprojekte (NAP) als Ergänzung des EU-Emissionshandels

Nr. 4/2003: Der Gold Standard - Kriterien für JI- und CDM-Projekte (noch nicht veröffentlicht)

Dieses Papier ist ein Beitrag der Autoren Thomas Langrock und Wolfgang Sterk. Beide sind Mitarbeiter der Abteilung Klimapolitik des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH.

Die Autoren danken Thomas Forth (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und Hermann E. Ott (Wuppertal Institut) für ihre Kommentare und Ergänzungen. Sie sind zum größten Teil in den Text eingeflossen, für etwaige Fehler oder Auslassungen sind alleine die Autoren verantwortlich.

Die geäußerten Einschätzungen sind weder mit der Bundesregierung abgestimmt, noch geben sie die Position des Wuppertal Instituts wieder.

Kontakt:

Thomas Langrock
Wolfgang Sterk
Tel. +49-(0)202 2492-135 /-148, (-129 Sekretariat)
Email
thomas.langrock@wupperinst.org
wolfgang.sterk@wupperinst.org

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19 - 42103 Wuppertal

Das Wuppertal Institut ist Projektträger des Projektes "JIKO – Entwicklungsphase 2002 – 2004", das im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durchgeführt wird.

Internet
www.wupperinst.org/projekte/klima/k27.html