



**Freiwilliger Markt – Möglichkeiten und Herausforderungen für das
Offsetting innerhalb der EU**

Dr. Moritz v. Unger

Oktober 2018

Die vorliegende Studie wurde durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) in Auftrag gegeben. Die in der Studie zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind ausschließlich die des Verfassers und spiegeln nicht den Standpunkt der GIZ oder des BMU wider.

Zusammenfassung für Entscheidungsträger

Die vorliegende Studie bestimmt die bei der freiwilligen CO₂-Kompensation auftretenden Probleme der Doppelzählung und macht Vorschläge zur rechtlichen Ausgestaltung auf staatlicher Ebene sowie zu Ansätzen, wie auf Standard-Ebene mit dem Risiko doppelter Anrechnung und doppelter Verwertung von Berechtigungen umgegangen werden kann.

Die freiwillige Kompensation findet zunehmend innerhalb bestehender Bilanzierungssysteme statt. Für die EU-Staaten sind das gegenwärtig (bis 2020) einmal die EU-Entscheidung über die Verteilung von Anstrengungen („*Effort Sharing Decision*“ oder „*ESD*“), die jedem Mitgliedstaat eine absolute Ausstoßgrenze in den Nicht-EU-ETS-Sektoren setzt, zum anderen das Kyoto-Protokoll (2. Verpflichtungsperiode). Ab 2021 haben wir es in der EU mit drei Bilanzierungssystemen zu tun, der Verordnung zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduktion von Treibhausgasemissionen („*Effort Sharing Regulation*“ oder „*ESR*“, dem Nachfolger der ESD), einer separaten Verordnung zur Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung („*Land Use, Land-Use Change and Forestry*“, häufig abgekürzt: „LULUCF-Verordnung“), die den Mitgliedstaaten Emissionsgrenzen für den betreffenden Sektor setzt, sowie der völkerrechtlichen Bilanzierung unter dem Übereinkommen von Paris.

Freiwillige Kompensationsmaßnahmen führen damit nicht nur zu einer Zertifizierung **auf Projektebene**, sondern auch – wenn gegensteuernde Maßnahmen nicht ergriffen werden – zu einem Abzug an Treibhausgas-Emissionen innerhalb eines oder mehrerer der betreffenden Bilanzierungssysteme. Damit stellt sich das Risiko der Doppelzählung.

Das Verbot der Doppelzählung ist ein Grundprinzip des Emissionshandels. Es ist gegen die Verwässerung (Inflation) von Ambitionszielen sowie gegen zufällige und ineffiziente Mitnahmeeffekte gerichtet. Das Verbot findet sich in einer Vielzahl gesetzlicher und völkervertraglicher Regelungen, namentlich dem Regelwerk zum europäischen Emissionshandel („EU ETS“) wie Artikel 6 des Übereinkommens von Paris, der dem Emissionshandel gewidmet ist. Das Risiko der Doppelzählung kann in unterschiedlicher Gestalt auftreten, insbesondere als Doppelverwertung (dieselbe Maßnahme führt zu doppelter Veräußerung oder sonstiger Nutzung) sowie in Form der doppelten Anrechnung in getrennten Handels- oder Bilanzierungssystemen.

Nicht jede doppelte Anrechnung ist unsachgemäß. Bilanzierungssysteme können derart aufeinander ausgerichtet sein, dass sich die Anrechnung jeweils spiegelt und es gerade darauf ankommt, dass die Minderung in einem System als Minderung im gespiegelten System ihren Ausdruck findet. Diese Form vertikaler Überlappung ist zu unterscheiden von (ungewollten) horizontalen Verknüpfungen, bei denen es um eine echte Kollision der Bilanzierungssysteme geht.

Freiwillige Kompensations-Programme (Standards) gehen ganz überwiegend von einem Kollisionsfall aus, wenn ein Kompensationsprojekt auf ein bestehendes Bilanzierungssystem trifft. Der Schulfall ist das Kyoto-Protokoll, das feste Emissionsschranken für Industriestaaten formulierte bzw. noch formuliert. Hier verlangen die großen freiwilligen Standards – namentlich der Gold Standard und Verra (vormals der Voluntary Carbon Standard) – die Löschung von Kyoto-Berechtigungen im Gegenzug für die Zertifizierung von Gutschriften unter einer Projektmaßnahme. Der Abzugsmechanismus hat sich in der Praxis allerdings als praxisfern erwiesen. Die Projektzahlen in

Europa sind denkbar gering, obwohl die Nachfrage nach inländischen Projekten gerade in den EU-Staaten hoch ist.

Einen anderen Weg gehen manche neueren nationalen Kompensations-Systeme. Hier handelt es sich teilweise um Programme, bei denen staatliche Stellen als Standardsetzer sowie Zertifikate-Käufer auftreten. Teilweise geht es aber auch um Misch- oder Hybridsysteme (wie etwa beim *UK Woodland Code*), bei denen staatliche Stellen die Aufsicht über Standard-Setzung und Projektimplementierung innehaben, die Zertifikate aber über den freiwilligen Markt abgesetzt werden. In beiden Fällen findet ein Abzug der betreffenden Reduktionsmaßnahmen von den nationalen Bilanzierungszielen nicht statt. Das ist in den Fällen, in denen der Staat als (einziger) Zertifikate-Käufer auftritt, unproblematisch.

In den Hybrid-Systemen allerdings ist die Parallelität von Zertifikate-Ausschüttung und staatlicher Bilanzanrechnung erörterungswürdig. Es geht dabei weniger um eine rechtliche Vermessung – die Konkurrenz von staatlichen Zielvorgaben und freiwilliger Kompensation lässt sich weder über einen eigentumsrechtlichen Schutzanspruch (ein „Recht am Emissionsrecht“) noch über einen Monopolanspruch auf Reduktionsrechte des Staates lösen – als eine Wahl ordnungspolitischer Instrumente. Die Doppelzählung in diesen Fällen lässt sich sinnvoll nur begründen, wenn sich erstens der betreffende Projektmechanismus in einem Vertikalverhältnis zur staatlichen Bilanzierung und also als ein geplantes, weiches Steuerungsmittel, das den Staat bei der Erreichung seiner Ziel unterstützt, erweist, und zweitens wenn die doppelte Anrechnung in voller Transparenz für die Nutzer und die Öffentlichkeit sichtbar gemacht wird. Hier sollte zur Vermeidung von Missverständnissen auch begrifflich konsistent vorgegangen werden. Projektmaßnahmen in Vertikalsystemen bringen Emissionsreduktionen. Sie sind aber nicht oder nur in bestimmten Fällen der Übererfüllung staatlicher Ziele echte Kompensationsmaßnahmen, mit denen der Zertifikate-Käufer die Neutralisierung des eigenen Kohlenstoff-Fußabdrucks bewirkt. „Kompensation“ („*Offsetting*“) und „Gutschriften“ sollten der Bezeichnung etwa als „Reduktionsleistung“ und „Reduktions-Einheit“ weichen.

Entscheidet sich ein Mitgliedstaat der EU (mit guten Gründen) dafür, einen echten Kompensations-Mechanismus anzubieten, muss indes ein konkreter Abgleich zwischen projektbezogenem Zertifikat und nationaler bzw. europäischer Bilanzierung erfolgen. Dies kann durch eine – wiederum transparent zu gestaltende und idealerweise Individualrechte gewährende – Haftungsgarantie hinsichtlich Löschung oder Sperrung von Berechtigungen unter der ESD bzw. der ESR und der künftigen LULUCF-Verordnung erfolgen. Eine Spiegelung in die EU-Verpflichtung („*national determined contribution*“ oder kurz „NDC“) ist damit gleichzeitig gewährleistet.

Regelungen, die über die einzelstaatliche Anordnung hinausgehen, sind sowohl auf europäischer Ebene wie auf völkerrechtlicher Ebene möglich. Artikel 24a der EU-ETS-Richtlinie erlaubt dem EU-Sekundärrechtsgeber, einen EU-weiten Kompensationsmechanismus zu gestalten, und ESD wie ESR enthalten klare Doppelzählungsbestimmungen. Das derzeit in Verhandlung befindliche Umsetzungsbuch des Übereinkommens von Paris („*Paris Rulebook*“) wiederum könnte die Situation von freiwilligen Standards klären und eine von jedem Gaststaat zu vollziehende Abzugsregelung im Sinne einer korrespondierenden Anpassung („*corresponding adjustment*“) schaffen, wie sie der Artikel 6 des Übereinkommens bereits für zwischenstaatliche Transfers von Berechtigungen vorsieht. Das entsprechende Vorgehen auf Ebene des Übereinkommens von Paris würde freilich die Gestalt der freiwilligen Standards grundlegend verändern und sie staatlicher Aufsicht unterziehen. Beide Lösungen – die europarechtliche unter Artikel 24a EU-ETS-Richtlinie wie der völkerrechtliche Ansatz

unter Artikel 6 (Mechanismen) und Artikel 13 (Transparenz-Rahmen) – sind gegenwärtig nicht unbedingt wahrscheinlich.

Freiwillige Standards sollten ungeachtet der regulativen Möglichkeiten ihrerseits ihren Umgang mit der Doppelzählungsthematik neu justieren. Dabei ist die Prämisse horizontaler Kollision und das Gebot der Vermeidung von Doppelzählung – sowohl was die Verwertung wie auch die Anrechnung betrifft – folgerichtig. Sachliche Anwendungslücken im Anwendungsbereich bieten weiterhin Raum für die freiwillige Projektentwicklung. Darüber hinaus ist zu erwägen, die freiwillige Projektentwicklung auch in Fällen zuzulassen, in denen die staatliche Übererfüllung von Zielen – in der EU gilt dies insbesondere, wenn auch nicht bei allen Staaten, mit Blick auf die LULUCF-Verordnung – sehr wahrscheinlich ist. Lösungen müssen in diesen Fällen gefunden werden, um etwaigen nicht vorhergesehenen Zielverfehlungen zu begegnen und die Gefahr der Mehrfachverwertung durch die betreffenden Staaten auszuschließen.

Inhaltsangabe

FREIWILLIGER MARKT – MÖGLICHKEITEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DAS OFFSETTING INNERHALB DER EU 1

| | | |
|-----------|--|------------------------------------|
| 1. | FRAGESTELLUNG | FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT. |
| 2. | HINTERGRUND | 7 |
| 3. | DOPPELZÄHLUNG | 8 |
| 4. | DOPPELZÄHLUNG IN DER PRAXIS | 9 |
| 4.1. | VORBILD DES EU ETS | 9 |
| 4.2. | REGULIERTE KOMPENSATION IN DER EU | 11 |
| 4.3. | FREIWILLIGE MARKT: PROJEKTENTWICKLUNG IN EUROPA | 11 |
| 4.4. | NATIONALE KOMPENSATIONSMECHANISMEN (DOMESTIC OFFSETTING) | 12 |
| 5. | RECHTLICHE WÜRDIGUNG | 14 |
| 5.1. | GESETZLICHE REGELUNGEN | 14 |
| 5.2. | EIGENTUMSRECHTLICHE SCHUTZANSPRÜCHE | 14 |
| 5.3. | STAATLICHES MONOPOL | 15 |
| 5.4. | REGELUNGSBEDARF ZUR FREIWILLIGEN KOMPENSATION | 15 |
| 6. | KONKRETE REGULUNGSVORSCHLÄGE | 17 |
| 6.1. | VÖLKERRECHTLICHE EBENE: ÜBEREINKOMMEN VON PARIS | 17 |
| 6.2. | EUROPÄISCHE EBENE: EU ETS, ESR UND LULUCF-VERORDNUNG | 18 |
| 6.3. | EU-MITGLIEDSTAATLICHE EBENE (DEUTSCHLAND) | 18 |
| 7. | PERSPEKTIVE FREIWILLIGER STANDARDS | 20 |
| 7.1. | AD-HOC STILLEGUNG | 21 |
| 7.2. | BEREICHSAUSNAHMEN | 21 |
| 7.3. | UMSTELLUNG AUF IMPAKT-STATEMENTS | 21 |
| 7.4. | ÜBERERFÜLLUNG | 21 |

1. Hintergrund

Weniger als 50% des EU-weiten Ausstoßes von Treibhausgasen (THG) unterliegt dem anlagengestützten Emissionshandel („EU ETS“ in Abkürzung des englischen „*EU Emissions Trading Scheme*“). Nicht nur der private THG-Verbrauch (Strom, Heizung, Kraftfahrzeugnutzung usw.) ist vom Emissionshandel ausgenommen, sondern auch etliche Wirtschaftsbranchen, darunter so wichtige Sektoren wie Transport und Logistik¹, Gebäude, Abfall, Landwirtschaft sowie der gesamte Dienstleistungssektor.

Eine Vielzahl deutscher und europäischer Unternehmen investiert daher in freiwillige CO₂-Kompensationsmaßnahmen, um den THG-Verbrauch in der eigenen Produktion oder Wertschöpfungskette durch Emissionsreduktions- oder Emissionsabbaumaßnahmen (im Folgenden einheitlich „ER“-Maßnahmen genannt) zu reduzieren. Der europäische Kompensationsmarkt, gemessen am Transaktionsvolumen, wird auf etwa 16 Million tCO₂eq. geschätzt.² Die Nachfrage gerade nach innerstaatlichen Projekten ist dabei hoch.³ Angesichts der schmalen Zahl der gegenwärtig aktiven Standards⁴ in Deutschland bleibt sie indes weitgehend ungedeckt.

Aus klimarechtlicher und klimapolitischer Sicht wirft die freiwillige Kompensation Fragen auf, namentlich was Anrechnung und Bilanzierung der ER-Leistung und, damit einhergehend, die Zuweisung der betreffenden Zertifikate und die Gefahr der Doppelzählung betrifft. Die freiwillige Kompensation, obzwar außerhalb des anlagengestützten Emissionshandelssystems organisiert, findet nämlich zunehmend innerhalb bestehender Bilanzierungssysteme statt. Für die EU sind das gegenwärtig (bis 2020) vornehmlich zwei Bilanzierungssysteme, zum einen die EU-Entscheidung über die Verteilung von Anstrengungen („*Effort Sharing Decision*“ oder „*ESD*“)⁵, die jedem Mitgliedstaat eine absolute Ausstoßgrenze in den Nicht-EU-ETS-Sektoren setzt, zum anderen das Kyoto-Protokoll.⁶ Ab 2021 haben wir es in der EU mit drei Bilanzierungssystemen zu tun, der Verordnung zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduktion von Treibhausgasemissionen⁷ („*Effort Sharing Regulation*“ oder „*ESR*“, dem Nachfolger der ESD), einer separaten Verordnung zur Einbeziehung der Emissionen und des

¹ Der innereuropäische Flugverkehr ist vom EU ETS erfasst. Für den internationalen Flugverkehr gelten Sonderregeln.

² Hamrick, K. / Brotto, L., State of European Markets Voluntary Carbon (Washington D.C., June 2017).

³ Wolters, S. / Schaller, S / Tänzler, D., Potenziale des freiwilligen Marktes für die Kompensation von Treibhausgasemissionen in Deutschland (Adelphi 2018); Ivleva, D. u.a., Domestic Carbon Initiatives in Europe: Experiences and Opportunities (Berlin 2015).

⁴ S. vor allem MoorFutures für die Emissionsreduktionsmaßnahmen aus Maßnahmen der Moornaturierung und PrimaKlima, eine Initiative zur Aufforstung und Wiederaufforstung. Mit Blick auf Doppelzählungsprobleme bietet PrimaKlima aber keine Zertifikate für innerstaatliche Maßnahmen an.

⁵ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, Amtsblatt der Europäischen Union, L 140/136 vom 5. Juni 2009.

⁶ Es handelt sich um die 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, die den Zeitraum 2013 bis 2020 umfasst, und als „Doha-Amendment“ von den Vertragsparteien der Weltklima-Rahmenkonvention (im Englischen „United Nations Framework Convention on Climate Change“ oder „UNFCCC“) beschlossen wurde. Da es sich um eine rechtliche bindende Erweiterung eines völkerrechtlichen Vertrags handelt, ist die Ratifizierung des Doha-Amendment erforderlich und greift die Ratifizierungsschwelle von 75% der Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls (144 Staaten). Bis 15. März 2018 hatten 111 Vertragsstaaten die Ratifikationsurkunde hinterlegt, s. UNFCCC, The Doha Amendment, über <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment> (zuletzt eingesehen am 24. April 2018).

⁷ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021-2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, Amtsblatt der Europäischen Union, L 156/26 vom 19. Juni 2018.

Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung⁸ („*Land Use, Land-Use Change and Forestry*“, häufig abgekürzt: „LULUCF-Verordnung“), die den Mitgliedstaaten Emissionsgrenzen für den betreffenden Sektor setzt, sowie der völkerrechtlichen Bilanzierung unter dem Paris-Abkommen.

Wenn die freiwillige ER-Maßnahme innerhalb der EU durchgeführt wird, stellt sich die Frage nach der Anrechnung: Die meisten freiwilligen Standards stellen Zertifikate für die erbrachten ER-Leistungen. Diese werden dann üblicherweise gehandelt und letztlich zur Kompensation durch Stilllegung genutzt. Die freiwillige Zertifizierung einer ER-Maßnahme bedeutet eine **Anrechnung auf Projektebene**.

Die betreffende ER-Maßnahme führt freilich gleichzeitig zu einer Verringerung des THG-Ausstoßes im betroffenen Sektor bzw. zu einer Verringerung des THG-Gesamtausstoßes im Durchführungsland (häufig „Gaststaat“ genannt). Die Verringerung ist insofern im „Inventar“ des Gaststaats, das den menschenverursachten Ausstoß aller anerkannten THGs beziffert, abgebildet bzw. abbildbar⁹. Wenn die Ausstoßreduktion (als Inventarveränderung) dann auch in das betreffende EU- oder völkerrechtliche Anrechnungssystem des Gaststaats überführt wird, haben wir es mit einer doppelten Anrechnung zu tun (Anrechnung auf nationaler Ebene).

2. Doppelzählung

Das Problem der Doppelzählung wird häufig typisiert entlang vierer zentraler Gestaltungsformen:¹⁰ **Erstens** stellt sich die Gefahr der doppelten Ausstellung („*double issuance*“). Hierbei handelt es sich um den Fall, dass für **dieselbe** ER-Maßnahme mehrere Berechtigungen oder Gutschriften ausgestellt werden. **Zweitens** besteht die Gefahr einer Mehrfachveräußerung („*double selling*“) oder Mehrfachnutzung („*double use*“), wobei hier **dieselbe** Berechtigung oder Gutschrift mehrfach verkauft und/oder übertragen wird. **Drittens** geht es um das Risiko der Mehrfachvermarktung („*double monetization*“): **Dieselbe** ER-Maßnahme wird zum Anlass genommen, mehrfach, an mehreren Stellen und/oder auf mehreren Ebenen verwertet zu werden, ohne dass es auch zu einer (echten) Doppelausstellung kommt. **Viertens** geht es um das Risiko, dass **dieselbe** ER-Maßnahme an mehreren Stellen oder Ebenen als anrechnungsfähig genutzt wird („*double claiming*“).

Die Doppelzählung kann die Stringenz und Leistungsfähigkeit von Emissionshandelssystemen (EHS) gefährden – sowohl was das Minderungsziel des betroffenen EHS bzw. der betroffenen EHS angeht (Verwässerungsgefahr) sowie was den wirksamen Einsatz von Preishebeln angeht (Mitnahmeeffekte oder „*windfalls*“).¹¹ Deshalb sind die Auseinandersetzung mit Doppelzählung und die wirksame Vermeidung unerwünschter Fälle von Doppelzählung ein wichtiger Baustein eines jeden seriösen EHS.

⁸ Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, Amtsblatt der Europäischen Union, L 156/1 vom 19. Juni 2018.

⁹ Je nach tatsächlicher Erfassungsdichte des Inventars wird eine spezifische ER-Maßnahme „registriert“ oder bleibt unberücksichtigt. Technisches Ziel der Inventarleistung ist, sämtliche Ausstoßveränderungen abzubilden.

¹⁰ Im Überblick Nett, K. / Wolters, S., Leveraging domestic offset projects for a climate-neutral world. Regulatory conditions and options, DEHSt (Berlin 2017).

¹¹ Grundlegend Baron, R. / Bygrave, S., Towards International Emissions Trading: Design Implications for Linkages, OECD (Paris 2002), at <http://www.oecd.org/environment/cc/2766158.pdf> (zuletzt eingesehen am 1. Mai 2018).

Die ersten beiden Gestaltungsformen – Doppelausstellung und Mehrfachveräußerung oder -nutzung – bereiten die wenigsten Probleme. Die Schaffung solider Transaktions- und Transfersysteme, die Nutzung gut ausgebauter und sicherer Register sowie ein transparenter Gebrauch von Seriennummern für Berechtigungen und Gutschriften beseitigen die betreffenden Risiken weitgehend.

Schwerer handhabbar sind die Risiken der Mehrfachvermarktung und -beanspruchung, was die folgenden Beispiele – der EU-Praxis entnommen – demonstrieren.

3. Doppelzählung in der Praxis

Die Komplexität des Gegenstands hängt damit zusammen, dass nicht etwa jede Form doppelter Zählung problematisch ist.¹² Vielmehr ist zwischen Fällen bloßer Überlappung und Fällen echter Kollision zu unterscheiden. Besonderheiten ergeben sich beim Aufeinandertreffen von regulierten („*Compliance*-“) und freiwilligen Handelssystemen sowie bei mischfinanzierten Systemen.

3.1. Vorbild des EU ETS

Anrechnungssysteme können so aufeinander abgestimmt sein, dass eine Doppelzählung nicht nur gebilligt, sondern bezweckt ist. ER-Maßnahmen innerhalb des EU ETS finden nicht nur ihren Niederschlag in der Bilanzierung unter dem Kyoto-Protokoll, die doppelte Zielverfolgung – EU-ETS-Ziel und Kyoto-Ziel – ist gerade bezweckt. Allerdings gilt diese Form bezweckter Doppelzählung nur in *vertikalen Systemen*, also Systemen, die ordnungspolitisch in hierarchischer Form aufeinander aufbauen und bei denen Verpflichtungen und Berechtigungen je andere Akteure treffen und miteinander gespiegelt werden.¹³ Der EU ETS verpflichtet Anlagenbetreiber, das Kyoto-Protokoll verpflichtet Staaten, und umgekehrt verpflichtet der europäische Emissionshandel nicht Staaten und das Kyoto-Protokoll verpflichtet nicht Anlagenbetreiber. Hier handelt es sich dem Grunde nach um eine Überlappung von Anrechnungssystemen, nicht um eine Kollision. Wenn eine ER-Maßnahme in einer bestimmten vom EU ETS erfassten Anlage durchgeführt ist und der Minderungsgewinn sowohl beim Anlagenbetreiber wie beim Durchführungsstaat zu Buche schlägt, ist der Fall unter Doppelzählungsgesichtspunkten unerheblich.

Allerdings bieten EU ETS und Kyoto-Protokoll auch den Präzedenzfall für den Fall problematischer Doppelzählung: Der europäische Gesetzgeber hat 2004 Anlagenbetreibern die Nutzung von (staatlichen) Kyoto-Gutschriften – sog. „*Emission Reduction Units*“ („ERUs“) oder „*Certified Emission Reductions*“ („CERs“) – unter dem EU ETS gestattet. Damit kam es zu einer *horizontalen Verknüpfung* der beiden Anrechnungssysteme derart, dass eine ER-Maßnahme zu einer doppelten Berechtigung im EU ETS führen konnte. Die Herstellung von Salpetersäure etwa unterfällt (seit 2012 in allen Mitgliedstaaten) dem EU

¹² Für Fallbeispiele aus der Frühzeit des Europäischen Emissionshandel s. Sorrell, S., Turning an early start into a false start: Implications of the EU emissions trading Directive for the UK Climate Change Levy and Climate Change Agreements (OECD, Paris 2003).

¹³ Weitere Beispiele für eine vertikale Verflechtung (Überlappung) von Anrechnungssystemen sind etwa die jeweiligen Zielfestlegungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der EU (für die die verschiedenen Ziele von Deutschland und der EU, s. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Klimaschutz in Zahlen, einsehbar über https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutz_in_zahlen_klimaziele_bf.pdf (allerdings nicht mehr aktuell, was die deutschen Ziele angeht), sowie die separaten Anrechnungsziele der deutschen Länder (etwa Nordrhein-Westfalen: 25% Minderung bis 2020 (Referenzjahr: 1990).

ETS. Der Einbau eines Lachgasfilters in Anlagen zur Salpetersäureherstellung wiederum ist ein klassisches Kyoto-Projekt zur Generierung von ERUs und CERs. Wird die Doppelzählung erlaubt, kann der Anlagenbetreiber für den Einbau eines Filters ERUs generieren und damit gleichzeitig seine Verbindlichkeiten unter dem EU ETS reduzieren (er erzeugt weniger THG). Die ERUs wiederum kann er selbst nutzen oder an Dritte veräußern, die ihrerseits die Zertifikate unter dem EU ETS nutzen kann. Hier führt die Verknüpfung von EU ETS und Kyoto zu einer unerwünschten Inflation der Berechtigungen in demselben System aus ein und derselben ER-Maßnahme. Um dies zu vermeiden, hat der europäische Gesetzgeber eine Kollisionsnorm formuliert, um eine etwaige Doppelzählung zu vermeiden:

“Zur Vermeidung einer doppelten Erfassung dürfen für innerhalb des Gemeinschaftssystems durchgeführte Projektmaßnahmen keine Emissionsreduktionseinheiten und zertifizierten Emissionsreduktionen vergeben werden, wenn diese Projektmaßnahmen auch eine Reduzierung oder Begrenzung von Emissionen aus Anlagen herbeiführen, die unter die [EU ETS-Richtlinie] fallen, es sei denn, aus dem Register des Mitgliedstaats, aus dem die ERU oder CER kommen, werden Zuteilungen in entsprechendem Umfang gelöscht.”¹⁴

Der Grundsatz wurde mit einer Entscheidung der Kommission aus dem Jahr 2006 umgesetzt.¹⁵ Darin wird den Mitgliedstaaten aufgetragen, spezielle Reserven in ihren Nationalen Zuteilungsplänen zu bilden, um etwaige Lösungsverbindlichkeiten jeweils zu erfüllen (Artikel 3 der Entscheidung). In der Praxis war der Lösungsmechanismus vor allem für die 2004 bzw. 2007 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten relevant, die unter dem Kyoto-Protokoll umgesetzte ER-Maßnahmen (maßgeblich unter dem Mechanismus der Gemeinsamen Umsetzung oder „Joint Implementation“).¹⁶ Die meisten in das EU ETS importierte CERs und ERUs dagegen stammen aus Drittländern. Hier spielt die Doppelzählung unter EU-Regeln keine Rolle.

In ihrer Entscheidung nennt die Kommission die zugrundeliegende Ratio für die Vermeidung der Doppelzählung: Es geht um das „Interesse der umweltpolitischen Integrität des Europäischen Emissionshandels“ (1. Erwägung). Die Doppelzählung von Zertifikaten verwässere die Zahl der Berechtigungen und Gutschriften und untergrübe damit die Ambitionshöhe des EU ETS als Ganzen. Weil sie zudem wettbewerbsverzerrende Wirkung entfalten kann, ist sie mittlerweile auch auf Anlagenebene weitgehend – jedenfalls was die Berechnung von Zuteilungen betrifft – ausgeschlossen.¹⁷ Der Europäische

¹⁴ Vorbemerkung 10 der Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Amtsblatt der Europäischen Union, L 338/18 vom 13. November 2004 („Linking Directive“). Der Grundsatz ist in den Vorschriften Art. 11b 3, 4 und 7 **Linking-Directive** konkretisiert.

¹⁵ Entscheidung der Kommission vom 13. November 2006 zur Vermeidung der doppelten Erfassung von den im Rahmen des Europäischen Handelssystems erzielten Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates bei Projektmaßnahmen im Sinne des Kyoto-Protokolls, Amtsblatt der Europäischen Union, L 316/12 vom 16. November 2006.

¹⁶ Korpoo, A. / Gassen-zade, O., Joint Implementation: Looking Back and Forward (Climate Strategies 2008).

¹⁷ Beschluss der Kommission 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2011/278/EU), Amtsblatt der Europäischen Union, L 130/1 vom 17. Mai 2011.

Gerichtshof hat das Gebot der Vermeidung der Doppelzählung aus Gründen der Umweltintegrität und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ausdrücklich gebilligt.¹⁸

3.2. Regulierte Kompensation in der EU

Eine zweite Form der problematischen Doppelzählung ist der Fall, in dem die ER-Maßnahme zwar keine doppelte Berechtigung in demselben Anrechnungssystem hervorruft, dafür aber eine Berechtigung in zwei verschiedenen Anrechnungssystemen darstellt, wobei beide Systeme sich ergänzen und nicht etwa überlappen. Auch hier handelt es sich um eine horizontale Kollision der betreffenden Anrechnungssysteme, bei der die Verwässerung von Ambitionszielen droht.

Auf EU-Ebene zeigt sich diese Gefahr in dem EU-eigenen Kompensationsmechanismus des Art. 24a EU ETS-Richtlinie. Die Vorschrift ermächtigt die Europäischen Kommission, einen solchen Kompensationsmechanismus über einen Sekundärrechtsakt zu schaffen. Da sie von der Ermächtigung bisher nicht Gebrauch gemacht hat, ist der Fall hypothetischer Natur. Die Art und Weise, wie die Vorschrift des Artikel 24a EU ETS mit der ESD (*Effort Sharing Decision*) abgestimmt ist, ist nichtsdestotrotz ein Schulbeispiel für den Umgang mit der Gefahr der Doppelzählung.

Art. 24a EU ETS-Richtlinie iVm Art. 10 (1b) ESD bestimmt, dass wenn eine EU-ETS-kompatible Gutschrift für die Verwirklichung einer ER-Maßnahme in einem der Sektoren der ESD ausgestellt wird, ein entsprechender Abzug bei der nationalen ESD-Emissionsobergrenze stattzufinden hat.¹⁹ Denn anderenfalls drohte eine Inflation der Berechtigungen: innerhalb des EU ETS auf der einen Seite und innerhalb der ESD auf der anderen Seite. Wohlgermerkt sind die jeweiligen Akteure (Verpflichtete/Berechtigte) unter dem EU ETS (Anlagenbetreiber) und der ESD (EU-Mitgliedstaaten) verschieden. Aber EU ETS und ESD sind horizontal angeordnet derart, dass die jeweiligen Anrechnungsziele sich unter dem EU-Globalziel ergänzen. Eine doppelte Zählung führt dann zur Verwässerung des allgemeinen Ziels.

3.3. Freiwillige Markt: Projektentwicklung in Europa

Zweifel an der Vereinbarkeit freiwilligen Engagements mit dem Grundsatz der Doppelzählung hat dazu geführt, dass ein relevanter freiwilliger Kompensationsmarkt in den meisten Industriestaaten nicht existiert. Zwar sind nicht alle ökonomischen Sektoren von den 1997 beschlossenen und 2005 in Kraft getretenen Kyoto-Zielen betroffen. LULUCF-Emissionen im Besonderen sind nur bruchstückhaft abgedeckt. Für die allermeisten Sektoren gilt indes, dass jede freiwillige Projektmaßnahme in der Kyoto-Bilanz seit 2008 abgebildet bzw. abbildbar ist. Frühe Projektentwickler – in Deutschland etwa *PrimaKlima*, in den Niederlanden die *Face Foundation* – haben deshalb schon in den 1990er Jahren entschieden, im Inland keine Projekte mit ER-Zertifizierung durchzuführen, um so eine Kollision mit den Kyoto-Verpflichtungen zu vermeiden. Die großen freiwilligen Standards – allen voran Gold Standard und Verra (früher „*Voluntary Carbon Standard*“ oder „VCS“) – haben dann dezidierte Regeln entwickelt, unter welchen Voraussetzungen die Durchführung von freiwilligen Projekten in Staaten mit Kyoto-Zielen bzw. mit sonstigen geltenden Anrechnungszielen möglich ist. Grundsätzlich forderten beide, dass Zertifikate nur

¹⁸ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2016 (C-180/15): *Borealis AB gegen Naturvårdsverket*, Rz. 73.

¹⁹ Art. 10 (1b) benutzt den etwas unbestimmten Begriff der „Anpassung“ der Emissionsobergrenze. Es ist unklar, ob damit eine

ausgestellt werden können Zug-um-Zug gegen Stilllegung von Kyoto-Berechtigungen (AAUs). Der Gold Standard schrieb dazu in seinem Regelbuch von 2009:²⁰

„Gold Standard VER host country or state. Gold Standard VER project activities may be located in any host country or state. However, where host countries or states have caps on GHG emissions, projects shall only be eligible if the Project Proponent has provided the Gold Standard Foundation with satisfactory assurances that an equivalent amount of allowances will be retired to back-up the GS VERs issued. Any AAUs may be retired for this purpose. Gold Standard credits will not be issued prior to confirmation by the relevant local authorities that an equivalent amount of allowances has been retired.“

Verra (VCS) hatte sich ähnlich positioniert und verlangt seither für Projekte, die innerhalb eines anderen Emissionshandelssystems stattfinden, dass jeweils der Nachweis erbracht werden muss, dass die unter Verra (VCS) zertifizierten ERs nicht unter dem konkurrierenden Handelssystem genutzt oder angerechnet werden. Als Nachweis kommt in Betracht die Bestätigung, dass eine Stilllegung von Berechtigungen erfolgt ist oder dass das Projekt zwar räumlich in den Anwendungsbereich des konkurrierenden Systems fällt, dass aber der betreffende Projekttyp sachlich nicht betroffen ist und eine doppelte Anrechnung deshalb nicht erfolgen kann.²¹

In der Praxis erwies sich der Doppelzählungsansatz als kaum praktikabel. Ein bulgarisches Projekt konnte den Nachweis der AAU-Stilllegungsverpflichtung (jedenfalls anfänglich) erfüllen²²; ein spanisches Forstprojekt²³ geht davon aus, dass der Nachweis noch erbracht werden kann. Ein niederländisches Projekt²⁴ zur Methan-Rückgewinnung in der Schweinemast (VCS) durchlief die Registrierung und erste Zertifikate-Ausschüttungen. Jüngst hat der Standard indes ein Prüfverfahren eingeleitet unter anderem wegen offener Fragen zur Doppelzählungsproblematik.²⁵ Gerade die Beibringung einer Stilllegungsverpflichtung dürfte die meisten Projekte überfordern, da die nationale Regierung regelmäßig nicht an der Projektdurchführung teilnimmt.

3.4. Nationale Kompensationsmechanismen (Domestic Offsetting)

Die Motivation für die Schaffung nationaler Kompensationsprogramme war und ist vielschichtig. Manche Mitgliedstaaten (etwa die Niederlande) setzen dezidierte auf weiche Instrumente, um die europarechtlich (ESD / ESR) und völkerrechtlich (Kyoto-Protokoll, Übereinkommen von Paris) festgeschriebenen Ziele zu

²⁰ Gold Standard, Requirements, version 2.1 (2009), III.b.3. Die Regelung ist inzwischen teilweise überholt, s. zur neuen Regelung: Gold Standard, Double Counting Guideline, abrufbar über https://www.goldstandard.org/sites/default/files/documents/2015_12_double_counting_guideline_published_v1.pdf (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2018).

²¹ S. zuletzt VCS Standard: VCS Version 3, Project Requirements, version 3.7, 2017), 3.11.2. S. ferner den VCS Policy Brief: Double Counting: Clarification of Rules, vom 1. Februar 2012, einsehbar über http://verra.org/wp-content/uploads/2018/03/VCS-Policy-Brief-Double-Counting_0.pdf (zuletzt aufgesucht am 1. Mai 2018).

²² „Katuntsi“ Small Hydro Power Project, Bulgaria, einsehbar über vcs.projectdatabase.org (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2018). Der Verifizierer weist auf ein „Letter of Endorsement“ der bulgarischen Regierung hin, scheint indes auf die Bestätigung, dass die Stilllegung auch erfolgt ist, zu verzichten.

²³ Projekt „Operation CO2“, einsehbar über vcs.projectdatabase.org (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2018).

²⁴ Methane Recovery Project Princepeel Wilbertoord, North Brabant, The Netherlands, einsehbar über vcs.projectdatabase.org (zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2018).

²⁵ Ebenda, VCS Project Review Report, Final Report of 9 April 2018.

erfüllen oder überzuerfüllen.²⁶ Gleichzeitig reagieren Mitgliedstaaten indes auch auf einen zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Bedarf nach Kompensationsmechanismen, die der freiwillige Markt bisher nicht bereitgestellt hat.²⁷

Eine Reihe von EU- und EFTA-Mitgliedstaaten²⁸ hat mittlerweile projektbezogene Mechanismen entwickelt und in unterschiedlichem Maßstab Ressourcen für die Durchführung von ER-Maßnahmen (allesamt in Nicht-EU-ETS-Bereichen) bereitgestellt. Andere Mitgliedstaaten sind in der Umsetzung. Die Beispiele reichen vom britischen **UK Woodland Code**²⁹ über den spanischen Klima-Fonds³⁰ bis zum niederländischen **Green-Deal**-Piloten zur Errichtung eines nationalen Kohlenstoffmarktes.³¹

Anders als bei den freiwilligen Standards spielt die Doppelzählungsproblematik bei den staatlich aufgesetzten Programmen bisher nur eine untergeordnete Rolle. Das ist bei Mechanismen wie dem spanischen Projekt-Mechanismus oder der australischen **Carbon Farming Initiative**³², bei denen der Staat die erzielten Gutschriften aufkauft, folgerichtig: Hier handelt es sich um eine klar vertikale Anordnung des nationalen Kompensationssystems: Der Staat finanziert zur Erreichung der nationalen ESD-Emissionsobergrenzen ein emissionsrechtliches Anreizsystem und sichert sich die Kompensationsrechte.

Bei anderen Systemen (sog. Misch- oder Hybrid-Systemen) ist die Lage indes unübersichtlicher. Der **UK Woodland Code** zum Beispiel unterliegt zwar staatlicher Aufsicht. Allerdings betätigt sich der Staat hier nicht als Käufer der gewonnenen Gutschriften. Vielmehr veräußern die Projektträger die erzielten Emissionsreduktionen – geschätzt etwa 6 Millionen tCO₂eq. –³³ auf dem freiwilligen Kompensationsmarkt. Ein Abzug bei den nationalen Emissionszielen erfolgt nicht. Die mit der Aufsicht betraute Forstbehörde wies auf Nachfrage darauf hin,³⁴ dass die gesetzliche Garantie, wonach überschüssige Kyoto-Berechtigungen von der britischen Regierung nicht vermarktet würden, Doppelzählung jedenfalls in der Form der doppelten Vermarktung („*double-monetization*“) ausschliesse. Außerdem würden Zertifikate nicht über die Landesgrenze veräußert, so dass nicht etwa ein anderes als das Inventar des Vereinigten Königreichs betroffen wäre. Das aber bürge für die Umweltintegrität. Das betreffende Regelwerk³⁵ geht auf die Problematik nicht weiter ein.

²⁶ S. zum „Green Deal“-Konzept, in dem auch das inländische Emissionshandelssystem angesiedelt ist: <http://www.greendeals.nl/english/green-deal-approach/> (zuletzt eingesehen am 1. Mai 2018).

²⁷ S. etwa zur Situation in Frankreich: Academie d'Agriculture de France, *La Forêt et le Bois en France en 100 questions* (Paris 2016), § 4.03, *Les marchés du carbone*; die Ergebnisse einer für Deutschland durchgeführten Erhebung bestätigen den Befund, s. Wolters, S. und andere, Aktualisierte Analyse des deutschen Marktes zur freiwilligen Kompensation von Treibhausgasemissionen, DHESt (Berlin 2015).

²⁸ Island und Norwegen nehmen am EU ETS teil. Für die Schweiz gelten Sonderregeln.

²⁹ <https://www.forestry.gov.uk/carboncode> (zuletzt eingesehen am 1. Mai 2018).

³⁰ Fondo de Carbono: Proyectos Clima, <http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/proyectos-clima/default.aspx> (zuletzt eingesehen am 1. Mai 2018).

³¹ Van der Gaast, W., *Green Deal Signed for National Dutch Carbon Market*, JIN July 2017, einsehbar über http://cdnjin-1ed2.kxcdn.com/images/jin/publications/JIQ_Magazine_July_2017.pdf (zuletzt aufgesucht am 1. Mai 2018). Für eine Übersicht zu anderen europäischen Beispielen aus jüngerer Zeit s. Nett, K. / Wolters, S., aaO. (Fn. 10).

³² <http://www.environment.gov.au/climate-change/government/emissions-reduction-fund/cfi/about>, zuletzt aufgerufen am 1. Mai 2018.

³³ Schätzwert vom März 2017, berechnet auf die gesamte Laufzeit der bestehenden Projekte, s. West, V., *UK Woodland Carbon Code & Agroforestry* (PPT 2017).

³⁴ Workshop-Gespräch, s. Ivleva, D. u.a., *Domestic Carbon Initiatives in Europe: Experiences and Opportunities* (Berlin 2015).

³⁵ *Woodland Carbon Code* (2018), einsehbar über <https://www.forestry.gov.uk/forestry/inf-d-8hut6v> (zuletzt aufgesucht am 1. Mai 2018).

4. Rechtliche Würdigung

Die Frage, ob gutschriften-basierte Kompensations-Mechanismen eine nationale Anrechnung im Gaststaat rechtlich erforderlich machen, lässt sich pauschal nicht beantworten. Vielmehr ist zu differenzieren.

4.1. Gesetzliche Regelungen

Zwingend ergeben sich Doppelzählungsverbote jedenfalls dort, wo sie gesetzlich oder völkervertraglich vorgesehen ist. Das ist europarechtlich der Fall im Verhältnis EU ETS und CDM/JI sowie im Verhältnis EU ETS und ESD. Völkerrechtlich ergibt sich das Doppelzählungsverbot für die Mechanismen nach Artikel 6 des Übereinkommens von Paris. Die Vorschrift regelt indes keine innerstaatlichen Sachverhalte und (jedenfalls bisher) auch keine grenzüberschreitenden Transaktionen, die nicht zugleich zwischenstaatliche Transfers („*international transfers of mitigation outputs*“ oder „ITMOs“) sind.

4.2. Eigentumsrechtliche Schutzansprüche

Fraglich ist, ob sich der einzelne Projektentwickler gegen die Doppelzählung auf staatlicher Ebene nach innerstaatlichem Recht wehren kann. Das wäre wohl dann der Fall, wenn er sich auf einen eigentumsrechtlichen oder einen eigentumsähnlichen Anspruch bezogen auf die in Rede stehende ER stützen könnte.

Rechtlich weitgehend abgesichert ist der Eigentumscharakter von staatlichen Emissionsberechtigungen.³⁶ Die Berechtigung ist allerdings von der zugrundeliegenden Maßnahme (Emissionsreduktion) zu trennen, und das Recht am Zertifikat wird in den meisten Fällen der Doppelzählung gar nicht bestritten. Vielmehr geht es darum, dass sich der Staat die zugrunde liegende Emissionsreduktion anmaßt.

Eine dingliche oder quasidingliche Rechtsbegründung auf ER bzw. auf die ER-Nutzung wird teilweise gerade mit Blick auf Forstprojekte (insbesondere im Zusammenhang mit REDD+) gefordert.³⁷ Die rechtliche Ableitung bleibt indes meist vage. Manchmal wird vertreten, Emissionsreduktionen seien Frucht oder Zubehör des Bodens bzw. der wirtschaftlichen Anlage und folgten deshalb dem eigentums- oder nutzungsrechtlichen Anspruch am Boden bzw. an der wirtschaftlichen Anlage. Daneben gab es Versuche, Emissionsreduktionen Urheberrechten gleichzustellen.³⁸ Beide Ableitungen – die eigentumsrechtliche und die urheberrechtliche – dürften indes den strikt relationalen Wert einer Emissionsreduktion verkennen. Eine ER existiert nicht an sich (wie eine Frucht oder ein urheberrechtliches Werk), sondern nur in Bezug auf einen Standard (und dessen methodisches Referenzfall-Szenario) und letztlich einen Vertrag zur Übertragung von Emissionsreduktionen („ERPA“ nach der englischen Abkürzung).³⁹

Mit Blick auf die Rechtswahl gilt das Folgende: Da völkerrechtliche Regelungen fehlen, liegt es am nationalen Recht, etwaige Rechtsbeziehungen zu definieren und anzuerkennen. Aus Perspektive des deutschen Rechts wären Emissionsreduktionen wohl am ehesten als Werk- oder Dienstleistung

³⁶ S. Hedges, A., Carbon Units as Property: Guidance from Analogous Common Law Cases, CCLR 2016, 190.

³⁷ S. Peskett, L. / Brodnig, G., Carbon Rights in REDD+,

³⁸ Streck, C., / O’Sullivan, R., *Legal tools for the ENCOFOR Programme*, Joanneum Research (Vienna 2007).

³⁹ S. zu Begriff und Ausdeutung Streck, C. / Von Unger, M., Creating, Regulating and Allocating Rights to Offset and Pollute, CCLR 2016, 178.

beschreibbar, wobei der (erste) Käufer als Besteller des Werks bzw. Dienstherr anzusehen wäre. Nutzt der Werkunternehmer bzw. der Dienstleistende rechtsgrundlos fremdes Eigentum oder fremde Arbeitskräfte zur Erfüllung des Werks bzw. der Dienstleistung, ist er einem Rückforderungs-, Entschädigungs- oder Ausgleichsanspruch ausgesetzt nach den Vorschriften der Geschäftsführung ohne Auftrag, des Bereicherungsrechts oder des Sachenrechts.⁴⁰ Eine dingliche oder quasi-dingliche Rechtsnatur der ER als solcher ist dagegen zurzeit – jedenfalls nach deutschem Recht – kaum ableitbar.

Das wiederum heißt, dass der Käufer einer Emissionsreduktion trotz der naheliegenden Zweckverfehlung, was die Kompensationsleistung angeht, keinen Anspruch auf Beseitigung der Doppelzählung an.

4.3. Staatliches Monopol

Umgekehrt haben wir es aber auch nicht mit einem rechtlichen Monopol derart zu tun, dass ER-Leistungen immer hoheitlicher Natur sind und nicht gehandelt werden dürfen, solange sie nicht freigegeben sind. Solange der Gesetzgeber einen Vorbehalt des Handels mit Zertifikaten nicht rechtlich regelt, bleibt es Sache der Privatrechtsautonomie, Standards für private ER-Leistungen zu definieren und daraus bilaterale Verpflichtungen abzuleiten. Für eine konkludente Schutzwirkung zugunsten des Staates fehlt es schon am Interesse. Die Art und Weise der Anrechnung bleibt ja jeweils im Regelungsbereich des nationalen, europäischen oder internationalen Gesetzgebers (bzw. Regulators).

Die Lösung des Dilemmas aus der Doppelzählung muss deshalb entweder auf Standardseite oder auf staatlicher Seite erfolgen.

4.4. Regelungsbedarf zur freiwilligen Kompensation

Offensichtlich ist das formale Bedürfnis nach einer *klaren und transparenten Regelung*. Für Standardnutzer und die Öffentlichkeit muss klar erkennbar sein, inwieweit das jeweilige Projekt auf staatliche Zielfestlegungen angerechnet wird oder die Zertifizierung in jeder Hinsicht exklusiv ist.

Inhaltlich dagegen fällt die Entscheidung darüber, ob die freiwillige Kompensation immer von einer staatlichen Anrechnung begleitet werden sollte, schwerer. Die zitierte Argumentation des **UK Woodland Code** ist vielleicht nicht in jeder Hinsicht belastbar: Der Verzicht auf Veräußerung von Kyoto-Berechtigungen ändert nichts am Erfüllungscharakter der betreffenden ER-Maßnahme. Außerdem stellt sich die Kollisionsfrage eben nicht nur als zwischenstaatliches Problem (Grenzübertritt der Gutschriften), sondern als eines zwischen privaten und staatlichen Engagements.

⁴⁰ In einem niederländischen Rechtsstreit hatte die Klägerin, eine Stiftung nach niederländischem Recht, die ein Aufforstungs-Projekt in den Niederlanden unterhielt, einen bereicherungsrechtlichen Anspruch gegen den niederländischen Staat geltend gemacht, da diesem, so die Begründung, wegen des Aufforstungseffekts frei nutzbare Kyoto-Einheiten („AAUs“) zuwüchsen. Das erstinstanzliche Gericht hatte den Anspruch abgelehnt unter Hinweis darauf, dass das Kyoto-Protokoll, das den niederländischen Staat zur Inventarisierung aller Maßnahmen verpflichtete, als Rechtsgrund anzusehen ist. Das Berufungsgericht wies die Sache an die erste Instanz zurück. Soweit ersichtlich, erging (bisher) keine weitere Entscheidung dazu. Zur Rechtssache s. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2015:4003> (nur auf Niederländisch verfügbar).

Vielen freiwilligen Käufern von Gutschriften dürfte wichtig sein, dass sie einen – im Ambitionssinne – zusätzlichen Beitrag zur staatlichen Emissionsreduktion leisten wollen, um das „*emissions gap*“⁴¹ zu verringern und nicht etwa mit der finanzierten ER-Maßnahme den Staat aus seiner Pflicht zu entlassen bzw. die Ambition des Gaststaats zu senken.⁴²

Andererseits lässt sich auch vertreten, dass weiche Anreizsysteme – wie die freiwillige Projektumsetzung – einen Platz im Reduktionsfahrplan eines Staates haben können. Entscheidender als die Frage, ob hier (auch) die projektbezogene Zertifizierung zulässig ist, dürfte jedes Mal sein, inwiefern mit der Zertifizierung eine Verwässerung der staatlichen Ambitionsziele droht. Wenn das freiwillige System ein integraler Baustein der staatlichen Gesamtplanung ist, haben wir es eher mit einer vertikalen Überlappung denn einer Kollision zu tun (sofern Klarheit über den Zusammenhang besteht). Verwässerung droht dann nicht. Freilich ändert sich dann die Konnotation des „Kompensations“-Zwecks („*Offsetting*“). Der eigene Kohlenstoff-Fußabtritt wird dann weiterhin Motivation der ER-Maßnahme sein und kann Maßstab für die Transaktions- und Stilllegungsgröße sein. Eine echte Neutralisierung des Fußabdrucks findet aber nur dann statt, wenn der Staat das eigene Ziel auch ohne die betreffende ER-Maßnahme erreicht. Das spricht nicht gegen die Zertifizierung und den Handel mit Zertifikaten, sollte aber Anlass sein für eine Überprüfung der Zielbestimmung des jeweiligen Mechanismus sowie der verwandten Terminologie. „Gutschrift“ oder „Berechtigung“, die ohnehin besser auf den Verpflichtungsmarkt passen, sollten terminologisch besser zurücktreten zugunsten relationistischer Betrachtungen wie „Verifizierte Emissionsreduktion“.

Eine restriktive Variante dieser Umwidmung von Kompensation zu Emissionsreduktion geht der Gold Standard, der Projektentwicklern neuerdings erlaubt, in Fällen, bei denen Doppelzählung droht, auf Zertifizierung zu verzichten und nur noch „Gold Standard Certified Impact Statements“ auszustellen.⁴³ Ähnliche Ansätze werden in der Literatur vertreten.⁴⁴ Damit einher geht dann das Zugeständnis, dass der Gaststaat den Erfolg der ER-Maßnahme für die eigenen Ziele berücksichtigt (also nicht abzieht). Es gilt zu beachten, dass hier die freiwilligen Investoren gänzlich auf die Handelskomponente im freiwilligen Emissionshandel verzichten. Die „Statements“ erlauben in der Regel nur die Zuweisung einer Maßnahme zum ursprünglichen Investoren. Sie sind dagegen wohl ungeeignet für ein Unternehmen, das sich kurzentschlossen mit Zertifikaten eindecken will, um den eigenen Fußabdruck aufzufangen (wenn auch vielleicht nicht „auszugleichen“ im Sinne des eigentlichen *offsetting*).

Inwieweit die „Statement“-Praxis das Problem der Verwässerung der Ambitionshöhe des Gaststaats löst, bleibt je nach Einzelfall zu entscheiden. Wenn ein Staat den jeweiligen Mechanismus schlüssig in das Gesamtkonzept seiner Minderungspolitik einordnet, den Beitrag des Mechanismus insgesamt nachverfolgt und in seiner Bilanzierung ausweist, geht das Verwässerungsrisiko gegen Null. Aus rechtspolitischer

⁴¹ UNEP (2017). The Emissions Gap Report 2017. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.

⁴² In diesem Sinne auch Lambert, S., Addressing the Risk of Double Counting Emission Reductions Under the UFGCC, Working Paper (Stockholm 2014).

⁴³ Gold Standard for the Global Goals Principles & Requirements, version 1.1. (März 2018), abrufbar über <https://globalgoals.goldstandard.org/wp-content/uploads/2018/02/100-GS4GG-Principles-Requirements-v1.1.pdf> (zuletzt eingesehen am 1. Mai 2018).

⁴⁴ Etwa International Carbon Reduction & Offset Alliance (ICROA), Guidance Report: Pathways to increased voluntary action by non-state actors (Geneva 2017), einsehbar über http://www.ieta.org/resources/International_WG/Article6/Portal/ICROA_Pathways%20to%20increased%20voluntary%20action.pdf (zuletzt eingesehen am 1. Mai 2018).

Perspektive sollte in jedem Fall ein transparentes Umgehen mit dem Einsatz und dem funktionalen Mehrwert der freiwilligen Beiträge gefordert werden.

5. Konkrete Regelungsvorschläge

Aus deutscher Sicht kommen drei Regelungsebenen in Betracht: die völkerrechtliche, die europarechtliche sowie die föderale Ebene.

5.1. Völkerrechtliche Ebene: Übereinkommen von Paris

Möglich wäre eine Präzisierung einmal der Regelungen zur Bilanzierung im Transparenz-Rahmen (Artikel 13 des Übereinkommens von Paris) sowie der Vorschriften zum Emissionshandel (Artikel 6 des Übereinkommens von Paris). Gegenstand der Präzisierung wäre eine Übertragung der für die ITMOs geltenden Verpflichtung, die Doppelzählung zu vermeiden, auf freiwillige Emissionshandelssysteme. Das ließe sich am zweckmäßigsten über einen Abzug („*corresponding adjustment*“ in der Terminologie des Artikel 6) etwaiger freiwilliger Zertifikate von den nationalen Zielen des Gaststaats verwirklichen. Freilich hätte dies eine Verrechtlichung der freiwilligen Standards zur Folge, denn der Gaststaat müsste entweder jedes Projekt, bestimmte Programme oder die Standards jeweils genehmigen.

Eine solche Präzisierung als Teil des „*Paris Rulebook*“ wäre sicherlich eine rechtliche Sensation. Wegen der in Artikel 6 a priori niedergelegten Beschränkungen auf zwischenstaatliche Transfers (Artikel 6.2) bzw. den gemeinsamen regulierten Mechanismus (Artikel 6.4) ist die Schaffung eines „Fensters“ für freiwillige Maßnahmen allerdings nicht unbedingt naheliegend und sollte auf seine Rechtsförmigkeit gegen das relevante Primärrecht (das Übereinkommen von Paris) geprüft werden. Erschwerend dürfte ferner sein, dass sich manche Staaten die Nutzung privater Initiativen im Sinne eines vertikalen Bausatzes gerade vorbehalten wollen. Das Übereinkommen von Paris spricht darüber hinaus selbst von der Mobilisierung nicht nur des Privatsektors, sondern auch anderer Akteure, namentlich Städte und Gebietskörperschaften (s. Präambel). Das spräche gegen die Schaffung eines „Fensters“ nur für freiwillige Projektansätze und für die Einbeziehung eines weiten Kreises von Akteuren in ein Gesamt-Tableau nicht-staatlicher und unterstaatlicher Maßnahmen. Das freilich machte die Regelung nicht einfacher.

Zielführender erscheint auf zwischenstaatlicher Ebene, den Staaten selbst Definition und Steuerung eines „freiwilligen Kompensations-Fensters“ im Wege der NDC-Gestaltung zu überlassen. Ein jeder Staat bzw. im Falle der EU jede gemeinsam bilanzierende Staatengruppe könnte Zusicherungen und Bilanzierungskonditionen für bestimmte Formen staatlich nicht gelenkter Minderungsmaßnahmen formulieren. Das ergäbe dann sowohl Transparenz wie Sicherheit der „Kompensations“-Leistung bei der Umsetzung.

5.2. Europäische Ebene: EU ETS, ESR und LULUCF-Verordnung

Der europäische Gesetzgeber hat gerade die wesentlichen Rechtsregime unter dem 2030-Pakt verabschiedet. In den relevanten Verordnungen⁴⁵ ergeben sich keine Bestimmungen zum freiwilligen Markt und der Anrechnung bzw. der Abzug von Berechtigungen als Folge eines Kompensations-Mechanismus geregelt wäre. Es bleibt bei der Möglichkeit, einen regulierten Kompensations-Mechanismus unter Artikel 24a EU-ETS-Richtlinie⁴⁶ zu schaffen, mit dem dann die Ausstellung von Berechtigungen oder Gutschriften mit dem Abzug von Berechtigungen unter der ESR einherginge. Vorbereitungen zur Schaffung eines unionsweiten Mechanismus sind allerdings weiter nicht ersichtlich.

Staaten bleibt ausdrücklich⁴⁷ erlaubt, mit den ESR-Berechtigungen („*Annual Emission Allocation*“-Berechtigungen, kurz „AEAs“) untereinander zu handeln, und solche Handelsmaßnahmen erlauben ohne weiteres die Einbeziehung projektgestützter Mechanismen und die entsprechende Berücksichtigung der jeweiligen ER-Leistungen auf die Transaktionsquote bzw. den AEA-Bestand. Hier handelt es sich dann aber letztlich um Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten (dazu sogleich).

5.3. EU-Mitgliedstaatliche Ebene (Deutschland)

Die wahrscheinlichste Regelungsebene sind die EU-Mitgliedstaaten. Wenn sich Deutschland und andere Mitgliedstaaten für einen echten Kompensations-Mechanismus entscheiden, um die Ambitionshöhe insgesamt zu verstärken, geht es vor allem um etwaige Kollisionsfälle mit der ESR und der LULUCF-Verordnung. (ESD/ESR, EU ETS und LULUCF-Verordnung spiegeln die Verpflichtungen aus der NDC der Union. Insofern gelten die gleichen Grundsätze.) Hier müssten die Mitgliedstaaten eingreifen, um die Exklusivität der Emissions-Reduktion zum Zwecke der Kompensation zu erreichen.

5.3.1. Technische Umsetzung eines Kompensations-Mechanismus

Die Mitgliedstaaten verfügen frei über die Ablieferung der ESR-Berechtigungen („AEAs“) und – innerhalb bestimmter Grenzen – die Nutzung der Flexibilitätsmechanismen, namentlich den Übertrag von überschüssigen AEAs in zukünftige Bilanzierungsperioden („*banking*“), die Vorausnutzung zukünftiger AEA-Budgets („*borrowing*“), die Übertragung von AEAs von einem Mitgliedstaat an den anderen sowie die Nutzung von Gutschriften aus dem EU ETS und der LULUCF-Verordnung. Die Mitgliedstaaten können zudem in Anwendung des Artikel 31 der Register-Verordnung⁴⁸ durch Belassen von AEAs auf den vorgesehenen Jahreskonten die endgültige Löschung veranlassen.

⁴⁵ S. Fußnoten 7 und 8. S. allerdings den Erwägungsgrund Nr. 20 ESR zur Einbeziehung eines Projektmechanismus in den zwischenstaatlichen Handel. Hierbei geht es dann allerdings gerade nicht um freiwillige Kompensation.

⁴⁶ Der Entwurf der LULUCF-Verordnung sieht eine entsprechende Klausel nicht vor.

⁴⁷ Artikel 5 ESR (s. Rz. 7); s. auch den eben erwähnten Erwägungsgrund Nr. 20, der Versteigerungen, Zwischenhändler und bilaterale Vereinbarungen als Form der Transfers erwähnt.

⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission vom 2. Mai 2013 zur Festlegung eines Unions registers gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und den Entscheidungen Nr. 280/2004/EG und Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 920/2010 und (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission, Amtsblatt der Europäischen Union L 122/1 vom 3. Mai 2013 (mehrfach geändert).

Damit steht es den Mitgliedstaaten frei, einen nationalen Kompensations-Mechanismus zu schaffen, bei dem die Zertifizierung exklusiv ist, indem sie gegen den Verzicht auf Nutzung und endgültige Löschung erfolgt. Das Lösungsversprechen kann unmittelbar im Standard-Regelwerk abgegeben werden. Die Umsetzung ist insofern besonders (und etwa von der Übertragung von Kyoto-Berechtigungen im JI verschieden), als wegen der zeitlichen Verlagerung der Erfüllungsprüfung im Rahmen der ESD/ESR die Gutschrift aus dem Mechanismus eventuell vor Löschung der relevanten AEA stattfindet. Regelmäßig vergehen nämlich zwei Jahre, bevor der Erfüllungs-Mechanismus für das laufende Jahr durchlaufen ist. Das sollte allerdings kein Hindernis sein. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich der betreffende Mitgliedstaat regelkonform verhält. Die Zusicherung sollte letztlich auch in ihrer Ausgestaltung einen justiziablen Anspruch auf Einhaltung des Doppelzählungsgebot gewähren. Längerfristig lässt sich das Lösungsverfahren über die Einrichtung einer AEA-Reserve lösen (ähnlich der im Rahmen des EU-ETS eingerichteten Reserve für JI- und CDM-Projekte, s. oben, Abschnitt 3.1). Mit Ausgabe einer Gutschrift könnte dann jedes Mal gleichzeitig ein AEA aus der Reserve gelöscht werden.

Für Projekte im Bereich LULUCF kann die staatliche Verpflichtung zur Anrechnung bzw. den Abzug gegen die LULUCF-Quote („Netto-Null-Emissionen“)⁴⁹ erfolgen. Die Mitgliedstaaten haben hier zwar weniger Freiheiten, was die „Verbuchung“ von Emissionen und die Löschung von Guthaben betrifft. Allerdings kann sich der Mitgliedstaat immer noch verpflichten, für die Nutzung der flexiblen LULUCF-Mechanismen – Übertragung von Gutschriften in den Rahmen der ESR, „*banking*“ und „*borrowing*“ (Artikel 11 des Vorschlags für eine LULUCF-Verordnung⁵⁰) – jeweils Berechtigungen in Höhe der Gesamtzahl der in einem Jahr ausgestellten Gutschriften unter dem Kompensations-Mechanismus zu sperren.

Die Mitgliedstaaten können alternativ zur Schaffung eines nationalen Standards dieselben Lösungs- bzw. Sperrversprechen für die Nutzung bestimmter freiwilliger Standards abgeben (wiederum mit Begründung eines im Zweifel justiziablen Anspruchs auf Erfüllung). Die bisherige Erfahrung der freiwilligen Standards mit Lösungsverfahren von Kyoto-Einheiten stimmt allerdings skeptisch, was die Praktikabilität dieser Variante anbelangt. Vieles spricht dafür, dass EU-Mitgliedstaaten echte Kompensations-lösungen für nicht-staatliche Akteure (mit Zusicherung der Löschung von Berechtigungen) nur über eigene, staatlich definierte Kompensationsprogramme anbieten.

5.3.2. Motivation unter den EU-Mitgliedstaaten

Es ist noch nicht absehbar, ob und, wenn ja, welche Mitgliedstaaten sich für einen echten Kompensations-Mechanismus – bei dem sie AEAs auf nationaler Ebene löschen oder sperren – entscheiden. Verhältnismäßig einfach dürfte die Entscheidung jenen Staaten fallen, bei denen die Übererfüllung der Jahresziele 2021-2030 wahrscheinlich ist. Hier fällt die Löschung bzw. Sperre nicht ins Gewicht, zumindest, wenn man ausblendet, dass Staaten auch zwischenstaatlich mit AEAs handeln können und den Überschuss-AEAs damit zumindest theoretisch ein kommerzieller Wert zukommt.

Staaten, die mit den bisher geplanten Maßnahmen die eigenen ESR-Ziele eben erfüllen oder aber zusätzliche Maßnahmen ergreifen müssen, um die eigenen ESR-Ziele zu erfüllen, werden hingegen ein Lösungs- bzw. Sperrversprechen sorgsam wägen. Rechnerisch wäre die Löschung bzw. Sperre

⁴⁹ Artikel 4 des Vorschlags zur LULUCF-Verordnung, s. Fn. 8.

⁵⁰ Ebenda.

unbeachtlich, da sie durch die freiwillige Emissionsreduktion neutralisiert würde. Allerdings bestehen de facto Risiken, die im Zweifel zu Lasten des Mitgliedstaats gehen. Einmal muss gewährleistet sein, dass jede Emissionsreduktionsmaßnahme sich auch im Inventar wiederfindet. Zum anderen muss sichergestellt sein, dass die Maßnahme dem Zusätzlichkeitsgebot genügt, d.h. allein wegen der freiwilligen Kompensation realisiert wird. Ist das nicht der Fall, steht der Löschung bzw. Sperre keine echte Emissionsreduktion gegenüber, und der betreffende Staat läuft Gefahr, sich vom eigenen ESR-Ziel weiter zu entfernen. Er hat also ein gesteigertes Interesse, die betreffenden Risiken maßgeblich zu minimieren. Das dürfte möglich sein über erstens die Schaffung einer Synchronisation zwischen Inventar-Erstellung und Kompensations-Mechanismus, zweitens über eine konservative Berechnung des Referenz-Fall-Szenarios und drittens über die Ausgestaltung eines robusten Zusätzlichkeitstests. Jedoch könnte das grundsätzliche Risiko doppelter Belastung – aus der ESR-Zielverfehlung (im Referenzfall-Szenario) und aus der zusätzlichen Sperre (Maßnahme-Szenario) – für Staaten, die ihre ESR-Ziele nicht erfüllen und über den Flexibilitätsmechanismus AEAs ankaufen müssen, abschreckend wirken.

Daneben bietet sich an, dass ein Mitgliedstaat, wie oben besprochen,⁵¹ feste AEA-Reserven bildet, aus denen Löschungen vorgenommen werden. Damit kann das mögliche Kompensationsaufkommen der Menge nach kontrolliert und das Haftungsrisiko des Mitgliedstaats insgesamt begrenzt werden. Die zur Verfügung stehende Quote würde dann jeweils nach dem Windhund-Verfahren an die Kompensationsprogramme oder die jeweiligen Projektnehmer vergeben.

Die Sicherung eines freiwilligen Kompensations-Mechanismus über eine AEA-Reserve wirkte übrigens für den Abnehmer der Gutschriften wie eine Kompensations-Garantie: Sollte sich die betreffende Maßnahme im Nachhinein nicht als zusätzlich erweisen oder sonst nicht als reale Emissionsreduktion, bleibt es trotzdem bei der Kompensationswirkung – insofern erreicht durch die Löschung bzw. Sperre des AEAs, nicht durch die Maßnahme als solche. Eine derartige Werterhaltgarantie könnte wiederum auf dem Markt honoriert werden durch höhere Preise, was seinerseits neue Anreize für Emissionsreduktionsmaßnahmen schafft.

6. Perspektive Freiwilliger Standards

Fraglich bleibt, wie sich die freiwilligen Standards, die nicht unter staatlicher Aufsicht auftreten, angesichts der zunehmenden Dichte nationaler, europäischer und internationaler Zielverschreibungen positionieren können. Als grundsätzliche Selbstverpflichtung sollte – wie bei den nationalen Kompensations-Mechanismen auch – das Gebot höchster Transparenz gelten. Jede Zertifizierung sollte Hand in Hand mit einer Bestimmung des Doppelzählungsrisikos gehen.

⁵¹ S. Abschnitte 3.1 und 5.3.1.

6.1. Ad-Hoc Stilllegung

An der bisherigen Standard-Praxis, wonach Zertifizierungen erlaubt sind, wenn im Gegenzug der Gaststaat ein konkretes Stilllegungs- oder Sperrversprechen ausspricht, kann ohne Weiteres festgehalten werden.

6.2. Bereichsausnahmen

Es bleibt wie bisher auch die Möglichkeit, ohne Risiken der Doppelzählung Projekte in denjenigen Bereichen durchzuführen, die nicht unter bestehende Anrechnungsziele fallen. Für die EU sind das bis 2020 diverse LULUCF-Kategorien. Ab 2021 – wenn die Verpflichtungsgrenze aus der LULUCF-Verordnung gilt – wird das nur noch sehr eingeschränkt möglich sein. Emissionen bzw. Einsparungen von Emissionen und Senkenwirkungen aus Feuchtgebietsflächen, sofern nicht land- oder forstwirtschaftlich genutzt, kommen in Frage (sofern die Mitgliedstaaten nicht vom „*Opt-In*“, also der Einbeziehung aller Flächen, Gebrauch machen). Das gibt insgesamt freilich wenig Spielraum.

6.3. Umstellung auf Impakt-Statements

Die Umstellung auf Impakt-Statements, wie vom Gold Standard vorgeschlagen, könnte auf Nachfrage stoßen. Allerdings verlassen wir hier den Raum des Emissionshandels. In jedem Fall sollte der Standard vorschreiben, die Gefahr einer Verwässerung der Ambitionsziele des betreffenden Staats und/oder der Gebietskörperschaft zu prüfen. Wie oben beschrieben, ist das regulative Umfeld entscheidend.

6.4. Übererfüllung

Es dürfte insofern angezeigt sein, den Zertifikate-Ansatz beizubehalten und sich dabei allerdings auf Bereiche zu verlegen, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass das jeweils geltende Ziel übererfüllt wird. (Für Entwicklungsländer mit konditionierten NDCs wäre dies analog die Situation, in der die unkonditionierten Ziele aller Wahrscheinlichkeit nach übererfüllt werden.) Dann nämlich ist die Freistellung des Gaststaats von der bestehenden Zielverpflichtung praktisch unerheblich. Für die meisten EU-Staaten (nicht aber etwa Irland und Dänemark) ist die Übererfüllung gerade unter der LULUCF-Verordnung wahrscheinlich.⁵²

Probleme stellen sich auf zwei Ebenen. Zunächst geht es hier um eine Ex-Ante-Sicht, die sich nachträglich auch als falsch erweisen kann. Wenn der Gaststaat letztlich die Zielverpflichtung nur wegen der doppelten Anrechnung erreicht, hat sich die damit einhergehende Gefahr verwirklicht. Die Zertifikate aus der jeweiligen ER-Maßnahme werden dann aber regelmäßig schon ausgestellt und eventuell genutzt worden sein. Hohe Margen der zu erwartenden Übererfüllung (flexibel zu gestalten je nach Gesamtzahl der Kompensations-Projekte) geben hier eine gewisse Sicherheit, aber es bleibt ein Restrisiko.

Außerdem gibt es dort Probleme, wo Mitgliedstaaten selbst die Übererfüllung verwerten können. Im Bereich der ESR und der LULUCF-Verordnung sind das die jeweils vorgesehenen flexiblen Instrumente

⁵² European Environment Agency (EEA), Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2015 and inventory report 2017. Submission to the UNFCCC Secretariat (May 2017), S. 652.

(insbesondere „*banking*“, „*borrowing*“, „*trading*“). Damit besteht die Gefahr, dass die über den freiwilligen Standard erreichten ER-Maßnahmen nachträglich doch zu einer Verwässerung der Ziele bzw. einem Mitnahme-Effekt führen.

Was die nicht vorhergesehene Zielverfehlung von Staaten anbelangt, wäre möglich, die nachträgliche Aufhebung der Zertifikate zu gestatten. Die rückwirkende Aufhebung ist allerdings ein extremer Eingriff in die Verlässlichkeit des Zertifikate-Handels und sollte nur in Ausnahmefällen Anwendung finden. Praktikabler indes dürfte sein, einen Sicherungseinbehalt – gestreut über alle Projekte – einzurichten, ähnlich dem Vorbild der Puffer bei LULUCF-Projekten. Sollte sich eine Ex-Ante-Kalkulation als falsch erweisen und der jeweilige Gaststaat letztlich nur über Doppelzählung sein Ziel erreichen, würde eine entsprechende Zahl an Zertifikaten aus dem Sicherungseinbehalt stillgelegt. Eine Variante oder gar als zusätzliche Sicherung könnte der Standard den Projektnehmer verpflichten, jedes Zertifikat durch ein zusätzliches CDM-Zertifikat abzusichern. Dieser Ansatz wird etwa im Zusammenhang mit dem Schweizer Standard zur Ausschüttung von Zertifikaten aus der Moorrenaturung, „*max.moor*“, verfolgt.⁵³

Was die Verwertung von Übermaß-Berechtigungen angeht, kommt man letztlich nicht ohne die staatliche Zusicherung aus, dass eine solche Verwertung nicht stattfindet. Ein Beispiel für eine entsprechende Zusicherung ist der gesetzlich geregelte Verzicht der britischen Regierung, überschüssige AAUs zu verwerten. Zusicherungen unterhalb gesetzlicher Regelungen sind jeweils auf ihr Belastbarkeit hin zu prüfen. An dieser Stelle wäre im Übrigen eine Regelung zur rückwirkenden Aufhebung erlangter Zertifikate angebracht. Allerdings sollte die etwaige Haftung nur im Verhältnis zum Projektentwickler bzw. Erstinvestor greifen.

⁵³ Zum Standard *max.moor*, s. <https://www.wsl.ch/de/newsseiten/2017/11/klimaschutz-durch-hochmoorschutz-maxmoor-machts-moeglich.html> (zuletzt aufgesucht am 1. Mai 2018). Die begleitende Stilllegung von CDM-Berechtigungen ist einem Werkstatt-Gespräch entnommen. Veröffentlichungen dazu liegen dem Verf. nicht vor.