

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen“

(COM(2022) 672 final — 2022/0394 (COD))

(2023/C 184/15)

Berichterstatter: **Stoyan TCHOUKANOV**

Befassung	Europäisches Parlament, 1.2.2023 Europäischer Rat, 6.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 192 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2023
Verabschiedung im Plenum	22.3.2023
Plenartagung Nr.	577
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	159/0/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission für einen EU-Rahmen zur Zertifizierung von CO₂-Entnahmen, in dem festgestellt wird, dass die CO₂-Entnahme ausgebaut und regenerative Verfahren gefördert werden müssen, ohne dabei aus dem Auge zu verlieren, dass der Schwerpunkt weiter auf einer erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen zur Begrenzung der Erderwärmung liegen muss. Der EWSA stellt jedoch fest, dass dem Vorschlag zufolge zu viele entscheidende Punkte später durch delegierte Rechtsakte geregelt werden sollen.

1.2. Der EWSA verweist darauf, dass es derzeit EU-weit unterschiedliche Systeme zur Anerkennung und Belohnung der CO₂-Entnahme gibt und dass ein gemeinsamer Zertifizierungsrahmen Klarheit und verlässliche Verhältnisse schaffen kann, indem übergreifende EU-Vorschriften für die Messung, Anerkennung und Überprüfung des Klimanutzens der CO₂-Entnahme festgelegt werden. Der freiwillige Charakter des Rahmens setzt Anreize für neue Einnahmemöglichkeiten für diejenigen, die möglicherweise Maßnahmen zur CO₂-Entnahme durchführen wollen. Der EWSA fordert mehr Klarheit in Bezug auf den erwarteten Zeitplan für die vollständige Umsetzung unter Berücksichtigung der zu schaffenden Einrichtungen und Zertifizierungsstellen.

1.3. Nach Auffassung des EWSA stellen sich berechnete Fragen in Bezug auf die Bedeutung der CO₂-Entnahme für die EU-Klimapolitik, etwa inwieweit die Aussicht auf eine künftige CO₂-Entnahme dazu führt, dass Emissionssenkungen möglicherweise verringert oder verzögert werden, oder mit Blick auf die Gefahr von betrügerischen umweltbezogenen Aussagen und Grünfärberei durch den Erwerb von CO₂-Gutschriften. Um Grünfärberei zu verhindern, fordert der EWSA, dass bei der Verwendung der verschiedenen CO₂-Entnahmezertifikate (für „dauerhafte Speicherung“, „klimaeffiziente Landwirtschaft“ und „CO₂-Speicherung in langlebigen Produkten“) die erwartete Dauer der CO₂-Speicherung und die Risiken einer Umkehrung klar zum Ausdruck kommen.

1.4. Der EWSA begrüßt das Ziel der Kommission, der Öffentlichkeit sowie den Anbietern und Käufern von CO₂-Entnahmen Transparenz und Klarheit in Bezug auf den Wert zertifizierter Maßnahmen zur CO₂-Entnahme zu bieten. Er fordert jedoch weitere Schutzvorkehrungen hinsichtlich Wert und Verwendung von Zertifikaten. Er legt der Kommission nahe, Leitlinien zur Festlegung geeigneter Angaben vorzulegen, die auf der Grundlage verschiedener Fälle einer zertifizierten CO₂-Entnahme gemacht werden können, und fordert, weiterhin zwischen Zertifikaten infolge der dauerhaften CO₂-Speicherung, der klimaeffizienten Landwirtschaft und der CO₂-Speicherung in Produkten zu unterscheiden.

1.5. Der EWSA fordert, in den künftigen Verfahren, die in diesem Rahmen entwickelt werden, Aspekte der Rechenschaftspflicht klar festzulegen und die Transparenz zu wahren. Das Risiko einer Umkehrung muss kontinuierlich überwacht und eingedämmt werden. Die Haftung sowie die Übertragung der Haftung für entnommenen und gespeicherten Kohlenstoff müssen für das gesamte Spektrum der Tätigkeiten zur CO₂-Entnahme klar definiert werden.

1.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Verfahren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und von der Wissenschaft geleitet werden. Er weist darauf hin, dass das Zertifizierungssystem viel zu komplex und aufwendig ist, um eine umfassende Anwendung dieser Verfahren zu fördern. Die Verfahren sind offenbar sehr zeitaufwendig und technisch und können die Betreiber von deren Nutzung abhalten, da es sich bei diesen häufig um kleine Unternehmen mit bestenfalls geringen Margen handelt.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung ein breites Spektrum an Messungen im Zusammenhang mit der CO₂-Entnahme erforderlich ist, einschließlich der Nutzung von Fernerkundung und Satellitendiensten. Der EWSA hebt hervor, dass die Kosten der Messungen, die für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der CO₂-Entnahme erforderlich sind, so gering wie möglich gehalten werden müssen, damit der Zertifizierungsrahmen möglichst breit genutzt wird.

1.8. Der EWSA betont, dass die mit dem Vorschlag verbundenen möglichen Risiken und Nebenwirkungen für die wichtigsten Beteiligten (Landwirte, Forstwirtschaft, Bau- und Holzindustrie), einschließlich ökologischer oder sozioökonomischer Risiken, sorgfältig geprüft und angegangen werden müssen, bevor der Zertifizierungsrahmen in andere Politikbereiche wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) integriert wird.

1.9. Nach Ansicht des EWSA sollten die aktuelle Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nicht zur Finanzierung einer klimaeffizienten Landwirtschaft oder der CO₂-Entnahme genutzt werden.⁽¹⁾ Die GAP kann zwar in geringem Maße zur CO₂-Entnahme beitragen, dient jedoch in erster Linie der Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln sowie Biomasse, dem vorrangigen Ziel der Land- und Forstwirtschaft. In diesem konkreten Kontext ist die CO₂-Entnahme ein Nebeneffekt, was bedeutet, dass zusätzliche Finanzierungsquellen zur Verfügung gestellt werden sollten.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die äußerst unklaren Aussagen der Kommission zum Thema Finanzierung mögliche Interessenten in erheblichem Maße abschrecken werden. Er betont deshalb, dass in Bezug auf die Finanzierung ein gewisses Maß an Sicherheit erforderlich ist. Angesichts der künftigen Möglichkeiten der CO₂-Entnahme empfiehlt der EWSA die Ausarbeitung eines Fahrplans für ein gemeinsames Instrument, aus dem diese Maßnahmen finanziert werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

Ausbau der CO₂-Entnahme zur Verwirklichung der Klimaneutralität

2.1. Im Übereinkommen von Paris hat sich die Europäische Union verpflichtet, bis 2050 Treibhausgasneutralität und danach negative Nettoemissionen zu erreichen. Dem jüngsten Bericht des Weltklimarates zufolge ist die Umsetzung dieses Ziels allein durch die Reduzierung der Emissionen nicht möglich, sondern es müssen auch Verfahren für die CO₂-Entnahme eingesetzt werden, um schwer zu verringernde Restemissionen auszugleichen, damit wir wirklich zu Netto-Null-CO₂- bzw. Netto-Null-Treibhausgasemissionen gelangen⁽²⁾.

2.2. Die CO₂-Entnahme ist zwar kein Ersatz für die nötige drastische Verringerung der Treibhausgasemissionen, ergänzt jedoch die Anstrengungen zur Emissionsreduktion, deren Ziel Netto-Null-Emissionen und negative Nettoemissionen sind. Die CO₂-Entnahme muss deshalb weltweit erheblich ausgebaut werden, um die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre zu kontrollieren und die Erderwärmung zu begrenzen. Die EU geht davon aus, dass sie zur Umsetzung ihrer Klimaziele ihre Emissionen im Vergleich zu 1990 um 85 bis 95 % senken muss, wobei die CO₂-Entnahme die Differenz ausgleichen soll. Es müssen also jährlich mehrere hundert Millionen Tonnen CO₂ aus der Atmosphäre entfernt werden.

2.3. Zu diesem Zweck hat die EU bislang mehrere Initiativen eingeleitet:

- das Klimagesetz, in dem festgelegt ist, dass die EU bis 2050 klimaneutral werden soll;
- die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF), in deren letzter vorgeschlagener Änderung vorgesehen ist, dass die Bindung von CO₂ in Böden, Wäldern und Holzzeugnissen bis 2030 auf 310 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent netto zu erhöhen ist, und
- die Mitteilung über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe mit einem Fahrplan für eine klimaeffiziente Landwirtschaft, die zur Verwirklichung des für 2030 vorgeschlagenen LULUCF-Ziels beiträgt, und industriellen Lösungen für den Abbau von mindestens 5 Millionen Tonnen bis 2030. In der Mitteilung wurden auch Pläne zur Ausarbeitung eines Vorschlags für einen Rechtsrahmen für die Zertifizierung der CO₂-Entnahme angekündigt.

⁽¹⁾ ABl. C 323 vom 26.8.2022, S. 95.

⁽²⁾ IPCC WGIII SPM, 2022.

Steuerung der CO₂-Entnahme

2.4. Mit ihrem Vorschlag zur Schaffung eines freiwilligen EU-Rahmens für die Zertifizierung der CO₂-Entnahme will die Europäische Kommission die hochwertige und nachhaltige CO₂-Entnahme durch Anreize für die Finanzierung, die Bekämpfung von Grünfärberei, Vertrauensbildung sowie die Harmonisierung der Marktbedingungen fördern.

2.5. Die Kommission weist drei Hauptkategorien von Verfahren für die CO₂-Entnahme aus:

- dauerhafte Speicherung. Dies umfasst Verfahren wie die CO₂-Abscheidung und -Speicherung mit Hilfe von Bioenergie (bioenergy-based CCS, BECCS) und die direkte CO₂-Abscheidung und -Speicherung aus der Luft (DACCS). Durch derartige Methoden sollen bis 2030 mindestens 5 Millionen und bis 2050 bis zu 200 Millionen Tonnen CO₂ entnommen werden;
- klimaeffiziente Landwirtschaft mit Verfahren wie Aufforstung und Wiederaufforstung, einer besseren Waldbewirtschaftung, Agroforstwirtschaft, Kohlenstoffbindung im Boden und Wiederherstellung von Torfflächen. Zusammen mit Produkten zur Kohlenstoffspeicherung trägt die klimaeffiziente Landwirtschaft zum in der LULUCF-Verordnung vorgeschlagenen Ziel der Entnahme von jährlich 310 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent netto bis 2030 und zu einer klimapositiven Wirtschaft im Jahr 2050 bei;
- Produkte zur Kohlenstoffspeicherung, also die Verwendung von Holzwerkstoffen im Bauwesen, sowie die langfristige CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU), die zusammen mit einer klimaeffizienten Landwirtschaft zu den genannten vorgeschlagenen LULUCF-Zielen und einer klimapositiven Gesellschaft beitragen.

2.6. Um sicherzustellen, dass nur eine hochwertige CO₂-Entnahme entsprechend der Verordnung zertifiziert wird, hat die Kommission bestimmte Basiskriterien festgelegt:

- die CO₂-Entnahme muss präzise gemessen werden und eindeutige Vorteile für das Klima mit sich bringen (Quantifizierung);
- die Maßnahmen zur CO₂-Entnahme müssen über marktübliche Verfahren und über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehen (Zusätzlichkeit);
- die Zertifikate müssen die Dauer der Kohlenstoffspeicherung klar abbilden und zwischen dauerhafter und zeitlich begrenzter (langfristiger Speicherung) unterscheiden;
- schließlich sollte die CO₂-Entnahme auch anderen Umweltzielen wie der biologischen Vielfalt zugutekommen oder darf zumindest die Umwelt nicht schädigen (Nachhaltigkeit).

2.7. Um die für die einzelnen Verfahren der CO₂-Entnahme geltenden Vorschriften klarer zu fassen und im Interesse handhabbarer Qualitätskriterien wird die Kommission mit Unterstützung einer Expertengruppe maßgeschneiderte Zertifizierungsverfahren entwickeln und in delegierten Rechtsakten verankern. Die EU wird zunächst Verfahren entwickeln und Zertifizierungssysteme anerkennen. Danach können sich die Betreiber an den von der EU anerkannten Zertifizierungssystemen beteiligen, und von Dritten wird geprüft, welche Tätigkeiten für die Zertifizierung infrage kommen. Die zertifizierte CO₂-Entnahme wird in interoperablen Registern erfasst.

2.8. Es gibt diverse Synergien zwischen bestehenden und künftigen Initiativen in dem für die CO₂-Entnahme relevanten Bereich. Die CO₂-Entnahme im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung könnte

- öffentliche Unterstützung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, staatlicher Beihilfen oder des Innovationsfonds erhalten;
- in die Berichterstattung der Unternehmen einbezogen werden. Dies sollte in der Initiative zur Belegung von Umweltaussagen oder in der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen genauer definiert werden;
- unter Nutzung von Synergien mit anderen Gütesiegeln und Zertifizierungen erfolgen, etwa der Zertifizierung der ökologischen Landwirtschaft und der nachhaltigen Biomasse;
- in Lieferkettenverträge eingebunden werden, wodurch industrielle Wertschöpfungsketten und Synergien mit nachhaltigen Lebensmittelsystemen geschaffen werden;
- zur Integrität freiwilliger CO₂-Märkte beitragen.

3. Besondere Bemerkungen

Eine robuste Zertifizierung als dringend benötigte Grundlage für den raschen Ausbau der Kapazitäten für die CO₂-Entnahme in Europa

3.1. Die Festlegung übergreifender EU-Vorschriften für die Messung, Validierung und Überprüfung des klimapolitischen Nutzens der CO₂-Entnahme kann entscheidend zur Entwicklung umfassender Kapazitäten für die CO₂-Entnahme in Europa beitragen. Dazu gehört eine breite Palette innovativer Verfahren für Land- und Forstwirtschaft, Industrie und weitere Bereiche zur Abscheidung und Speicherung von nichtfossilem CO₂.

3.2. Die Zertifizierung ist ein notwendiger und wichtiger Schritt zur Einbindung der CO₂-Entnahme in die Klimapolitik der EU. Dazu gehören beispielsweise die Schaffung von Anreizen für die Speicherung von Kohlenstoff im Boden für Landbewirtschaftler (z. B. über die GAP), die Belohnung der Beschaffung von Baustoffen, die nichtfossilen Kohlenstoff speichern, (z. B. durch Bauvorschriften) oder die Berichterstattung über Klimaziele (z. B. im Rahmen der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen).

3.3. Der EWSA unterstützt deshalb voll und ganz den Zertifizierungsrahmen für die CO₂-Entnahme, und zwar grundsätzlich und als Schritt hin zu einer robusten Zertifizierung.

Verfolgung der CO₂-Entnahme zur Sicherstellung positiver Nebeneffekte für Klima, Wirtschaft und Gesellschaft

3.4. Die Entnahme großer Mengen von CO₂ ist unerlässlich, doch ebenso wichtig ist es, dass diese Bemühungen überwacht werden. Nach Auffassung des EWSA stellen sich möglicherweise berechnete Fragen in Bezug auf die Bedeutung der CO₂-Entnahme für die EU-Klimapolitik, etwa inwieweit sie von Klimaschutzmaßnahmen abhalten könnte, bis hin zur Gefahr von betrügerischen Umweltaussagen und Grünfärberei durch den Erwerb von CO₂-Gutschriften.

3.5. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die EU einen wirksamen und robusten rechtlichen Rahmen benötigt, um sicherzustellen, dass nur eine hochwertige und zuverlässige CO₂-Entnahme zertifiziert wird. Dies wird es der EU ermöglichen, die CO₂-Entnahme anzuerkennen und zu belohnen, ohne die Dekarbonisierung zu behindern.

3.6. Die Festlegung einer Qualitätsschwelle für jeden Fall einer zertifizierten CO₂-Entnahme ist von entscheidender Bedeutung, damit die Hauptakteure darauf vertrauen können, dass die von der EU zertifizierte CO₂-Entnahme tatsächlich positive Effekte für das Klima bringt. Darüber hinaus muss ein ausreichend starkes Signal dafür gesetzt werden, dass die zertifizierte CO₂-Entnahme sicher in umfassendere klimabezogene Maßnahmen der EU integriert werden kann.

3.7. In diesem Zusammenhang müssen die Maßnahmen zur CO₂-Entnahme dem Kriterium der Zusätzlichkeit entsprechen, dass also eine Entnahme ohne das Tätigwerden nicht erfolgt wäre. Dies ist eine strikte Anforderung für den Fall, dass die Zertifikate für Kompensationsansprüche verwendet werden, kann aber möglicherweise gelockert werden, wenn keine Ansprüche geltend gemacht werden (z. B. im Falle von staatlichen Direktzahlungen an Landwirte als Anreiz für die Umstellung auf regenerative Verfahren). Aus diesem Grund sollten Maßnahmen zur CO₂-Entnahme positive Nebeneffekte im Hinblick auf die Nachhaltigkeit bewirken und nicht nur eine „neutrale“ Wirkung haben, wie dies derzeit von der Kommission vorgesehen ist.

3.8. Der EWSA betont ferner, dass das Risiko der Umkehrung (Freisetzung von gespeichertem CO₂) kontinuierlich überwacht und eingedämmt werden muss. Die Haftung sowie die Übertragung der Haftung für entnommenen und gespeicherten Kohlenstoff müssen für jede Form der CO₂-Entnahme klar definiert und spezifiziert werden.

Beibehaltung der Unterscheidung zwischen dauerhafter Kohlenstoffspeicherung, klimaeffizienter Landwirtschaft und Kohlenstoffspeicherung in Produkten

3.9. Die Verfahren für die CO₂-Entnahme unterscheiden sich erheblich in Bezug darauf, wie das CO₂ aus der Atmosphäre extrahiert wird sowie wo und für welchen Zeitraum der Kohlenstoff gespeichert wird.

3.10. Im Allgemeinen ist Kohlenstoff, der terrestrisch und in lebender Biomasse (kurzfristige Entnahme) gespeichert ist, anfälliger und weist eine kürzere Speicherdauer auf als Kohlenstoff, der in geologischen Lagerstätten gespeichert wird (langfristige Entnahme).

3.11. Die verschiedenen Verfahren der CO₂-Entnahme und -Speicherung sollten deshalb entsprechend der Art der Speicherung auf unterschiedliche Weise zahlenmäßig erfasst, behandelt und zertifiziert werden. Die EU unterscheidet bereits zwischen den Emissionen im Rahmen von LULUCF und den Emissionen der Industrie. In der Mitteilung über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe wird zwischen fossilem, biogenem und atmosphärischem Kohlenstoff unterschieden, der in der EU bis spätestens 2028 getrennt ausgewiesen, verfolgt und verbucht werden soll.

3.12. Darüber hinaus sollte betont werden, dass die drei Arten von Verfahren zur CO₂-Entnahme (dauerhafte Kohlenstoffspeicherung, klimaeffiziente Landwirtschaft und CO₂-Speicherung in Produkten) eine unterschiedliche Rolle auf unserem Weg zur Klimaneutralität spielen und Unterschiede bei den Klimaergebnissen, den Kosten, den Umsetzungsproblemen, dem Reifegrad und der öffentlichen Wahrnehmung aufweisen. Sie sollten deshalb auch auf unterschiedliche Weise gefördert und verwaltet werden, mit maßgeschneiderten Strategien und finanzieller Unterstützung, die den Besonderheiten der einzelnen Verfahren der CO₂-Entnahme gerecht werden.

3.13. Der EWSA unterstützt deshalb das Ziel der Kommission, der Öffentlichkeit sowie den Anbietern und Käufern von Verfahren für die CO₂-Entnahme Transparenz und Klarheit in Bezug auf den Wert zertifizierter Maßnahmen zur CO₂-Entfernung zu bieten.

3.14. Der EWSA fordert die Kommission jedoch nachdrücklich auf, weiter zu gehen und Leitlinien einzuführen, in denen die Angaben festgelegt werden, die in den verschiedenen Fällen einer zertifizierten CO₂-Entnahme (d. h. dauerhafte Speicherung, klimaeffiziente Landwirtschaft, CO₂-Speicherung in Produkten) gemacht werden können. Dies wird von entscheidender Bedeutung sein, um das gesamte Spektrum möglicher Fälle der Zertifizierung der CO₂-Entnahme zu fördern und gleichzeitig die Integrität des geltend gemachten Klimanutzens zu gewährleisten und Grünfärberei zu verhindern.

Gewährleistung von Transparenz und wissenschaftlichem Input bei der Entwicklung von Verfahren

3.15. Da die Kommission mit Unterstützung einer Expertengruppe separat Verfahren für die verschiedenen Formen der CO₂-Entnahme entwickeln und weitere Einzelheiten zu Zertifikaten in delegierten Rechtsakten festlegen muss, fordert der EWSA, die Zivilgesellschaft einzubeziehen und zu konsultieren.

3.16. Der EWSA fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die zu entwickelnden Verfahren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und von der Wissenschaft geleitet werden.

3.17. Der EWSA stellt fest, dass für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung ein breites Spektrum an Messungen im Zusammenhang mit der CO₂-Entnahme erforderlich ist, einschließlich der Nutzung von Fernerkundung und Satellitendiensten. Der EWSA hebt hervor, dass die Kosten der Messungen, die für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der CO₂-Entnahme erforderlich sind, so gering wie möglich gehalten werden müssen, damit der Zertifizierungsrahmen möglichst breit genutzt wird.

3.18. Die EU sollte in Erwägung ziehen, zweckgebundene Mittel für Forschung, die Entwicklung von Verfahren und die Durchführung von Pilotprojekten bereitzustellen. Damit die Zertifizierung wirklich allen Akteuren offensteht, wird die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau und bei der Deckung der Verwaltungskosten gerade für kleine Akteure von entscheidender Bedeutung sein.

3.19. Schließlich betont der EWSA, dass die mit dem Vorschlag verbundenen möglichen Risiken und Nebenwirkungen für die wichtigsten Beteiligten (Landwirte, Forstwirtschaft, Bau- und Holzindustrie), einschließlich ökologischer oder sozioökonomischer Risiken, sorgfältig geprüft und angegangen werden müssen, bevor der Zertifizierungsrahmen in andere Politikbereiche wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) integriert wird.

Brüssel, den 22. März 2023

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG
