



Brüssel, den 30.11.2022  
SWD(2022) 378 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO<sub>2</sub>-Entnahmen**

{COM(2022) 672 final} - {SEC(2022) 423 final} - {SWD(2022) 377 final}

Die Begrenzung der weltweiten durchschnittlichen Erderwärmung auf unter 1,5 °C wird eine drastische Senkung der weltweiten Treibhausgasemissionen in den kommenden Jahrzehnten erfordern. Um dies zu erreichen, müssen wir zunächst die Energieeffizienz unserer Gebäude, Verkehrsträger und Industrien verbessern, zu einer Kreislaufwirtschaft übergehen und erneuerbare Energien massiv ausweiten. Zweitens müssen wir Kohlenstoff aus Abfallströmen, aus nachhaltigen Biomassequellen oder direkt aus der Atmosphäre recyceln und ihn in den Wirtschaftszweigen, die zwangsläufig auch künftig von Kohlenstoff abhängig sein werden, anstelle von fossilem Kohlenstoff nutzen, z. B. durch CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Nutzung (CCU) und nachhaltige synthetische Kraftstoffe. Der Weltklimarat (IPCC) betont darüber hinaus, dass parallel dazu steigende Mengen von CO<sub>2</sub> **jedes Jahr** durch Maßnahmen der klimaeffizienten Landwirtschaft und durch industrielle Entnahmetätigkeiten **abgeschieden und aus der Atmosphäre entfernt werden** müssen, um das im Europäischen Klimagesetz<sup>1</sup> festgelegte Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Zu diesem Ziel müssen sowohl natürliche Ökosysteme als auch industrielle Tätigkeiten beitragen, damit jährlich mehrere hundert Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre entfernt werden. Hierzu wird in der Mitteilung der Kommission über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe hervorgehoben, wie wichtig es ist, ein Geschäftsmodell zu ermöglichen, das Landbewirtschaftler für die Kohlenstoffbindung unter uneingeschränkter Achtung ökologischer Grundsätze (d. h. „**klimaeffiziente Landwirtschaft**“) belohnt, und einen **EU-Binnenmarkt für die Abscheidung, Nutzung, Speicherung und den Transport von industriellem CO<sub>2</sub>** durch innovative Technologien zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund wird mit der vorliegenden Initiative ein Rechtsrahmen für die Zertifizierung von CO<sub>2</sub>-Entnahmen eingeführt. Eine große Mehrheit (89 %) der Interessenträger, die an der öffentlichen Konsultation teilnahmen (bei der 400 Antworten und 140 Positionspapiere eingingen) stimmte darin überein, dass „die Einrichtung eines robusten und glaubwürdigen Zertifizierungssystems für CO<sub>2</sub>-Entnahmen der erste wesentliche Schritt zur Erreichung eines Nettobeitrags zum CO<sub>2</sub>-Abbau im Einklang mit dem EU-Ziel der Klimaneutralität sein wird“. Im Bericht zur Folgenabschätzung wurden politische Optionen für einen solchen EU-Zertifizierungsrahmen zur Lösung der drei Hauptprobleme, die sich auf die künftige Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Entnahme auswirken, bewertet.

Das erste Problem ist die **Schwierigkeit, die Qualität der CO<sub>2</sub>-Entnahmen zu bewerten und zu vergleichen**, was potenziellen Geldgebern von CO<sub>2</sub>-Entnahmen erhebliche Suchkosten verursacht. Dies ist ein typisches „Marktversagen“ und birgt das Risiko, dass die finanzielle Unterstützung für CO<sub>2</sub>-Entnahmetätigkeiten verwendet wird, die nicht als wirksame Minderungsmaßnahmen herangezogen werden können. Dieses Problem hat zwei Ursachen: Zum einen werden CO<sub>2</sub>-Entnahmen wesentlich seltener zertifiziert als Emissionsreduktionen. Die Zertifizierung von CO<sub>2</sub>-Entnahmen bringt auch mehrere methodische Herausforderungen mit sich, und verschiedene Zertifizierungssysteme sehen unterschiedliche Methoden zur Quantifizierung der gesamten und der zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Entnahmen, zur Schaffung von Anreizen für die langfristige Speicherung von CO<sub>2</sub> und zur Berücksichtigung umfassenderer Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit (z. B. auf die biologische Vielfalt) der CO<sub>2</sub>-Entnahmetätigkeiten vor. Zum anderen stellen Lösungen für die CO<sub>2</sub>-Entnahme (d. h. Lösungen zur Speicherung von Kohlenstoff in geologischen Formationen, wie die bioenergiebasierte CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung oder die direkte CO<sub>2</sub>-Abscheidung aus der Luft und -Speicherung, klimaeffiziente Landwirtschaft und CO<sub>2</sub>-speichernde Produkte) unterschiedliche Herausforderungen für die Zertifizierung dar und sind hinsichtlich ihrer Reife, Kostenwirksamkeit und der damit verbundenen Überwachungskosten sehr heterogen.

Um dieses Problem anzugehen, zielt diese Initiative darauf ab, die Qualität aller in der EU zertifizierten CO<sub>2</sub>-Entnahmen durch Zertifizierungsmethoden zu gewährleisten, die auf die besonderen Umstände der verschiedenen Lösungen für die CO<sub>2</sub>-Entnahme zugeschnitten sind. Zu diesem Zweck schlägt die

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2021/1119, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>.

Kommission einen EU-Qualitätsstandard für die Zertifizierung von CO<sub>2</sub>-Entnahmen auf der Grundlage von vier Qualitätskriterien (im Folgenden „QU.A.L.ITY“) vor: **QU**antifizierung, **A**dditionality (Zusätzlichkeit) und Ausgangswerte, **L**angfristige Speicherung und **S**ustainability (Nachhaltigkeit). Die vorgeschlagene Verordnung enthält bewährte Verfahren für jedes dieser Kriterien, die auf den einschlägigen Rechtsvorschriften aufbauen, wobei anerkannt wird, dass sich die wesentlichen Elemente zur Erfüllung der QU.A.L.ITY-Kriterien je nach Lösung für die CO<sub>2</sub>-Entnahme unterscheiden werden. In einem zweiten Schritt müssen detaillierte Zertifizierungsmethoden für die Umsetzung der QU.A.L.ITY-Kriterien bei sämtlichen CO<sub>2</sub>-Entnahmetätigkeiten entwickelt werden. In diesem Schritt werden spezifische Vorschriften auf die Merkmale der verschiedenen Arten von CO<sub>2</sub>-Entnahmetätigkeiten zugeschnitten: So werden die Vorschriften beispielsweise die starken Garantien für die Dauerhaftigkeit von Lösungen zur CO<sub>2</sub>-Speicherung in geologischen Formationen anerkennen und gleichzeitig die Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit der klimaeffizienten Landwirtschaft klarstellen. In dieser Hinsicht werden in dieser Folgenabschätzung zwei qualitative Optionen miteinander verglichen: Nach Option 1 (Q1) entwickeln Zertifizierungssysteme Methoden im Einklang mit den QU.A.L.ITY-Kriterien der EU und legen sie der zuständigen Behörde zur Anerkennung vor; nach Option 2 (Q2) entwickelt die Kommission die Methoden in enger Abstimmung mit einer Expertengruppe.

Die Analyse in dieser Folgenabschätzung kommt zu dem Schluss, dass Option Q2 das größte Potenzial hat, die Qualität der CO<sub>2</sub>-Entnahmezertifikate zu gewährleisten, ihre Vergleichbarkeit zu verbessern und gleichzeitig die Verwaltungskosten für die Entwicklung oder Genehmigung von Methoden für Zertifizierungssysteme zu minimieren.

Das zweite Problem besteht darin, dass **viele Interessenträger kein Vertrauen in CO<sub>2</sub>-Entnahmezertifikate haben**, da Zertifikate möglicherweise durch unzuverlässige Zertifizierungsverfahren generiert werden, mit denen Tätigkeiten zertifiziert werden, die keinen echten Nutzen für das Klima und die Nachhaltigkeit bringen. Um dieses Problem anzugehen, sollten Zertifizierungssysteme transparente und robuste Regeln und Verfahren einführen, um die Risiken zu mindern, dass im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens nicht erkannt werden kann, dass die Entnahmen minderwertig sind, dass die Projekte tatsächlich nicht die geplanten CO<sub>2</sub>-Entnahmen erbringen und dass dasselbe Projekt zweimal zertifiziert oder dasselbe Zertifikat zweimal verwendet wird.

Das dritte Problem besteht darin, dass die **Anbieter von CO<sub>2</sub>-Entnahmen mit Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung konfrontiert sind**. Dies ist darauf zurückzuführen, dass CO<sub>2</sub>-Entnahmezertifikate auf vielfältige Weise verwendet werden können (z. B. freiwillige CO<sub>2</sub>-Märkte, öffentliche Mittel, Einbeziehung von Nachhaltigkeit in die Berichterstattung von Unternehmen und vertragliche Vereinbarungen, freiwillige Kennzeichnungen usw.). Diese Vielfalt verursacht Transaktionskosten für diejenigen, die ihre CO<sub>2</sub>-Entnahmetätigkeit zertifizieren lassen möchten, wie z. B. Suchkosten (Zeit und Aufwand, um die Qualität der Zertifizierungsverfahren eines bestimmten Systems einzuschätzen) und Umstellungskosten (Kosten des Versuchs, andere ergänzende oder alternative Finanzmittel zu beschaffen, die wahrscheinlich eine Änderung ihrer Tätigkeiten und die Bereitstellung anderer Belege und Informationen erfordern).

Um das zweite und dritte Problem zu lösen, sollten die Zertifizierungssysteme drei Transparenzanforderungen erfüllen: Systemverwaltung (Zertifizierungssysteme sollten auf der Grundlage zuverlässiger und transparenter Verfahren betrieben werden, z. B. interne Verwaltung und Überwachung, Beschwerde- und Einspruchsmanagement, Konsultation der Interessenträger, Transparenz und Veröffentlichung von Informationen usw.), unabhängige Überprüfung (die Konformität der CO<sub>2</sub>-Entnahmen mit den QU.A.L.ITY-Kriterien sollte von externen Prüfern überprüft werden) und vollständige Offenlegung (alle Informationen über zertifizierte CO<sub>2</sub>-Entnahmen sollten öffentlich zugänglich und über öffentliche Register rückverfolgbar sein). Im Einklang mit diesen Transparenzkriterien wird ein Verfahren zur Anerkennung von Zertifizierungssystemen festgelegt, und die Anbieter von CO<sub>2</sub>-Entnahmetätigkeiten können nur anerkannte Zertifizierungssysteme nutzen, um

die Konformität mit den QU.A.L.ITY-Kriterien und den einschlägigen Zertifizierungsmethoden nachzuweisen.

In diesem Zusammenhang werden in der Folgenabschätzung zwei Governance-Optionen hinsichtlich der Frage verglichen, wer für die Anerkennung von Zertifizierungssystemen zuständig wäre, die Mitgliedstaaten (Option G1) oder die Kommission (Option G2). Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass Option G2 am besten funktioniert, wenn es darum geht, ein robustes und harmonisiertes Zertifizierungsverfahren zu gewährleisten und den Binnenmarkt für die Zertifizierung von CO<sub>2</sub>-Entnahmen zu fördern und gleichzeitig die Verwaltungskosten für die Behörden so gering wie möglich zu halten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bevorzugte politische Option eine Option ist, bei der die Kommission i) in Absprache mit Experten und Interessenträgern Zertifizierungsmethoden entwickelt und ii) die Umsetzung des Zertifizierungsrahmens und der QU.A.L.ITY-Kriterien durch anerkannte Zertifizierungssysteme harmonisiert wird.