

STUDIE

Allianz für Entwicklung und Klima



**Artikel 6 des Pariser
Abkommens und der
freiwillige Markt für
Treibhausgas-
Kompensation**

**Allianz für
Entwicklung
und Klima**



**Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	6
1. Rückblick: Freiwilliger Markt während des Kyoto-Protokolls	7
1.1 Entstehung des freiwilligen Marktes	7
1.2 Wechselwirkungen zwischen freiwilligem Markt und Kyoto-Protokoll	7
1.3 Doppelzählung in Annex-B-Ländern	8
2. Der freiwillige Markt im Kontext des Pariser Abkommens	9
2.1 Kohlenstoffmärkte im Kontext des Pariser Abkommens	9
3. Verhandlungen zum Artikel-6-Regelwerk	11
3.1 Analyse des derzeitigen Verhandlungsstandes	11
3.1.1 Verhandlungsoptionen zu Artikel 6 und ihre Auswirkungen auf den freiwilligen Markt	11
3.2 Bewertung des Verhandlungsstandes	16
3.3 Auswirkungen des Verhandlungsstandes auf den freiwilligen Markt	17
3.3.1 Der <i>Business-as-usual</i> -Ansatz	18
3.3.2 Der CORSIA-Ansatz	19
3.3.3 Der Ansatz der Unterscheidung zwischen Kompensation und Finanzierung	20
3.3.4 Der Vertragsansatz	22
3.4 Überblick zur Bewertung der Ansätze	23
3.5 Kurz- und langfristige Empfehlungen für den freiwilligen Markt	24
4. Ambitionssteigerung durch den freiwilligen Markt	24
4.1 Ambitionssteigerung in NDCs	24
4.1.1 Sicherstellung der NDC-Erfüllung des Gaststaates	26
4.1.2 Aktiver Beitrag zur Ambitionssteigerung im Bereich der Treibhausgas-Minderung	28
4.1.3 Ambitionssteigerung im Bereich Anpassung und nachhaltige Entwicklung	29
4.2 Beitrag zur Finanzierung der NDCs	29
5. Erkenntnisse aus den Interviews	31
6. Handlungsempfehlungen für die Allianz für Entwicklung und Klima und Ausblick	32
7. Literatur- und Quellenverzeichnis	34
8. Anhang	36
8.1 Auszüge aus den Verhandlungstexten zu Artikel 6 des Pariser Abkommens	36
8.2 Bewertung der Verhandlungsoptionen unter Artikel 6	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das Prinzip der <i>corresponding adjustments</i>	12
Abbildung 2: Berichtspflichten der Gaststaaten nach Artikel 6.2	15
Abbildung 3: Empfehlungen zur Vermeidung von Doppelzählung	24
Abbildung 4: Das Risiko der Doppelzählung zwischen NDCs und dem freiwilligen Markt	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertung des Verhandlungsstandes	16
Tabelle 2: Bewertung der Ansätze	23
Tabelle 3: Textpassagen zur Definition von ITMOs	36
Tabelle 4: Passagen zur Anrechnung von Zertifikaten des freiwilligen Marktes	37
Tabelle 5: Regelung für <i>corresponding adjustments</i> in unerfassten Sektoren	38
Tabelle 6: Berichterstattungspflichten von Gaststaaten	39
Tabelle 7: Bewertender Überblick des Verhandlungsstandes	43

Abkürzungsverzeichnis

AILAC	Independent Alliance of Latin America and the Caribbean
Allianz	Allianz für Entwicklung und Klima
AAU	Assigned Amount Units
AEA	Assigned Emission Amounts
AGN	African Group of Negotiators
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CER	Certified Emission Reduction
CDM	Clean Development Mechanism
COP	Conference of the Parties
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
CSR	Corporate Social Responsibility
ERU	Emission Reduction Units
EU-ETS	European Union - Emissions Trading System (Europäischer Emissionshandel)
GIS	Green Investment Schemes
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
GSGG	Gold Standard for the Global Goals
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICROA	International Carbon Reduction and Offset Alliance
ISO	International Organization for Standardization
ITMO	Internationally Transferred Mitigation Outcomes
JI	Joint Implementation
KP	Kyoto-Protokoll
KRK	Klimarahmenkonvention
LDC	Least Developed Country
NDC	Nationally Determined Contribution
NIR	National Inventory Report
OMGE	Overall Mitigation in Global Emissions
PA	Pariser Abkommen unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
SBSTA	Subsidiary Body of Scientific and Technological Advice
SDG	Sustainable Development Goals
SIDS	Small Island Developing States
THG	Treibhausgase
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)
VN	Vereinte Nationen
VER	Verified Emission Reduction

Einleitung

Die Allianz für Entwicklung und Klima (im Folgenden „die Allianz“) wurde 2018 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gegründet. Ziel der Allianz ist es, Unternehmen, Institutionen und Individuen für die freiwillige Kompensation von Treibhausgasen zu gewinnen und so freiwilliges, zusätzliches Engagement im Bereich Kompensation von Treibhausgasemissionen zu unterstützen. Die Allianz misst dem Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und der Klimawirkung der Projekte eine gleichwertige Wichtigkeit bei.

Der freiwillige Kompensationsmarkt ist international nicht reguliert, d. h. es existieren keine einheitlichen international anerkannten Standards. Dennoch bestehen direkte und indirekte Verknüpfungen zwischen dem freiwilligen Kompensationsmarkt und den marktbasierenden Mechanismen unter der Klimarahmenkonvention (KRK). Derzeit verhandeln die Vertragsstaaten die Regeln für (Markt-)Mechanismen unter dem Pariser Abkommen (PA). Eine Verabschiedung des Regelwerks zur Umsetzung von Artikel 6 (Artikel-6-Regelwerk) wird auf der 26. Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties, COP26*), die 2021 in Glasgow abgehalten werden soll, erwartet. Teil des Regelwerks sind die Richtlinien für kooperative Ansätze und den Transfer von Minderungsleistungen nach Artikel 6.2 sowie ein neuer multilateraler Kreditierungsmechanismus (Artikel-6.4-Mechanismus). Im Zentrum der Regeln zu Artikel 6.2 steht die Vermeidung der Doppelzählung beim internationalen Transfer von Minderungsleistungen.

Doppelzählung ist ein Überbegriff, der die doppelte Registrierung, doppelte Zertifizierung oder doppelte Nutzung von Emissionsminderung umschreibt. Doppelzählung führt dazu, dass eine Minderungsleistung zweimal angerechnet wird und dadurch

netto die globalen Emissionen steigen. Im Kontext der nationalen Klimaschutzbeiträge (*Nationally Determined Contributions, NDCs*) wird Doppelzählung durch *corresponding adjustments*, also „entsprechende Anpassungen“ in der Emissionsbilanz eines Staates vermieden. Derzeit wird verhandelt, inwiefern Gaststaaten auch dann *corresponding adjustments* durchführen müssen, wenn Minderungsleistungen aus diesen Staaten auf dem freiwilligen Markt oder im Kontext anderer internationaler Verpflichtungsmärkte (etwa dem *Carbon Offsetting and Reduction Scheme, CORSIA*) transferiert und verwendet werden. Daraus ergibt sich eine Reihe von Fragen, wie sich diese und ggf. weitere Regelungen auf den freiwilligen Kompensationsmarkt auswirken werden.

Vor diesem Hintergrund sucht die vorliegende Studie Antworten auf die folgenden Leitfragen:

1. Wie kann Doppelzählung nach Artikel 6 des Pariser Abkommens im freiwilligen Markt vermieden werden? Welche Optionen werden international verhandelt und welche Auswirkungen haben sie?
2. Inwiefern kann der freiwillige Markt einen Beitrag zur Umsetzung von NDCs leisten und eine Ambitionssteigerung erwirken?

Die vorliegende Studie basiert auf der Analyse der aktuellen Verhandlungstexte sowie von Diskussions- und Positionspapieren verschiedener Marktakteure zur Zukunft des freiwilligen Marktes im Kontext des Pariser Abkommens. Darüber hinaus führten die Autorinnen und Autoren kurze, semistrukturierte Interviews mit Unternehmen, Standardanbietern und Gaststaaten zu den Auswirkungen verschiedener Handlungsoptionen auf den freiwilligen Markt.

1. Rückblick: Freiwilliger Markt während des Kyoto-Protokolls

1.1 Entstehung des freiwilligen Marktes

Seit dem Inkrafttreten der internationalen Verpflichtungsmärkte¹ im Rahmen des Kyoto-Protokolls (KP) im Jahr 2005 hat sich der internationale Markt für freiwillige Kompensation von Treibhausgasemissionen neben dem verpflichtenden Markt etabliert. Im Gegensatz zu den meisten Verpflichtungsmärkten, wie z. B. dem Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS), bietet der freiwillige Markt Unternehmen, Institutionen und Privatpersonen die Möglichkeit, Emissionsminderungszertifikate zu erwerben und stillzulegen – und dadurch ihre Emissionen auszugleichen. Der freiwillige Markt ist ein Instrument zur Mobilisierung zusätzlicher Finan-

zierung für Klimaschutzmaßnahmen und trägt ausdrücklich nicht zur Erfüllung staatlich definierter Minderungsverpflichtungen bei.

Im Gegensatz zu internationalen Verpflichtungsmärkten hat sich der freiwillige Kompensationsmarkt in der Vergangenheit als krisenfest erwiesen. Trotz des relativ geringen Marktvolumens hat sich der freiwillige Markt in den letzten Jahren stark weiterentwickelt und ausdifferenziert (Wolters et al. 2015). Er verzeichnet in den letzten Jahren ein stetiges Wachstum². Die Verpflichtungsmärkte litten im Gegensatz dazu vor allem unter einem Preisverfall (Allianz 2020a) aufgrund politischer Entscheidungen.

1.2 Wechselwirkungen zwischen freiwilligem Markt und Kyoto-Protokoll

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls wurden die sog. *Joint Implementation* (JI) und der *Clean Development Mechanism* (CDM) als flexible Projektmechanismen eingeführt. Insbesondere der CDM findet auch bei der Umsetzung von freiwilligen Kompensationsmechanismen Anwendung. Emissionsreduktionen aus diesen Mechanismen müssen in der Regel **hohen internationalen Anforderungen** gerecht werden³ und können sowohl auf den Verpflichtungsmärkten als auch dem freiwilligen Markt gehandelt werden. Um auch auf dem freiwilligen Markt Vergleichbarkeit und bestimmte Qualitätsnormen zu etablieren, wurden im Zeitverlauf verschiedene Qualitätsstandards entwickelt.

Dies sind sog. „verifizierte“ Emissionsreduktionen (*Verified Emission Reductions*, VERs) – in Abgrenzung zu den *Certified Emission Reductions* (CERs) des CDM. Die bekanntesten Qualitätsstandards wie der *Gold Standard for the Global Goals*⁴ (GSGG) und der

*Verified Carbon Standard*⁵ (VCS) orientieren sich im Wesentlichen an den Anforderungen aus dem Kyoto-Regime für Klimaschutzprojekte.

Der freiwillige Markt konnte seine Legitimation durch die Anpassung der verwendeten Methodologien und Anforderungen des Verpflichtungsmarktes (z. B. im Umgang mit Doppelzählung) sowie durch die Schaffung von Transparenz und Registern stärken.

Darüber hinaus diente der freiwillige Markt teilweise als Wissensquelle für den Verpflichtungsmarkt. Beispielsweise wurden im freiwilligen Markt methodische Ansätze für forstbezogene Aktivitäten entwickelt, die wiederum z. T. Eingang in Verpflichtungsmärkte gefunden haben (z. B. regionale Emissionshandelssysteme). Dies unterstreicht die bestehenden engen Wechselwirkungen zwischen dem freiwilligen Markt und den Verpflichtungsmärkten.

¹ Im Kyoto-Protokoll stehen für die Treibhausgasreduktion in erster Linie flexible Projektmechanismen wie der *Clean Development Mechanism* (CDM, Umsetzung von Emissionsreduktionen in Entwicklungs- und Schwellenländern) und die *Joint Implementation* (JI, Realisierung von Emissionsminderungsprojekten unter Kyoto 2008-2012 in Industriestaaten) zur Verfügung.

² Auf globalen Verpflichtungsmärkten wurden 2019 rund 8,7 Gt CO₂e-Emissionszertifikate gehandelt. Verglichen hierzu bleibt der freiwillige Markt ein kleiner, spezifischer Markt. Gleichwohl ist das internationale Marktvolumen auf dem freiwilligen Markt seit 2006 von 31,6 Mio. t CO₂e auf fast 100 Mio. t CO₂e im Jahr 2018 gestiegen (Allianz 2020a)

³ Zum Beispiel das Prozedere beim CDM-Exekutivrat des Klimasekretariats der Vereinten Nationen.

⁴ Der Gold Standard wurde 2003 vom WWF und anderen Umweltschutzorganisationen gegründet. Ziel war und ist die Sicherstellung, dass Projekte sowohl im Rahmen des *Clean Development Mechanism* (CDM) als auch des freiwilligen Marktes höchsten Qualitätsansprüchen genügen.

⁵ Der *Verified Carbon Standard* wird von der Organisation Verra verwaltet und ist der meistbenutzte Standard auf dem freiwilligen Markt (Allianz 2020a).

1.3 Doppelzählung in Annex-B-Ländern

Seit dem Auslaufen von JI im Jahr 2012 ist die Generierung von Minderungszertifikaten in Annex-B-Ländern⁶ nicht mehr möglich. Für die Anrechnung von Klimaschutzprojekten in diesen Ländern wurde innerhalb des staatlichen Inventars in Deutschland die Löschung von AAUs⁷ bzw. innerhalb der EU von AEA⁸ in Höhe der Emissionsminderung durch freiwillige Projekte notwendig. Dies ist derzeit jedoch nicht mehr möglich.

Da diese Länder jedoch Minderungsverpflichtungen zu erfüllen haben, muss eine Doppelzählung von Zertifikaten, die auf dem freiwilligen Markt genutzt werden, vermieden werden.

Ein Beispiel zum Umgang mit der Doppelzählungsproblematik in Annex-B-Ländern ist das Projekt der Oberallmeind-

korporation Schwyz. Ziel des Projektes, dessen Finanzierung über den Verkauf von CO₂-Zertifikaten auf dem freiwilligen Kompensationsmarkt erfolgt, ist es, Wälder als CO₂-Senke zu nutzen. Dem Problem der Doppelzählung wird dadurch begegnet, dass die Schweizer Regierung eine Verpflichtung zur Nutzung der Zertifikate im Inland vorschreibt. Zudem muss kommuniziert werden, dass der Erlös aus den Verkäufen der Zertifikate „die Klimaziele der Schweizer Regierung“ unterstützt und dass die Zertifikate nur für die Kompensation von inländischen Emissionen genutzt werden. Dazu muss eine Übereinkunft mit den Käufern unterzeichnet werden (Bundesamt für Umwelt BAFU 2017).

⁶ Länder mit Minderungsverpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll, deckungsgleich mit Ländern, die in Annex I der Klimarahmenkonvention gelistet sind..

⁷ *Assigned Amount Units*: dem Bund zugestandene Emissionsrechte zur Erfüllung der Mengenziele im Rahmen des Kyoto-Protokolls (weiterführende Informationen zum JI-Mechanismus siehe Geres 2016)

⁸ *Assigned Emission Amounts*: dem Bund zugestandene Emissionsmengen im Rahmen des *EU Effort Sharing Agreements*

2. Der freiwillige Markt im Kontext des Pariser Abkommens

Das Pariser Abkommen wurde 2015 einstimmig von den Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention beschlossen. Bereits im Oktober 2016 wurde die Ratifizierungsschwelle überschritten und das Pariser Abkommen trat am 4. November 2016 in Kraft. Während die begleitende Entscheidung auch zu mehr Anstrengungen im Klimaschutz im Zeitraum 2016 bis 2020 aufruft, löst das Pariser Abkommen ab 2020 die Verpflichtungen der Annex-B-Staaten unter dem Kyoto-Protokoll ab.

Das Pariser Abkommen formuliert in seinem Artikel 2 die drei folgenden Langfristziele:

- Die Begrenzung der globalen Erderwärmung auf weit unter 2 °C gegenüber vorindustriellem Niveau mit dem Ziel, die Erderwärmung auf 1.5 °C zu beschränken (Artikel 2.1a);
- Die Verbesserung der Möglichkeiten, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen und die Förderung von Resilienz und klimafreundlicher Entwicklung, ohne die Nahrungssicherheit zu gefährden (Artikel 2.1b);
- Finanzströme in Einklang bringen mit einer resilienten und klimafreundlichen Entwicklung (Artikel 2.1c).

Das Pariser Abkommen soll dabei in Anerkennung von Gerechtigkeit und dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung und unterschiedlicher Möglichkeiten (auf Englisch: *Common but differentiated responsibilities and respective capabilities*; CBDR-RC) im Lichte verschiedener nationaler Umstände umgesetzt werden.

Dies bedeutet, dass der globale Klimaschutz eine gemeinsa-

me Herausforderung aller Staaten ist. Gleichzeitig sollen sich die einzelnen Staaten jedoch entsprechend ihrer jeweiligen Verursachungsbeiträge und Fähigkeiten daran beteiligen.

Vertragsstaaten des Pariser Abkommens bestimmen selbst die Minderungsbeiträge, die sie zur Erreichung des Art. 2.1a-Ziels leisten. Diese *Nationally Determined Contributions* (NDCs) müssen den höchstmöglichen Grad der Ambition widerspiegeln und alle fünf Jahre neu kommuniziert werden mit dem Ziel, die Ambition der Minderungsleistung zu steigern. Alle zwei Jahre legen die Vertragsstaaten über den Fortschritt in der Umsetzung der Klimaschutzanstrengungen im Kontext des verstärkten Transparenzrahmens Rechnung ab (UNFCCC 2015).

Im Gegensatz zum Kyoto-Protokoll haben nun alle Vertragsstaaten (selbst auferlegte) Minderungsverpflichtungen. Die NDCs können unterschiedlichste Ziele enthalten und sind in vielen Fällen nicht mit den quantifizierten, von den Vereinten Nationen (VN) bestimmten Minderungszielen für Industrienationen unter dem Kyoto-Protokoll vergleichbar.

Der freiwillige Markt bleibt auch im Rahmen dieses Regimes ein zusätzlicher und wichtiger Bestandteil des internationalen Klimaschutzes. Insbesondere auch, da die derzeit an die VN kommunizierten NDCs insgesamt nicht ausreichend sind, um die drei Langfristziele des Pariser Abkommens zu erreichen (UNEP 2019). Während das Pariser Abkommen staatliche Verpflichtungen einfordert, zeigt das steigende Handelsvolumen auf dem freiwilligen Markt ein steigendes Interesse nichtstaatlicher Akteure, ihren Beitrag zum Klimaschutz zu leisten (siehe Allianz 2020a).

2.1 Kohlenstoffmärkte im Kontext des Pariser Abkommens

Das Pariser Abkommen erkennt in seinem Artikel 6 an, dass Vertragsstaaten freiwillig kooperieren, um ihre NDCs umzusetzen. Dabei soll Kooperation eine höhere Ambition in Minderung und Anpassung unterstützen und nachhaltige Entwicklung und Umweltintegrität fördern (UNFCCC 2015, Art. 6.1).

Artikel 6 berücksichtigt dabei marktbasierter Kooperation in Artikel 6.2 bis Artikel 6.7.

Wenn Vertragsstaaten freiwillig kooperative Ansätze (*co-operative approaches*) eingehen, die zum internationalen Transfer von Minderungsleistungen führen, so müssen diese nachhaltige Entwicklung fördern sowie Umweltintegrität und Transparenz sicherstellen. Eine robuste Buchhaltung ist wichtig, um unter anderem Doppelzählungen zu vermeiden und im Einklang mit den

künftigen Richtlinien zu sein (Artikel 6.2). Von entscheidender Bedeutung sind hier die *corresponding adjustments*, also Anpassungen an die kommunizierte Emissionsbilanz, auf deren Grundlage die NDC-Erreichung nachgewiesen wird (im Folgenden näher erläutert).

Die Nutzung von international transferierten Minderungsleistungen (*internationally transferred mitigation outcomes*, ITMOs), um nationale Klimaschutzbeiträge zu erreichen, ist freiwillig und muss von beteiligten Vertragsstaaten autorisiert werden (Artikel 6.3).

Neben der Möglichkeit für Vertragsstaaten, eigene kooperative Ansätze zu gestalten, wird unter der Klimarahmenkonvention ein Mechanismus eingerichtet, um Minderung und nachhaltige

Entwicklung zu fördern. Hierbei sollen die Teilnahme von öffentlichen und privaten Institutionen unterstützt und Minderung im Gaststaat gefördert werden, während diese auch für Nutzung durch andere freigegeben werden und zu einer globalen Emissionsminderung beitragen kann (Artikel 6.4).

Aus den Bestimmungen zu marktbasierter Kooperation unter Artikel 6 werden sich auch Auswirkungen auf alle anderen internationalen Kohlenstoffmärkte ergeben, auch auf den freiwilligen Markt. Diese Auswirkungen können jedoch nicht abschließend bewertet werden, bevor nicht alle relevanten Entscheidungen zur Operationalisierung von Artikel 6 getroffen wurden.

Insbesondere gilt es zu klären, inwiefern der Kauf und die Stilllegung von Zertifikaten künftig von Vertragsstaaten autorisiert werden müssen. Offen ist unter anderem, ob Vertragsstaaten, die auf dem freiwilligen Markt generierten und von internationalen Akteuren genutzten Zertifikate auch auf ihr eigenes NDC anrechnen dürfen und ab wann per Definition eine Doppelzählung stattfindet.

Die Regelungen zu Artikel 6 müssen noch von den Vertragsstaaten verhandelt werden. Auf der 24. Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties*, COP24) in Katowice 2018 konnten keine Einigungen erzielt werden, auf der COP25 in Madrid 2019 scheiterten die Verhandlungen (Sharma et al. 2020). Da die Artikel-6-Regeln potenziell alle Transfers von Kohlenstoffzertifikaten umfassen und die NDC-Implementierungsperiode Anfang 2021 beginnt, löst diese fehlende Einigung eine regulatorische Unsicherheit aus. Das betrifft nicht nur Staaten, die Marktmechanismen zur Umsetzung ihrer NDCs nutzen wollen, sondern auch die Akteure auf dem freiwilligen Markt.

Die Artikel-6-Regeln können wegen der Verschiebung der Verhandlungen aufgrund der COVID-19-Pandemie frühestens bei der COP26 im November 2021 verabschiedet werden. Die Ausarbeitung weiterer Details in einem technischen Arbeitsprogramm wird mindestens ein weiteres Jahr, also bis zur COP27, dauern. Somit werden die Artikel-6-Regelungen frühestens ab 2023 voll umsetzbar sein, was die Phase der Unsicherheit sogar noch verlängert.

3. Verhandlungen zum Artikel-6-Regelwerk

Die 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP21) beschloss 2015, dass das wissenschaftliche und technologische Organ der Klimarahmenkonvention (*Subsidiary Body of Scientific and Technological Advice*, SBSTA) Folgendes erarbeiten solle:

- Richtlinien, die in Artikel 6.2 des Pariser Abkommens erwähnt werden, insbesondere zur Sicherstellung der Vermeidung von Doppelzählungen. Vertragsstaaten sollen dafür die Transfers von Emissionsreduktionen und Emissionsentnahmen auf ihre nationale Emissionsbilanz anrechnen.
- Regeln, Modalitäten und Prozesse des Artikel-6.4-Mechanismus.

- Ein Arbeitsprogramm unter dem Rahmenwerk zur Förderung von nicht-marktbasierten Ansätzen zur Kooperation (Artikel 6.8).

Auch wenn die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind, müssen Übergangsregelungen für freiwillige Kompensation gefunden werden, die mit einer großen Wahrscheinlichkeit im Einklang mit künftigen Regeln stehen. Daher analysiert dieses Kapitel den derzeitigen Verhandlungsstand und identifiziert auf dieser Grundlage wahrscheinliche Implikationen für den freiwilligen Markt.

3.1 Analyse des derzeitigen Verhandlungsstandes

3.1.1 Verhandlungsoptionen zu Artikel 6 und ihre Auswirkungen auf den freiwilligen Markt

Noch ist unklar, inwiefern der freiwillige Markt von den Regelungen zu Artikel 6 betroffen sein wird. Dies wird von folgenden Faktoren abhängen:

- Interpretation von „Doppelzählung“ und „Umweltintegrität“. Liegt eine Doppelzählung vor, wenn ein privates Unternehmen und die Regierung des verkaufenden Staates dieselbe Minderungsleistung für sich bzw. ihre selbstgesetzten Klimaschutzziele beanspruchen?
- Interpretation von „kooperativen Ansätzen“, die unter die Richtlinien nach Artikel 6.2 fallen. Sind internationale freiwillige Marktaktivitäten, sobald sie vom Gaststaat autorisiert wurden, automatisch kooperative Ansätze?

adjustments, um eine Doppelzählung von Emissionsminderung bei Verkauf von Zertifikaten zu vermeiden. Die nationale Emissionsbilanz umfasst die Emissionsquellen und -senken, die von dem NDC abgedeckt sind. Die erzielte Minderung kann damit nur von einem der beiden Staaten angerechnet werden. Dem Käufer wird die Minderung angerechnet; d. h. seine Emissionen sinken auf dem Papier und seine Zielerfüllung wird vereinfacht. Der Verkäufer unternimmt eine gegensätzliche Anpassung seiner Emissionsbilanz: die Emissionsminderung wird wieder abgezogen und die anzurechnenden Emissionen steigen. Das Prinzip ist in Abbildung 1 dargestellt.

Weder Doppelzählung noch kooperative Ansätze werden direkt in den Verhandlungstexten definiert.

Beide Begriffe werden deshalb zunächst durch die Formulierung der Richtlinien von Artikel 6.2 definiert, insbesondere durch:

1. die Definition von *Internationally Transferred Mitigation Outcomes* (ITMOs). Wichtig zu klären ist, in welchem Fall eine Minderung einem ITMO entspricht und somit unter die Richtlinien von Artikel 6.2 fällt. Außerdem ist zu definieren, welche Qualitätskriterien Projekte und welche Voraussetzungen die Gaststaaten erfüllen müssen, damit Zertifikate oder andere Minderungsleistungen in anderen Zusammenhängen genutzt werden können.
2. den Auslöser von entsprechenden Anpassungen in der nationalen Emissionsbilanz durch *corresponding*

Der Transfer kann entweder auf das im NDC festgelegte jährliche Budget oder Minderungsziel, den definierten Emissionsreduktionspfad oder anteilig auf das Endziel der NDC-Periode angerechnet werden⁹.

Sollten (a) Zertifikate des freiwilligen Marktes als ITMOs definiert werden und/oder (b) die Nutzung von Zertifikaten auf dem freiwilligen Markt *corresponding adjustments* auslösen, so wird dies Auswirkungen auf die künftigen Anforderungen an Zertifikate auf dem freiwilligen Markt haben – sofern diese aus Vertragsstaaten stammen, die das Pariser Abkommen ratifiziert haben.

Obwohl in den Verhandlungen „nichts beschlossen ist, solange nicht alles beschlossen ist“, sind die technischen Details in den Verhandlungstexten bereits sehr weit ausgereift. Daher widmet sich dieses Kapitel einer Analyse der derzeitigen Texte, die die

⁹ NDCs sind nicht einheitlich und enthalten verschiedenste Ziele, die sich auf eine Periode oder nur ein Endjahr der NDC-Implementierungsperiode beziehen. Einige NDCs enthalten absolute Minderungsziele, andere definieren eine Emissionsreduktion gegenüber einem alternativen Szenario. Wieder andere NDCs enthalten keine Minderungsziele per se, sondern nur Verpflichtungen, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen.

Grundlage der nächsten technischen Zwischenverhandlungen sein werden (voraussichtlich im Juni 2021). Da bislang keine Einigung in den Klimaverhandlungen erzielt wurde, wurden die letzten drei Versionen des Verhandlungstexts zur weiteren Verhandlungsbasis erklärt. Die derzeit gültigen Versionen stammen vom 13., 14. und 15. Dezember 2019 und weichen nur noch in strittigen Punkten signifikant voneinander ab (UNFCCC 2019 a-c).

Obwohl diese drei Texte lediglich Verhandlungsoptionen enthalten, sind sie doch das Ergebnis langjähriger Verhandlungen, sodass nicht zu erwarten ist, dass bereits gesicherte Kompromisse in den finalen Verhandlungen aufgegeben werden.

Die folgenden zentralen Aspekte werden im Rahmen der vorliegenden Studie auf Basis dieser Verhandlungsoptionen untersucht und im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den freiwilligen Markt interpretiert:

1. Wie werden ITMOs und dadurch kooperative Ansätze definiert? Welcher Bezug zum freiwilligen Markt besteht hier?
2. Was löst entsprechende Anpassungen in der Emissionsbilanz aus? Wann müssen diese entsprechenden An-

passungen vorgenommen werden, wenn die Minderung außerhalb der NDCs stattfindet?

3. Was sind die Berichterstattungspflichten für Vertragsstaaten? Welche Informationen müssen über freiwillige Marktaktivitäten unter der Klimarahmenkonvention übermittelt werden?

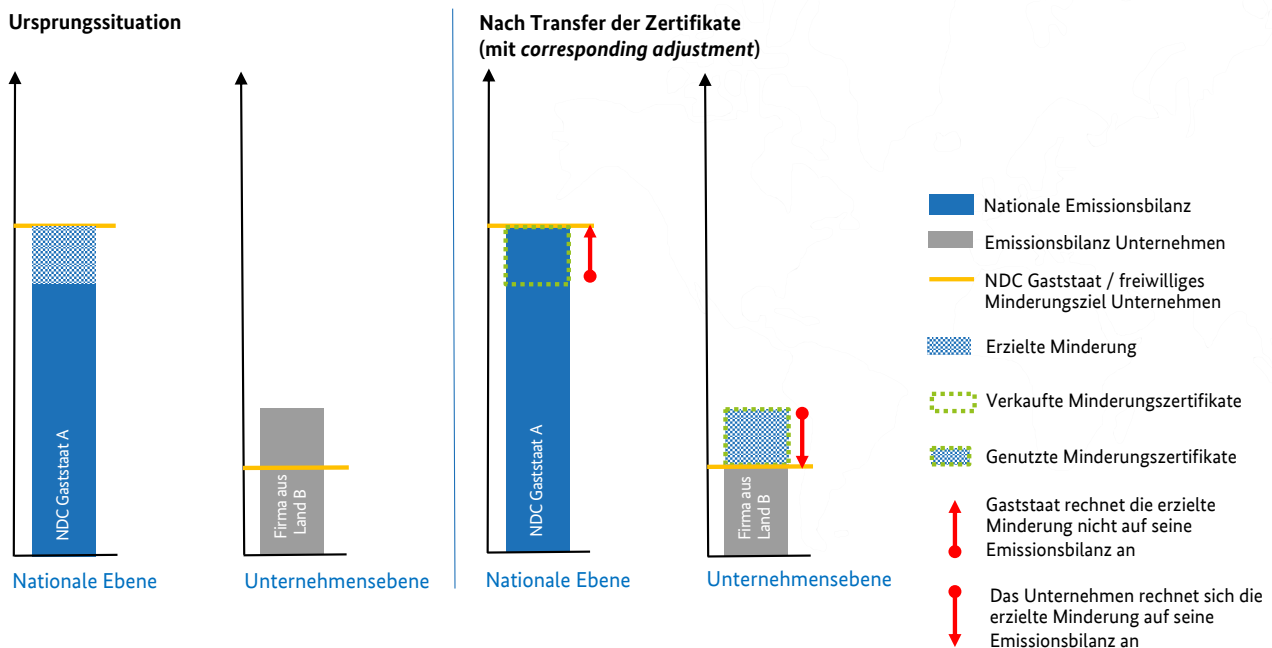
In einem ersten Schritt werden die Optionen identifiziert und beschrieben. In einem zweiten Schritt werden sie bewertet mit Blick auf:

Konsensfähigkeit: Wie häufig wurde ein Text geändert und wie viele Staaten haben sich dagegen oder dafür ausgesprochen? Dies erlaubt zu bewerten, wie wahrscheinlich es ist, dass eine Option beibehalten wird.

Klarheit: Sind die Optionen eindeutig oder lässt die Wortwahl Interpretationsspielraum für die Vertragsstaaten?

Umweltintegrität: Inwiefern können die Optionen verhindern, dass Doppelzählung auftritt und vermeiden, dass freiwillige Marktaktivitäten die Ambitionen der Vertragsstaaten im Klimaschutz unterminieren?

Abbildung 1: Das Prinzip der *corresponding adjustments*



Quelle: basierend auf Michaelowa et al. (2019a, S. 9)

3.1.1.1 Definition von ITMOs und kooperativen Ansätzen

In den letzten Verhandlungstagen der COP25 2019 hat sich die Definition von ITMOs, die unter die Richtlinien fallen, kaum noch verändert. Alle drei Texte halten fest, dass ITMOs Minderungen ab 2021 darstellen und folgende reale, verifizierte und zusätzliche Minderungsergebnisse umfassen:

- Minderungsergebnisse von kooperativen Ansätzen, die den internationalen Transfer von ITMOs beinhalten und die für die Nutzung für NDCs autorisiert wurden.
- Minderungsergebnisse, die von einem Vertragsstaat autorisiert wurden, um für andere internationale Zwecke als NDC-Erfüllung (zum Beispiel das internationale Klimaschutzregime CORSIA) und andere Zwecke (etwa freiwillige Kompensation) genutzt zu werden.

In den letzten beiden Verhandlungstexten wurden auch die Minderungszertifikate des Artikel-6.4-Mechanismus in die Liste aufgenommen.

Es gibt jedoch einige Änderungen zwischen den verschiedenen Versionen der Verhandlungstexte vom 13., 14. und 15. Dezember 2019, die nun unterschiedliche Verhandlungsoptionen eröffnen:

1. Unterscheidung zwischen „anderen Zwecken“ und „anderen Zwecken als NDC-Erfüllung“

Zunächst wird im Verhandlungstext zwischen „anderen internationale Minderungszielen als NDC-Erfüllung“ und „anderen Zwecken“ unterschieden. Diese „anderen Zwecke“ werden vom Gaststaat festgelegt (UNFCCC 2019a, UNFCCC 2019b) oder „unter anderem“ vom Gaststaat festgelegt (UNFCCC 2019c). Somit gibt es zwei Optionen: **Option 1:** Gaststaaten haben die alleinige Autorität, „andere Zwecke“ zu definieren und zu entscheiden, ob diese anderen Zwecke zur NDC-Erfüllung beitragen. **Dies würde bedeuten, dass der Gaststaat entscheiden könnte, wie freiwillige Marktaktivitäten kategorisiert werden und ob diese zu seiner NDC-Erreichung beitragen oder nicht.**

Je nach Entscheidung des Gaststaats zieht die Autorisierung zur Nutzung der Zertifikate ein *corresponding adjustment* auf die nationale Emissionsbilanz nach sich oder nicht. Den Autorinnen und Autoren ist nicht bekannt, welche Vertragspartei Option 1 eingebracht hat. Allerdings schien sie nicht von allen Staaten unterstützt worden zu sein, da sie in der letzten Textversion bereits durch Option 2 ersetzt wurde.

Option 1 würde in ihrer Umsetzung zu einem Flickenteppich an Regelungen für den freiwilligen Markt führen. Die Qualität global gehandelter Zertifikate würde daher je nach Herkunftsland variieren.

Option 2: Gaststaaten können „andere Zwecke“ definieren, aber Zertifikate können auch für weitere „andere Zwecke“ verwendet werden (UNFCCC 2019c). **Dies würde bedeuten, dass die Nutzung eines Zertifikats auf dem freiwilligen Markt einem „anderen Zweck“ entspräche und die Autorisierung zur Nutzung der Zertifikate ein *corresponding adjustment* nach sich ziehen müsste.**

Diese zweite Option wird zuerst in der Textversion vom 15. Dezember 2019 genannt. Auch hier ist unbekannt, welche Vertragspartei sie eingebracht hat, jedoch ist davon auszugehen, dass die Option eine Text-Korrektur des Sekretariats der Klimarahmenkonvention auf Wunsch mehrerer Staaten ist.

2. Unterschiede in der Definition von ITMOs und Bezug zu kooperativen Ansätzen

Der zweite Hauptunterschied zwischen den Texten betrifft die Definition der ITMOs und die Anwendbarkeit der Richtlinien. Die aufgezählten Eigenschaften beziehen sich entweder auf ITMOs (UNFCCC 2019a, UNFCCC 2019b) oder auf „ITMOs aus kooperativen Ansätzen“ (UNFCCC 2019c). Da kooperative Ansätze nicht klar definiert sind, ist letztere Version nicht eindeutig. Sie wurde seitens der Europäischen Union (EU) und der Schweiz eingebracht, um die Definition von „kooperativen Ansätzen“ und somit die damit einhergehenden Berichtspflichten auf alle Ansätze auszuweiten, die ITMOs hervorbringen. Dadurch würden auch Projekte, die Zertifikate für CORSIA oder den freiwilligen Markt generieren, davon betroffen sein.

Die Formulierung kann jedoch auch gegenteilig interpretiert werden: die Richtlinien beziehen sich lediglich auf jene kooperativen Ansätze, die nach Unterpunkt (d) die Autorisierung der Nutzung von ITMOs für NDCs beinhalten. Nur wenn aus diesen kooperativen Ansätzen auch Minderung für andere Zwecke genutzt wird, sind diese als ITMOs zu bezeichnen. Dies läuft auf zwei Optionen heraus:

Option 1: Kooperative Ansätze beinhalten alle Formen marktbasierter internationaler Kooperation, unabhängig des Zwecks (NDC-Erfüllung oder andere). **Dies bedeutet, dass Klimaschutzprojekte, die über die Nutzung von Zertifikaten auf dem freiwilligen Markt (ko-)finanziert werden, unter die Richtlinien nach Artikel 6.2 fallen.**

Diese Option wird von der EU, der Schweiz, Kanada sowie den lateinamerikanischen Staaten, den Inselstaaten und LDCs unterstützt. Sie würde die qualitativen Berichterstattungspflichten von Gaststaaten auch auf freiwillige Marktaktivitäten ausweiten. Zugleich wäre dies ein Anker, um Mindeststandards an Umweltintegrität im freiwilligen Markt durchzusetzen und zu einer größeren Harmonisierung der Qualität der Standards beizutragen. Unklar ist aber, was die Auswirkung auf Minderungsansätze wäre, die Emissionen vermeiden (*Avoidance*)¹⁰. Diese Ansätze sind bisher von den Artikel-6.2-Aktivitäten ausgeschlossen.

Option 2: Kooperative Ansätze sind nur Formen der Kooperation, die dem Ziel der NDC-Erfüllung dienen, resultierende Minderung kann auch für die Nutzung in anderen Zusammenhängen autorisiert werden, etwa dem freiwilligen Markt. Nur dann fallen sie auch unter die Richtlinien nach Artikel 6.2. Insbesondere Saudi-Arabien, Indien und Brasilien vertreten weiterhin die Position, dass sich die Richtlinien nur auf den NDC-Nutzungskontext beziehen sollen.

Die genauen Unterschiede zwischen den Versionen des Verhandlungstexts sind im Anhang in Tabelle 3 dargestellt.

¹⁰ THG-Emissionen können durch die Reduzierung der Entwaldung vermieden werden. Seit 2007 wird dies unter dem VN-Mechanismus REDD + operationalisiert.

Zertifizierte Minderung aus diesen Aktivitäten wird auch auf dem freiwilligen Markt gehandelt. Eine andere Form der Vermeidung, die in der Vergangenheit in die Diskussion einbezogen wurde, besteht darin, fossile Brennstoffe im Boden zu halten. Die ecuadorianische Regierung versuchte (vergeblich), Finanzmittel für die Nichtausbeutung des Yasuni-Ölfeldes zu erhalten.

3.1.1.2 Corresponding adjustments

Wie bereits erläutert stellen *corresponding adjustments* den zentralen Mechanismus zur Vermeidung von Doppelzählung dar.

Voraussetzung für erfolgreiche Vermeidung von Doppelzählung durch *corresponding adjustments* ist die Einhaltung der Verpflichtungen unter dem verstärkten Transparenzrahmen des Pariser Abkommens, insbesondere die zweijährige Übermittlung eines aktuellen Treibhausgasinventars (THG-Inventar) mit Daten, die nicht älter als zwei oder drei Jahre sind. Zusätzlich müssen Staaten im Rahmen ihres zweijährigen Transparenzreports eine nationale Emissionsbilanz übermitteln. Diese umfasst alle Emissionsquellen und -senken, die von dem NDC abgedeckt sind. Umfasst ein NDC nicht alle Sektoren, so bildet die nationale Emissionsbilanz nur einen Teil des THG-Inventars ab.

Drei Fragen sind in diesem Zusammenhang relevant für den freiwilligen Markt:

1. Müssen auch Zertifikate, die für „andere Zwecke“ genutzt werden, vom Gaststaat durch ein *corresponding adjustment* auf die nationale Emissionsbilanz angerechnet werden?
2. Welcher Schritt löst das *corresponding adjustment* aus, die Autorisierung zur Nutzung der Zertifikate oder die Nutzung selbst?
3. Unterliegen Zertifikate, die außerhalb der Sektoren unter dem NDC generiert werden, den gleichen Anrechnungsregeln?

1. Regeln für die Anrechnung von Zertifikaten, die für „andere Zwecke“ eingesetzt werden

Alle drei letzten Versionen des Verhandlungstexts für Artikel 6.2 etablieren:

1. die gleichen Anrechnungsregeln für „andere internationale Zwecke“ und „andere Zwecke“. Somit sind Gaststaaten den gleichen Regeln unterworfen, um Doppelzählung mit internationalen Verpflichtungsmärkten, wie etwa CORSIA und dem freiwilligen Markt, zu vermeiden.
2. die Regelung, dass die Nutzung von Zertifikaten in diesen Zusammenhängen ein *corresponding adjustment* nach sich ziehen muss.

Der genaue Wortlaut relevanter Passagen des Verhandlungstexts ist im Anhang in Tabelle 4 aufgeführt. Da ITMOs jedoch nur Minderungen nach 2020 darstellen, sind Zertifikate des freiwilligen Marktes, die vor dem 31. Dezember 2020 generiert wurden, von Artikel-6-Regelungen ausgenommen.

2. Auslöser von *corresponding adjustments*

Nicht einheitlich sind die drei Textversionen jedoch im Hinblick auf den Auslöser eines *corresponding adjustments*. Hier liegen zwei Optionen vor:

Option 1: *Corresponding adjustments* müssen angewandt werden, sobald ein zur Nutzung autorisiertes Zertifikat **genutzt** wurde. Auf dem freiwilligen Markt löst die Nutzung eines Zertifikats die Stilllegung oder Löschung des Zertifikats in einem Register aus. Diese Option wird von den USA sowie AILAC bevorzugt.

Sie würde Gaststaaten erlauben, übergreifende Vorab-Autorisierungen von Projekten, etwa unter bestimmten Standards oder in bestimmten Sektoren, vorzunehmen. Abgerechnet werden müssten nur stillgelegte Zertifikate. Ein Nachteil dieser Option ist, dass die Gaststaaten über die erfolgte Stilllegung informiert werden müssen, was die Komplexität erhöht. Diese Regelung könnte auch die Umweltintegrität verletzen, sollte die Nutzung eines Zertifikats erst erfolgen, wenn die NDC-Periode des Gaststaates und somit dessen NDC-Abrechnung bereits abgeschlossen ist.

Option 2: *Corresponding adjustments* müssen angewandt werden, sobald ein Gaststaat ein Zertifikat für die Nutzung **autorisiert** hat. Diese Option wird von der EU bevorzugt. Sie stellt sicher, dass Zertifikate, die gehandelt werden, vom ersten Moment an auf die nationale Emissionsbilanz angerechnet werden. Die Anrechnung erfolgt auch noch in der jeweiligen NDC-Periode.

3. Regeln für Emissionsminderung, die außerhalb der NDCs erreicht wird

Alle drei Versionen des Verhandlungstexts etablieren klar, dass auch Minderung außerhalb der Sektoren, die vom NDC mit einem Minderungsziel belegt werden, auf die nationale Emissionsbilanz angerechnet werden muss (UNFCCC 2019a-c). Der genaue Wortlaut wird im Anhang in Tabelle 5 aufgeführt. Dies war lange Zeit eine sehr umstrittene Regelung in den Verhandlungen. Es gibt Argumente für und gegen eine solche Regelung (weiterführende Informationen: Greiner et al. 2019a):

Dagegen spricht, dass im engeren Sinne keine „Doppelanrechnung“ auf ein Minderungsziel stattfindet, wenn kein nationales Ziel für diesen Sektor vorliegt. Durch das *corresponding adjustment* muss die Minderung, die in nicht-erfassten Sektoren erzielt wird, durch zusätzliche Anstrengungen in erfassten Sektoren ausgeglichen werden.

Die afrikanische Verhandlungsgruppe (AGN) sprach sich zunächst gegen diese Regel aus, damit Staaten mit weniger Kapazitäten Marktmechanismen in Sektoren nutzen können, in denen sie keine ausreichenden nationalen Kapazitäten für Klimaschutz haben. In späteren Verhandlungsrunden stimmte die AGN der nun aufgenommenen Regelung schließlich zu, befürwortet aber zeitlich begrenzte Ausnahmen unter dem Artikel-6.4-Mechanismus. Brasilien sprach sich gegen diese Maßnahme aus, da keine Doppelzählung vorliege, wenn eine zusätzliche Minderungsaktivität, also über die Verpflichtungen der Regierung hinaus, erbracht werde. Brasilien spricht sich dafür aus, dass kein *corresponding adjustment* nötig ist, falls der Sektor nicht im NDC ist, und

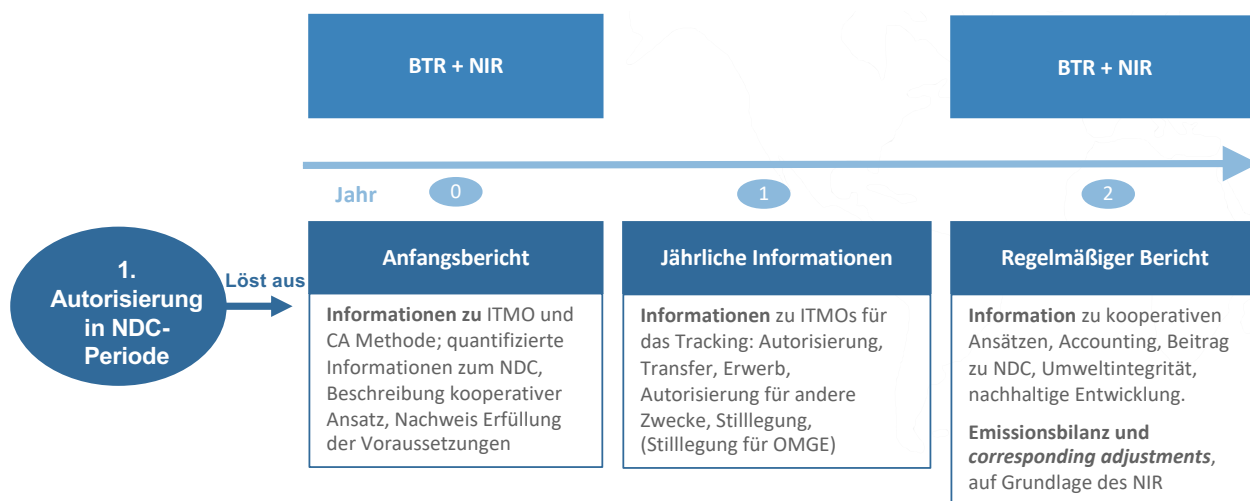
dass jegliche Minderungsaktivitäten, die laut Gaststaat über das NDC hinausgehen, von *corresponding adjustments* ausgenommen sind¹¹.

Gegen diese Regel spricht, dass eine Ausnahme für *corresponding adjustments* einen falschen Anreiz für Staaten setzen kann, bestimmte Sektoren aus ihrem NDC auszunehmen, um mehr Zertifikate verkaufen zu können. Solche Anreize sind konträr zu den Verpflichtungen der Staaten nach Artikel 4, ihre NDCs so zu formulieren, dass sie der höchstmöglichen Ambition entsprechen. Außerdem könnte es zu einer nachträglichen Doppelzählung seitens des Gaststaates kommen, sollten Sektoren in spätere NDCs aufgenommen werden. Deshalb sprechen sich etwa die EIG, EU, AILAC, AOSIS, Kanada, die LDC-Gruppe und Neuseeland gegen diese Regelung aus.

Diese Differenzen werden voraussichtlich weiterhin schwer zu lösende Verhandlungspunkte darstellen. Angesichts der vorangegangenen schwierigen Verhandlungen ist es wahrscheinlich, dass die gegensätzlichen Positionen bestehen bleiben werden. Möglicherweise kann es eine zeitlich begrenzte Ausnahme-Regelung bis 2025 oder 2030 geben.

Würde es eine Ausnahme von *corresponding adjustments* für nicht erfasste Sektoren geben, so wäre dies der natürliche Aktionsraum des freiwilligen Marktes. Eine solche Ausnahme könnte jedoch zu negativen Anreizen führen, die inkompatibel mit dem Prinzip der Ambitionssteigerung sind, und bei derartigem Missbrauch seitens der Gaststaaten könnte der freiwillige Markt in Misskredit geraten. Diese negativen Anreize könnten durch eine zeitliche Befristung der Regelung jedoch abgeschwächt werden.

Abbildung 2: Berichtspflichten der Gaststaaten nach Artikel 6.2



Quelle: Autorinnen und Autoren

¹¹ An dieser Stelle sei anzumerken, dass die brasilianische Position zur Doppelzählungsfrage von vielen Akteuren (u. a. AILAC, EIG, EU, Umbrella Group) als nicht umweltinteger angesehen wird. Die Beharrlichkeit Brasiliens in diesem Punkt wird oftmals für das Scheitern der Verhandlungen bei der COP24 in Katowice verantwortlich gemacht.

3.1.1.3 Berichterstattungspflichten

Nach dem derzeitigen Verhandlungsstand müssen Vertragsstaaten folgende Informationen und Berichte an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention übermitteln:

1. **Einen Anfangsbericht** zum Zeitpunkt der ersten Autorisierung eines ITMO-Transfers aus einem kooperativen Ansatz in einer NDC-Periode sowie Vorabinformationen zu jedem neuen kooperativen Ansatz.
2. **Jährliche quantitative Informationen** zu Autorisierungen, Transfers, Nutzung und Stilllegung von ITMOs, gekennzeichnet mit einer Seriennummer, die Aufschluss über die Herkunft der Zertifikate bietet. Diese quantitativen Informationen beziehen sich explizit auch auf Zertifikate, die für die Nutzung für „andere internationale Minderungszwecke/andere Zwecke“ autorisiert wurden.
3. **Regelmäßige Berichterstattung** darüber, wie Marktmechanismen zur NDC-Implementierung beitragen, wie Umweltintegrität gewahrt wird und Doppelzählung

vermieden wird. Alle zwei Jahre müssen im Rahmen des Transparenzberichts auch die *corresponding adjustments* auf die zuletzt verfügbare nationale Emissionsbilanz nachgewiesen werden.

Wenn freiwillige Marktaktivitäten zu den kooperativen Ansätzen zählen, so müssten Gaststaaten nicht nur jährlich quantitative Daten liefern und alle zwei Jahre *corresponding adjustments* nachweisen, sondern auch qualitative Informationen zum Zeitpunkt der ersten Autorisierung und in den Transparenzberichten übermitteln. Diese werden dann von technischen Experten geprüft. Das würde die Transparenz zu durchgeführten Aktivitäten des freiwilligen Marktes massiv erhöhen. Zugleich würde es die Berichterstattungspflichten der Staaten erweitern.

Die Staaten müssten auch den genauen Zusammenhang zu ihrem NDC erläutern und die Autorisierung rechtfertigen. Der genaue Wortlaut der Verhandlungstexte zu den Berichterstattungspflichten ist im Anhang in Tabelle 6 aufgeführt.

3.2 Bewertung des Verhandlungsstandes

Tabelle 1: Bewertung des Verhandlungsstandes

Verhandlungsoption	Konsens	Klarheit	Integrität	Umsetzung
Der freiwillige Markt ist „anderer Zweck“	●	●	●	●
„Anderer Zweck“ definiert vom Gaststaat	●	●	●	●
ITMOs umfassen Zertifikate des freiwilligen Markts	●	●	●	●
Freiw. Markt nur betroffen bei Zertifikaten aus kooperativen Ansätzen	●	●	●	●
Projekte aus freiw. Märkten sind kooperativer Ansatz	●	●	●	●
Die <i>corresponding adjustment</i> -Regeln für CORSIA und freiw. Markt sind gleich	●	●	●	●
Gaststaat muss ein <i>corresponding adjustment</i> für „andere Zwecke“ vornehmen	●	●	●	●
Das <i>corresponding adjustment</i> erfolgt bei der Nutzung für „andere Zwecke“	●	●	●	●
Das <i>corresponding adjustment</i> erfolgt bei der Autorisierung für „andere Zwecke“	●	●	●	●
Gaststaat muss auch ein <i>corresponding adjustment</i> für Minderung außerhalb der NDC vornehmen	●	●	●	●

Quelle: Autorinnen und Autoren

Tabelle 1 fasst die Bewertung des Verhandlungsstandes aus dem vorherigen Unterkapitel 3.2 zusammen und bewertet die verschiedenen Optionen mit Blick auf Konsensfähigkeit, Klarheit, Integrität und Umsetzbarkeit. Grün markiert sind Zellen dann, wenn eine positive Korrelation zwischen der Option und der Kategorie besteht, gelb und orange sind die Zellen markiert, wenn ein gering negativer bzw. negativer Zusammenhang besteht. Eine ausführliche Bewertung der verschiedenen Verhandlungsoptionen ist im Anhang in Tabelle 7 aufgeführt.

Auf Grundlage des Verhandlungsstandes werden folgende Annahmen zu Optionen mit einer recht hohen Konsensfä-

higkeit getroffen:

- Aktivitäten des freiwilligen Marktes dürfen wahrscheinlich nicht vom Gaststaat auf das eigene NDC angerechnet werden; ein Transfer führt also zu einem *corresponding adjustment* auf die nationale Emissionsbilanz. Es ist dabei irrelevant, in welchem Sektor die Minderung erbracht wird.
- Wahrscheinlich bleiben kooperative Ansätze den Staaten vorbehalten. Gaststaaten müssen nur Autorisierungen und Transfer von Zertifikaten des freiwilligen Marktes an die Klimarahmenkonvention berichten.

3.3 Auswirkungen des Verhandlungsstandes auf den freiwilligen Markt

Die derzeit in den Verhandlungstexten enthaltenen Optionen hätten, falls beschlossen, bedeutsame Auswirkungen auf die verschiedenen Akteursgruppen auf dem freiwilligen Markt, insbesondere:

- Unternehmen, die Zertifikate des freiwilligen Marktes zur Kompensation eigener Emissionen nutzen wollen, etwa im Zuge von Klimaneutralitätsstrategien.
- Unternehmen mit Zahlungsbereitschaft für Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung.
- Projektentwickler und Kompensationsanbieter, die ggf. Autorisierungen von Gaststaaten einholen müssen.
- Standardanbieter, die ggf. ihre Regelungen anpassen müssen.
- Regierungen, die den Transfer von Zertifikaten autorisieren und anrechnen müssen (Gaststaaten).

Auf verschiedene Weise in die öffentliche Diskussion eingebrachte Handlungsoptionen sollen nun diskutiert werden mit Blick auf:

1. **Umweltintegrität:** Die Reputation des freiwilligen Marktes hängt wesentlich davon ab, ob das Instrument als wirksames Mittel in der Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen wahrgenommen wird.
2. **Umsetzbarkeit:** Identifizierte Optionen müssen auch

umsetzbar sein. Strikte, aber nicht umsetzbare Regeln könnten ungewünschte Konsequenzen nach sich ziehen: Klimaschutzprojekte würden mangels Finanzierung nicht weiter umgesetzt werden, oder aber Projekte werden nur noch in Staaten umgesetzt, die nicht Mitglied des Pariser Abkommens sind oder sein werden.

Im Rahmen der Umsetzbarkeit wird auch der Zeithorizont betrachtet, ab wann unterschiedliche Handlungsoptionen umsetzbar sind. Einige Optionen sind bereits unmittelbar umsetzbar, also ab dem 1. Januar 2021, andere mittelfristig zum erwarteten Inkrafttreten des Artikel-6-Regelwerks 2023. Für andere ist zunächst Kapazitätsaufbau seitens der Gast- und Käuferstaaten nötig, sodass diese erst etwa ab Mitte der ersten NDC-Implementierungsperiode im Jahr 2025 umsetzbar sind. Bestimmte Handlungsoptionen werden in Staaten, die etwa Artikel-6-Marktmechanismen pilotieren¹², früher umsetzbar sein.

3. **Kongruenz mit dem Artikel-6-Regelwerk:** Alle mittel- und langfristigen Handlungsoptionen müssen mit dem Artikel-6-Regelwerk kongruent sein, das noch verabschiedet werden muss. Im Folgenden werden die Annahmen aus Kapitel 2.2 zur Bewertung herangezogen.

¹² für mehr Informationen siehe Greiner et al. 2019b

3.3.1 Der *Business-as-usual*-Ansatz

Die *International Carbon Reduction and Offset Alliance* (ICROA) vertritt die Position, dass Kompensationsansprüche des Privatsektors und Minderung in den NDCs der Gaststaaten nebeneinander existieren können. Demnach sei also keine entsprechende Anpassung an die Emissionsbilanz des Gaststaats erforderlich. Die Umweltintegrität sei gewährleistet, da Zertifizierungsstandards eine Zusätzlichkeitsprüfung durchführen, um sicherzu-

stellen, dass die Minderung über staatliche Regulierungen im Gaststaat hinausgeht. Um den Kontext des Pariser Abkommens zu berücksichtigen, müsste vor allem die Zusätzlichkeitsprüfung verschärft werden. Zertifikate des freiwilligen Marktes würden nicht international transferiert werden, also kein ITMO darstellen, da sie im Register des jeweiligen Standards stillgelegt werden (ICROA 2020).

3.3.1.1 Auswirkungen auf Akteure des freiwilligen Marktes

Für **Unternehmen** hätte dieser Ansatz, sollte er sich durchsetzen, keine direkten Auswirkungen. **Standardanbieter** müssten ggf. existierende Methoden anpassen, um die Zusätzlichkeitsprüfung zu stärken. Darüber hinaus erfordert diese Handlungsoption keine grundlegenden Regeländerungen.

Gaststaaten könnten die durch freiwillige Marktaktivitäten generierte Minderung auf ihre eigenen NDCs anrechnen. Möglicherweise wird dies jedoch nicht im Einklang sein mit dem Artikel-6-Regelwerk (siehe unten). Sollten klare Verpflichtungen zur Autorisierung durch Gaststaaten festgelegt werden, würden Staaten möglicherweise nationale Regelwerke für freiwillige Marktaktivitäten entwickeln.

Gaststaaten könnten freiwillige Marktaktivitäten gezielt als Mittel zur Implementierung von konditionierten NDC-Zielen anerkennen. Ambitioniertere Staaten würden auch freiwillige *corresponding adjustments* anwenden, im Einklang mit den *San José Principles*¹³, zu denen sich verschiedene Staaten verpflichtet haben (Ministerio Ambiente y Energía – Costa Rica 2019).

Sofern **Investorstaaten** auf dem freiwilligen Markt als Käufer auftreten, zum Beispiel im Rahmen ergebnisorientierter Klimafinanzierung, und keine Anrechnung auf ihr eigenes NDC anstreben, würde dies ebenfalls keine Änderung mit sich bringen, abgesehen von der Anpassung und Verschärfung der Prüfung von Zusätzlichkeit einer Aktivität.

3.3.1.2 Umweltintegrität

Sollte das Zertifikat zur Kompensation von THG-Emissionen durch den Käufer genutzt werden, so rechnet sich der Käufer diese erbrachte Emissionsminderung an. Würde das Klimaschutzprojekt gleichzeitig zu sinkenden Emissionen im THG-Inventar (und potenziell auch der nationalen Emissionsbilanz) des Gaststaats beitragen, läge eine Doppelzählung vor. Außerdem würde die Notwendigkeit der Einführung/Stärkung ambitionierter Klimaschutzpolitiken im Gaststaat dadurch reduziert. Daher widerspricht der *Business-as-usual*-Ansatz der Verhandlungsposition der EU und Deutschlands.

Umweltintegrität müsste zumindest durch hohe Standards der Klimaschutzprojekte abgesichert werden. Dies erfordert eine strenge Zusätzlichkeitsprüfung, die in der Praxis schwierig und aufwändig sein kann, wie bereits Erfahrungen aus dem CDM zeigen. Auch robuste und ambitionierte Klimaschutzstrategien der Zertifikat-Käufer sind zur Wahrung der Umweltintegrität wichtig. Bei der Kompensation von Treibhausgasemissionen gilt es den sog. Dreiklang zu beachten, wonach Emissionen zunächst vermieden und gemindert werden und nur verbliebene Emissionen kompensiert werden.

Auch wenn Transaktionen im freiwilligen Markt nicht zur Anrechnung auf (rechtliche) Verpflichtungen führen, kommt dem Label der Kompensation von Emissionen und der Klimaneutralität eine wichtige Rolle in der öffentlichen Kommunikation zu. So wird der Öffentlichkeit suggeriert, dass ein Emissionsausgleich stattgefunden hat.

Die Position von ICROA, dass Doppelzählungen ausgeschlossen sind, solange es keine rechtlich verbindlichen Vorgaben gibt, ist aus Sicht der Autorinnen und Autoren dieser Studie inhaltlich nicht korrekt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Ansatz früher oder später von der Öffentlichkeit und/oder Umweltbewegungen kritisiert wird. Für Akteure des freiwilligen Marktes ist eine positive Reputation jedoch elementar.

Sollten Zertifikate nicht für Kompensation, sondern für einen privatwirtschaftlichen Beitrag zur Finanzierung von Projekten mit positiven Wirkungen für Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung genutzt werden, käme es jedoch nicht zu einem Ausgleichsanspruch. Dieser Ansatz könnte insofern als Beitrag zur Projektfinanzierung den Anforderungen an Umweltintegrität gerecht werden.

¹³ Die *San José Principles* formulieren Regeln, um Ambitionen im Klimaschutz und in der nachhaltigen Entwicklung zu erhöhen. Nebst der Verpflichtung, keine „Altzertifikate“ aus dem CDM zu akzeptieren, um NDCs zu erreichen, legen diese Prinzipien weitere Richtlinien für „integre“ Marktmechanismen fest; etwa keine Ausnahmen bei der Anrechnung von Minderungen auf die Emissionsbilanz des THG-Inventars zu genehmigen (dies schließt den freiwilligen Markt mit ein), die Stilllegung eines Teils der Zertifikate um eine Nettominderung über die Kompensation hinaus zu erzielen und eine transparente Berichterstattung zu gewährleisten (Allianz 2020a).

3.3.1.3 Umsetzbarkeit

Die kurzfristige Umsetzbarkeit dieses Ansatzes ist gegeben. Mittelfristig ist die Attraktivität für den Privatsektor aufgrund des deutlichen Reputationsrisikos des freiwilligen Marktes und

seiner Akteure jedoch ungewiss. Die Autorinnen und Autoren dieser Studie raten dringend von der Anwendung dieses Ansatzes ab.

3.3.1.4 Kongruenz mit dem Artikel-6-Regelwerk

Eine Kongruenz mit dem Artikel-6-Regelwerk ist je nach Ausgang der Verhandlungen nicht zu erwarten. Eine Ausnahme würde bestehen, wenn Gaststaaten die Entscheidungshoheit zur Kategorisierung der Aktivitäten des freiwilligen Marktes gegeben wird

– was aus heutiger Sicht jedoch eine unwahrscheinliche Verhandlungsoption ist.

3.3.2 Der CORSIA-Ansatz

CORSIA wurde 2016 von der *International Civil Aviation Organization* (ICAO) beschlossen und ist aktuell einer der wichtigsten international verpflichtenden Marktmechanismen zum Ausgleich von wachstumsbedingten Flugemissionen. CORSIA stellt auch eine wichtige Nachfragequelle für Zertifikate anerkannter Standards, die auch auf dem freiwilligen Markt gehandelt werden, dar (Schwieger et al. 2019).

Laut ICAO-Beschluss dürfen Zertifikate, die von Fluggesellschaften unter CORSIA genutzt werden, nicht auf andere Minderungsziele angerechnet werden. ICAO wird außerdem zukünftige Regeln nach Artikel 6 zur Vermeidung von Doppelzählung anwenden. In der Zwischenzeit akzeptiert der ICAO-Rat für die anstehende Pilotierungsphase nur jene Zertifikate, die für

Aktivitäten vergeben wurden, deren erste Anrechnungsperiode ab dem 1. Januar 2016 begann und für Emissionsminderungen, die bis zum 31. Dezember 2020 erfolgten (ICAO 2020). Post-2020-Zertifikate werden erst akzeptiert, sobald die Standards die Regelungen zur Vermeidung der Doppelzählung einhalten können (TAB 2020).

Auch in den Artikel-6-Verhandlungen wird diskutiert, den 1. Januar 2016 zum Stichtag für die Registrierung von CDM-Projekten, deren CERs im Kontext von NDCs genutzt werden könnten, auszuwählen. Grund ist, dass diese Projekte in die *Early-action*-Periode des Pariser Abkommens fallen, also den Zeitraum nach Ratifizierung des Pariser Abkommens bis zur Einreichungsfrist für die ersten NDCs und Langfriststrategien.

3.3.2.1 Auswirkung auf Akteure des freiwilligen Marktes

Der Kauf von Zertifikaten, die in den Jahren 2016 bis 2020 generiert wurden, schützt **Unternehmen** vor Vorwürfen der Doppelzählung, ist aber nicht für einen langen Zeitraum angemessen. Für Käufer, die neue Initiativen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung finanzieren wollen, ist er wahrscheinlich nicht attraktiv. Im Vergleich zur jetzigen Situation ist mit diesem Ansatz zumindest verbunden, dass ein anhaltendes Überangebot von (alten) Zertifikaten reduziert wird. Ob dieser Effekt so stark werden könnte, dass er das generelle Preisniveau relevant verändert, muss hier offenbleiben.

Für **Standardanbieter** ist ein solcher Ansatz leicht umzu-

setzen, denn diese Zertifikate fallen nicht unter die Artikel-6.2-Richtlinien. Es ist noch Zeit zur Erarbeitung neuer Regelungen ab 2023. Zumindest jene Standards, die auch unter CORSIA zugelassen wurden (u. a. Gold Standard und Verra), stellen sich unter CORSIA für die Zeit nach 2023 bereits auf neue Regelungen zur Vermeidung von Doppelzählung ein.

Die Übergangsfrist gibt **Gaststaaten** Zeit für Kapazitätsaufbau zur Erbringung von *corresponding adjustments* zu einem späteren Zeitpunkt. Jedoch mobilisiert dieser Ansatz zunächst keine Finanzierung neuer Klimaschutzprojekte, die erst nach 2020 Zertifikate generieren.

3.3.2.2 Umweltintegrität

Für die nächsten Jahre schützt dieser Ansatz die Umweltintegrität, da so Doppelzählungen vermieden und relativ neue Projekte refinanziert werden. Dieser Ansatz stellt jedoch keine langfristige Lösung zur Wahrung der Umweltintegrität dar, da Emissionen nicht mit Zertifikaten kompensiert werden sollten, bei denen die Maßnahmen lange zurückliegen. Minderungen, die vor 2020 erzielt wurden, sind in den Referenzwerten der NDCs, die ab 2021 umgesetzt werden, bereits enthalten und somit die Ausgangslage für die NDCs. Diese Lösung ist mittelfristig nicht integer, da die Min-

derung von vor 2020 keine „zusätzliche“ Minderung mehr darstellt.

Oft lassen freiwillig kompensierende Akteure ihre Kompensationsmaßnahmen von unabhängigen Dritten prüfen. Die gängigsten Standards enthalten auch Kriterien zur Frage des Alters der Emissionsminderung. Dies entspricht meist fünf oder sieben Jahren. Sofern dies eingehalten wird oder aber die entsprechenden Standards bezüglich des zulässigen Zertifikatsalters sogar verschärft werden ist klar, dass es sich bei dem CORSIA-Ansatz nur um eine Übergangslösung handeln kann.

3.3.2.3 Umsetzbarkeit

Die Umsetzbarkeit ist gegeben, denn diese Regelung wird zumindest von jenen Standards, die unter CORSIA akzeptiert werden, umgesetzt werden. Sie ist recht simpel, da Projektregistrierungsdatum und *Vintage* (Ausstellungsdatum) des Zertifikats bekannt

sind. Wie oben beschrieben ist dies aber langfristig keine attraktive Lösung. Auch ICAO plant ab der ersten CORSIA-Implementierungsperiode 2024-2026 andere Regelungen, dann im Einklang mit dem Artikel-6-Regelwerk.

3.3.2.4 Kongruenz mit dem Artikel-6-Regelwerk

Zertifikate, die Minderung vor 2021 darstellen, sind nicht den

Artikel-6.2-Richtlinien unterworfen.

3.3.3 Der Ansatz der Unterscheidung zwischen Kompensation und Finanzierung

Die beiden größten Standardanbieter auf dem deutschen freiwilligen Markt, Gold Standard und Verra, schlagen derzeit vor, künftig zwischen Zertifikaten mit und ohne *corresponding adjustment* zu unterscheiden (Gold Standard 2020, Verra 2020). Beide Standardanbieter führen seit 2018 Konsultationsprozesse zu diesem Thema durch.

Der Gold Standard fasst den derzeitigen Stand der interner Überlegung in einem Diskussionspapier zusammen, das im Juni 2020 veröffentlicht wurde. Darin vertritt Gold Standard die Position, dass ohne *corresponding adjustment* keine Sicherheit zur Vermeidung von Doppelzählung erlangt werden kann. Wenn Zertifikate für Kompensation von Emissionen und Klimaneutralitätsziele verwendet werden, brauchen sie laut Gold Standard ein *corresponding adjustment*.

Der freiwillige Markt kann Gaststaaten jedoch auch darin unterstützen, ihre Ziele zu erreichen. Im Idealfall geschieht dies in Zusammenarbeit mit den Regierungen. Dann würde das Zertifikat nicht zur Kompensation, sondern zur Projektfinanzierung genutzt werden. Auf dieser Grundlage möchte Gold Standard nach 2020 zwischen Zertifikaten mit und ohne *corresponding adjustment* unterscheiden.

Gold Standard möchte dazu mit der Zivilgesellschaft zusam-

menarbeiten, um Richtlinien zum Nutzen und den Eigenschaften der Zertifikate aufeinander abzustimmen (Gold Standard 2020). Im Interview berichtete Gold Standard von der Hoffnung, dass diese Lösung auf Akzeptanz der Zivilgesellschaft, Gaststaaten und Investorststaaten trifft und sich so zum Standard etablieren wird.

Standardanbieter Verra entwickelte 2018 die Optionen, Zertifikate ohne *corresponding adjustment* als „*Domestic Climate Contribution*“ zu zertifizieren, was im Laufe eines öffentlichen Konsultationsprozesses 2019 jedoch wieder verworfen wurde. Nach Rückmeldungen wurde die Schaffung eines neuen Zertifikattyps als zu komplex und potenziell verwirrend eingeschätzt. Stattdessen möchte Verra nun bestehende Zertifikattypen reformieren und zwischen Zertifikaten mit und ohne *corresponding adjustment* unterscheiden. Im August 2020 lancierte Verra einen erneuten Konsultationsprozess zum Vorschlag, folgende zwei Labels zur genaueren Kennzeichnung ihrer Zertifikate einzuführen:

- Ein Label „*Article 6 compliant*“, das bestätigt, dass alle Richtlinien des Artikels 6 beachtet werden und der Gaststaat bereits ein *corresponding adjustment* vorgenommen hat.
- Ein Label „*Pending Article 6*“, wenn der Gaststaat sich über ein *Letter of Approval*, die Autorisierung, bereits dazu ver-

pflichtet hat, ein *corresponding adjustment* vorzunehmen, dies jedoch noch nicht umgesetzt ist.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen bietet sich folgende Handlungsoption:

Standardanbieter kennzeichnen die Zertifikate, die autorisiert wurden (bei denen ein *corresponding adjustment* vom Gaststaat zugesichert wurde), und die Zertifikate, die bereits ein *corresponding adjustment* seitens des Gaststaates nach sich gezogen haben.

Käufer erwerben das Zertifikat, das zu ihrer Art der Nutzung passt.

Hier gilt es insbesondere zu unterscheiden zwischen:

- Zertifikaten, die im Rahmen von Minderungs- oder Neutralitätszielen stillgelegt werden. Diese sollten ein *corresponding adjustment* seitens der Gaststaaten erhalten. Das verhindert die „Doppelanrechnung“.
- Zertifikaten, die als Nachweis für erbrachte Projektfinanzierung stillgelegt werden und nicht auf ein Minderungsziel angerechnet werden. Die so erbrachte Minderung kann, da sie nicht vom Käufer beansprucht wird, auch vom Gaststaat genutzt werden, um die eigenen NDC-Ziele zu erreichen.

3.3.3.1 Auswirkung auf Akteure des freiwilligen Marktes

Dieser Ansatz fordert von **Unternehmen**, sich sehr gut zu informieren und die für sie passenden Zertifikate zu erwerben. Projektfinanzierungszertifikate können im Rahmen von *Corporate Social Responsibility*-Strategien, auch entlang der Lieferkette, genutzt werden, aber nicht mit Neutralitätsversprechen verknüpft werden. Dies geht nur über Kompensation. Kompensationszertifikate werden teurer sein, aber eine höhere Legitimation besitzen.

Sollte sich dieser Ansatz durchsetzen, werden **Standardanbieter** neue Regelungen etablieren müssen und Zertifikate mit und ohne *corresponding adjustment* klar kennzeichnen. Auch sollten Standardorganisationen Richtlinien entwickeln, die die daraus resultierenden Qualitäten der Zertifikate näher erläutern. Im Idealfall werden die Richtlinien im Dialog mit Projektentwicklern, Gaststaaten und Investorstaaten entwickelt.

Gaststaaten können selbst entscheiden, ob sie bereit sind oder die Kapazitäten aufbauen möchten, um *corresponding adjustments* durchzuführen. Die Autorisierung des Transfers kommt auch einer Bestätigung des Gaststaates gleich, dass das Klimaschutzprojekt von der Regierung als zusätzlich zu eigenen Anstrengungen wahrgenommen wird und nationale Ziele und Prioritäten respektiert. Gaststaaten können auch zusätzliche Kriterien an die Qualität der Projekte für eine Autorisierung anlegen, etwa die Förderung von nachhaltiger Entwicklung. Die Autorisierung gibt den Gaststaaten die Möglichkeit, freiwillige Marktaktivitäten aktiv als Instrument des Klimaschutzes, über eigene Anstrengungen hinaus, zu nutzen. Gaststaaten, die über diese Kapazitäten nicht verfügen, haben dennoch die Möglichkeit, über den freiwilligen Markt von Projektfinanzierung zu profitieren.

3.3.3.2 Umweltintegrität

Die Umweltintegrität hängt von der tatsächlichen Nutzung der Zertifikate ab. Nutzer haben die Möglichkeit, bei einer Kompensation sicherzustellen, dass ihr Zertifikat nicht vom Gaststaat beansprucht wird. Damit wäre auch gesichert, dass es keine negativen Anreize für die Gaststaaten gibt, selbst geringere Anstrengungen zu unternehmen. Aber *corresponding adjustments* sind kein Allheilmittel zur Vermeidung von negativen Anreizen, es braucht auch eine robuste Zusätzlichkeitsprüfung.

Problematisch ist, dass die Nutzung von Zertifikaten auf dem freiwilligen Markt nicht reguliert werden kann. Im Gegensatz zu internationalen Regeln für Gaststaaten wird es kein internationales Regelwerk für private Käufer von Zertifikaten geben. Der Einsatz von Zertifikaten ohne *corresponding adjustments*, etwa für den Nachweis von Klimaneutralität, kann kaum ver-

hindert werden. Diese Lücke kann einerseits durch gesetzliche Regelungen, etwa im Kontext des Verbraucherschutzes in den Käuferstaaten, geschlossen werden. Auch werden sich die verschiedenen Standards zur Definition und Zertifizierung von Klimaneutralität mit der Doppelzählungsthematik auseinandersetzen müssen. Die *International Standard Setting Organisation* (ISO) arbeitet etwa an einem neuen Standard (ISO 2019).

Hier können auch klare Empfehlungen von Initiativen wie der Allianz für Entwicklung und Klima oder Institutionen wie dem Umweltbundesamt eine wichtige Rolle spielen. Sollte es aufgrund der hohen Nachfrage nach klimaneutralen Produkten zu vermehrtem Missbrauch und *Greenwashing* kommen, so könnte dies negative Auswirkung auf die Reputation des freiwilligen Marktes haben.

3.3.3.3 Umsetzbarkeit

Eine einheitliche Regelung wäre insbesondere für größere Standardanbieter, die über die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen verfügen, gut umsetzbar. Außerdem müssen sie diese oder zumindest ähnliche Regelungen in Antizipation künftiger CORSIA-Regelungen auch unabhängig des freiwilligen Marktes umsetzen, sollten sie ihre Zertifikate für CORSIA zugänglich machen wollen. Größere Standardanbieter können auch direkt mit Regierungen Gespräche führen und Übereinkommen zu *corresponding adjustments*, Autorisierungsprozessen und weiteren Regularien führen. Da sie über eigene Register verfügen, ist es kein Problem, Unterscheidungen zwischen Zertifikaten einzuführen.

Die Umsetzbarkeit ist schwieriger für kleine und aufstrebende Standardanbieter. Diese würden sich dann wahrscheinlich auf wenige Länder konzentrieren, zu deren Regierungen sie gute Verbindungen haben, oder aber sie beschränken sich von vorneherein auf Klimafinanzierungszertifikate.

Für Gaststaaten könnte es schwieriger werden, sollten unterschiedliche Standardanbieter unterschiedliche Nachweise zur Autorisierung verlangen. Es wäre einfacher, wenn eine Lösung gefunden wird, die von den meisten Standardanbietern getragen/akzeptiert wird und auf die Gaststaaten sich einstellen können.

Die vollständige Umsetzung dieser Regelungen ist aber erst nach der Verabschiedung des Artikel-6-Regelwerks, also ab 2023 wahrscheinlich. Es muss somit eine andere Übergangslösung gefunden werden.

Nebst den Regelungen zur Vermeidung von Doppelzählung müssen aber auch Richtlinien für Minderungs- und Neutralitätsziele harmonisiert werden. Eine größere Konvergenz der Richtlinien ermöglicht es Unternehmen, internationale Kohlenstoffmärkte auf integre Art und Weise in der Zielerreichung zu berücksichtigen und hierzu transparent und vergleichbar zu berichten.

3.3.3.4 Kongruenz mit dem Artikel-6-Regelwerk

Es ist eine hohe Kongruenz mit künftigen Regeln zu erwarten, da die Nutzung von Zertifikaten zu Kompensationszwecken in den Verhandlungen als „anderer Zweck“ geführt wird und in diesem Kontext werden wahrscheinlich *corresponding adjustments* verlangt. Zugleich ist zu erwarten, dass „Klimafinanzierungszertifikate“ nicht unter die im Verhandlungstext genannten „anderen Zwecke“ fallen, da Klimafinanzierung unter dem Pariser Abkom-

men nach Artikel 9 und nicht Artikel 6 reguliert wird. Bei einer Klimafinanzierung kommt es auch zu keinem Transfer oder Handel. Nach dem derzeitigen Stand der Artikel-6-Verhandlungen ist die Position des Gold Standard kompatibler, da hier auf eine klare Unterscheidung zwischen Kompensation und Finanzierung geachtet wird, als die von Verra, wo die Unterscheidung dem Käufer überlassen wird.

3.3.4 Der Vertragsansatz

Kooperative Ansätze nach Artikel 6.2 werden durch bilaterale oder multilaterale Abkommen umgesetzt werden. Die Schweiz und Peru haben als Erste im Oktober 2020 ein bilaterales Abkommen unterzeichnet (BAFU 2020). Die Schweizer Regierung plant, Artikel 6 des Pariser Abkommens zur Erreichung ihres NDC zu verwenden. Bilaterale Verträge mit Partnerstaaten sollen sicherstellen, dass alle Zertifikate, die in der Schweiz genutzt werden, ein *corresponding adjustment* im Gaststaat nach sich ziehen.

Das bilaterale Abkommen umfasst neben der Vermeidung der Doppelzählung auch Kriterien zur Wahrung der Umweltintegrität und Förderung nachhaltiger Entwicklung. Im Abkommen verpflichten sich beide Staaten für jeden autorisierten Transfer, unabhängig vom Käufer, als Gaststaat ein *corresponding adjustment* durchzuführen. Die Schweiz plant weitere bilaterale Verträge. Auch andere Regierungen könnten ähnliche Abkommen schließen (Greiner et al. 2019b).

3.3.4.1 Auswirkungen auf Akteure des freiwilligen Marktes

Sofern bilaterale Abkommen auch Doppelzählung mit Zertifikaten des freiwilligen Marktes unterbinden, bieten sie **Unternehmen** Rechtssicherheit bezüglich der Qualität der genutzten Zertifikate. Voraussetzung dafür ist in jedem Fall ein genaues und umfassendes Abkommen.

Auch **Standardanbietern** ermöglicht dieser Ansatz Rechtssicherheit und geringere Transaktionskosten, um *corresponding adjustments* einzufordern, da in diesen Ländern bereits eine rechtliche Grundlage für die benötigten Prozesse geschaffen wird. Problematisch könnte es werden, wenn in Abwesenheit klarer Arti-

kel-6-Regeln unterschiedlichste rechtliche Vereinbarungen zur Vermeidung von Doppelzählung in bilateralen Abkommen vereinbart werden, die dann von Standardanbietern berücksichtigt werden müssten.

Sollten **Gaststaaten** bereits erwägen, Zertifikate an andere Regierungen zu verkaufen, müssen sie einen Autorisierungsprozess etablieren und *corresponding adjustments* vornehmen. Diese Regeln und Prozesse können dann mit nur geringem zusätzlichem Aufwand auch auf Zertifikate des freiwilligen Marktes ausgeweitet werden.

3.4 Überblick zur Bewertung der Ansätze

In der folgenden Tabelle 2 werden die verschiedenen Ansätze mit Blick auf die zugrundeliegenden Bewertungskategorien miteinander verglichen. Grün hinterlegt sind positive

Bewertung, gelb sind moderat negative bzw. kritische und orange negative Bewertungen hinterlegt sind negative Bewertungen.

Tabelle 2: Bewertung der Ansätze

Ansatz	Auswirkung	Umweltintegrität	Umsetzbarkeit	Art. 6 Vereinbarkeit
Business-as-usual	● Wenig	● Reputationsrisiko für den freiwilligen Markt	● Problemlos	● Fraglich
CORSIA	● Kurzfristig wenige Auswirkungen	● Keine langfristige Lösung	● Problemlos	● Gegeben
Unterscheidung in Nutzung	● Neue Regulierungen und Richtlinien erforderlich	● Abhängig von den Richtlinien zur Nutzung der Zertifikate	● Braucht eine Harmonisierung der Regelungen und Richtlinien	● Sehr wahrscheinlich
Vertragsansatz	● Rechtssicherheit bei gutem Abkommen	○ Nicht pauschal zu beurteilen	● Unabhängig von internationalen Entwicklungen	○ Nicht pauschal zu beurteilen

Quelle: Autorinnen und Autoren

3.5 Kurz- und langfristige Empfehlungen für den freiwilligen Markt

In der unmittelbaren Zukunft, in den Jahren 2021 bis 2023, wird es aller Voraussicht nach keine oder nur wenige Zertifikate mit *corresponding adjustments* auf dem freiwilligen Markt geben. Die Verabschiedung des Artikel-6-Regelwerks wird frühestens Ende 2021 erfolgen und die Operationalisierung noch mindestens bis Ende 2022 dauern. In dieser Zeit kann Doppelzählung beim Kauf und Verkauf von Zertifikaten für Kompensationszwecke daher am besten nach dem CORSIA-Ansatz verhindert werden. Zertifikate sollten nur zu Kompensationszwecken angeboten oder genutzt werden, wenn sie aus Projekten stammen, die nach 2016 registriert wurden und die Minderung darstellen, die bis zum 31. Dezember 2020 erbracht wurde.

Ab 2023 sollten Zertifikate, die für Minderung nach dem 1. Januar 2021 ausgestellt wurden, nur dann für Kompensationszwecke genutzt werden, wenn Gaststaaten dies ausdrücklich autorisiert haben und ein *corresponding adjustment* zugesichert haben. Zertifikate, die als Nachweis für erbrachte Klimafinanzierung genutzt werden, benötigen kein *corresponding adjustment*. Unabhängig von den Anrechnungsfragen sollten alle Zertifikate das Prinzip der Zusätzlichkeit berücksichtigen. Zertifizierte Minderung muss auch über die NDCs der Gaststaaten hinausgehen (siehe Kapitel 4).

Einzelne Gaststaaten werden bilaterale Verträge mit Investorstaaten schließen. Diese werden bereits die notwendigen

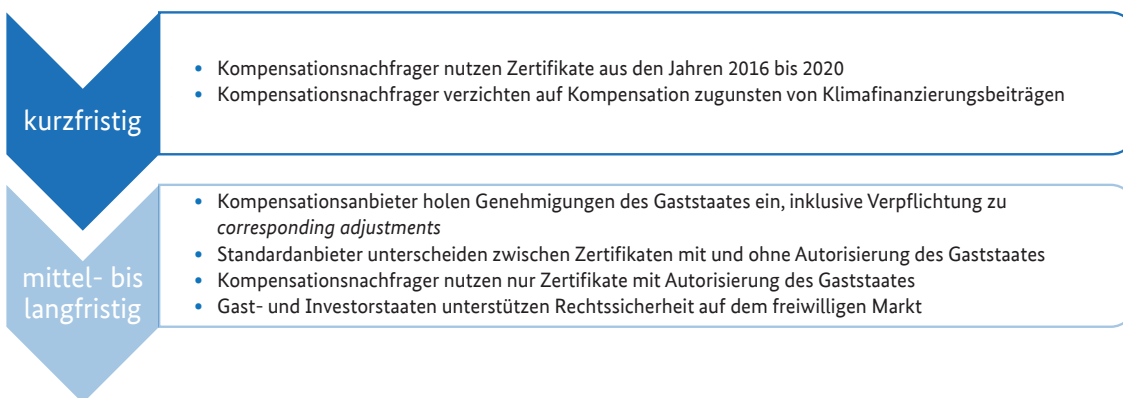
Prozesse und die Infrastruktur etabliert haben, um Akteuren des freiwilligen Marktes Rechtssicherheit zu bieten.

Langfristig würde der freiwillige Markt von einer Harmonisierung der international angewandten Regeln profitieren. Nach Einschätzung der Autorinnen und Autoren sollte dies ab 2025 auch möglich sein. Ab 2024 müssen alle Mitgliedsstaaten des Pariser Abkommens Berichterstattungspflichten nachkommen. Diese schaffen die Grundlage für Gaststaaten, die eigene NDC-Erfüllung besser übersehen zu können, Autorisierungen zu gewähren und *corresponding adjustments* vorzunehmen. Es ist außerdem anzunehmen, dass Standardanbieter bis dahin Regeln zur Vermeidung von Doppelzählung und entsprechende Labels erarbeitet haben werden, zumindest jene, die auch Minderung für CORSIA zertifizieren.

Mittel- und langfristig werden somit auch Standardanbieter in der Lage sein, klar zwischen „Kompensationszertifikaten“ und „Klimafinanzierungszertifikaten“ zu unterscheiden.

Langfristig ist es auch unerlässlich, international eine Harmonisierung in der Definition von verschiedenen Minderungs- und Neutralitätszielen anzustreben, die für größere Transparenz bei Klimaschutzanstrengungen des Privatsektors führt. Diese Richtlinien sollten auch einen Bezug zur Nutzung der Zertifikate herstellen.

Abbildung 3: Empfehlungen zur Vermeidung von Doppelzählung



Quelle: Autorinnen und Autoren

4. Ambitionssteigerung durch den freiwilligen Markt

Zertifikate des freiwilligen Marktes stammen aus Kreditierungsmechanismen. Diese Marktmechanismen errechnen Minderungsleistungen gegen einen Referenzwert (*Baseline*). Diese Minderungsleistung muss Mindeststandards an Umweltintegrität erfüllen, um glaubhaft als Nachweis zum Klimaschutz genutzt werden zu können. Die Aktivitäten müssen:

- **Konservative Methoden** anwenden, die die Aktivität klar umreißen und ein ausführliches Protokoll zur Überwachung und Berichterstattung zu den Emissionsquellen und zur durchgeführten Aktivität enthalten;
- **Zusätzliche Minderung** mobilisieren. Es sollten nur Zertifikate für solche Emissionsminderung ausgestellt werden, die ohne den Erlös aus dem Verkauf der Zertifikate nicht zustande gekommen wäre;
- **Permanente Minderung** erwirken oder zumindest **langfristige Wirkungen** haben. Sollte es zu Umkehrungen kommen (etwa durch Abholzung oder Waldbrände), sollten die Zertifikate ersetzt werden können;
- **Messbare Minderungswirkung** erzeugen. Quantifizierbarer und direkter Zusammenhang zwischen der Aktivität und der Minderungsleistung muss gegeben sein;

- **Verifiziert** werden, im Idealfall durch unabhängige Dritte.

Darüber hinaus sollten Kreditierungsmechanismen öffentlich zugängliche Informationen zu Methodiken und deren Prüfung, der Steuerung des Mechanismus, den registrierten Projekten und den erbrachten Zertifikaten bereitstellen.

Das Pariser Abkommen erkennt die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure an, deren Anstrengungen unerlässlich sind, um die langfristigen Ziele zu erreichen. **Der freiwillige Markt kann eine wichtige Rolle spielen, um Finanzierung für Klimaschutzprojekte zu mobilisieren.** Doch grundlegende Regeln, viele bekannte und einige neue, die sich durch das neue internationale Klimaschutzregime ergeben, müssen auf dem freiwilligen Markt beachtet werden. Klimaschutzaktivitäten, die über den freiwilligen Markt finanziert werden, sollten einen aktiven Beitrag leisten, die Ambitionslücke der derzeit kommunizierten NDCs zu schließen.

Ziel dieses Kapitels ist daher die Erarbeitung von Handlungsoptionen für Akteure des freiwilligen Marktes, damit diese einen glaubwürdigen und ambitionierten Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und Klimaschutz im Kontext der NDC-Erfüllung leisten können.

4.1 Ambitionssteigerung in NDCs

Das Pariser Abkommen verlangt von seinen Vertragsstaaten, die Ambitionen in ihren NDCs regelmäßig zu erhöhen. Außerdem sollen die Vertragsstaaten Langfriststrategien für kohlenstoffarme und resiliente Entwicklung erarbeiten und diese an die Klimarahmenkonvention kommunizieren. Internationale Zusammenarbeit, auch marktbasierter Kooperation, soll ein Instrument sein, um die staatlichen Ambitionen zu steigern. Das kann funktionieren, wenn die mobilisierte Finanzierung in erneute Minderungsleistungen reinvestiert wird (Füssler et al. 2019).

Je höher die Ambition der Staaten, desto weniger Minderung wird für internationale Transfers zur Verfügung stehen. Langfristig

könnte so der Aktionsraum des freiwilligen Marktes schrumpfen oder sich aber zunehmend auf die CO₂-Bindung und -Speicherung konzentrieren (Allianz 2020a).

Bisher wurden Zertifikate auf dem freiwilligen Markt insbesondere zur Kompensation von THG-Emissionen genutzt, daher lag der Fokus der Standardorganisationen vor allem auf der Quantifizierung und Verifizierung der Minderungsleistung. Doch nach Artikel 6 des Pariser Abkommens sollen internationale Marktaktivitäten nicht nur zur Ambitionssteigerung in der THG-Minderung, sondern auch zur Anpassung an den Klimawandel und zu nachhaltiger Entwicklung beitragen.

4.1.1 Sicherstellung der NDC-Erfüllung des Gaststaates

Im Mindestfall sollten auf dem freiwilligen Markt – auch zum Schutz seiner Reputation – keine Zertifikate verkauft werden, die das Risiko tragen, die Minderungsambitionen des Gaststaates zu untergraben. Dies geschieht insbesondere dann, wenn der Gaststaat Minderung aus kostengünstigen Aktivitäten zum Transfer freigibt, sog. „*low-hanging fruits*“. Das führt dazu, dass der Gaststaat kostenintensive Maßnahmen durchführen muss, um die eigenen Minderungsziele im NDC zu erreichen.

Auch die Doppelzählung von Zertifikaten kann Ambitionen im Gaststaat untergraben, denn wenn der Gaststaat international finanzierte Zertifikate auf das eigene NDC anrechnet, sinkt der

Minderungsdruck, eigene Maßnahmen (etwa Regulierungen oder Kohlenstoffbepreisung) umzusetzen (Fearneough et al. 2020).

In der Planung von Aktivitäten sind daher folgende Kriterien entscheidend:

1. Eine robuste und gründliche Überprüfung der Zusätzlichkeit der Aktivitäten;
2. Konservative Referenzfallwerte (*Baselines*)

Darüber hinaus könnten Projektentwickler und -finanziers Vorkehrungen treffen, um den Gaststaat in der NDC-Erfüllung zu unterstützen.

4.1.1.1 Prüfung der Zusätzlichkeit

Die Prüfung der Zusätzlichkeit soll im Kern ergeben, ob es einen kausalen Zusammenhang zwischen der Aktivität und der Minderung gibt, indem alle gegebenen Bedingungen betrachtet werden. Die Prüfung untersucht, inwiefern die Minderungsaktivität auch ohne die Finanzierung durch den Marktmechanismus hätten umgesetzt werden können. Zusätzlichkeit kann nie zu hundertprozentiger Sicherheit nachgewiesen werden, da es schwierig ist, nicht umgesetzte Szenarien zu bewerten. Dennoch ist es sowohl für den Gaststaat als auch für den Nutzer der Zertifikate unerlässlich, zumindest eine hohe Gewissheit zur Zusätzlichkeit der erbrachten Minderung zu erlangen (Michaelowa et al. 2019b).

Ein Nachweis der Zusätzlichkeit versichert dem Käufer, dass das Zertifikat tatsächlich einen Gegenwert in „echter“ erbrachter Minderung hat. Dem Gaststaat dient der Nachweis dazu, sich darüber abzusichern, dass (a) die begrenzt zur Verfügung stehende (private) Finanzierung dorthin fließt, wo sie gebraucht wird, als auch darüber, dass (b) – sollten *corresponding adjustments* angewandt werden – der Verkauf fiktionaler Minderungen das Erreichen des (eigenen) NDC erschwert.

Robuste und integrale Kriterien zur Bestimmung der Zusätzlichkeit sind entscheidend, um sicherstellen, dass der Gaststaat jene Emissionsminderung, die über günstige Eingriffe und Regulierungen sichergestellt werden kann, im Land verbleibt, während die Erlöse aus internationalen Marktmechanismen genutzt werden können, um die Einführung von teureren und neueren Technologien oder Ansätzen zu ermöglichen.

In den Artikel-6-Verhandlungen werden derzeit insbe-

sondere mit Blick auf die Regeln, Modalitäten und Prozesse des Artikel-6.4-Mechanismus neue Regeln für die Bestimmung der Zusätzlichkeit verhandelt. Die Vertragsstaaten haben sich weitgehend darauf geeinigt, dass eine Aktivität nur dann zusätzlich ist, wenn die Minderung nicht durch bestehende Gesetze oder Regulierungen vorgeschrieben wird. Auch sollten sie über Aktivitäten hinausgehen, zu denen sich der Gaststaat im NDC verpflichtet hat (SBSTA 2019d). Da NDCs jedoch oftmals nicht auf Grundlage eines robusten und konservativen Referenzfallszenarios formuliert wurden, kann eine Prüfung auf Kompatibilität mit dem NDC keine detaillierte Prüfung der Zusätzlichkeit ersetzen (Michaelowa et al. 2019b).

An dieser Stelle sei anzumerken, dass sowohl Gold Standard als auch Verra ihre Regeln zur Bestimmung der Zusätzlichkeit dahingehend verschärft haben, dass (bis auf wenige Ausnahmen), Projekte zu netzgebundener erneuerbarer Energie in Entwicklungsländern künftig nicht mehr als zusätzlich gelten (Verra 2019, Gold Standard 2019). Dies ist eine Reaktion auf die sinkenden Kosten in der Produktion erneuerbarer Energien. Wenn Technologien marktüblich werden, sollten sie nicht mehr durch Klimaschutzzertifikate finanziert werden.

Diese neuen Regeln der Klimarahmenkonvention werden auch Signalwirkung für Standardanbieter des freiwilligen Marktes haben. Doch gerade der Bezug zu den NDCs wird in der Praxis, insbesondere bei kleinteiligen Projekten, nicht immer leicht zu überprüfen sein und die Regeln werden mit zunehmender internationaler Erfahrung sicherlich noch angepasst werden müssen.

4.1.1.2 Berechnung der *Baseline*

Die Anzahl der Zertifikate, die eine Minderungsaktivität ergibt, wird durch den berechneten Referenzfallwert (*Baseline*) bestimmt. Robuste und integrale Berechnung der *Baselines* ist somit ein Kernkriterium für die Qualität der Zertifikate. Sind *Baselines* nicht konservativ, werden nicht-real erfolgte Minderungen zertifiziert, sind sie zu strikt, wird die Aktivität unter Umständen nicht umgesetzt, weil der Erlös aus den Zertifikaten zu niedrig ist. International gibt es jahrelange Erfahrung mit der Berechnung von *Baselines* und es wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt, die für unterschiedliche Sektoren oder Projekttypen angewandt werden können. In den laufenden Verhandlungen zum Artikel-6.4-Mecha-

nismus diskutieren Vertragsstaaten derzeit, ob der Referenzwert für hypothetische Emissionen, die in Abwesenheit des Projektes anfallen würden, bereits ein gewisses Niveau an Ambition seitens des Gaststaates voraussetzen sollte. Konservative *Baselines* sind, zusammen mit der Zusätzlichkeitsprüfung, weitere wichtige Kriterien für Gaststaaten um sicherzugehen, dass die „günstige“ Minderung (*low-hanging fruit*) nicht leichtfertig verkauft wird. Ein weiteres wichtiges Qualitätskriterium für Zertifikate ist, dass die *Baselines* regelmäßig neu berechnet werden, um Technologieentwicklungen, neue Politikinstrumente und wirtschaftliche Entwicklungen mit einzubeziehen (Lo Re et al. 2019).

4.1.1.3 Schutz der NDC-Erfüllung von Gaststaaten

Über die Anwendung bestehender *Best Practices* in Bestimmung der Zusätzlichkeit und Berechnung von *Baselines* hinaus gibt es auch einige internationalen Vorschläge dazu, wie internationale markt-basierte Kooperation so gestaltet werden kann, dass die NDC-Erfüllung des Gaststaates geschützt wird. Bei größeren Minderungsprojekten, die einen größeren Einfluss auf die Emissionsbilanz eines bestimmten Sektors im Gaststaat haben können, sollte es möglich sein, bei der Bestimmung der Zusätzlichkeit und der Berechnung der *Baseline* die NDC-Ziele stärker zu berücksichtigen bzw. mit einzuberechnen. Bei kleinteiligen Projekten oder programmatischen Aktivitäten könnte dies schwieriger umzusetzen sein. Hier könnten Projektentwickler/-besitzer Vereinbarungen mit dem Gaststaat

darüber treffen, ob gewisse Anteile der erzielten Minderungszertifikate „im Land“ bleiben sollten (d. h. die Zertifikate als Nachweis für Klimafinanzierung genutzt werden), während ein anderer Anteil zum Transfer freigegeben wird. Eine andere Möglichkeit wären Pufferreserven an Zertifikaten, die etwa von Standardanbietern verwaltet werden könnten und erst zum Verkauf freigegeben werden, wenn die NDC-Erfüllung des Gaststaates sichergestellt ist (siehe eine ausführliche Diskussion von Carbon Limits et al. 2020).

Vorkehrungen zum Schutz der Zertifikate sind wichtig für Gaststaaten und können ihre Bereitschaft erhöhen, *corresponding adjustments* zuzustimmen und Kompensationszertifikate zum Transfer freizugeben (Kreibich und Hermwille 2020).

4.1.1.4 Schutz vor negativen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung des Gaststaates

Aktivitäten auf dem freiwilligen Markt sollten keine negativen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung im Gaststaat haben, etwa die Vulnerabilität durch die Folgen des Klimawandels verstärken, Nahrungssicherheit gefährden oder Menschenrechte beschneiden. Hier sind Projektentwickler und Standardorganisa-

tionen gefragt. Diese müssen sicherstellen, dass vor der Registrierung der Aktivität lokale Stakeholder befragt werden, Aktivitäten auf standardisierte und robuste Weise auf mögliche negative Auswirkungen untersucht werden und die Möglichkeit für Betroffene besteht, jederzeit auf Missstände aufmerksam zu machen.

4.1.2 Aktiver Beitrag zur Ambitionssteigerung im Bereich der Treibhausgas-Minderung

Im Zusammenhang mit freiwilliger Kompensation ist immer ein konkreter Aktivitätsbezug gewünscht, in Form eines Projektes oder Programms. Wie bereits dargestellt sind an solche Aktivitäten hohe Anforderungen zu stellen. Gleichzeitig bieten sie besondere Vorteile, die genutzt werden sollten. So wurden in der Vergangenheit durch einzelne konkrete Projekte passende Methoden und Standards entwickelt, aus denen schließlich politische Instrumente ableitbar und anwendbar wurden.

So wäre ohne den CDM die institutionelle Entwicklung in vielen Staaten nicht so vorangeschritten, dass inzwischen die Einführung von Emissionshandelssystemen erfolgen konnte oder zu-

mindest als ernsthafte politische Option diskutiert wird. Ohne vorangegangene Projekte gäbe es in einigen ETS außerhalb Europas keine akkreditierten und fachlich geeigneten Prüfer¹⁴.

Der freiwillige Markt lebt von der Bereitschaft, mehr zum Klimaschutz beizutragen, als insbesondere rechtlich gefordert ist. Er ist damit auch dazu geeignet, finanzielle Mittel für den internationalen Klimaschutz – gepaart mit nachhaltiger Entwicklung – zu generieren.

Über den Schutz der NDCs hinaus können Aktivitäten auf dem freiwilligen Markt auch so konzipiert werden, dass sie einen aktiven Beitrag zur Ambitionssteigerung leisten..

4.1.2.1 Auf Sektorebene

Projektentwickler und Standardanbieter sollten insbesondere Aktivitäten fördern, die in Sektoren stattfinden, die der Gaststaat nur mit konditionierten Zielen in sein NDC aufgenommen hat¹⁵. So können Aktivitäten umgesetzt werden, für die der Gaststaat nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügt, um diese ohne Klimafinanzierung umzusetzen.

Es können auch Aktivitäten in Sektoren außerhalb der NDCs umgesetzt werden. Hier gibt es jedoch zunächst das Risiko negativer Anreize für den Gaststaat, Sektoren aus dem NDC auszuklammern, um aus diesen mehr Zertifikate transferieren zu können (das gleiche gilt auch, sollten konditionierte Ziele aus dem NDC-Accounting ausgenommen werden). Daher sollen auch hier *corresponding adjustments* verlangt werden (siehe

Kapitel 3.1.1). Dies hätte zur Folge, dass der Gaststaat die hier verkauften Minderungen in anderen Sektoren zusätzlich erbringen müsste, um die NDC-Erfüllung nicht zu gefährden. Sollten jedoch Investitionen in nicht-erfasste Sektoren an die Erfassung des Sektors im nächsten NDC des Gaststaates geknüpft werden, so könnte der freiwillige Markt auch direkte Anreize für die Ausweitung der NDCs liefern (Lo Re et al. 2019). Es ist also wichtig, auch die intertemporale Anreizwirkung wahrzunehmen und nicht nur die auf die jeweilige Periode bezogene Wirkung. Das gilt auch für den Anreiz innerhalb von Staaten, nicht nur ihr NDC zu erfüllen, sondern auch eigene politische Instrumente mit höherer Anforderung auszuweiten (z. B. den *scope* eines eigenen ETS).

4.1.2.2 Auf Ebene der Aktivitäten

Aktivitäten, die über den freiwilligen Markt finanziert werden, sollten (a) zusätzlich sein, d. h. während der Dauer der Kreditierungsperiode vom Verkauf der Zertifikate abhängen, aber (b) langfristig unabhängig vom Verkauf der Zertifikate ein nachhaltiges Geschäftsmodell etablieren. Überschaubare Kreditierungsperioden (z. B. 10 Jahre), aber langfristig laufende Aktivitäten sind zu bevorzugen. Durch zu kurze Kreditierungsperioden sollten keine Innovationen mit ggf. teureren Technologien vom Markt ausgeschlossen werden – hier wäre auch eine Differenzierung der Kreditierungsperioden nach Projekttyp denkbar. Der freiwillige Markt sollte insbesondere skalierbare Aktivitäten fördern oder Leuchtturmprojekte, die gezielt Kapazitäten in der Mobilisierung und Nutzung innovativer Technologien aufbauen.

Darüber hinaus können Nutzer von Zertifikaten aktiv eine Ambitionssteigerung fördern, indem sie nicht alle erworbenen Kompensationszertifikate nutzen, sondern einen Teil der Zertifikate zur Förderung einer „globalen Minderung an Emissionen“ (*overall mitigation in global emissions*, OMGE) stilllegen, ohne dies auf ein Minderungsziel anzurechnen. Diese Zertifikate werden dann weder auf das selbst gesteckte Ziel des privaten Nutzers noch auf das NDC des Gastlandes angerechnet (DEHSt 2019). Einen Beitrag zu OMGE zu leisten, also Zertifikate nicht nur als Offset, sondern auch zur Netto-Minderung zu nutzen, wird wahrscheinlich unter dem Artikel-6.4-Mechanismus verpflichtend – sollte dies der Fall sein, wird OMGE automatisch sichergestellt.

¹⁴ Siehe dazu auch https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_CDM_report_2018.pdf (S. 10ff.)

¹⁵ Viele NDCs von Gaststaaten enthalten neben Verpflichtungen der Gaststaaten auch konditionierte Ziele. D. h. der Gaststaat gibt an, zusätzliche Minderung zu mobilisieren unter der Bedingung internationaler Unterstützung, insbesondere Klimafinanzierung.

4.1.2.3 Auf Ebene der Methodiken

Baseline-Methodiken können nicht nur NDC-Erfüllung reflektieren, sondern bereits so konstruiert werden, dass der Referenzfallwert ein recht hohes Niveau oder ein steigendes Niveau an Ambition voraussetzt. So schlägt etwa Hermwille (2020) vor, dass die *Baseline* über die Zeit abnehmen sollte, sodass immer weniger Zertifikate generiert werden, je länger die Aktivität läuft. *Baselines* sollen so eine Situation steigender Ambitionen simulieren. Dieser Ansatz wird derzeit kaum umgesetzt, wurde aber bereits verein-

zelt bei JI-Projekten praktiziert. Es ist zu erwarten, dass bestehende *Baseline*-Methodiken in den kommenden Jahren überarbeitet werden, um den Ansprüchen der steigenden Ambition im Klimaschutz gerecht zu werden. OMGE kann also auch über die konkret anwendbaren Kriterien für Projekte sichergestellt werden, wie z. B. die Nutzung von Benchmarks (in D) oder pauschalen Abzügen (in F, 10 % der verifizierten Minderung) bei JI-Projekten in der EU gezeigt hat.

4.1.3 Ambitionssteigerung im Bereich Anpassung und nachhaltige Entwicklung

Aktivitäten des freiwilligen Marktes sollten einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im Gaststaat beitragen, unabhängig davon, ob die Zertifikate zur Kompensation oder Klimafinanzierung genutzt werden.

Projektentwickler sollten sowohl potenziell negative als auch positive Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung vor Projektimplementierung identifizieren und die Wirkungen mithilfe robuster, von Standards anerkannter Methoden überprüfen. Positive Entwicklungswirkungen sollten überwacht und durch Dritte verifiziert werden. Wie eine aktuelle Studie der Allianz (2020) feststellt gibt es auf dem deutschen freiwilligen Markt ein gestiegenes Interesse und wachsende Nachfrage nach Aktivitäten, die positive

Entwicklungswirkungen nachweisen können. Dennoch beklagen Projektentwickler und Zertifikatanbieter mangelnde Methoden für die Quantifizierung und Erfassung dieser Wirkungen.

In den Vereinten Nationen sind verpflichtende Regelungen zur Messung und Verifizierung von Nachhaltigkeitswirkungen umstritten, da viele Staaten nachhaltige Entwicklung selbst definieren möchten. Dennoch werden Gaststaaten nach Artikel 6.2 Bericht erstatten müssen, inwiefern marktbasierende Aktivitäten zu nachhaltiger Entwicklung beitragen (UNFCCC 2019a-c). Gaststaaten werden auch ein Interesse daran haben, insbesondere jene Aktivitäten für Kompensationszwecke zu autorisieren, die einen Beitrag zu nationalen Nachhaltigkeitsstrategien leisten können.

4.2 Beitrag zur Finanzierung der NDCs

Ein wesentlicher Aspekt des freiwilligen Marktes ist es, die Förderung zusätzlicher Ambition und eine Verschärfung der Emissionsminderungsziele zu bewirken. Dazu sind umfassende Finanzierungsstrategien auf nationaler und internationaler Ebene notwendig. In einem Kontext knapper staatlicher Ressourcen sollte auch freiwillige Zahlungsbereitschaft genutzt werden. Zertifikate des freiwilligen Marktes könnten theoretisch auch als Nachweis erbrachter Klimafinanzierung genutzt werden; wobei dies nicht der aktuellen Praxis entspricht: Der Begriff Klimafinanzierung wird seitens deutscher Ministerien und Behörden zur Kennzeichnung staatlicher Klimafinanzierungsmaßnahmen genutzt. Diese Definition könnte – entsprechender politischer Willen vorausgesetzt – jedoch auf privatwirtschaftliche Klimafinanzierungsbeiträge ausgeweitet werden. In dem Fall könnte die durch den Ankauf von Minderungszertifikaten des freiwilligen Marktes erbrachte privatwirtschaftliche, projektbezogene Klimafinanzierung zur Erfüllung der konditionierten NDC-Ziele des Gaststaats beitragen.

Die meisten ersten NDCs formulieren Ziele bis 2030, einige bis 2025. Im Jahr 2025 müssen neue Ziele an die Klimarahmenkonvention übermittelt werden. Das Abkommen von Paris legt zudem fest, dass die Ziele im Laufe der Zeit verschärft werden müssen. Die Länder müssen alle fünf Jahre neue und ambitioniertere Ziele definieren. Bei der Betrachtung der Zielperioden des Pariser Abkommens ist zudem wichtig, dass in der Phase 2020 bis 2025 den Industrieländern ein auf höherem Niveau verstetigter Finanzierungsbeitrag abverlangt wird. Jedoch wird auch der Beitrag der Entwicklungsländer selbst schrittweise bedeutender, zunächst vor allem für Schwellenländer.

Bei der Betrachtung der Rolle des freiwilligen Marktes sollte also auch ein Beitrag über die erste Zielperiode hinaus betrachtet werden. Zudem wird diskutiert, inwiefern der freiwillige Markt den Ambitionsmechanismus des Pariser Abkommens unterstützen kann und zur Fortentwicklung der NDCs in Entwicklungsländern beitragen kann.

Hierzu ist es sinnvoll sich zu vergegenwärtigen, dass Un-

ternehmen die größten Nachfrager auf dem freiwilligen Markt darstellen. Unternehmen können mit ihren Aktivitäten auf dem freiwilligen Markt unterschiedliche Schwerpunkte und Zielsetzungen verfolgen: Der Fokus der Aktivitäten kann sowohl außerhalb der eigenen Wertschöpfungskette liegen (klassisches „offsetting“) als auch innerhalb der eigenen Wertschöpfungskette (sog. „insetting“). Unternehmen können unterschiedliche Beweggründe haben, Klimafinanzierung zu erbringen und über die Stilllegung von Zertifikaten nachzuweisen. Ergebnisorientierte Klimafinanzierung, also ein Nachweis eingesparter Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂e), eignet sich gut für die Außerdarstellung und Kommunikation des geleisteten Engagements, auch gegenüber wichtigen Stakeholdern. Unternehmen können aber auch ein Interesse daran haben, zur Markteinführung/-diffusion klimafreundlicher Technologien beizutragen. Solange solche Aktivitäten den o. g. Zusätzlichkeitskriterien entsprechen, können sie auf verschiedene Art zur Implementierung eines NDC beitragen.

Wie bereits dargelegt können mit solchen Aktivitäten verbundene Finanztransfers dazu beitragen, Konditionierungen in NDCs zu erfüllen.

Eine Minderung in der laufenden NDC-Periode hat den Effekt, dass es Gaststaaten damit erleichtert wird, sich künftig ehrgeizigere Ziele zu setzen und dazu passende zielgenaue Instrumente zu nutzen. Ein ähnlicher Effekt stellt sich ein, wenn eine Minderungsmaßnahme durch den THG-Markt schneller eingeführt werden kann als vom Gaststaat im NDC geplant (dies gilt sowohl innerhalb als auch zwischen NDC-Perioden).

Freiwillige Aktivitäten können auch wirtschaftlich leistungsfähige Akteure in Entwicklungs- und Schwellenländern ansprechen, Kompensationen zu leisten, ggf. werden sie sogar

über lieferkettenbezogene Aktivitäten international tätiger Unternehmen¹⁶ zusätzlich dazu angereizt.

Der Beitrag zur NDC-Erreichung und -Fortentwicklung gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob die Aktivitäten von internationalen Mechanismen bzw. Standards zertifiziert werden (die hier im Vordergrund stehen) oder im Rahmen jeweils nationaler (*domestic*) Standards. Auch in Entwicklungs- und Schwellenländern werden immer mehr Standards entwickelt, zum Teil in Verknüpfung mit Emissionshandelssystemen oder als Nachweis zur Verringerung der CO₂-Steuerpflichten. Oftmals sind diese nationalen Standards Teil des jeweils eigenen Instrumentariums zur NDC-Zielerreichung. Diese Standards eignen sich zur Nutzung im Rahmen internationaler Klimafinanzierung.

Die Erfahrungen mit den Kyoto-Mechanismen zeigen zudem, dass unter dem instrumentellen Dach von CDM und JI auch Finanzierung für umfangreiche Programme, über Einzelprojekte hinaus, mobilisiert werden konnte. Gaststaaten könnten die Zertifizierung solcher Programme anstreben, um private Klimafinanzierung zu erhalten.

Umgekehrt wurden „Green Investment Schemes“ (GIS)¹⁷ im Rahmen des Art. 17 des Kyoto-Protokolls auch für die Finanzierung von Einzelprojekten genutzt.

Gaststaaten können sowohl kooperative Ansätze, in Anlehnung an frühere GIS-Aktivitäten, als auch den Artikel-6.4-Mechanismus, wie früher den CDM, nutzen, um Finanzierung für konditionierte NDC-Ziele zu mobilisieren.

In allen Fällen müssen im Rahmen der Ausgestaltung von internationalen Kompensationsprojekten geeignete und valide Regeln herrschen, damit solch ein Mechanismus auf den oben beschriebenen verschiedenen Ebenen auch zum Tragen kommt und das Ziel einer Ambitionssteigerung erfüllen kann.

¹⁶ Z. B. über eigenen Einkauf „klimaneutraler“ Vorprodukte oder gar spezifische Vorgaben.

¹⁷ Hierbei handelte es sich um eine freiwillige Maßnahme von Annex-I-Staaten des Kyoto-Protokolls unter Nutzung dort enthaltener Bestimmungen zur Übertragung von Budgetanteilen bzw. „Assigned Amount Units“ (AAUs). Mit einem Überschuss von AAU konnte ein Staat diese Zertifikate an andere Staaten verkaufen. Die Mittel aus dem AAU-Verkauf wurden bei GIS für Finanzierung von THG-Emissionsreduktionsprojekten eingesetzt. Das Gastland gab eine Garantie, dass die Gelder, die aus dem Handel mit AAU erworben wurden, für THG-Emissionsreduktionsprojekte eingesetzt werden. Ob und wie ein GIS umgesetzt wurde, oblag so letztlich zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Obwohl dies eine den Staaten vorbehaltene Option war, wurden auch Unternehmen in GIS einbezogen: Entweder als „Implementierer“ und Investor in eine konkrete Aktivität im Gastland oder sogar (Japan) als Geldgeber für den Käuferstaat.

5. Erkenntnisse aus den Interviews

Im Rahmen des Projektes wurden Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen aus dem freiwilligen Markt geführt, namentlich mit Gold Standard und Verra als Standardanbietern sowie mit einem Energieversorgungsunternehmen und mit einem Finanzdienstleister als Vertreter des Privatsektors, sowohl als Projektentwickler, Händler und Nutzer von Zertifikaten.

Der Standardanbieter Verra hat die anhaltende Unsicherheit durch die ausstehenden COP-Entscheidungen zu *corresponding adjustments* beklagt – durch die COVID-19-Pandemie verzögern sie sich sogar noch weiter. Dadurch würde die bestehende Marktunsicherheit verlängert, die sich kurz- und langfristig sehr negativ auf die Nachfrage nach freiwilliger Kompensation auswirken und damit den Markt schädigen könnte. Verra erwartete keine signifikante Nachfrage nach reinen „Klimafinanzierungsbeiträgen“, sondern weiterhin einen starken Fokus des freiwilligen Marktes auf Kompensation. Verra äußerte den Wunsch nach einer unkomplizierten Ausgestaltung des Regelwerks, um den Markt zu stärken.

Der Standardanbieter Gold Standard nimmt bereits seit Beginn der Diskussionen eine entscheidende Rolle ein und setzt sich ebenfalls für die Lösung ein, zwischen Zertifikaten mit und ohne *corresponding adjustments* zu unterscheiden. Während Zertifikate mit *corresponding adjustments* für die Kompensation genutzt werden können, sollen Zertifikate ohne *corresponding adjustments* nur für (privatwirtschaftliche) Klimafinanzierungsbeiträge in Frage kommen. Weitere Informationen zu den Richtlinien für die Unterscheidung zwischen Zertifikaten mit und ohne *corresponding adjustment* erwartet der Gold Standard durch die bevorstehende Veröffentlichung eines *Voluntary Market Transition Framework*, mit Unterstützung des deutschen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), liefern zu können. Für Klimafinanzierungszertifikate erwartet der Gold Standard durchaus, dass sich eine Nachfrage ergeben kann. Um sowohl die Lösung der Klimafinanzierung als auch die der Generierung von Zertifikaten mit *corresponding adjustment* für die Kompensation zu stärken, schreibt der Gold Standard dem zivilgesellschaftlichen Konsens und dessen Befürwortung eine entscheidende Rolle zu. Diese kann auch von Vorreiterstaaten wie den skandinavischen Ländern und Ländern aus der DACH-Region sowie den Unternehmensführern in ihren Regionen unterstützt werden.

Der befragte Energieversorger bemängelt ebenfalls die herrschende Marktunsicherheit durch ausstehende Entscheidungen zum internationalen Regelwerk. Aus operativer Sicht sei die mit Kompensation verbundene Reputation von besonderer Bedeutung, insbesondere bei der Projektauswahl und -umsetzung. Um Reputationsrisiken zu minimieren, investiert der Energieversorger bereits heute nur in Projekte, die das Gastland explizit genehmigt (wobei *corresponding adjustments* kein expliziter Bestandteil dieser Genehmigung sind). Der Energieversorger vertritt die Auffassung, dass Kompensationsansprüche nur durch Kompensationszertifikate, nicht aber durch Klimafinanzierungsbeiträge realisiert werden sollten. Klimafinanzierungsbeträge könnten jedoch zu allgemeinen Marketing-Zwecken genutzt werden.

Auch Unternehmen in der Finanzbranche sehen den freiwilligen Markt als bedeutenden und wachsenden Markt. Berührungspunkte zwischen dem befragten Finanzinstitut und dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt bestehen schon lange über das EU-ETS und auch die projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls (CERs und ERUs). Das Finanzinstitut ist Kompensationsnachfrager und Kompensationsanbieter gleichermaßen und sieht den Bereich auch mit Blick auf CORSIA mittelfristig als Wachstumsmarkt. Die Verhandlungen zum Paris Abkommen werden vor allem makroökonomisch mit Blick auf den Artikel-6.4-Mechanismus verfolgt. Die Problematik der Doppelzählungen sollte durch ein staatliches Rahmenwerk gelöst werden. Hier könnte auch die Allianz für Entwicklung und Klima Beiträge zur Diskussion liefern. Es hat hohe Priorität, dass erworbene Zertifikate nicht im NDC des Gastlandes angerechnet werden. Bilaterale Lösungen werden auch als Möglichkeit erachtet. Eine Klimafinanzierung wird aufgrund der unzureichenden Messbarkeit als nachrangige Alternative zur direkten THG-Kompensationen erachtet. Die Allianz für Entwicklung und Klima sollte aber bei einer Diskussion um eine *Second-best*-Lösung mitwirken. Dabei könnten *Best-practice*-Beispiele und Vorgaben helfen. Die Skalierbarkeit dieser Lösungen ist wichtig. Einzellösungen sind nicht erwünscht. Lösungsorientierte Diskussionen werden als sehr wichtig erachtet und die Allianz für Entwicklung und Klima kann und sollte im Diskurs eine wichtige Rolle einnehmen, damit der freiwillige Markt gestärkt werden kann.

¹⁶ Z. B. über eigenen Einkauf „klimaneutraler“ Vorprodukte oder gar spezifische Vorgaben.

¹⁷ Hierbei handelte es sich um eine freiwillige Maßnahme von Annex-I-Staaten des Kyoto-Protokolls unter Nutzung dort enthaltener Bestimmungen zur Übertragung von Budgetanteilen bzw. „Assigned Amount Units“ (AAUs). Mit einem Überschuss von AAU konnte ein Staat diese Zertifikate an andere Staaten verkaufen. Die Mittel aus dem AAU-Verkauf wurden bei GIS für Finanzierung von THG-Emissionsreduktionsprojekten eingesetzt. Das Gastland gab eine Garantie, dass die Gelder, die aus dem Handel mit AAU erworben wurden, für THG-Emissionsreduktionsprojekte eingesetzt werden. Ob und wie ein GIS umgesetzt wurde, oblag so letztlich zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Obwohl dies eine den Staaten vorbehaltene Option war, wurden auch Unternehmen in GIS einbezogen: Entweder als „Implementierer“ und Investor in eine konkrete Aktivität im Gastland oder sogar (Japan) als Geldgeber für den Käuferstaat.

6. Handlungsempfehlungen für die Allianz für Entwicklung und Klima und Ausblick

Freiwillige Märkte können einen wichtigen Beitrag zur Erreichung von NDCs und mittelfristig auch zur Ambitionssteigerung künftiger NDCs leisten. Sie stellen zudem eine sehr gute Möglichkeit für den Privatsektor dar, sich unmittelbar an internationalen Klimaschutzmaßnahmen zu beteiligen und diese zu fördern.

Noch ist unklar, inwiefern der freiwillige Markt von den Regelungen zu Artikel 6 betroffen sein wird. Dies hängt davon ab, wie die Begriffe „Doppelzählung“, „kooperative Ansätze“ und insbesondere „andere Zwecke“ (von ITMOs) interpretiert werden und welche Ausgestaltungsoptionen in den finalen Beschlüssen gewählt werden. Die Analyse der Verhandlungstexte und des bisherigen Gangs der Verhandlungen weisen darauf hin, dass Aktivitäten des freiwilligen Marktes wahrscheinlich *corresponding adjustments* unterliegen werden, wenn die Zertifikate für die Kompensation von THG-Emissionen genutzt werden.

Auch wenn *corresponding adjustments* nicht verpflichtend für den freiwilligen Kompensationsmarkt eingeführt werden, ist ihre Anwendung auch für den freiwilligen Markt zu empfehlen. Dies wäre im Hinblick auf eine langfristig positive Reputation – und damit auch zur Sicherung der Nachfrage – entscheidend. Denn ohne *corresponding adjustment* könnte es zu einer Doppelzählung auf unterschiedlichen Ebenen kommen, auch auf dem freiwilligen Markt: Das kompensierende Unternehmen würde die Zertifikate zur Erreichung der eigenen Klimaneutralität nutzen, gleichzeitig könnte sich die Emissionsbilanz des Gaststaats verringern (siehe Abbildung 4). Zudem könnte sich für das Gastland die Notwendigkeit verringern, selbst emissionsmindernde Maßnahmen umzusetzen.

Wie bereits eingangs erläutert ergibt sich durch das Scheitern der Klimaverhandlungen im Dezember 2019 die derzeit herrschende regulatorische Unsicherheit auf den globalen Kohlenstoffmärkten, was durch die Verschiebung der COP26 auf das Jahr 2021 auf Grund der COVID-19-Pandemie verschärft wird. Dies wirkt sich negativ auf die (Weiter-)Entwicklung des freiwilligen Kompensationsmarktes aus.

De facto ist eine technische Durchführung von *corresponding adjustments* aktuell nicht möglich; es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass nachträglich entsprechende Anforderungen an Projekte und Zertifikatkäufer gestellt werden. Bislang konnte die Anwendung des CORSIA-Ansatzes (Nutzung von Zertifikaten der Jahrgänge 2016–2020) als Übergangslösung dienen; sie greift jedoch ab 2021 nicht mehr für die Entwicklung neuer Kompensationsprojekte.

Damit bleiben für die nahe Zukunft die folgenden Möglichkeiten zum Schutz der Reputation des freiwilligen Marktes:

1. **Große Marktakteure, seien es Kompensationsnachfrager oder -anbieter oder Standardorganisationen, können für Aktivitäten Autorisierungen der Gaststaaten einholen.** Gaststaaten können sich in diesen verpflichten, zu einem späteren Zeitpunkt, falls durch

die Artikel-6-Regeln gefordert, ein *corresponding adjustments* durchzuführen, um Doppelzählung mit dem eigenen NDC zu vermeiden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Ansatz auch für kleine Marktakteure gangbar ist.

2. **Gast- und Investorstaaten können zwischenstaatliche Vereinbarungen eingehen, die beteiligte Akteure zur Vermeidung der Doppelzählung von Zertifikaten des freiwilligen Marktes durch *corresponding adjustments* verpflichten.** Auf Grundlage dieser Verträge können Akteure des Privatsektors dann aufbauen. Kreibich und Hermwille (2020) betonen die Bedeutung von solchen Initiativen, um die notwendigen politischen Rahmenbedingungen für die Vermeidung von Doppelzählungen zu schaffen. „Freunde“ des freiwilligen Marktes könnten Signalwirkung für andere Gaststaaten haben und die Bereitschaft zu *corresponding adjustments* insgesamt erhöhen.
3. **Akteure des freiwilligen Marktes konzentrieren sich auf die Erbringung ergebnisorientierter Klimafinanzierung und erkennen an, dass die Minderung auch zur NDC-Erfüllung der Gaststaaten beiträgt.** Bei Nutzung der Zertifikate zur ergebnisorientierten (privatwirtschaftlichen) Klimafinanzierung ist kein *corresponding adjustment* notwendig. Die erbrachte Finanzierung soll die Emissionsminderung im Gaststaat unterstützen (sowie Entwicklungsbeiträge leisten), wird aber nicht auf eigene Emissionsminderungsziele der durchführenden Unternehmen bzw. Akteure angerechnet. Somit entfällt die Doppelzählungsproblematik. Essenziell ist allerdings eine transparente Kommunikation, d. h. eine klare Differenzierung zur Kompensation. Möglich wäre eine Betonung der Beiträge des investierenden Unternehmens zu Klimaschutz und wirtschaftlicher Entwicklung des Gastlandes im Rahmen der unternehmerischen Klimaverantwortung (siehe etwa Kachi et al. 2020). Die erbrachte Minderung durch Erwerb der Zertifikate sollte getrennt von der Emissionsbilanz des Produkts, des Portfolios oder des Unternehmens berichtet werden (siehe hierzu auch Fearneough et al. 2020).

Die Allianz für Entwicklung und Klima kann wertvolle Beiträge leisten, indem sie die drei genannten Möglichkeiten zur Sicherung eines robusten und glaubwürdigen Marktes unterstützt. Die Allianz kann darüber hinaus ihre Unterstützerinnen und Unterstützer für die Implikationen des Pariser Abkommens für ihre Aktivitäten auf dem freiwilligen Markt sensibilisieren.

Dazu gehört das grundsätzliche Verständnis über das Verhältnis von freiwilliger Kompensation von Treibhausgasemissionen zur NDC-Erfüllung der Gastländer. Kompensation durch

Minderungszertifikate zur eigenen Klimaneutralität kann nicht zugleich zur NDC-Erfüllung des Gaststaats beitragen. Dennoch sollte der freiwillige Markt die NDC-Erfüllung der Gaststaaten berücksichtigen und eine Ambitionssteigerung unterstützen. Zentral hierfür ist eine robuste Zusätzlichkeitsprüfung und konservative Referenzfallwerte, die für den internationalen Markt nur Emissionsminderung über die NDC-Erfüllung hinaus generieren.

Die Allianz kann auch die Bedeutung von ergebnisorientierter privater Klimafinanzierung, insbesondere im Kontext der NDC-Erfüllung, hervorheben. Kreibich und Hermwille (2020) verdeutlichen hierzu, dass Klimafinanzierungsbeiträge als neues Produkt auf dem freiwilligen Markt noch etabliert werden müssten, da der Markt bisher vor allem auf Kompensation ausgerichtet ist.

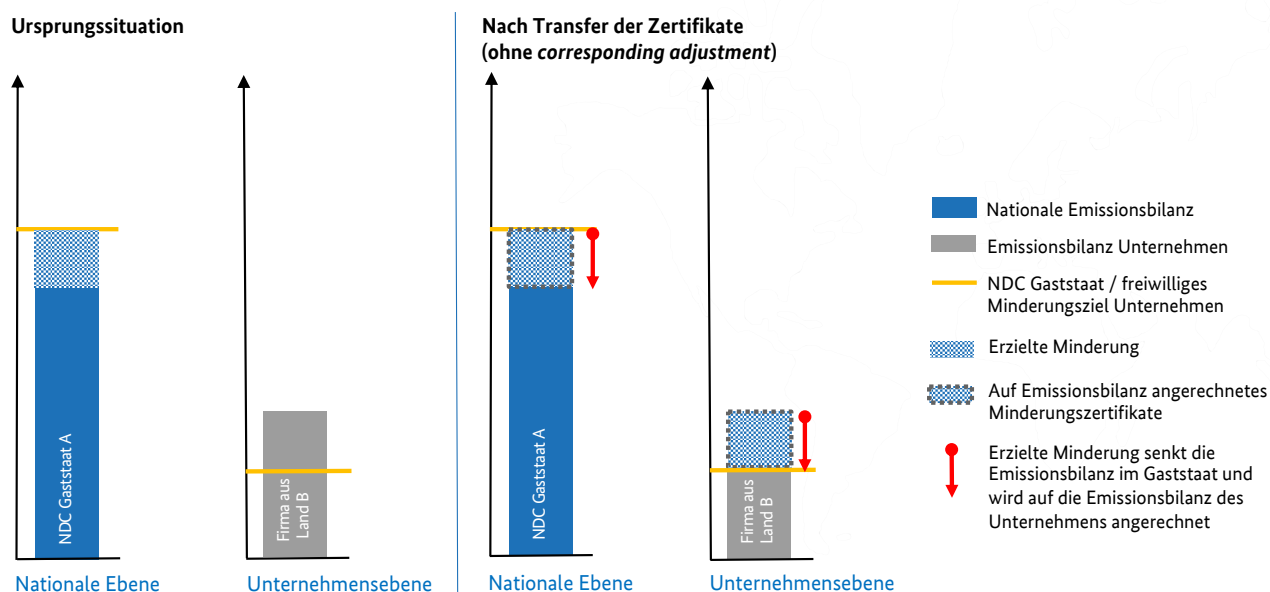
Auf der Ebene der Klimarahmenkonvention sollte sich die Allianz für eine schnelle, pragmatische Beschlussfindung zu Arti-

kel 6 starkmachen. Priorität für die Allianz sollte hierbei die Vermeidung von Doppelzählung mit Kompensationszertifikaten des freiwilligen Marktes durch *corresponding adjustments* seitens der Gaststaaten sein. Darüber hinaus sollte die Allianz für robuste Regeln zur Überprüfung der Umweltintegrität und Zusätzlichkeit künftiger marktbasierter Kooperation einstehen.

Die Allianz kann sich hier aktiv in die internationalen Diskussionen einbringen, z. B. durch Kommunikation mit den relevanten politischen Akteuren in Deutschland und der EU sowie durch *Side events* und Online-Seminare.

Die Allianz sollte die internationalen Verhandlungen zu Artikel 6 des Pariser Abkommens sowie die Entwicklungen seitens der Standardorganisationen und Gaststaaten weiterhin eng verfolgen und ihre Handlungsempfehlungen und Richtlinien auf der Grundlage neuer Gegebenheiten überarbeiten.

Abbildung 4: Das Risiko der Doppelzählung zwischen NDCs und dem freiwilligen Markt



Quelle: : Eigene Darstellung in Anlehnung an Perspectives Climate Group (2020)

7. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Allianz für Entwicklung und Klima (2020): Aktueller Stand des freiwilligen Treibhausgas-Kompensationsmarktes in Deutschland, Bonn, Eschborn
- Bundesamt für Umwelt BAFU (2017): Freiwilliger CO₂-Markt: Bestätigung des Bundes betreffend Doppelzählungen, http://oak-schwyz.ch/wp-content/uploads/BAFU_Best%C3%A4tigung_Keine_DZ.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- Bundesamt für Umwelt BAFU (2020): Agreements under Article 6 of the Paris Agreement, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate--international-affairs/agreements-pa-art6.html> (aufgerufen am 20. November 2020)
- Carbon Limits AS, iNFRAS, Öko-Institut e.V, SEI (2020): Practical strategies to avoid overselling, Carbon Limits, Oslo
- Carbon Pulse (2020): World's carbon markets grow 34% in value to \$215 billion in 2019 -report, <https://carbon-pulse.com/90631/> (aufgerufen am 29. April 2020)
- DEHSt (2019): Achieving Overall Mitigation of Global Emissions under the Paris Article 6.4 Mechanism, German Emissions Trading Authority (DEHSt), Berlin
- Donofrio, Stephen; Maguire, Patrick; Merry, William; Zwick, Steve (2019): Financing Emissions Reductions for the Future - State of the Voluntary Carbon Markets 2019, https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2019/12/SOVCM2019_web.pdf (aufgerufen am 31. März 2020)
- Fearnough, Harra; Kachi, Aki; Mooldik, Silke; Warnecke, Carsten; Schneider, Lambert (2020): Future role for voluntary carbon markets in the Paris era, Executive Summary, German Emissions Trading Authority (DEHSt), Berlin
- Geres (2016): Use of Project Mechanisms in Europe -insights from Joint Implementation (JI) https://future-camp.de/de/publikationen/EPM_JI_Reference_Mechanism_2016-05.pdf
- Gold Standard (2020): Operationalising and scaling post-2020 Voluntary Carbon Market, https://www.goldstandard.org/sites/default/files/documents/2020_gs_vcm_policy_consultation.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- Gold Standard (2019): Gold Standard for the global goals- Renewable Energy Activity Requirements Version 1.2, https://global-goals.goldstandard.org/standards/202_V1.2_AR_Renewable-Energy-Activity-Requirements.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- Greiner, Sandra; Krämer, Nicole; Michaelowa, Axel; Espelage, Aglaja (2019a): Article 6 *Corresponding Adjustments* - Key accounting challenges for Article 6 transfers of mitigation outcomes, Climate Focus, B.V., Perspectives Climate Group GmbH, Amsterdam, Freiburg
- Greiner, Sandra; Chagas, Thiago; Krämer, Nicole; Michaelowa, Axel; Brescia, Dario; Hoch, Stephan (2019b): Moving towards next generation carbon markets observations from Article 6 pilots, Climate Finance Innovators, Amsterdam, Freiburg
- Hermwille, Lucas (2020): Reconciling Pretensions and Realiy the Situation-Ambition Approach for Dynamic Baselines under Article 6.4, The Wuppertal Institute, Wuppertal
- ICROA (2020): ICROA's position o scaling private sector voluntary action post-2020, https://www.icroa.org/resources/Documents/ICROA_Voluntary_Action_Post_2020_Position_Paper_March_2020.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- ICAO (2020): ICAO Council adopts CORSIA emissions units, news release 13 March 2020, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ICAO-Council-adopts-CORSIA-emissions-units.aspx> (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- ISO (2019): ISO at COP25: International standards are key to carbon transitions, <https://www.iso.org/news/ref2462.html> (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- Kachi, Aki; Mooldijk, Silke; Warnecke, Carsten (2020): Climate neutrality claims - How to distinguish between climate leadership and greenwashing, New Climate Institute
- Kreibich, Nicolas; Hermwille, Lukas (2020): Caught in between, credibility and feasibility of the voluntary carbon market post-2020, Wuppertal Institute, Wuppertal
- Lo Re, Luca; Ellis, Jane; Vaidyula, Manasvini; Prag, Andrew (2019): Designing the Article 6.4 mechanism: Assessing selected baseline approaches and their implications, OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers, No. 2019/05, OECD Publishing, Paris
- Michaelowa, Axel; Espelage, Aglaja; Müller, Benito (2019a): Negotiating co-operation under Article 6 of the Paris Agreement, European Capacity Building Initiative, Oxford, https://www.perspectives.cc/fileadmin/Publications/Michealowa_et_al_2019_-_Negotiating_cooperation_under_Article_6_of_the_PA.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- Michaelowa, Axel; Hermwille, Lukas; Obergassel, Wolfgang; Butzengeiger, Sonja (2019b): Additionality revisited: guarding the integrity of market mechanisms under the Paris Agreement, in: Climate Policy, 19:10, 1211-1224
- Michaelowa, Axel; Shislov, Igor; Espelage, Aglaja (2018): Theory and International Experience on Voluntary Carbon Markets - Advantages and disadvantages of different types of incentives for voluntary carbon markets and insights on including such markets in national reporting, GIZ, Bonn, Eschborn
- Ministerio Ambiente y Energía - Costa Rica (2019): 32 Leading Countries Set Benchmark For Carbon Markets With San Jose Principles. Press release, December 14, 2019, <https://cambioclimatico.go.cr/press-release-leading-countries-set->

- [benchmark-for-carbon-markets-with-san-jose-principles/](#) (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
- Schwieger, Jonathan; Brodmann, Urs; Michaelowa, Axel (2019): Pricing of verified emission reduction units under Art. 6: gaining a better understanding of possible scenarios, https://www.perspectives.cc/fileadmin/Publications/SEA_Pricing_Study.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
 - Sharma, Anju; Michaelowa, Axel; Espelage, Aglaja; Allan, Jennifer; Müller, Benito (2020): COP 25 Key outcomes, European Capacity Building Initiative, Oxford, https://www.perspectives.cc/fileadmin/Publications/ECBI_COP25_Key_Outcomes.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
 - TAB (2020): Recommendations on CORSIA eligible emissions units, excerpt from the TAB Report of January 2020, https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/TAB/Excerpt_TAB_Report_Jan_2020_final.pdf (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
 - UNEP (2019): Emissions Gap Report 2019, UNEP, Nairobi, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (aufgerufen am 20. November 2020)
 - UNFCCC (2015): Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> (aufgerufen am 16. März 2020)
 - UNFCCC (2019a): Draft text on matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement. Version 1 of 13 December 11:15 hrs.
 - UNFCCC (2019b): Draft text on matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement. Version 2 of 14 December 09:15 hrs.
 - UNFCCC (2019c): Draft text on matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement. Version 3 of 15 December 00:50 hrs.
 - Verra (2020): Proposal for scaling voluntary carbon markets and avoiding double counting post-2020, <https://verra.org/wp-content/uploads/2020/08/Proposal-for-Scaling-Voluntary-Carbon-Markets-and-Avoiding-Double-Counting.pdf> (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
 - Verra (2019): Revision to Scope of VCS Program, <https://verra.org/wp-content/uploads/2019/04/VCS-v4-Revision-to-Scope-of-VCS-Program.pdf> (aufgerufen am 19. Oktober 2020)
 - Wolters, Stephan; Nett, Katharina; Tänzler, Dennis; Wilkening, Kristian; Götz, Markus; Krebs, Jan-Marten; Vogel, Dana (2015): Aktualisierte Analyse des deutschen Marktes zur freiwilligen Kompensation von Treibhausgasemissionen, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

8. Anhang

8.1 Auszüge aus den Verhandlungstexten zu Artikel 6 des Pariser Abkommens

Tabelle 3: Textpassagen zur Definition von ITMOs

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
<p>1. Internationally transferred mitigation outcomes (hereinafter referred to as ITMOs) are:</p> <p>a. Real, verified, and additional; (...)</p> <p>d. From a cooperative approach referred to in Article 2 6, paragraph 2 of the Paris Agreement, (hereinafter referred to as a cooperative approach) that involves the international transfer of mitigation outcomes authorized for use towards an NDC pursuant to Article 6, paragraph 3 of the Paris Agreement;</p> <p>e. Generated in respect of or representing mitigation from 2021 onwards;</p> <p>f. Mitigation outcomes authorized by a Party for use for international mitigation purposes other than achievement of its NDC or for other purposes determined by the host Party (hereinafter referred to as other international mitigation purposes);</p>	<p>1. Internationally transferred mitigation outcomes (ITMOs) are:</p> <p>a. Real, verified, and additional; (...)</p> <p>d. From a cooperative approach referred to in Article 2 6, paragraph 2 of the Paris Agreement (hereinafter referred to as a cooperative approach) that involves the international transfer of mitigation outcomes authorized for use towards an NDC pursuant to Article 6, paragraph 3 of the Paris Agreement;</p> <p>e. Generated in respect of or representing mitigation from 2021 onwards;</p> <p>f. Mitigation outcomes authorized by a participating Party for use for international mitigation purposes other than achievement of its NDC or for other purposes [determined by the host Party] (hereinafter referred to as other international mitigation purposes);</p> <p>g. 6.4ERs under the mechanism established by Article 6, paragraph 4 when they are internationally transferred.</p>	<p>1. Internationally transferred mitigation outcomes (ITMOs) from a cooperative approach are:</p> <p>a. Real, verified, and additional; (...)</p> <p>d. From a cooperative approach referred to in Article 2 6, paragraph 2 of the Paris Agreement, (hereinafter referred to as a cooperative approach) that involves the international transfer of mitigation outcomes authorized for use towards an NDC pursuant to Article 6, paragraph 3 of the Paris Agreement;</p> <p>e. Generated in respect of or representing mitigation from 2021 onwards;</p> <p>f. Mitigation outcomes authorized by a participating Party for use for international mitigation purposes other than achievement of its NDC or for other purposes, including as determined by the first transferring participating Party (hereinafter referred to as other international mitigation purposes);</p> <p>g. 6.4ERs under the mechanism established by Article 6, paragraph 4 when they are internationally transferred.</p>

Quelle: UNFCCC 2019, a-c.

Tabelle 4: Passagen zur Anrechnung von Zertifikaten des freiwilligen Marktes

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
<p>1. Internationally transferred mitigation outcomes (hereinafter referred to as f. Mitigation outcomes authorized by a Party for use for international mitigation purposes other than achievement of its NDC or for other purposes determined by the host Party (hereinafter referred to as other international mitigation purposes);</p>	<p>f. Mitigation outcomes authorized by a participating Party for use for international mitigation purposes other than achievement of its NDC or for other purposes [determined by the host Party] (hereinafter referred to as other international mitigation purposes);</p>	<p>1. Internationally transferred mitigation outcomes (ITMOs) from a cooperative approach are: f. Mitigation outcomes authorized by a participating Party for use for international mitigation purposes other than achievement of its NDC or for other purposes, including as determined by the first transferring participating Party (hereinafter referred to as other international mitigation purposes);</p>
<p>2. A “first transfer” is the first international transfer of a mitigation outcome authorized by a participating Party for use towards an NDC or authorized by a participating Party [for use] [and used] for other international mitigation purposes.</p>	<p>2. A “first transfer” is the first international transfer of a mitigation outcome authorized by a participating Party for use towards an NDC or authorized by a participating Party and used for other international mitigation purposes.</p>	<p>2. A “first transfer” is the first international transfer of a mitigation outcome authorized by a participating Party for use towards an NDC or authorized by a participating Party for use for other international mitigation purposes.</p>
<p>16. Where a participating Party authorizes mitigation outcomes for other international mitigation purposes, it shall apply a <i>corresponding adjustment</i>, consistent with this guidance, whether or not the mitigation outcomes have been internationally transferred.</p>	<p>16. Where a participating Party authorizes mitigation outcomes for other international mitigation purposes, it shall apply a <i>corresponding adjustment</i>, consistent with this guidance, for first transfer, whether or not the mitigation outcomes have been internationally transferred.</p>	<p>16. Where a participating Party authorizes mitigation outcomes for other international mitigation purposes, it shall apply a <i>corresponding adjustment</i>, consistent with this guidance, for first transfer, whether or not the mitigation outcomes have been internationally transferred.</p>

Quelle: UNFCCC 2019, a-c.

Tabelle 5: **Regelung für *corresponding adjustments* in unerfassten Sektoren**

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
14. A participating Party that first transfers IT-MOs from emission reductions and removals from sectors and greenhouse gases covered by its NDC shall apply <i>corresponding adjustments</i> consistent with this guidance.	14. A participating Party that first transfers IT-MOs from emission reductions and removals from sectors and GHGs covered by its NDC shall apply <i>corresponding adjustments</i> consistent with this guidance.	14. A participating Party that first transfers IT-MOs from emission reductions and removals from sectors and GHGs covered by its NDC shall apply <i>corresponding adjustments</i> consistent with this guidance.
15. A participating Party that first transfers IT-MOs from emission reductions and removals from sectors and greenhouse gases that are not covered by its NDC shall apply <i>corresponding adjustments</i> consistent with this guidance.	15. A participating Party that first transfers IT-MOs from emission reductions and removals from sectors and GHGs that are not covered by its NDC shall apply <i>corresponding adjustments</i> consistent with this guidance.	15. A participating Party that first transfers IT-MOs from emission reductions and removals from sectors and GHGs that are not covered by its NDC shall apply <i>corresponding adjustments</i> consistent with this guidance.

Quelle: UNFCCC 2019, a-c.

Tabelle 6: Berichterstattungspflichten von Gaststaaten

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
<p>18. Each participating Party shall submit an Article 6, paragraph 2 initial report (initial report) no later than the time of providing or receiving authorisation or initial first transfer of ITMOs from a cooperative approach and where practical, in conjunction with the next due biennial transparency report pursuant to decision 18/CMA.1 for the period of NDC implementation. The initial report shall contain comprehensive information to: Demonstrate that the participating Party fulfils the participation responsibilities referred to in chapter II (Participation) above; Provide, where the participating Party has not yet submitted a biennial transparency report, the information referred to in paragraph 64 of the annex to decision 18/CMA.1; Communicate the ITMO metrics and the method for <i>corresponding adjustments</i> for multi year/ single year NDCs that will be applied consistently throughout the period of NDC implementation; Quantify the Party's mitigation information in its NDC in tCO₂ eq, including the sectors, sources greenhouse gases and time periods covered by the NDC, the reference level of emissions and removals for the relevant year or period, and the target level for its NDC; or where this is not possible, provide the methodology for the quantification of the NDC in tCO₂ eq; Quantify the participating Party's NDC, or that portion of its NDC, in a non-greenhouse gas metric determined by each participating Party; Provide, for each cooperative approach, a description of the approach, the expected mitigation and the participating Parties involved.</p>	<p>18. Each participating Party shall submit an Article 6, paragraph 2 initial report (initial report) no later than the time of providing or receiving authorisation or initial first transfer of ITMOs from a cooperative approach and where practical, in conjunction with the next due biennial transparency report pursuant to decision 18/CMA.1 for the period of NDC implementation. The initial report shall contain comprehensive information to: Demonstrate that the participating Party fulfils the participation responsibilities referred to in chapter II (Participation) above; Provide, where the participating Party has not yet submitted a biennial transparency report, the information referred to in paragraph 64 of the annex to decision 18/CMA.1; Communicate the ITMO metrics and the method for <i>corresponding adjustments</i> for multi year/ single year NDCs that will be applied consistently throughout the period of NDC implementation; Quantify the Party's mitigation information in its NDC in tCO₂ eq, including the sectors, sources, GHGs and time periods covered by the NDC, the reference level of emissions and removals for the relevant year or period, and the target level for its NDC; or where this is not possible, provide the methodology for the quantification of the NDC in tCO₂ eq; Quantify the participating Party's NDC, or that portion of its NDC, in a non-GHG metric determined by each participating Party; Provide, for each cooperative approach, a description of the approach, the expected mitigation and the participating Parties involved;</p>	<p>18. Each participating Party shall submit an Article 6, paragraph 2 initial report (initial report) no later than the time of providing or receiving authorisation or initial first transfer of ITMOs from a cooperative approach and where practical, in conjunction with the next due biennial transparency report pursuant to decision 18/CMA.1 for the period of NDC implementation. The initial report shall contain comprehensive information to: Demonstrate that the participating Party fulfils the participation responsibilities referred to in chapter II (Participation) above; Provide, where the participating Party has not yet submitted a biennial transparency report, the information referred to in paragraph 64 of the annex to decision 18/CMA.1; Communicate the ITMO metrics and the method for <i>corresponding adjustments</i> for multi year/ single year NDCs that will be applied consistently throughout the period of NDC implementation; Quantify the Party's mitigation information in its NDC in tCO₂ eq, including the sectors, sources, GHGs and time periods covered by the NDC, the reference level of emissions and removals for the relevant year or period, and the target level for its NDC; or where this is not possible, provide the methodology for the quantification of the NDC in tCO₂ eq; Quantify the participating Party's NDC, or that portion of its NDC, in a non-GHG metric determined by each participating Party; Provide, for each cooperative approach, a description of the approach, the expected mitigation and the participating Parties involved;</p>
<p>19. Each participating Party shall submit the information in paragraph 18 (f) above, for each further cooperative approach for inclusion in the centralized accounting and reporting platform in chapter VI.C below (Centralized accounting and reporting platform).</p>	<p>19. Each participating Party shall submit the information in paragraph 18 (f) above, for each further cooperative approach for inclusion in the centralized accounting and reporting platform in chapter VI.C below (Centralized accounting and reporting platform).</p>	<p>19. Each participating Party shall submit the information in paragraph 18 (f) above, for each further cooperative approach for inclusion in the centralized accounting and reporting platform in chapter VI.C below (Centralized accounting and reporting platform).</p>

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
<p>21. Each participating Party shall include in its biennial transparency reports the following information in relation to its participation in cooperative approaches:</p> <p>How it is fulfilling the participation responsibilities referred to in chapter II above (Participation);</p> <p>Updates to the information provided in its initial report, referred to in paragraphs 18 and 19 above, and any previous biennial transparency reports;</p> <p>Information on its authorization(s) of the first transfer and use of ITMOs towards NDCs including any changes to earlier authorizations, pursuant to Article 6, paragraph 3 of the Paris Agreement;</p> <p>How <i>corresponding adjustments</i> undertaken in the latest reporting period, pursuant to chapter III (<i>Corresponding adjustments</i>) are representative of progress towards implementation and achievement of its NDC;</p> <p>How it has ensured that ITMOs acquired and used towards achievement of its NDC and those authorized mitigation outcome(s) used for other international mitigation purposes, will not be further transferred, cancelled or otherwise used.</p>	<p>21. Each participating Party shall include in its biennial transparency reports the following information in relation to its participation in cooperative approaches:</p> <p>How it is fulfilling the participation responsibilities referred to in chapter II above (Participation);</p> <p>Updates to the information provided in its initial report, referred to in paragraphs 18 and 19 above, and any previous biennial transparency reports;</p> <p>Information on its authorization(s) of the first transfer and use of ITMOs towards NDCs and other international mitigation purposes including any changes to earlier authorizations, pursuant to Article 6, paragraph 3 of the Paris Agreement;</p> <p>How <i>corresponding adjustments</i> undertaken in the latest reporting period, pursuant to chapter III (<i>Corresponding adjustments</i>) are representative of progress towards implementation and achievement of its NDC and ensure that participation in cooperative approaches does not lead to a net increase in emissions within and between NDC implementation periods;</p> <p>How it has ensured that ITMOs acquired and used towards achievement of its NDC and those authorized mitigation outcome(s) used for other international mitigation purposes, will not be further transferred, cancelled or otherwise used.</p>	<p>21. Each participating Party shall include in its biennial transparency reports the following information in relation to its participation in cooperative approaches:</p> <p>How it is fulfilling the participation responsibilities referred to in chapter II above (Participation);</p> <p>Updates to the information provided in its initial report, referred to in paragraphs 18 and 19 above, and any previous biennial transparency reports;</p> <p>Information on its authorization(s) of the first transfer and use of ITMOs towards NDCs and other international mitigation purposes including any changes to earlier authorizations, pursuant to Article 6, paragraph 3 of the Paris Agreement;</p> <p>How <i>corresponding adjustments</i> undertaken in the latest reporting period, pursuant to chapter III (<i>Corresponding adjustments</i>) are representative of progress towards implementation and achievement of its NDC and ensure that participation in cooperative approaches does not lead to a net increase in emissions within and between NDC implementation periods;</p> <p>How it has ensured that ITMOs acquired and used towards achievement of its NDC and those authorized mitigation outcome(s) used for other international mitigation purposes, will not be further transferred, cancelled or otherwise used.</p>

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
<p>22. Each participating Party shall also include, in its biennial transparency reports submitted in accordance with decision 18/CMA.1, the following information on how each cooperative approach in which it participates:</p> <p>Contributes to the mitigation of greenhouse gas emissions and the implementation of its NDC;</p> <p>Ensures environmental integrity, including that there is no net increase in global emissions, through robust, transparent governance and the quality of mitigation outcomes, including through stringent reference levels, baselines set in a conservative way and below '<i>business-as-usual</i>' emission projections (including by taking into account all existing policies and addressing potential leakage) and minimizing the risk of non-permanence of mitigation and when reversals of emissions removals occur, ensuring that these are addressed in full;</p> <p>Where a mitigation outcome is measured and transferred in tCO₂ eq, provides for the measurement of mitigation outcomes in accordance with the methodologies and metrics assessed by the IPCC and adopted by the CMA;</p> <p>Where a mitigation outcome is measured and transferred in a non-greenhouse gas metric determined by the participating Parties, the information required by relevant future decisions of the CMA;</p> <p>Provides for, as applicable, the measurement of mitigation co-benefits resulting from adaptation actions and/or economic diversification plans;</p> <p>Applies the limits pursuant to chapter III.E above set out in further guidance from the CMA (Limits to the transfer and use of ITMOs);</p> <p>Is consistent with the sustainable development objectives of the host Party, noting national prerogatives;</p>	<p>22. Each participating Party shall also include, in its biennial transparency reports submitted in accordance with decision 18/CMA.1, the following information on how each cooperative approach in which it participates:</p> <p>Contributes to the mitigation of greenhouse gas emissions and the implementation of its NDC;</p> <p>Ensures environmental integrity, including that there is no net increase in global emissions, through robust, transparent governance and the quality of mitigation outcomes, including through stringent reference levels, baselines set in a conservative way and below '<i>business-as-usual</i>' emission projections (including by taking into account all existing policies and addressing potential leakage) and minimizing the risk of non-permanence of mitigation and when reversals of emissions removals occur, ensuring that these are addressed in full;</p> <p>Where a mitigation outcome is measured and transferred in tCO₂ eq, provides for the measurement of mitigation outcomes in accordance with the methodologies and metrics assessed by the IPCC and adopted by the CMA;</p> <p>Where a mitigation outcome is measured and transferred in a non-greenhouse gas metric determined by the participating Parties, the information required by relevant future decisions of the CMA;</p> <p>Provides for, as applicable, the measurement of mitigation co-benefits resulting from adaptation actions and/or economic diversification plans;</p> <p>Applies any limits set out in further guidance from the CMA pursuant to chapter III.E above (Limits to the transfer and use of ITMOs);</p> <p>Is consistent with the sustainable development objectives of the host Party, noting national prerogatives;</p> <p>Results in a contribution to adaption financing pursuant to chapter VII (Ambition in mitigation and adaptation actions), if applicable;</p> <p>Contributes to overall mitigation in global emissions pursuant to chapter VII (Ambition in mitigation and adaptation actions), if applicable.</p>	<p>22. Each participating Party shall also include, in its biennial transparency reports submitted in accordance with decision 18/CMA.1, the following information on how each cooperative approach in which it participates:</p> <p>Contributes to the mitigation of greenhouse gas emissions and the implementation of its NDC;</p> <p>Ensures environmental integrity, including that there is no net increase in global emissions, through robust, transparent governance and the quality of mitigation outcomes, including through stringent reference levels, baselines set in a conservative way and below '<i>business-as-usual</i>' emission projections (including by taking into account all existing policies and addressing potential leakage) and minimizing the risk of non-permanence of mitigation and when reversals of emissions removals occur, ensuring that these are addressed in full;</p> <p>Where a mitigation outcome is measured and transferred in tCO₂ eq, provides for the measurement of mitigation outcomes in accordance with the methodologies and metrics assessed by the IPCC and adopted by the CMA;</p> <p>Where a mitigation outcome is measured and transferred in a non-greenhouse gas metric determined by the participating Parties, the information required by relevant future decisions of the CMA;</p> <p>Provides for, as applicable, the measurement of mitigation co-benefits resulting from adaptation actions and/or economic diversification plans;</p> <p>Applies any limits set out in further guidance from the CMA pursuant to chapter III.E above (Limits to the transfer and use of ITMOs);</p> <p>Is consistent with the sustainable development objectives of the host Party, noting national prerogatives;</p> <p>Results in a contribution to adaption financing pursuant to chapter VII (Ambition in mitigation and adaptation actions), if applicable;</p> <p>Contributes to overall mitigation in global emissions pursuant to chapter VII (Ambition in mitigation and adaptation actions), if applicable.</p>

Entwurf der Richtlinien, Version 13.12.	Entwurf der Richtlinien, Version 14.12	Entwurf der Richtlinien, Version 15.12
<p>23. Each participating Party shall include the following annual information report, consistent with chapter III.B above (Application of <i>corresponding adjustments</i>), in each biennial transparency report submitted pursuant to decision 18/CMA.1, and in the Article 6 database pursuant to chapter V1.B (Article 6 database) and shall include any updates to information submitted for previous years in the NDC implementation period:</p> <p>Annual and cumulative emissions and removals [from the sectors and greenhouse gases] covered by its NDC;</p> <p>Annual and cumulative quantity of ITMOs first transferred;</p> <p>Annual and cumulative quantity of mitigation outcomes authorized for use, for other international mitigation purposes;</p> <p>Annual and cumulative quantity of ITMOs used towards its NDC;</p> <p>For the information in (b) to (d) above, the cooperative approach, sector, transferring Party, using Party and vintage of the ITMO);</p> <p>For tCO₂ eq metrics, an annual emissions balance, as applicable, consistent with Chapter III. B (Application of <i>corresponding adjustment</i>);</p> <p>For non-greenhouse gas metrics determined by participating Parties, annual indicative adjustments, consistent with chapter III above (<i>Corresponding adjustments</i>) and further guidance to be adopted by the CMA;</p> <p>Each participating Party shall, in each biennial transparency report that contains information on the end year of the NDC implementation period, include in its assessment of whether it has achieved the target(s) for its NDC pursuant to decision 18/CMA.1, paragraph 70, the application of the necessary <i>corresponding adjustments</i> consistent with chapter III above (<i>Corresponding adjustments</i>).</p>	<p>23. Each participating Party shall include the following annual information report, consistent with chapter III.B above (Application of <i>corresponding adjustments</i>), in each biennial transparency report submitted pursuant to decision 18/CMA.1, and in the Article 6 database pursuant to chapter V1.B (Article 6 database) and shall include any updates to information submitted for previous years in the NDC implementation period:</p> <p>Annual and cumulative emissions and removals from the sectors and greenhouse gases covered by its NDC;</p> <p>Annual and cumulative quantity of ITMOs first transferred;</p> <p>Annual and cumulative quantity of mitigation outcomes authorized for use, for other international mitigation purposes;</p> <p>Annual and cumulative quantity of ITMOs used towards its NDC;</p> <p>For the information in (b) to (d) above, the cooperative approach, sector, transferring Party, using Party and vintage of the ITMO);</p> <p>For tCO₂ eq metrics, an annual emissions balance, as applicable, consistent with Chapter III. B (Application of <i>corresponding adjustment</i>);</p> <p>For non-greenhouse gas metrics determined by participating Parties, annual adjustments, consistent with chapter III above (<i>Corresponding adjustments</i>) and further guidance to be adopted by the CMA;</p> <p>Each participating Party shall, in each biennial transparency report that contains information on the end year of the NDC implementation period, include in its assessment of whether it has achieved the target(s) for its NDC pursuant to decision 18/CMA.1, paragraph 70, the application of the necessary <i>corresponding adjustments</i> consistent with chapter III above (<i>Corresponding adjustments</i>).</p>	<p>23. Each participating Party shall include the following annual information report, consistent with chapter III.B above (Application of <i>corresponding adjustments</i>), in each biennial transparency report submitted pursuant to decision 18/CMA.1, and in the Article 6 database pursuant to chapter V1.B (Article 6 database) and shall include any updates to information submitted for previous years in the NDC implementation period:</p> <p>Annual and cumulative emissions and removals from the sectors and greenhouse gases covered by its NDC;</p> <p>Annual and cumulative quantity of ITMOs first transferred;</p> <p>Annual and cumulative quantity of mitigation outcomes authorized for use, for other international mitigation purposes;</p> <p>Annual and cumulative quantity of ITMOs used towards its NDC;</p> <p>For the information in (b) to (d) above, the cooperative approach, sector, transferring Party, using Party and vintage of the ITMO);</p> <p>For tCO₂ eq metrics, an annual emissions balance, as applicable, consistent with Chapter III. B (Application of <i>corresponding adjustment</i>);</p> <p>For non-greenhouse gas metrics determined by participating Parties, annual adjustments, consistent with chapter III above (<i>Corresponding adjustments</i>) and further guidance to be adopted by the CMA;</p> <p>Each participating Party shall, in each biennial transparency report that contains information on the end year of the NDC implementation period, include in its assessment of whether it has achieved the target(s) for its NDC pursuant to decision 18/CMA.1, paragraph 70, the application of the necessary <i>corresponding adjustments</i> consistent with chapter III above (<i>Corresponding adjustments</i>).</p>

Quelle: UNFCCC 2019, a-c.

8.2 Bewertung der Verhandlungsoptionen unter Artikel 6

Tabelle 7: **Bewertender Überblick des Verhandlungsstandes**

Themenfeld	Optionen	Konsensfähigkeit	Klarheit	Umweltintegrität	Umsetzbarkeit
Definition „andere Zwecke“	Alles, was nicht explizit der NDC-Erfüllung dient, also auch Aktivitäten von nichtstaatlichen Akteuren.	Hoch, denn die Formulierung dieser Option lässt Spielraum für Gaststaaten.	Ja	Hoch, setzt CORSIA und den freiwilligen Markt auf eine Stufe. Stellt sicher, dass nichtstaatliche Aktivitäten im internationalen Zusammenhang gesondert anerkannt werden.	Ja, denn es etabliert einen klaren Aktionsraum für den freiwilligen Markt.
	Abhängig von Entscheidung der Gaststaaten.	Niedrig, wurde in späteren Textversionen revidiert.	Nein	Potenziell niedrig	Schwierig, die Entscheidung des Gaststaates, was ein anderer Zweck ist, müsste abgewartet werden, bevor Aktivitäten umgesetzt werden können. Entscheidungen könnten unter unterschiedlichen Regierungen variieren.
Definition von ITMOs und kooperativen Ansätzen	ITMOs umfassen auch Zertifikate des freiwilligen Marktes.	Mittel	Ja	Hoch	Ja, aber es erfordert Umstellung des freiwilligen Marktes.
	ITMOs umfassen nur Zertifikate des freiwilligen Marktes, wenn diese aus einem kooperativen Ansatz entstammen.	Niedrig, würde von Befürworten von <i>corresponding adjustments</i> für den freiwilligen Markt abgelehnt werden.	Nein, Definition kooperativer Ansatz ist unklar.	Niedrig, klammert einen Großteil des freiwilligen Kompensationsmarktes aus.	Ja, denn im Rahmen eines kooperativen Ansatzes zwischen Staaten müssen die Voraussetzungen für <i>corresponding adjustments</i> sowieso erfüllt werden.
	Freiwillige Marktaktivitäten sind ein „kooperativer Ansatz“.	Mittel-niedrig, einige Staaten beharren darauf, dass kooperative Ansätze nur zwischen Staaten existieren können (etwa Saudi-Arabien).	Ja	Hoch, dann müssen auch Standards des freiwilligen Marktes Artikel-6-Qualitätskriterien entsprechen.	Ja, aber erhöht Transaktionskosten für Gaststaaten (insbesondere durch Berichtspflichten).

Themenfeld	Optionen	Konsensfähigkeit	Klarheit	Umweltintegrität	Umsetzbarkeit
Auslöser für <i>corresponding adjustments</i>	Es gelten die gleichen Regeln für CORSIA und „andere Zwecke“.	Hoch, Text wurde nicht mehr verändert.	Ja	Hoch, siehe Kommentar oben	Ja, erfordert aber Umstellung der Regelungen auf dem freiwilligen Markt.
	Die Nutzung von Zertifikaten für „andere Zwecke“ zieht ein <i>corresponding adjustment</i> nach sich.	Hoch, Text wurde nicht mehr verändert.	Ja	Hoch, siehe Kommentar oben	Ja, erfordert aber Umstellung der Regelungen auf dem freiwilligen Markt.
	<i>Corresponding adjustment</i> bei Nutzung (Stilllegung).	Mittel, wird von USA und AILAC favorisiert.	Ja	Potenziell niedrig, wenn Nutzung erst nach Ende der NDC-Periode erfolgt.	Schwierig, Gaststaat muss über die „Nutzung“ informiert werden, spricht bei Stilllegung. Verlangt Verknüpfung der Register von freiwilligen Standards mit nationalen Registern oder dem UNFCCC-Register.
	<i>Corresponding adjustment</i> bei Autorisierung.	Mittel	Ja	Hoch, da das CA früh erfolgt und die gleichen Regeln angewandt werden wie für andere Transfers.	Ja, da die gleiche Regel wie für andere Transfers.
	<i>Corresponding adjustment</i> auch für Minderung in nicht-erfassten Sektoren.	Mittel-hoch	Ja	Hoch, da es negative Anreize, die NDC nicht auszuweiten, unterbindet.	Ja, aber macht Marktaktivitäten in nicht-erfassten Sektoren unattraktiv.

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

In Kooperation mit



Durchgeführt von



Impressum

Herausgeber

Allianz für Entwicklung und Klima
c/o Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn, Deutschland

Web: www.allianz-entwicklung-klima.de
E-Mail: info@allianz-entwicklung-klima.de

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

In Kooperation mit dem

Forschungsinstitut für anwendungsorientierte
Wissensverarbeitung/n

Autorinnen und Autoren

Aglaja Espelage, Sonja Butzengeiger (Perspectives Climate Group)
Roland Geres, Sengül Weidacher, Joe Beeg (FutureCamp)

Design Titelbild

Flora & Fauna Kommunikationsagentur GmbH

Projektmanagement und Redaktion

Tobias Dorr, Sebastian Koch, Julia Kirschner, Leda Ankel (GIZ)

Fotonachweis

Thomas Okfen/GIZ, myclimate, iStock.com/Violeta Stoimenova,
ForestFinest Consulting, South Pole

Layout

AKRYL digital agency GmbH

März 2021