

Brüssel, den 27. Februar 2023
(OR. en)

6703/23

**Interinstitutionelles Dossier:
2022/0394(COD)**

**CLIMA 92
ENV 162
AGRI 82
FORETS 15
ENER 87
IND 66
COMPET 134
CODEC 241**

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	15557/22 + ADD 1-6
Betr.:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO ₂ -Entnahmen – Orientierungsaussprache

Im Hinblick auf die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 16. März 2023 erhalten die Delegationen in der Anlage einen Hintergrundvermerk sowie Fragen des Vorsitzes, die zur Strukturierung der Beratungen beitragen sollen.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird ersucht, den Hintergrundvermerk und die Fragen (siehe Anlage) zur Kenntnis zu nehmen und sie dem Rat im Hinblick auf die Orientierungsaussprache zu übermitteln.

**Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung
von CO₂-Entnahmen
– Orientierungsaussprache –**

Hintergrundvermerk des Vorsitzes mit Fragen für die Ministerinnen und Minister

Um den weltweiten Temperaturanstieg auf unter 1,5 °C zu begrenzen, müssen die Emissionen tiefgreifend, rasch und nachhaltig gesenkt werden¹. Die weltweiten Treibhausgasemissionen müssen in den kommenden Jahrzehnten drastisch zurückgehen. Parallel dazu müssen jährlich die steigenden CO₂-Mengen abgeschieden und aus der Atmosphäre entfernt werden, um unvermeidbare Emissionen auszugleichen und letztlich negative Emissionen zu erzielen. Um weltweite Treibhausgasneutralität zu erreichen, werden verschiedene Formen der Entnahme von Kohlendioxid eingesetzt werden müssen; diese werden in mehreren Szenarien, in denen die Erderwärmung auf 1,5 C begrenzt bleibt, vom Weltklimarat IPCC als entscheidende Elemente betrachtet.

Im europäischen Klimarecht ist ein Rahmen für die unumkehrbare und schrittweise Verringerung der Treibhausgase aus Quellen und des Abbaus solcher Gase durch Senken festgelegt, um bis spätestens 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen und danach negative Emissionen zu erzielen. Szenarien für die Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität deuten darauf hin, dass die Entnahme von Kohlendioxid in der Union durch naturbasierte und technologische Lösungen bis 2050 auf etwa 500 Mio. Tonnen jährlich erheblich gesteigert werden muss^{2 3}. Der CO₂-Entnahme dürfte daher in der Wirtschaft und Klimapolitik der Union künftig eine größere Rolle spielen. Mit ihrer derzeitigen Politik ist die EU jedoch offenbar nicht auf dem Weg, die entsprechenden Mengen zu erreichen⁴.

¹ Klimawandel 2022 – Klimaschutz – Beitrag der Arbeitsgruppe III zum sechsten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen

² Eingehende Analyse zur Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Ein sauberer Planet für alle – Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft“.

³ Folgenabschätzung zur Mitteilung der Kommission „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030. In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren“, Dok. 10865/20 ADD 2.

⁴ Beispielsweise zeigt die teilweise negative Entwicklung der gesamten CO₂-Senke in der EU in den letzten Jahren, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um das Nettoabbauziel von minus 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent bis 2030 und noch größere Mengen bis 2040 und 2050 zu erreichen.

Mit dem Vorschlag zur Änderung der bestehenden Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) wird, sobald der Rechtsakt noch in diesem Jahr förmlich angenommen wird, ein neues Ziel auf EU-Ebene für den Nettoabbau von Treibhausgasen festgelegt, das dann bei 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent liegen und bis 2030 erreicht werden soll, ebenso wie verbindliche nationale Ziele für die Mitgliedstaaten. Die geänderte Verordnung enthält zudem neue Vorschriften, mit denen die für die Weiterentwicklung einer klimaeffizient betriebenen Landwirtschaft erforderliche genaue Überwachung der CO₂-Abnahme und Berichterstattung darüber verbessert werden.

Erste Schritte zur weiteren Integration von CO₂-Entnahmen

Im Dezember 2021 hat die Europäische Kommission ihre Mitteilung über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe⁵ vorgelegt, in der betont wird, wie wichtig es ist, Anreize und Geschäftsmodelle für eine vermehrte Aufnahme von CO₂ durch natürliche Kohlenstoffsinken in Ökosystemen (klimaeffiziente Landwirtschaft, auch „Carbon Farming“) zu schaffen und einen Binnenmarkt für die Abscheidung, Nutzung und Speicherung sowie den Transport von Kohlendioxid zu entwickeln. In der Mitteilung werden zugleich ehrgeizige Ziele für die mittelfristige CO₂-Entnahme gesetzt⁶.

Am 30. November 2022 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines **Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen** vorgelegt, der darauf abzielt, die Einführung qualitativ hochwertiger Methoden der CO₂-Entnahme in der EU zu erleichtern. Der Vorschlag umfasst verschiedene Formen der CO₂-Entnahme durch klimaeffiziente Landwirtschaft („Carbon Farming“), die Kohlenstoffspeicherung in Produkten und die dauerhafte Speicherung. Ziel des Rahmens ist es letztlich, stärkere Anreize für CO₂-Entnahmetätigkeiten zu schaffen und deren Aufnahme zu beschleunigen, und zwar insbesondere, indem Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmequellen entstehen und das Vertrauen gestärkt wird. Außerdem sollen Synergien zwischen der CO₂-Entnahme und damit verbundenen positiven Nebeneffekten – Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, biologische Vielfalt – gefördert werden. Dazu sind vier „QU.A.L.ITY“-Kriterien⁷ sowie Vorschriften für die Überprüfung durch Dritte und das Funktionieren der Zertifizierungssysteme zur Umsetzung des Rahmens vorgesehen. Laut Vorschlag der Kommission sollen die „QU.A.L.ITY“-Kriterien durch spezifische, im Wege delegierter Rechtsakte entwickelte Zertifizierungsmethoden weiter konkretisiert werden. Die Grundlage dafür werden die vier Kriterien und einige wenige, in der Verordnung festgelegte Kernelemente bilden; sie sollen in Absprache mit einer Sachverständigengruppe, in der unter anderem die Mitgliedstaaten vertreten sind, weiter ausgearbeitet werden.

⁵ Dok. 15045/21 + ADD 1-4.

⁶ Bis 2028 sollten alle, die Land bewirtschaften, Zugang zu geprüften Emissions- und Entnahmedaten haben, um Verfahren der klimaeffizienten Landwirtschaft zu messen, und das gesamte im Rahmen industrieller Tätigkeiten abgeschiedene, transportierte, genutzte und gespeicherte CO₂ sollte gemeldet und verbucht werden; bis 2030 sollten Konzepte für klimaeffiziente Landwirtschaft dazu beitragen, das Ziel der Entnahme einer Nettomenge von 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im LULUCF-Sektor zu erreichen; bis 2030 sollten durch Industrietechnologien jährlich mindestens 5 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent entfernt werden.

⁷ Quantifizierung („Quantification“); Zusätzlichkeit („Additionality“); Langfristige Speicherung („Long-term storage“); Nachhaltigkeit („Sustainability“) („QU.A.L.ITY“)

Was die CO₂-Entnahme durch industrielle Tätigkeiten wie bioenergiebasierte CO₂-Abscheidung und -Speicherung (Bioenergy with Carbon Capture and Storage, BECCS) und direkte CO₂-Abscheidung aus der Luft und -Speicherung (Direct Air Carbon Capture and Storage, DACCS) anbelangt, so hat die Kommission vorgeschlagen, auf bestehende Überwachungs- und Berichterstattungsvorschriften für die geologische Speicherung von CO₂ aus EHS-Anlagen sowie Methoden aufzubauen, die für Projekte im Rahmen des Innovationsfonds gelten. In Bezug auf Tätigkeiten der klimaeffizienten Landwirtschaft verweist die Kommission auf Synergien unter anderem mit der LULUCF-Verordnung, der gemeinsamen Agrarpolitik sowie der kürzlich vorgeschlagenen Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. In Bezug auf kohlenstoffspeichernde Produkte weist die Kommission darauf hin, dass weitere Forschungsarbeiten erforderlich sind, um einschlägige Produktkategorien und -methoden zu ermitteln.

Stand der Beratungen im Rat

Die Kommission hat den Vorschlag auf der Tagung des Rates (Umwelt) vom 20. Dezember 2022 unter tschechischem Vorsitz erstmals vorgestellt. Die Beratungen in der Gruppe „Umwelt“ wurden im Februar unter schwedischem Vorsitz aufgenommen. In den drei Sitzungen der Gruppe, die bislang stattgefunden haben, haben die Delegationen den Vorschlag geprüft; dabei hatten sie die Gelegenheit, Rückfragen zu stellen sowie erste Standpunkte darzulegen.

Die Kommission hat unter anderem den freiwilligen Charakter des Rahmens hervorgehoben und betont, dass damit begonnen werden muss, in größerem Umfang CO₂ zu entnehmen, um die langfristigen Klimaziele der Union zu erreichen. Sie betrachtet den Vorschlag als Instrument für die Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung und damit als ersten Schritt zur Integration der CO₂-Entnahme in die EU-Klimapolitik sowie zur weiteren Regulierung ihrer Nutzung im Zusammenhang mit dem künftigen Klimaziel für 2040 und darüber hinaus.

Themen zur Beratung

Es wird allgemein anerkannt, dass, auch wenn die rasche Verringerung der Treibhausgasemissionen Vorrang haben muss, die CO₂-Entnahme eine immer größere Rolle beim Übergang zur Klimaneutralität spielen wird. Insgesamt haben die Mitgliedstaaten während der bisherigen Beratungen daher die Absicht begrüßt, weitere Anreize für Maßnahmen zur CO₂-Entnahme zu schaffen und eine weitere Harmonisierung auf EU-Ebene anzustreben. Einige Mitgliedstaaten haben auch betont, wie wichtig der Grundsatz ist, dass Emissionsreduktionen an erster Stelle stehen müssen.

Die Prüfung des Vorschlags steht noch am Anfang, und es werden weitere Beratungen über eine Reihe von Fragen erforderlich sein. Die Delegationen haben um weitere Präzisierungen zu mehreren zentralen Elementen des Vorschlags gebeten, etwa zu Definitionen von Schlüsselbegriffen, zur „Zusätzlichkeit“ und zum Verfahren für die Festlegung der Referenzszenarien sowie zur Festlegung der einzelnen Zertifizierungsmethoden.

Fragen gab es auch in Bezug auf die „QU.A.L.ITY“-Kriterien, zur Funktionsweise der Zertifizierungssysteme und zum Risiko einer doppelten Anrechnung. Darüber hinaus haben einige Delegationen – besorgt über das Risiko von „Grünfärberei“ – gefragt, ob in der vorgeschlagenen Verordnung nicht bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden sollte, wie die im Rahmen des neuen Unionsrahmens generierten Zertifikate letztlich verwendet werden. Darüber hinaus haben mehrere Delegationen gefragt, in welchem Verhältnis der vorgeschlagene Rahmen zu bestehenden nationalen Regelungen sowie internationalen Mechanismen und Verfahren stehen soll, die ähnlichen Zwecken dienen.

Auch zur Dauer der Lagerung wurden Fragen aufgeworfen, z. B. was die Gültigkeit von Zertifikaten, die Überwachung und die Haftung betrifft.

In Bezug auf die spezifische Kategorie der klimaeffizienten Landwirtschaft haben mehrere Delegationen betont, dass nationale Besonderheiten wie die unterschiedlichen klimatischen und geografischen Bedingungen in der Union berücksichtigt werden müssen, und dass gewährleistet werden muss, dass der Rahmen auch für kleinere Betreiber und Landbesitzer zugänglich bleibt. Ebenso wurde betont, der Verwaltungsaufwand müsse sich insbesondere für Einzelne in Grenzen halten.

Fragen an die Ministerinnen und Minister

Um Leitlinien für die weiteren Beratungen über die vorgeschlagene Verordnung vorzugeben, ersucht der Vorsitz die Ministerinnen und Minister, über die beiden folgenden Fragen nachzudenken:

Im Bestreben, das 1,5-Grad-Ziel des Übereinkommens von Paris und das Ziel der Klimaneutralität in der Union bis spätestens 2050 zu erreichen, dürften CO₂-Entnahmen in den kommenden Jahrzehnten zu einer immer wichtigeren Ergänzung der Emissionsreduktionen werden. Mit dem Vorschlag für einen Zertifizierungsrahmen für CO₂-Entnahmen bietet sich der Europäischen Union die Gelegenheit zu zeigen, wie CO₂-Entnahmen auf verantwortungsvolle Weise weiter in klimapolitische Rahmen integriert werden können.

- 1. Wie könnte ein Zertifizierungsrahmen auf EU-Ebene dazu beitragen, qualitativ hochwertige CO₂-Entnahmen in der Union als Ergänzung zu den Bemühungen um nachhaltige Emissionsreduktionen zu steigern?*
- 2. Worin liegen Ihrer Auffassung nach die wichtigsten Chancen und Herausforderungen, die sich aus dem Vorschlag der Kommission ergeben? Gibt es spezifische Elemente, die näher geklärt werden müssen, um die Verhandlungen voranzubringen?*
