

Der CDM muss reformiert werden

(30.11.2007)

Der Clean Development Mechanism (CDM) gemäß Artikel 12 des Kyoto-Protokolls zur UN-Klimarahmenkonvention hat das Ziel, einerseits die so genannten Non-Annex-I-Staaten (im wesentlichen Entwicklungs- und Schwellenländern) dabei zu unterstützen, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen und andererseits den Annex-I-Staaten (im wesentlichen Industrieländern) zu ermöglichen, ihre quantitativen Emissionsbegrenzungs- bzw. -reduktionsverpflichtungen kostengünstiger einzuhalten als durch Maßnahmen ausschließlich bei sich selbst.

Voraussetzung für die ökologische Integrität und damit die klimapolitische Akzeptanz des CDM ist aber, dass CDM-Projekte das Kriterium der Zusätzlichkeit (Additionality) erfüllen, d.h. dass Projekte nur als CDM-Projekte akzeptiert werden, wenn sie ohne diese Anerkennung nicht realisiert würden. Der wesentliche Vorteil einer Anerkennung als CDM-Projekt besteht darin, entsprechend der vom Projekt verursachten Emissionsvermeidung werthaltige Emissionsgutschriften (CERs genannt) generieren zu dürfen und durch deren Verkauf zusätzliche Erlöse für das Projekt zu erzielen.

Die zur Ausgestaltung von der Vertragsstaatenkonferenz zum Kyoto-Protokoll gefassten Beschlüsse und deren Umsetzung und Überwachung durch den Executive Board (EB) des CDM sollten vor allem auch die Einhaltung der Zusätzlichkeit der CDM-Projekte sicherstellen.

Die sich inzwischen entwickelte CDM-Praxis zeigt aber, dass diese Aufgabe nur unzureichend erfüllt wird. Es gibt Schätzungen, dass 30 – 50 % der CDM-Projekte nicht wirklich zusätzlich sind.¹² Sollte eine solch hohe Quote tatsächlich zutreffen, wäre dies nicht zu akzeptieren. Der CDM muss daher dringend reformiert werden. Daneben ist eine generelle Stärkung der Institutionen des CDM zu fordern, so dass die Ziele des CDM auch tatsächlich und nachhaltig erreicht werden können.

Der bvek fordert daher Reformen vor allem in den folgenden drei Bereichen:

1. Der Nachweis der Zusätzlichkeit der CDM-Projekte muss mittels stringenter und strenger Regeln gewährleistet sein.
2. Die Objektivität und Effizienz der Prüfung der Einhaltung der Zusätzlichkeitsanforderungen durch die dafür beim CDM-EB akkreditierten Institutionen (Projektvalidierer) muss wesentlich verbessert werden.
3. Alle Verfahrensabschnitte des CDM sind hinsichtlich der drei Ziele Objektivität, Transparenz und Nachhaltigkeit so effektiv und wirtschaftlich wie möglich zu gestalten. Hierzu bedarf es der Stärkung der Institutionen einerseits sowie einer verbesserten Rechtssicherheit für die beteiligten Akteure andererseits.

¹ Axel Michaelowa, Pallav Purohit (2007): Additionality determination of Indian CDM projects. Can Indian CDM project developers outwit the CDM Executive Board? Discussion Paper CDM-1, Climate Strategies, London

² Lambert Schneider, Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and Options for improvements, Report prepared by Öko-Institut e.V. for WWF, 5 November 2007

Der bvek schlägt daher vor, dass:

- 1.1 Die allgemeinen Verfahrensanleitungen zur Darstellung und Bewertung der Zusätzlichkeit³ müssen für alle Methodologien verpflichtend vorgeschrieben werden. Alle bereits genehmigten Methodologien, die diese Anforderungen nur teilweise erfüllen, müssen entsprechend angepasst werden. Eine nachträgliche Anpassung auf bereits registrierte Projekte bleibt jedoch ausgeschlossen.
- 1.2 Die einzelnen Schritte der allgemeinen Verfahrensanleitung müssen stringenter strukturiert werden:
 - a) Der Schritt Investitionsanalyse sollte immer durchgeführt werden müssen, wobei im Falle einer Barrierenanalyse die Investitionsanalyse evtl. vereinfacht werden kann. Die dabei angewendeten Parameter sind auf ihre Objektivität und regionale Üblichkeit hin zu prüfen. Die ggf. verglichenen Projektalternativen müssen reale Optionen sein. Transferzahlungen zwischen verbundenen Unternehmen dürfen nicht berücksichtigt werden oder die Investitionsanalyse ist auf der Ebene der Unternehmensgruppe durchzuführen. Beispielhaft verweist der bvek auf die von ihm vorgeschlagene Wirtschaftlichkeitsanalyse für JI-Projekte in Deutschland.⁴
 - b) Der Schritt Barrierenanalyse ist dann anzuwenden, wenn mit dem vorangegangenen Schritt Investitionsanalyse alleine keine Zusätzlichkeit nachgewiesen werden kann. Es muss dabei nicht nur die Existenz einer Barriere dargestellt werden, sondern dass diese auch tatsächlich die Ursache für die Nichtrealisierung des Projekts trotz ausreichender Wirtschaftlichkeit ist und dass sie durch die Zusatzerlöse aus den CERs überwunden werden kann.
 - c) Der Schritt einer „*Common Practice*“-Analyse wird nur im Fall einer erfolgreichen Barrierenanalyse durchgeführt. Es ist nachzuweisen, dass gleichartige Projekttypen derzeit im Standortland nicht bzw. nicht ohne öffentliche Förderung betrieben werden. Dabei ist die breitest mögliche Definition einer Technologie oder eines Projekttyps anzuwenden.
- 2.1 Der Erfolg des CDM hängt auch von der Glaubwürdigkeit der Validierer sowie der Glaubhaftigkeit der Validierungsverfahren und der Validierungsergebnisse ab. Die Validierer tragen im Rahmen der Ihnen zugewiesenen Aufgaben die Verantwortung, dass die Validierung regelkonform und transparent erfolgt. Die bestehenden Regeln, wonach Validierer für die Validierung und die Validierungsergebnisse einzustehen haben, sind so anzuwenden, dass etwaiger Missbrauch ausgeschlossen ist und Objektivität und Qualität bei der Projektvalidierung gewährleistet sind.
- 2.2 Stellt das CDM-EB fest, dass es einem akkreditierten Validierer an technischem Sachverstand fehlt und/oder der Projektvalidierer die erforderliche Sorgfalt bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht walten lässt, soll dem CDM-EB ein Strafenkatalog zur Verfügung gestellt werden, der es ermöglicht die Nichteinhaltung der Regeln zu sanktionieren.

³ Tool for the demonstration and assessment of additionality (Version 03) und Combined tool to identify the baseline scenario and demonstrate additionality (Version 02)

⁴ Anlage zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ProMechG des bvek vom 2.2.2007

2.3 Ein solcher Strafenkatalog sollte folgende Sanktionsmaßnahmen vorsehen:

- Geldstrafen
- zeitlich befristete Aussetzung der Akkreditierung
- gänzliche Rücknahme der Akkreditierung

Die Anwendung dieser Maßnahmen muss sich nach der Schwere des Verstoßes des Validierers richten und verhältnismäßig sein. Hat ein Validierer vorsätzlich falsche Angaben gemacht und/oder wissentlich falsche Angaben als Grundlage seiner Validierung einbezogen, ist die Akkreditierung zurück zu nehmen. In jedem Fall haben Projektvalidierer die Kosten für Nachüberprüfungen von Projekten zu tragen, die sie vorher positiv validiert haben.

2.4 Sollten sich innerhalb des Jahres 2008 Sanktionsmaßnahmen als unpraktikabel erweisen oder trotzdem keine wesentliche Verbesserung der Validierungsqualität eintreten, ist die freie Auswahlbarkeit der Projektvalidierer durch die Projektträger aufzuheben und die Validierer sollten den Projektträgern vom CDM-EB zugelost werden. Das CDM-EB hat dann eine Gebührenordnung für Validierungen festzulegen, nach der die Validierer einheitlich vergütet werden.

3.1 Den Mitgliedern des CDM-EB muss rechtliche Immunität garantiert werden, um Druck von großen Projektentwicklern oder Validierern vorzubeugen.

3.2 Die Rechtssicherheit der Entscheidungen des CDM-EB kann vor allem auch durch die Schaffung formeller Strukturen erreicht werden. Verfahrensgerechtigkeit schafft Vertrauen in die Institutionen und leistet der Schaffung eines transparenten, effizienten und nachhaltigen Mechanismus Vorschub. Der bvek schlägt daher die Einführung eines formellen Widerspruchsverfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen des CDM-EB vor. Die Überprüfung ergangener Entscheidungen soll auf Grundlage der vorhandenen Regeln und unter Berücksichtigung des bekannten und ermittelten Sachverhalts erfolgen und jedem Betroffenen einer Entscheidung des CDM-EB offen stehen. Der CDM-EB hat Entscheidungen der Berufungsinstanz unverzüglich umzusetzen. Tut er dies nicht, haftet er als Quasi-Körperschaft für dadurch entstandenen Schaden.

3.3 Zur Bewältigung seiner zunehmenden Arbeitslast sollte das CDM-EB professionalisiert werden. Dazu gehört, dass die Mitglieder, zumindest zum Teil, ihre Aufgaben in Vollzeitposition bei entsprechender Vergütung wahrnehmen können. Zusätzlich sind die Verwaltungsstrukturen innerhalb des CDM mit deutlich mehr Mitarbeitern zu stärken.