

28.02.22**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - AV - Fz - K - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1017. Sitzung des Bundesrates am 11. März 2022

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und
den Rat
Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe
COM(2021) 800 final****A**Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** undder **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

AV
U
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 2
und
Ziffer 3
und
Ziffer 4
und
Ziffer 5
und
Ziffer 6
und
Ziffer 7)

1. Hauptempfehlung des AV zu den Ziffern 2 bis 7

- a) Der Bundesrat begrüßt und unterstützt die Zielsetzung, nachhaltige und klimaresiliente Kohlenstoffkreisläufe zu schaffen.
- b) Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass der in Ökosystemen gebundene Kohlenstoff große Bedeutung für die Kohlenstoffkreisläufe hat.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass die Bindung von Kohlenstoff im Boden ein reversibler Prozess ist und in Abhängigkeit von Standortbedingungen und der Bewirtschaftungsweise ständig ein Auf- und Abbau von organischem Kohlenstoff nebeneinander stattfindet.

- d) Der Bundesrat stellt fest, dass hinsichtlich einer Zertifizierung des CO₂-Abbaus in der Atmosphäre auf der Grundlage von Anrechnungs- und Verbuchungsvorschriften mithilfe natürlicher Ökosysteme, insbesondere durch Lösungen für den Naturschutz und die klimaeffiziente Landwirtschaft („carbon farming“), erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf die Permanenz der Kohlenstoffbindung, die Bilanzierungsgrundlagen, die Nachweisführung und den Ausschluss von Doppelanrechnungen beziehungsweise der Kompensation von Emissionsminderungspflichten bestehen.
- e) Der Bundesrat hält es für fraglich, ob der mit einem öffentlich-rechtlichen Zertifizierungs- und Vergütungssystem einhergehende und als nicht unerheblich einzuschätzende zusätzlich erforderliche Nachweis- und Kontrollaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den damit tatsächlich erzielbaren CO₂-Minderungen steht.
- f) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung und die Kommission stattdessen, alternative Instrumente als Anreiz für kurz- und langfristige Maßnahmen einer klimaeffizienten Landwirtschaft, die einen natürlichen und klimaresilienten Kohlenstoffkreislauf in Böden fördern, zu prüfen.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Bei vielen Maßnahmen hängt die CO₂-Speicherung maßgeblich von der Ausgestaltung sowie den jeweiligen Standort- und Bodeneigenschaften ab und ist nicht pauschal zu bejahen. Im Falle von Aufforstungen sind mögliche negative naturschutzfachliche Aspekte zu beachten, zum Beispiel wenn die Aufforstung in ohnehin walddreichen Regionen erfolgt, wo das Offenland wichtige, abwechslungs- und artenreiche Lebensräume bereitstellt. Bei Aufforstungen oder Agroforstsystemen auf Grünlandstandorten ist zu berücksichtigen, dass eine zusätzliche Kohlenstoffspeicherung kaum im Boden, sondern vorwiegend in der Holzbiomasse erfolgt.

Zudem wird in der Kommissionsmitteilung nicht hinreichend deutlich dargestellt, dass auch durch durchaus wirksame Maßnahmen wie zum Beispiel die Umwandlung von Acker- in Grünland nicht dauerhaft jährlich (gleich) große Mengen an CO₂ gespeichert werden können, sondern dieser Zuwachs mit den Jahren abnimmt und einem neuen Endwert zustrebt, der von den klimatischen Bedingungen, den Bodeneigenschaften und der Bewirtschaftung abhängt. Durch regelmäßige erhöhte Zufuhr organischer Substanz wird sich auch in Ackerböden ein höheres C-Niveau einstellen, jedoch in Form eines neuen Fließgleichgewichts, das heißt dem Aufbau steht auch ein erhöhter Abbau durch Mineralisierung gegenüber. Insbesondere in Phasen geringen Pflanzenwachstums und bei einer Unterschätzung der Stickstoffnachlieferung aus der organischen Bodensubstanz bei der Düngungsplanung erhöht sich dann das Risiko

von Nitratausträgen. Auch Lachgasemissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden können infolge einer dauerhaft erhöhten Zufuhr an organischer Substanz zunehmen und die durch die C-Sequestrierung erreichte Klimaschutzwirkung zumindest teilweise kompensieren.

Die Kommission bezieht sich in dieser Mitteilung explizit auf die Ziele der EU-Bodenstrategie, die bereits dargestellt hat, „carbon farming“ auf den Weg zu bringen und sich der Initiative „4 per 1000“ anzuschließen; zu Letzterer gibt es allerdings bereits publizierte, deutlich kritische Hinweise (zum Beispiel Wiesmeier et al. (2020) mit Untersuchungen aus Bayern, Poulton et al. (2018) mit Ergebnissen aus Dauerversuchen im Vereinigten Königreich und Rodrigues et al. (2021) mit einer EU-weiten Analyse).

Die Aussagen zum Einsatz von Biokohle im Boden zur Verbesserung von Bodeneigenschaften und langfristigen Kohlenstoffspeicherungen bleiben allgemein und sind so pauschal nicht hinreichend belegt, weder mit Blick auf die benannten positiven Effekte noch auf damit gegebenenfalls einhergehende negative Auswirkungen (zum Beispiel Schadstoffeinträge, Nährstofffestlegung, Wirkungen auf (Mikro)Biota).

Die Kommissionsmitteilung weist inhaltlich zu Recht auf Schwierigkeiten und Hindernisse hin, die einer Verbreitung von Maßnahmen der klimaeffizienten Landwirtschaft und einer Einbeziehung dieser in die CO₂-Zertifizierung zum Zwecke des Emissionshandels im Wege stehen. Diese lassen sich jedoch nicht – wie von der Kommission dargestellt – nur durch die einfache Darstellung in dieser Mitteilung beseitigen. Den Bedenken mit Blick auf die Umweltintegrität, die Zusätzlichkeit der Kohlenstoffspeicherung und deren Permanenz sowie Unsicherheiten von Bodenuntersuchungen (und auch von anderen Verfahren wie die dargestellte Fernerkundung) kann nur durch umfangreiche und umfassende Untersuchungen begegnet werden. Zu Recht wird auf die große Komplexität und die hohen Kosten von erforderlichen Überwachungs-, Berichts- und Überprüfungssystemen hingewiesen. Es ist darüber hinaus nicht auszuschließen, dass ein CO₂-getriebenes Geschäftsmodell bei einer Überbetonung oder Übernutzung des Kohlenstoffspeicherpotenzials von Böden nicht auf ein umweltorientiertes, sondern gewinnorientiertes Optimum zielt.

Kohlenstoffbindende Maßnahmen sollten bei der Ausgestaltung politischer Steuerungsinstrumente Berücksichtigung finden und mit Förderprogrammen auf europäischer und nationaler Ebene abgestimmt werden.

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)

2. Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission zu Nachhaltigen Kohlenstoffkreisläufen zur Kenntnis, mit der die Kommission die langfristige Speicherung von Kohlenstoff in der gesamten EU ausbauen und fördern möchte.

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)

3. Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

Der Bundesrat unterstützt die beabsichtigte Förderung zur CO₂-Speicherung auch in der Landwirtschaft, indem aufbauend auf einen Rechtsrahmen für die Zertifizierung von Kohlenstofffixierung entsprechende Geschäftsmodelle zur Entlohnung ermöglicht werden sollen. Er weist darauf hin, dass für eine erfolgreiche Umsetzung den Landwirtinnen und Landwirte mit „carbon farming“-Maßnahmen auch eine angemessene, mit Anreizen versehene Honorierung gegebenenfalls mit zusätzlichen Mitteln zur Verfügung stehen muss.

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)

4. Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

Der Bundesrat unterstützt die Bemühungen, die dafür erforderlichen standardisierten Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungsmethoden zu schaffen und somit zur Qualitätssicherung und zu mehr Transparenz auf den freiwilligen CO₂-Märkten beizutragen.

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)

5. Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

Der Bundesrat sieht es für den Erfolg der Strategie als wesentlich an, den damit verbundenen Bürokratie- und Verwaltungsaufwand gering und praktikabel zu halten.

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)

6. Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

Der Bundesrat weist allerdings auch darauf hin, dass

- a) ein Rechtsrahmen für solche Zertifikate hohen und vergleichbaren wissenschaftlichen und methodischen Standards entsprechen muss, um einen nachweislichen Klimanutzen zu entfalten und Verschiebungs- (Leakage)- und „Strohfeuer“-Effekte zu vermeiden;
- b) die Einlagerung von Kohlenstoff in landwirtschaftlich genutzte Böden oft nur begrenzt möglich und reversibel sein kann;
- c) das mit den Aktivitäten zu „carbon farming“ verbundene Risiko und die möglichen Einkommenseffekte für die Landwirtschaft realistisch eingeschätzt werden müssen und
- d) Erwartungen vermieden werden müssen, dass „carbon farming“ erheblich zur Dekarbonisierung anderer Sektoren beitragen kann. Auch in den ande-

ren Sektoren sind alle Einsparmöglichkeiten (auch technische) zielgerichtet weiter zu verfolgen.

AV
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 1)

7. Hilfsempfehlung des AV zu Ziffer 1

Der Bundesrat hält eine kohärente Integration der vorgesehenen Maßnahmen in die bereits beschlossene Architektur der GAP ab 2023 für notwendig, um insbesondere Kohärenz mit der Konditionalität und den Ökoregelungen wie Agroförst oder vielfältige Kulturen herzustellen.

Begründung zu den Ziffern 2 bis 7 (nur gegenüber dem Plenum):

Humusaufbaumaßnahmen sind schnell reversibel und setzen eine langfristige Anlage voraus („slow-in, fast-out“). Dies bedeutet zum einen, dass humusmehrnde Landbewirtschaftung erst nach mehreren Jahren zu nachweisbaren Resultaten führt. Zum anderen muss der Landbewirtschafter nach Erreichen eines hohen Humusgehalts kontinuierlich Maßnahmen umsetzen, um den hohen Humusgehalt zu erhalten, ohne dabei nennenswert zusätzlich Kohlenstoff binden zu können. Der fortschreitende Klimawandel gestaltet den Prozess zudem schwieriger.

Ein hohes Potenzial zum Klimaschutz wird im Moorbodenschutz gesehen. Durch Anhebung des Grundwasserspiegels wird im Wesentlichen eine Emissionsminderung, jedoch kaum eine Senke erreicht.

Modellrechnungen zeigen schließlich, dass selbst bei einem Preis von 100 Euro pro Tonne mit „carbon farming“-Maßnahmen kaum eine Rentabilität zu erreichen ist.

B

8. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,

der **Finanzausschuss**,

der **Ausschuss für Kulturfragen** und

der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.