

2010 Rating von Designated Operational Entities (DOEs) unter dem Clean Development Mechanism (CDM)

Bericht für den WWF

Berlin, den 28. Juni 2010

Deutsche Zusammenfassung

Lambert Schneider
Lennart Mohr

Zusammenfassung

Designated Operational Entities (DOEs) sind unter dem Clean Development Mechanism (CDM) akkreditierte Zertifizierungsunternehmen. Sie sollen sicherstellen, dass Klimaschutzprojekte unter dem CDM alle Anforderungen des CDM-Exekutivrats unter dem Kioto-Protokoll erfüllen. Das Öko-Institut und der WWF haben ein Rating von DOEs entwickelt, das erstmals im Mai 2009 veröffentlicht wurde. Das Rating soll Marktakteure informieren, in welchem Maße DOEs die Anforderungen und Erwartungen des CDM-Exekutivrats erfüllen. In diesem Bericht werden das Rating aktualisiert und der gegenwärtige Zertifizierungsprozess ausgewertet und Vorschläge zur Verbesserung erarbeitet.

Das Rating basiert auf einer statistischen Auswertung der Entscheidungen des CDM-Exekutivrats zu Projekten, die von DOEs positiv begutachtet wurden. Der CDM-Exekutivrat registriert positiv begutachtete Projekte automatisch, wenn an der Begutachtung durch die DOE nichts beanstandet wird. Andernfalls kann er entweder Nachbesserungen verlangen oder das Projekt zurückweisen.

Um die Leistung der DOE zu bewerten wird analysiert, welcher Anteil der eingereichten Projekte ohne Beanstandungen registriert wurde, welcher Anteil einer Überprüfung unterzogen wurde, welcher Anteil abgelehnt wurde und für welchen Anteil Nachbesserungen verlangt wurden. Der Grund für solch eine statistische Herangehensweise ist, dass der Erfolg bei der Registrierung im Durchschnitt über viele Projekte ausdrückt, wie gut die DOEs die Erwartungen des CDM-Exekutivrats erfüllen. So verfehlt zum Beispiel eine DOE mit einem hohen Prozentsatz an abgelehnten Projekten im Durchschnitt die Anforderungen und Erwartungen des CDM-Exekutivrats häufiger und sollte daher ein schlechteres Rating erhalten als eine DOE mit einem geringem Prozentsatz an abgelehnten Projekten. Das Rating bewertet, ob die DOEs die Anforderungen und Erwartungen des CDM-Exekutivrats erfüllen; andere Aspekte der Arbeit der DOEs, wie Kosten und die erforderliche Dauer für die Begutachtungen, werden bei dem Rating nicht berücksichtigt.

Die DOEs werden auf einer Skala von A bis F bewertet, wobei A für eine sehr gute Leistung und F für eine sehr schlechte steht. Die Ergebnisse des Ratings sind für die Jahre 2009 und 2010 in Tabelle 1 dargestellt. Insgesamt fällt das Rating aufgrund der hohen Anzahl abgelehnter, überprüfter oder nachgebesserter Projekte für alle DOEs relativ niedrig aus. Wie im letzten Jahr hat der TÜV-Nord mit einem D die beste Bewertung und BVC mit einem F die schlechteste Bewertung. Die anderen DOEs liegen mit einem E+ im Mittelfeld. Die Bewertung von TÜV-Süd und DNV fiel im Vergleich zum vorherigen Rating schlechter aus, wohingegen SGS sich verbesserte. Zu beachten ist, dass DNV im vorherigen Rating aufgrund seiner vorübergehenden Suspendierung der Akkreditierung automatisch ein F erhielt. In diesem Jahr werden DOEs nicht automatisch mit einem F bewertet, wenn ihre Akkreditierung suspendiert wurde. Stattdessen wird in der Tabelle getrennt ausgewiesen, welche DOEs in den vergangenen zwei Jahren temporär suspendiert wurden.

Tabelle 1: Ergebnisse des Ratings

DOE	BVC	DNV	SGS	TÜV-Nord	TÜV-SÜD
2010 RATING					
Average score	0.44	0.58	0.58	0.66	0.61
Rating	F	E+	E+	D	E+
2009 RATING					
Average score	0.43	0.64	0.54	0.66	0.65
Rating	F	F	E	D	D
Suspension of accreditation		x	x		x

Insgesamt ist der Anteil der Projekte, die automatisch registriert wurden, weiter gesunken. Im Rating vom Jahr 2009 waren es noch 41%, in diesem Rating sind es nur noch 36%. Der Anteil der Projekte, für die Nachbesserungen verlangt wurden, nahm von 51% auf 57% zu. Der Anteil der Projekte, die abgelehnt wurden, erhöhte sich leicht von 6% auf 7%. Für diese Entwicklung gibt es mehrere mögliche Erklärungen. Der CDM-Exekutivrat könnte die Projekte mit der Zeit immer genauer geprüft haben. Darüber hinaus könnte die Verabschiedung eines Protokolls für die Begutachtung von Projekten (Validation and Verification Manual – VVM) sowie anderer neuer Richtlinien, wie die Richtlinien zur Investitionsrechnung, dazu geführt haben, dass weniger Projekte automatisch registriert wurden. In einigen Fällen hat der CDM-Exekutivrat neue Richtlinien erst erlassen, nachdem bei der Registrierung von Projekten Probleme identifiziert wurden. Die DOEs haben möglicher Weise auch Schwierigkeiten, eine hohe Qualität zu sicherzustellen, da sie einer steigenden Nachfrage nach Begutachtungen gegenüber stehen.

Das aktualisierte Rating zeigt, dass es noch immer eine große Diskrepanz zwischen den Erwartungen des CDM-Exekutivrats und der Arbeit der DOEs gibt. Diese Situation hat sich seit dem letzten Rating vom Mai 2009 nicht verbessert. Vor kurzem haben zwei weitere DOEs ihre Akkreditierung verloren. Dies deutet darauf hin, dass die Probleme, die in der Vergangenheit beobachtet wurden, weiterhin existieren.

Bei der Auswertung des derzeitigen Zertifizierungsprozesses wurden etliche Probleme deutlich, die diese Situation verursachen. Unter den Gründen für die Ablehnung oder Überprüfung von Projekten ist ein nicht ausreichender Nachweis der Zusätzlichkeit der Projekte das Hauptproblem. Die Durchführung von Investitionsanalysen erscheint dabei besonders problematisch zu sein. Die mögliche Manipulation von Daten macht die Begutachtung von Projekten schwierig. Darüber hinaus ist die Höhe der angegebenen Einspeisetarife für Strom aus erneuerbaren Energien in einigen Projekten kontrovers, da in manchen Fällen der Einspeisetarif im Nachhinein gesenkt wurde. Dies hat die Frage aufgeworfen, ob nationale oder lokale Subventionen für Windenergie aufgrund des CDM gesenkt wurden und diese teilweise durch Erträge aus dem Verkauf von Zertifikaten ersetzt wurden. Generell stellt sich die Frage, wie nationale und sektorale Politiken und Maßnahmen in der Beurteilung der Zusätzlichkeit berücksichtigt werden sollten. Aufgrund der Probleme sollten die gegenwärtigen Richtlinien des CDM-Exekutivrats überarbeitet werden sollten. Anstatt zu bewerten, wann genau Politiken

und Maßnahmen eingeführt wurden und wie Investitionsentscheidungen ohne diese Politiken und Maßnahmen getroffen worden wären, wäre es möglicherweise transparenter und objektiver sich bei der Bewertung der Zusätzlichkeit auf die Marktreife und Marktdurchdringung der Technologien zu stützen.

Eine Analyse der Gründe für die temporäre Suspendierung einiger DOEs macht deutlich, dass es vor allem drei wiederkehrende Probleme gibt:

- Eine nicht ausreichende Qualifikation des Personals, das für die Begutachtungen eingesetzt wird.
- Ein fehlender Nachweis dafür, dass die DOE tatsächlich eine unabhängige technische Begutachtung durchgeführt hat.
- Die DOEs haben ihren eigenen internen Maßnahmen zur Qualitätssicherung zum Teil nicht angewandt.

In Folge der Probleme mit der Leistung von DOEs hat die Vertragsstaatenkonferenz unter dem Kyoto-Protokoll sowohl die DOEs als auch den CDM-Exekutivrat aufgefordert, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um die gegenwärtigen Defizite anzugehen. Dies schließt die Entwicklung des VVM, eines Akkreditierungsstandards und eines Regelwerks zur Sanktionierung von DOEs ein. Letzteres umfasst ein systematisches Monitoring der Leistung von DOEs sowie Maßnahmen und Sanktionen, wenn DOEs Regeln des CDM nicht beachten. Die Leistung der DOEs wird in einer ähnlichen Weise wie unserem Rating mit Indikatoren gemessen, welche die Defizite bewerten, die in Anträgen zur Registrierung von Projekten und zur Ausgabe von CERs auftreten.

Trotz dieser Initiativen gibt es immer noch erhebliche Probleme mit dem Zertifizierungsprozess, was sich an der Suspendierung der Akkreditierung von zwei DOEs in diesem Frühjahr und der anhaltend großen Zahl von Projekten zeigt, die positiv begutachtet wurden und dennoch Nachbesserungen vor der Registrierung machen mussten oder von dem CDM-Exekutivrat abgelehnt wurden. Um diese Situation zu verbessern, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- Unzureichend ausgebildetes und qualifiziertes Personal scheint bei DOEs ein erhebliches Problem zu sein. Um dies zu verbessern, könnten das UN-Sekretariat oder eine andere Institution Online-Kurse für die Begutachtung von Klimaschutzprojekten entwickeln und Prüfungen durchführen, durch die sich die Teilnehmer für die Arbeit in einer DOE qualifizieren. Zusätzlich könnte der CDM-Exekutivrat zusammen mit den DOEs technische Fachgebiete genauer definieren, um sicherzustellen, dass die Teams, die Begutachtungen durchführen, die erforderlichen fachlichen Qualifikationen haben.
- Die Evaluierung der abgelehnten Projekte und der Anträge auf Überprüfung von Projekten zeigt auch, dass es in manchen Bereichen des CDM keine klaren Regeln gibt oder die bestehenden Regeln unklar oder zweideutig sind und somit unterschiedlich interpretiert werden können. Dies führte zu unterschiedlichen Interpretationen zwischen dem CDM-Exekutivrat und den DOEs, was die Anforderungen genau beinhalten und wie Projekte begutachtet werden sollten.

Dies trifft vor allem auf den Beweis der Zusätzlichkeit zu. Dies legt nahe, dass die Ansätze zur Prüfung der Zusätzlichkeit nicht ausreichend klare und objektive Kriterien verwenden. Um die Situation zu verbessern, sollten die Richtlinien spezifischer werden oder objektivere Kriterien für die Prüfung der Zusätzlichkeit werden. Beispiele für objektivere Kriterien sind quantitative Schwellenwerte für die Bewertung, ob ein Projekt gängige Praxis ist, oder die Verwendung von Emissions-Benchmarks zur Darlegung der Zusätzlichkeit, wie sie bereits in der Methode AM0070 für die Herstellung von effizienten Kühlschränken angewandt wurden. Die momentane Richtlinie zur Berücksichtigung nationaler und sektoraler Politiken und Maßnahmen ist ein weiteres Gebiet, das zur Ablehnung von mehreren Projekten führte. Auch hier sollte der CDM-Exekutivrat neue und klarere Richtlinien erlassen.

- Insgesamt ist die Transparenz in Bezug auf die Arbeit der DOEs und die Probleme, die sich in dem Zertifizierungsprozess ergeben, relativ gering. Eine größere Transparenz könnte den Zertifizierungsprozess verbessern und helfen, die Leistung der DOEs zu verbessern. Dieses könnte durch die Veröffentlichung von Besprechungsberichten des Akkreditierungsteams, von Ergebnissen von Stichprobenkontrollen und den exakten Gründen, die einen Antrag auf Überprüfung auslösten, geschehen.
- Das Regelwerk, das sich mit der Nichteinhaltung von Regeln durch DOEs befasst, ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die systematische Bewertung der Leistungen der DOEs und eine systematischere Sanktionierung von Fällen, in denen die Regeln von DOEs nicht eingehalten werden, könnten den DOEs auf eine effektive Weise Anreize setzen, um Leistung auf einem hohen Niveau zu erzielen. Allerdings ist das Regelwerk noch im Aufbau und mehrere Teile müssen noch umgesetzt werden. Dabei sollte das Regelwerk auf verschiedenen Wegen verbessert werden:
 - Das Regelwerk bewertet die Leistung von DOEs zur Zeit mit zwei quantitativen Indikatoren, ähnlich zu unserem Rating. Die Schwellenwerte für die beiden Indikatoren, ab denen Maßnahmen und Sanktionen ausgelöst werden, tolerieren ein sehr große Zahl von Fällen, in denen DOEs die Regeln nicht beachten. Dies scheint im Widerspruch zu der langfristigen Null-Toleranz-Politik zu stehen, die der CDM-Exekutivrats angekündigt hat. Unter den gegenwärtigen Schwellenwerten kann eine DOE die Zusätzlichkeit in 60% der eingereichten Projekte falsch bewertet haben, bevor sie einer eingehenden Überprüfung unterzogen wird. Die Schwellenwerte sollten daher deutlich gesenkt werden.
 - Die Ergebnisse des Monitorings von DOEs sollten veröffentlicht werden, wie dies auch die Vertragsstaatenkonferenz unter dem Kioto-Protokoll gefordert hat.
 - Das Regelwerk ist noch recht vage in Bezug auf Sanktionen und Maßnahmen, die ausgelöst werden, wenn ein Leistungsindikator für eine

DOE einen Schwellenwert überschreitet. Ein breiterer Katalog von Maßnahmen sollte dann ergriffen werden, wie zum Beispiel finanzielle Sanktionen, obligatorische Ausbildungen in problematischen Gebieten, obligatorische Audits, die von dem CDM-Akkreditierungsteam begleitet werden, die Suspendierung der Akkreditierung in einzelnen technischen Fachgebieten oder das Ersetzen von CERs. Die Objektivität, Transparenz und Vorhersehbarkeit von Entscheidungen des CDM-Exekutivrats würde sich verbessern, wenn solche Sanktionen automatisch ausgelöst würden, sobald ein bestimmter Schwellenwert eines Indikators erreicht wird.

- Die Dokumentation des Regelwerks sollte verbessert werden. Alle relevanten Informationen sollten in einem Dokument transparent zusammengefasst werden.