

Nachhaltigkeitszertifizierung von Biokraftstoffen in der EU

Misserfolg statt Musterbeispiel?

Als vor fünf Jahren die Nachhaltigkeitszertifizierung für Biokraftstoffe auf EU-Ebene verabschiedet wurde, galt dies als ein wichtiger Schritt für einen nachhaltigeren Verkehrs- und Agrarsektor. Inzwischen ist die Euphorie jedoch einer Ernüchterung gewichen. Eine kritische Zwischenbilanz.
 Von Thomas Vogelpohl und Bernd Hirschl

Die EU-Biokraftstoffpolitik wurde vor fünf Jahren als ein großer Fortschritt für einen nachhaltigen Verkehrs- und auch Agrarsektor eingeführt. Erstmals wurden verbindliche Kriterien verabschiedet, welche die Nachhaltigkeit der eingesetzten Biokraftstoffe sicherstellen sollten [1]. Dies war mit der verbreiteten Hoffnung verbunden, dass der Bereich der Biokraftstoffe der erste Dominostein einer Entwicklung sein könnte, an deren Ende die Aufstellung verbindlicher Nachhaltigkeitskriterien für alle land- und forstwirtschaftlichen Produkte steht. Die Euphorie ist allerdings schnell verfliegen.

Ein komplexes System

Abgesehen davon, dass die Nachhaltigkeitskriterien wegen des Fehlens von Sozialkriterien und der vielfach als wenig ambitioniert beurteilten ökologischen Kriterien oftmals stark kritisiert wurden (siehe bspw. Kelly 2012), ist ihre Umsetzung äußerst komplex. Die Einhaltung der Kriterien soll über Zertifizierungssysteme privater Anbieter gewährleistet werden. Diese müssen zuvor einen Antrag auf Anerkennung bei der EU einreichen, in dem sie darstellen, dass das verwendete System in der Lage ist, die Nachhaltigkeitskriterien zu überprüfen und dies nach einem bestimmten Bilanzierungs- und Auditing-Verfahren zu tun. Die für fünf Jahre anerkannten Systeme treten dann in einen privatwirtschaftlichen Wettbewerb um die Biokraftstoffhersteller und -händler, die auf die von ihnen erteilten Zertifikate angewiesen sind, um ihr Produkt auf dem EU-Markt verkaufen zu können.

Mittlerweile sind 14 Systeme mit unterschiedlicher Abdeckung der Produktionskette und teils mit regionalem Fokus von der EU-Kommission anerkannt [2]. Die Zertifizierungspraxis für Biokraftstoffe läuft also. Allerdings tut sie dies bislang mehr schlecht als recht. Dies hat zum Teil mit endogenen, vermeintlich technisch-administrativen Aspekten beim Design

des Systems zu tun, zum Teil aber auch mit exogenen Faktoren, wie beispielsweise den politischen Rahmenbedingungen, in die das System eingebettet ist und die seine Wirksamkeit begrenzen.

Endogene Probleme

Die Errichtung eines derart komplexen Anerkennungssystems ist im Kontext des EU-Mehrebenensystems eine große Herausforderung, die derzeit nur unzureichend gemeistert wird. Zum einen betrifft dies den Anerkennungsprozess auf EU-Ebene selbst. Laut einer aktuellen Studie wird das administrative Prozedere sowie der damit verbundene Zeitrahmen sowohl von sich bewerbenden Systemen als auch externen Beobachtern als unzureichend kommuniziert, mit unklaren Regeln unterlegt und intransparent bewertet (GIZ 2013).

Außerdem erweckt dies den Eindruck, dass Wettbewerbsverzerrungen stattfinden und die Anerkennungen nicht aufgrund der Qualität der Zertifizierungssysteme, sondern vor allem aus politischen Gründen erteilt werden. Zusätzlich wird dadurch die öffentliche Kontrolle des Systems erschwert. Nicht von ungefähr kommt es daher, dass die EU-Kommission in diesem Zusammenhang bereits mehrfach aufgrund von Verletzung ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Transparenz verklagt wurde [3].

Umsetzung der EE-Richtlinie

Zum anderen betrifft es die Koordination zwischen den Ebenen. Der in der Erneuerbaren-Energie-Richtlinie festgeschriebene Umsetzungsplan sah vor, dass die Zertifizierung von den Mitgliedsstaaten bis Ende 2010 in nationales Recht transferiert wird. Diese Umsetzung ist erheblich in Verzug und auch heute noch nicht abgeschlossen. Nur drei Mitgliedsstaaten haben den eigentlichen Termin eingehalten und acht weitere blieben unter einem Jahr Verzug. Im Dezember 2012, also zwei Jahre nach dem eigentlichen Termin, hatten mindestens fünf Mitgliedsstaaten die Richtlinie noch immer nicht in nationales Recht umgesetzt (Peters et al. 2012, S. 10–11, 39). Bereits aus dieser unterschiedlichen Umsetzungsgeschwindigkeit ergeben sich wechselseitige Anerkennungsprobleme, für die es keine adäquate Übergangsregelung gibt. So sind sowohl in den einzelnen Mitgliedsstaaten als auch zwischen Mitgliedsstaaten und der EU-Ebene unterschiedliche Regulierungen und teilweise parallele Anerkennungssysteme in Kraft (siehe auch GIZ 2013).

Exogene Probleme

Neben den administrativen Unzulänglichkeiten kann auch die Effektivität der EU-Biokraftstoff-Nachhaltigkeitszertifizierung in Zweifel gezogen werden. Dies ist sicherlich keine Besonderheit der hier betrachteten biokraftstoffspezifischen Zertifizierungssysteme, sondern ein generelles Problem eines solchen Ansatzes. Dies betrifft beispielsweise die Gefahr des oft zitierten ‚race to the bottom‘, also der durch den marktwirtschaftlichen Wettbewerb hervorgerufenen Tendenz zur billigsten die Kriterien noch erfüllenden Option, die meist auch die ökologisch, sozial oder in Bezug auf Kontrolle und Zuverlässigkeit am wenigsten ambitionierte ist (siehe z. B. GIZ 2013; Vogelpohl/Hirschl 2011). So kann sich umgekehrt aus diesem Grund der in sozial-ökologischer Hinsicht vergleichsweise ambitionierte Roundtable on Sustainable Biofuels am Markt offensichtlich nicht behaupten (Ponte 2013).

Des Weiteren ist es durch die Fokussierung auf den Bereich Biokraftstoffe möglich, nur den dafür bestimmten Teil der Rohstoffe zu zertifizieren. Zum einen werden dadurch zum Teil Unternehmen zertifiziert, die gleichzeitig an anderen Produktionsstätten massiv gegen soziale und ökologische Kriterien verstoßen. Zum anderen tragen auch zertifizierte Biokraftstoffrohstoffe zur Flächenexpansion der Agrarproduktion bei. Dies gilt grundsätzlich für verschiedene Kulturen in unterschiedlicher Intensität, auch wenn versucht wird, bevorzugt marginale oder degradierte Flächen zu nutzen. Hier treten oftmals, wie jüngere Forschungen zeigen, neue Landkonflikte auf [4]. Zudem wird der Effekt der indirekten Landnutzungsänderungen auch hier wirksam, wodurch die potenziellen positiven Effekte von Zertifizierung wieder zunichtegemacht werden können (Fortin/Richardson 2013) [5].

Fazit und Ausblick

So könnte man zu dem Schluss gelangen, dass, „[a]ll in all, EU regulation on biofuels was a lost opportunity and does not bode well for the future of sustainability in agriculture and forestry“ (Ponte 2013: 11). Angesichts der relativen Kürze der bisherigen Implementierungszeit und der Komplexität der Herausforderung mag dieses Urteil etwas zu absolut sein. Dennoch muss festgehalten werden, dass es bislang kaum Anzeichen dafür gibt, dass die EU-Nachhaltigkeitsregulierung mehr ist als gut gemeint. Wenn sie jedoch mehr sein soll als ein Feigenblatt, dann müssen zumindest die endogenen Probleme des derzeitigen Systems angegangen werden, und zwar indem möglichst klare, einfache, transparente und verbindliche Regeln aufgestellt werden, die auch durchsetzbar sind und deren Nichteinhaltung sanktioniert wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Zertifizierung von Biokraftstoffen nicht zum Auftakt, sondern bereits zum vorzeitigen Scheitern der Bemühungen um eine umfassende Zertifizierung der Agrarproduktion führt.

Neben der Optimierung des Zertifizierungssystems sollten aber auch seine Grenzen erkannt werden, denn die erwähnten

exogenen Probleme lassen sich systemintern nicht adäquat lösen. Es erscheint daher ratsam, sich von politischer Seite nicht nur auf die indirekte Option Zertifizierung zu verlassen, sondern die entsprechenden Probleme wie Landrechte, Arbeitsbedingungen oder Waldschutz stattdessen stärker direkt zu adressieren.

Anmerkungen

- [1] http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability_criteria_en.htm. Zugriffsdatum: 26.09.2013.
- [2] Eine aktuelle Übersicht mit Stand vom Mai 2013 unter: http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/sustainability_schemes/20130527-voluntary_schemes_overview_table_to_publish.pdf. Zugriffsdatum: 26.09.2013.
- [3] <http://www.theguardian.com/environment/2011/may/26/biofuels-energy>. Zugriffsdatum: 26.09.2013.
- [4] Siehe unter anderem Forschungsergebnisse aus dem BMBF-Projekt „Fair Fuels?“, bspw. Backhouse (2013).
- [5] Zu indirekten Effekten im Allgemeinen siehe den Beitrag von Finkbeiner in diesem Heft.

Literatur

- Backhouse, M. (2013): Palmölproduktion in Pará – Eine neue, grüne Landnahme? „Fair Fuels?“ Working Paper 6. Berlin.
- Fortin, E./Richardson, B. (2013): Certification Schemes and the Governance of Land: Enforcing Standards or Enabling Scrutiny? In: *Globalizations* 10, 1/2013, S. 141–159.
- GIZ [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit] (2013): Recognition of private certification schemes for public regulation. Lessons learned from the Renewable Energy Directive. Eschborn: GIZ. <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/giz2013-en-recognition-of-private-certification-schemes-for-public-regulation-red.pdf>.
- Kelly, R. (2012): The Hunger Grains. Oxfam Briefing Paper 161. Oxfam. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp161-the-hunger-grains-170912-en.pdf>.
- Peters, D./Alberici, S./Toop, G./Kretschmer, B. (2012): Analysis of Member State RED implementation. Final Report for Task 2 in the context of the project ENER/C1/2010-431 „Study on the operation of the system for the biofuels and bioliquids sustainability scheme“. Utrecht, Ecofys.
- Ponte, S. (2013): „Roundtabling“ sustainability: Lessons from the biofuel industry. Geoforum. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718513001656>.
- Vogelpohl, T./Hirschl, B. (2011): Soziale Kriterien in der freiwilligen Zertifizierung von Biokraftstoffen – Demokratische Legitimität in nicht-staatlichen Governanceformen. In: *Ökologisches Wirtschaften* 1/2011, S. 30–34.

AUTOREN + KONTAKT

Thomas Vogelpohl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld Nachhaltige Energiewirtschaft und Klimaschutz am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

Dr. Bernd Hirschl ist Leiter des Forschungsfelds Nachhaltige Energiewirtschaft und Klimaschutz am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung,
Potsdamer Str. 105, 10785 Berlin. Tel.: +49 30 884594-0,
Fax.: +49 30 8825493, E-Mail: thomas.vogelpohl@ioew.de,
bernd.hirschl@ioew.de, Internet: www.ioew.de.



Copyright © 2013, IÖW und oekom Verlag. Die Nutzung des Artikels ist Abonnenten von Ökologisches Wirtschaften vorbehalten. Nachdruck und Vervielfältigung des Artikels einschließlich Speicherung und Nutzung auf optischen und elektronischen Datenträgern nur mit Zustimmung der Redaktion von Ökologisches Wirtschaften (<http://www.oekologisches-wirtschaften.de>).