



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.1.2009
KOM(2009) 39 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen

{SEK(2009) 101}

{SEK(2009) 102}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der erfolgreiche Abschluss der internationalen Klimaschutzverhandlungen Ende 2009 in Kopenhagen zählt zu den wichtigsten Prioritäten der EU. Nach der Annahme des Klima- und Energiepakets muss die Gemeinschaft jetzt ihre Kontakte mit Drittstaaten sowohl im Rahmen der UNO als auch darüber hinaus deutlich intensivieren.

In der vorliegenden Mitteilung werden konkrete Vorschläge zur Verwirklichung dieses Ziels gemacht. Es geht um drei wesentliche Herausforderungen: Reduktionsziele und -maßnahmen, Finanzierung der Minderungsmaßnahmen und Aufbau eines effizienten globalen Kohlenstoffmarktes. Mit der Mitteilung reagiert die Kommission auf die Aufforderung des Europäischen Rates vom Juni 2008, eine umfassende Strategie zur Verstärkung der Mittel und Investitionen für Reduzierungs- und Anpassungsmaßnahmen vorzulegen.

Wenn der globale Temperaturanstieg auf maximal 2°C gegenüber vorindustriellen Werten begrenzt werden soll, müssen die Industriestaaten ihre Emissionen gegenüber 1990 als Gruppe um 30 % senken. Die EU ist mit gutem Beispiel vorangegangen und hat sich unabhängig vom Zustandekommen eines internationalen Übereinkommens verpflichtet, ihre Emissionen bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Dies ist von allen Ländern oder Ländergruppen in der Welt das bei weitem ehrgeizigste Ziel für die Zeit nach 2012.

Im Rahmen eines umfassenden internationalen Klimaschutzabkommens, das vergleichbare Zusagen der anderen Industriestaaten und angemessene Aktionen der Entwicklungsländer verbindlich festlegt, würde die EU sogar einer 30 %igen Reduzierung als globalem Ziel zustimmen. Die Entwicklungsländer als Gruppe sollten ihr Emissionswachstum auf eine Größenordnung von 15 bis 30 % unter den derzeit beobachteten Trends begrenzen. Um jedoch die hierzu erforderlichen Maßnahmen durchführen zu können, werden die Entwicklungsländer deutlich höhere Finanzmittel benötigen; diese sollten aus eigenen Mitteln, über den globalen Kohlenstoffmarkt, aber auch über Finanzhilfen der Industrieländer bereitgestellt werden. Einschlägige Investitionen werden nur zum Teil sofortige und andere erst längerfristige Auswirkungen auf das Klima und den konjunkturellen Wiederaufschwung haben, dürften aber in jedem Fall billiger sein als die Kosten des Nichthandelns.

Durch die Verknüpfung einzelner, vergleichbarer Emissionshandelssysteme kann und sollte ein globaler Kohlenstoffmarkt geschaffen und hierdurch die Emissionsreduzierung auf kosteneffiziente Weise erreicht werden. Die EU sollte auf Partnerländer zugehen, um bis 2015 einen OECD-weiten und bis 2020 einen noch größeren Markt aufzubauen.

2. EINLEITUNG

Vereinbartes Ziel der EU ist es, den globalen Temperaturanstieg gegenüber den vorindustriellen Werten auf unter 2°C zu begrenzen. Bei einem höheren Anstieg drohen zunehmende Nahrungsmittel- und Wasserknappheit, extreme Wetterphänomene und in deutlich größerem Umfang die Zerstörung einzigartiger Ökosysteme. Wenn die Emissionen in gleichem Maße steigen wie bisher, könnte die Grenze von 2°C bereits 2050 überschritten sein. Die Begrenzung des Anstiegs auf unter 2°C erfordert noch beträchtliche Anstrengungen. Angesichts neuer Forschungsergebnisse verlangt eine zunehmende Zahl von Wissenschaftlern, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf deutlich niedrigerem Niveau zu stabilisieren, als bisher empfohlen wurde, nämlich auf 350 ppmv (Teile je Millionenvolumen CO₂-Äquivalent). Das Ergebnis der Konferenz von Kopenhagen sollte daher unbedingt so ehrgeizig ausfallen, dass eine Stabilisierung auf entsprechend niedrigem Niveau möglich erscheint.

Angesichts der Reaktionszeiten des globalen Klimasystems müssen die Warnrufe der Wissenschaftler ernst genommen werden, wenn nicht beispiellose und teure Folgen auf uns zukommen sollen, die möglicherweise gar nicht mehr bewältigt werden können. Die aktuelle Lage bietet Gelegenheit, den Klimawandel, die Frage einer sicheren Energieversorgung und die Wirtschaftsrezession gemeinsam anzugehen. Klimaschutzmaßnahmen werden umfangreiche private und öffentliche Investitionen erforderlich machen, aber auch den Übergang zu einer CO₂-emissionsarmen Wirtschaft fördern und damit neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung und eine nachhaltige Entwicklung eröffnen. Weltweit kündigen Regierungen groß angelegte Investitionsprogramme an, die - wie das unlängst verabschiedete europäische Konjunkturprogramm - für Investitionen in kohlenstoffarme Technologien werben, Innovation und Wachstum fördern und die Energiesicherheit erhöhen. Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise können dazu beitragen, dass die geringe Chance, den Temperaturanstieg unter 2°C zu halten, tatsächlich genutzt wird.

Auf **internationaler Ebene** wurde mit dem „Bali Action Plan“ 2007 der Anstoß für weitere Verhandlungen gegeben, die im Dezember 2009 auf der UN-Konferenz in Kopenhagen mit der Annahme eines neuen internationalen Klimaschutzabkommens für die Zeit nach 2012 abgeschlossen werden sollen. Mit diesem Abkommen sollen neue konkrete Ziele und Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen vorgegeben und gleichzeitig die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung gelegt werden, indem den einzelnen Ländern Mittel an die Hand gegeben werden, sich besser auf die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels einzustellen und gleichzeitig Innovation und Wirtschaftswachstum anzukurbeln, Armut zu verringern und eine nachhaltige Energieversorgung zu garantieren („gemeinsame Vision“). Nach der Klimakonferenz im Dezember 2008 in Posen haben die Gespräche wieder die Form echter Verhandlungen angenommen.

Auf **einzelstaatlicher Ebene** verstärken Industrie- wie auch Entwicklungsländer ihre Anstrengungen. Es werden Ziele gesetzt und Kohlenstoffmärkte eingerichtet. Die EU hat im Dezember ihr ehrgeiziges Klima- und Energiepaket verabschiedet, in dem die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 als unabhängiges Ziel verkündet und das Emissionshandelssystem (EU ETS) ausgeweitet und verbessert wird. Die neue amerikanische Regierung hat den Klimaschutz zu einem ihrer vorrangigen Ziele erklärt. Gleichzeitig gab auch Australien seine mittelfristigen Klimazusagen bekannt, in denen der Emissionshandel ebenfalls eine wichtige Rolle spielt. Diese verschiedenen

Emissionshandelssysteme könnten den Kern eines echten globalen Kohlenstoffmarktes bilden.

3. KLIMASCHUTZZIELE UND MASSNAHMEN

Wenn es gelingen soll, den Temperaturanstieg unter 2°C zu halten, müssen die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 gegenüber 1990 um mindestens 50 % gesenkt werden. Außerdem muss der Umschwung, die Emissionen aus Flächennutzung, Flächennutzungsänderungen und Forstwirtschaft nicht mitgezählt, bereits vor 2020 einsetzen. Die Industriestaaten müssen in diesem Prozess eine Führungsrolle übernehmen und zeigen, dass CO₂-arme Technologien möglich und bezahlbar sind. Doch auch die Entwicklungsländer und besonders die schon weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer müssen ihren Teil leisten, da ihr CO₂-Ausstoß ständig wächst. Über eine deutlich verstärkte Zusammenarbeit sollte es möglich sein, die hierfür erforderlichen Kapazitäten, Technologien und Finanzmittel bereitzustellen.

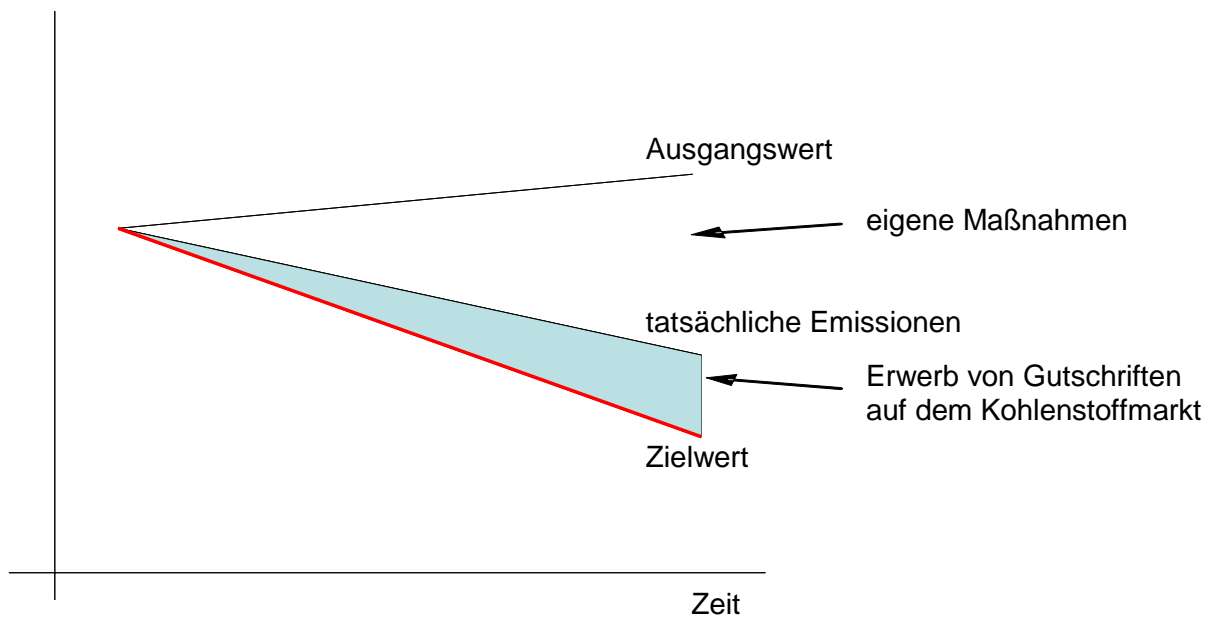
3.1 Neue Reduktionsziele für die Industriestaaten

Das Abkommen von Kopenhagen sollte für die Industriestaaten weitere absolute Reduktionsziele vorgeben, die die gesamte Wirtschaft einbeziehen. Die EU ist mit ihrer autonomen Zielsetzung einer Verringerung der Emissionen bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 bereits mit gutem Beispiel vorangegangen. Dies ist durchaus die weitreichendste Zusage, die ein Land oder eine Gruppe von Ländern für die Zeit nach 2012 gemacht hat. Und im Rahmen eines umfassenden internationalen Abkommens ist die EU bereit, sogar noch weiter zu gehen und ihre Emissionen um 30 % zu reduzieren, wenn sich die anderen Industriestaaten zu vergleichbaren Reduktionen verpflichten und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit und ihrer Möglichkeiten ebenfalls ihren Teil beitragen.

Die EU hat vorgeschlagen, dass die Industriestaaten als Gruppe ihre Emissionen in einem Umfang senken, der den Vorgaben zur Verwirklichung des 2°C-Ziels entspricht. Wie der Weltklimarat (IPCC) in seinem vierten Bericht ausführt, lauten diese Vorgaben für Industriestaaten eine Reduktion um 25-40 % bis 2020 und 80-95 % bis 2050. Die Industriestaaten sollten, wie in Schaubild 1 dargestellt, ihre Reduktionsziele zum Teil durch eigene Maßnahmen und zum Teil über Gutschriften aus Emissionsreduktionen in Entwicklungsländern erreichen.

Schaubild 1: Emissionen der Industriestaaten

Treibhausgasemissionen



Das Globalziel der Industriestaaten muss gerecht anhand der nachstehenden Parameter aufgeteilt werden, so dass alle einen vergleichbaren Beitrag leisten:

- Pro-Kopf-BIP: Indikator für die Fähigkeit des Landes, Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion zu finanzieren und Gutschriften von Entwicklungsländern zu erwerben;
- Treibhausgasemissionen pro BIP-Einheit: Indikator für das Potenzial des Landes, Treibhausgasemissionen zu reduzieren;
- Entwicklung der Treibhausgasemissionen von 1990 bis 2005: Indikator für bereits erfolgte Anstrengungen zur Reduzierung der Emissionen;
- Bevölkerungsentwicklung von 1990 bis 2005: Verbindung zwischen Größe der Bevölkerung und Treibhausgasemissionen insgesamt.

Bezugsjahr für die Berechnung weiterer Reduktionen der Treibhausgasemissionen nach 2012 sollte das im Kyoto-Protokoll vereinbarte Ausgangsjahr 1990 sein. Die Gesamtanstrengung der Industriestaaten als Gruppe sollte eine Reduzierung der Emissionen bis 2020 um 30 % gegenüber 1990 bewirken. Bei der Festsetzung künftiger Reduktionsziele für einzelne Länder können auch weniger weit zurückliegende Jahre zugrunde gelegt werden, wenn dies ermöglicht, mit genaueren Statistiken zu arbeiten. Dies gilt z.B. für das Klimawandel- und Energiepaket der EU, das sich auf das Jahr 2005 bezieht. Aber eine Änderung des Bezugsjahres darf nicht zu einer Verwässerung der geplanten Maßnahmen führen.

Verbindliche Zusagen zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen sollten nicht nur die Länder machen, die sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls Ziele gesetzt haben. Das Abkommen von Kopenhagen sollte für alle Länder in Anhang I der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), alle OECD-Mitgliedsländer sowie alle EU-Mitgliedstaaten, Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer entsprechende Verpflichtungen enthalten.

Bei der Festsetzung der Ziele für die Zeit nach 2012 muss möglichen überschüssigen Emissionsrechten aus der Zeit vor 2012 Rechnung getragen werden, damit das Ziel von 30 % auch wirklich über eine reale Minderung der Emissionen nach 2012 erreicht wird. Auch die Vorschriften für Flächennutzung, Flächennutzungsänderungen und Wälder dürfen die Umweltwirkung des Ziels von 30 % nicht untergraben. Überwachung, Berichterstattung und Reduktionskontrollen sowie regelmäßige gegenseitige Beurteilungen klimapolitischer Entscheidungen sollten verbessert werden.

3.2 Begrenzung der wachsenden Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern

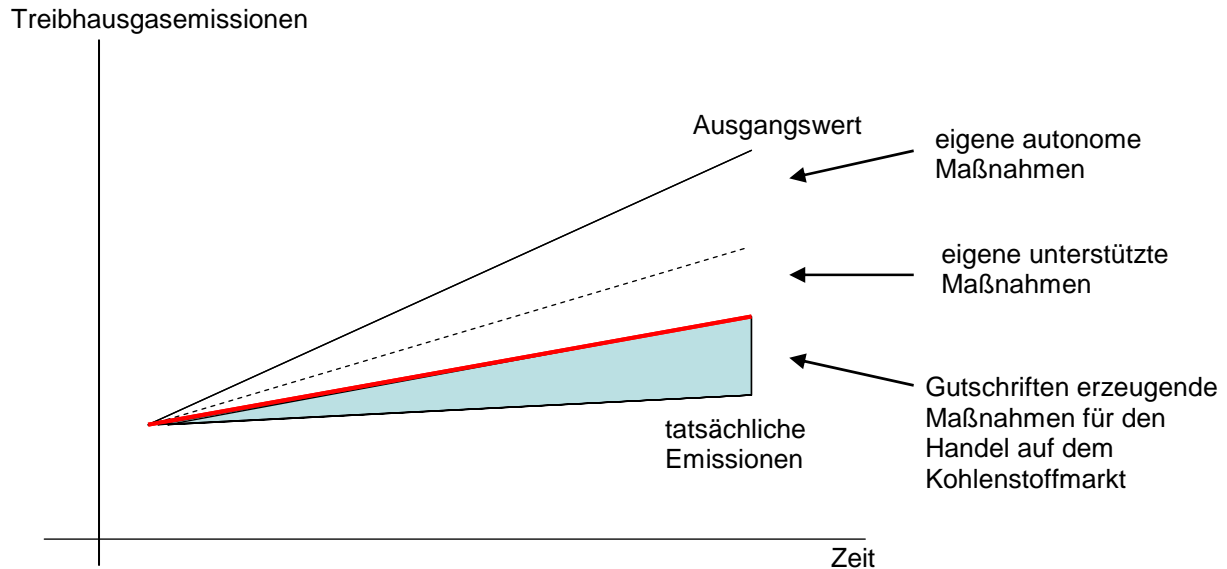
Wie sich zunehmend herausstellt, werden die Entwicklungsländer die Folgen des Klimawandels mit Überschwemmungen, Dürren und dem Verlust von Waldflächen am stärksten zu spüren bekommen. Daher liegt es in ihrem Interesse, zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf höchstens 2°C beizutragen, auch wenn die Industriestaaten weiterhin mit gutem Beispiel vorangehen sollten.

Doch die Entwicklungsländer haben einen immer höheren Ausstoß an Treibhausgasen, und ohne entsprechende Gegenmaßnahmen wird dieser rasche Anstieg ihre Anstrengungen um Verringerung ihrer Emissionen zunichte machen. Jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge müssen die Entwicklungsländer als Gruppe das Anwachsen ihrer Treibhausgasemissionen bis 2020, ausgehend von der jetzigen Entwicklung, um 15-30 % verringern, wenn der Temperaturanstieg auf 2°C begrenzt werden soll. Nicht eingerechnet werden dürfen im Rahmen der hierzu ergriffenen Maßnahmen, wie in Schaubild 2 dargestellt, Reduktionen, die zum Zwecke der Übertragung von Kohlenstoffgutschriften an Industrieländer erzielt werden. Einschließen sollten diese Maßnahmen jedoch unbedingt eine rasche Senkung der Emissionen durch die Abholzung tropischer Regenwälder. Bis 2020 sollte die Abholzung von Tropenwäldern gegenüber dem jetzigen Stand um mindestens 50 % verringert und der Verlust an Tropenwaldflächen bis 2030 völlig gestoppt werden.

Unterschiede in den jeweiligen Rahmenbedingungen und dem Entwicklungsstand der einzelnen Entwicklungsländer erfordern differenzierte Maßnahmen und Vorgaben. Dies lässt sich über nationale Klimaschutzstrategien erreichen. In den letzten Jahren haben mehrere Entwicklungsländer einschließlich China, Indien Südafrika und Brasilien bereits nationale Entwicklungsstrategien mit CO₂-Minderung entworfen. 2009 sollten diese und andere wachsende Volkswirtschaften ihre Strategien überarbeiten und globale Reduktionsziele bis 2020 festlegen.

Mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder sollten sich im Rahmen des Abkommens von Kopenhagen alle Entwicklungsländer verpflichten, bis Ende 2011 Entwicklungsstrategien anzunehmen, die auf CO₂-emissionsarme Technologien setzen. Die Strategien sollten einen glaubwürdigen Weg aufzeigen, wie das Land seine Emissionen durch geeignete Reduktionsmaßnahmen in allen Schlüsselsektoren begrenzen will, besonders im Energie- und Transportsektor, in wichtigen energieintensiven Industrien und, wenn diese eine entscheidende Rolle spielen, in Forst- und Landwirtschaft. Gleichzeitig sollte dargelegt werden, welche Unterstützung zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen erforderlich ist, wenn die zusätzlichen Kosten nicht vom Land selbst getragen werden können. Verlässliche und überprüfbare Strategien für eine emissionsarme Entwicklung sollten Voraussetzung dafür sein, dass für CO₂-Minderungsmaßnahmen eine internationale Unterstützung gewährt wird. Viele Entwicklungsländer werden neben einer finanziellen Unterstützung außerdem Hilfe zum Auf- oder Ausbau ihrer Kapazitäten benötigen, um solche Strategien entwickeln und umsetzen zu können.

Schaubild 2: Emissionen der Entwicklungsländer



Um sicherzustellen, dass die Ziele ausreichend hoch gesteckt sind, sollten die Diskussionen über konkrete Strategien, vorgeschlagene Maßnahmen und eine etwaige Unterstützung einer technischen Analyse unterliegen. Für den Entwurf von Reduzierungsmaßnahmen könnten sektorbezogenen Konzepte und technische Informationen des privaten Sektors herangezogen werden. Ein neuer Unterstützungsmechanismus für CO₂-Minderungsmaßnahmen könnte die geeignete Plattform sein, anhand einer technischen Bewertung geeignete bilaterale und multilaterale Unterstützungsmechanismen für vorgeschlagene Maßnahmen zu finden. Ebenfalls beurteilt werden sollte in diesem Zusammenhang, ob die vorgeschlagenen Ziele den Handlungsmöglichkeiten des Landes entsprechen und, gemessen an den Ausgangswerten, geeignet sind, die Gesamtreduzierung der Gruppe von Entwicklungsländern zu erreichen. Falls angezeigt, sollten auch Optionen für höhere Zielvorgaben geprüft werden.

Die Maßnahmen der Entwicklungsländer sollten in einem internationalen Register erfasst werden. Festgehalten werden sollten die durchgeführten Minderungsmaßnahmen und ihr mit transparenten und zuverlässigen Mess-, Melde- und Kontrollmethoden festgestellter Nutzen. Die UN-Klimaschutzkonferenz wird die Minderungsanstrengungen der Gruppe der Entwicklungsländer insgesamt prüfen und kann beschließen, von den Entwicklungsländern stärkere Anstrengungen und von den Industrieländern eine stärkere Unterstützung zu fordern.

3.3 Emissionen aus Luft- und Seeverkehr und fluorierte Treibhausgase

Internationaler Luft- und Seeverkehr

Der internationale Luft- und Seeverkehr sind Sektoren mit rasch wachsenden Treibhausgasemissionen, wurden bisher aber aus den internationalen Klimaschutzbemühungen ausgenommen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Emissionen dieser beiden Sektoren in die Entwicklung einbezogen werden sollten. Die UN-Klimaschutzkonferenz sollte in das Abkommen von Kopenhagen für diese Sektoren bis 2020 Emissionsziele unter den Werten von 2005 und bis 2050 Ziele deutlich unter den Werten von 1990 aufnehmen. Angesichts des

globalen Charakters des internationalen Luft- und Seeverkehrs sollten auch globale Maßnahmen zur Bekämpfung seiner Klimaauswirkungen ergriffen werden. Die Internationale Zivile Luftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) tragen die Verantwortung, die Ausarbeitung und Verabschiedung solcher globalen Maßnahmen bis Ende 2010 zu erleichtern. Über marktbasierende Konzepte einschließlich Emissionshandel können solche Emissionsminderungen kosteneffizient durchgesetzt werden. Negative Auswirkungen auf isolierte Regionen, abgelegene Inseln und die am wenigsten entwickelten Länder sollten bei Regelungen zur Reduzierung der Emissionen in Luft- und Schifffahrt berücksichtigt werden. Wird bis Ende 2010 innerhalb der ICAO und der IMO keine Einigung erzielt, werden die Emissionen aus Luft- und Seeverkehr auf die nationalen Ziele angerechnet, die mit dem Abkommen von Kopenhagen festgesetzt werden, was vergleichbare Anstrengungen aller Industriestaaten gewährleistet.

Die EU hat CO₂-Emissionen aus der Luftfahrt in ihr Emissionshandelssystem einbezogen. Ihr Konzept könnte als Vorbild für den weltweiten Emissionshandel für diese beiden Sektoren dienen, etwa durch Verknüpfung der Systeme. Und wenn keine wirksame internationale Einigung erzielt werden kann, wie die Treibhausgasemissionen aus der Schifffahrt begrenzt werden können, sollte die EU ihre eigenen Maßnahmen ergreifen.

Fluorierte Treibhausgase

Die zunehmende Ersetzung von FCKW infolge des Montreal-Protokolls dürfte zu einem raschen Anstieg des Ausstoßes an FKW führen, von denen viele sehr aggressive Treibhausgase sind. Das Abkommen von Kopenhagen sollte eine internationale Regelung zur Reduzierung dieser FKW-Emissionen beinhalten, um die Wirtschaft zu bewegen, sehr viel intensiver in die Erforschung und Entwicklung von FKW mit geringem Treibhauspotenzial und/oder FKW-freie Alternativen zu investieren.

4. FINANZIERUNG DER KLIMASCHUTZ- UND ANPASSUNGSMASSNAHMEN

Ein umfassendes Abkommen von Kopenhagen muss mit ausreichenden Finanzmitteln zu seiner Umsetzung versehen werden. Gerade die derzeitige Wirtschaftskrise erfordert, dass das Abkommen von Kopenhagen kosteneffiziente Maßnahmen zur Verwirklichung der Klimaziele vorsieht. Kommissionsanalysen haben ergeben, dass ein gut funktionierender globaler Kohlenstoffmarkt die Kosten von Industrie- und Entwicklungsländern deutlich senken kann, aber gleichzeitig müssen Finanzmittel und Investitionen aufgestockt, neu verteilt und optimal eingesetzt werden. Die internationale Finanzarchitektur zur Unterstützung der Klimaschutzanstrengungen muss auf sichere Fundamente gestellt und maximale Wirksamkeit, Angemessenheit, Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, Rechenschaftspflicht, Kohärenz und Berechenbarkeit gewährleisten. Finanziell unterstützt werden sollten im Rahmen des Abkommens von Kopenhagen über leistungsabhängige Initiativen vorrangig wirksame CO₂-Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern. Die Finanzierung könnte zum Beispiel über private und öffentliche Beteiligungen und die Vergabe von Krediten und Darlehen im Rahmen internationaler, bilateraler und multilateraler Regelungen erfolgen. Eine EU-Beteiligung sollte auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene vorgesehen sein. Finanzinstrumente und -einrichtungen zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels sollten sich an den bestehenden internationalen Gremien und Finanzeinrichtungen orientieren und diese ergänzen und der derzeitigen Debatte über Rolle und Verantwortung solcher Institutionen Rechnung tragen.

4.1 Finanzierung der Emissionsminderung

Global

Der Investitionsbedarf zur Reduzierung der globalen Emissionen wird von Jahr zu Jahr steigen. Jüngste Untersuchungen der GFS und anderer unabhängiger Institute veranschlagen den globalen Nettoinvestitionsaufwand im Jahr 2020 auf 175 Mrd. EUR. Über die Hälfte dieses Betrags wird in Entwicklungsländer und den Forstsektor fließen müssen. Investitionen in Bereiche wie Energieeffizienz und CO₂-arme Technologien werden Innovation und Wachstum ankurbeln und Energieeinsparungen und Energiesicherheit stärken. Maßnahmen gegen Abholzung schützen die biologische Vielfalt und gewährleisten lokal langfristig eine nachhaltige Entwicklung. Außerdem muss der Aufwand im Einzelnen auch verglichen werden mit den zu erwartenden Kosten, wenn nicht gehandelt würde (dem Stern-Bericht zufolge 5 bis 20 % des weltweiten BIP).

Entwicklungsländer

Nationale Entwicklungsstrategien zur Förderung kohlenstoffarmer Technologien müssen Schätzungen über die zusätzlichen Nettoinvestitionskosten für CO₂-Minderungsmaßnahmen sowie geeignete Finanzierungs- und Durchführungsoptionen enthalten, um solche Investitionen wirksam einzusetzen.

Für Entwicklungsländer bieten sich folgende Finanzierungsmöglichkeiten:

- **Intern:** Bis 2020 werden die meisten Klimaschutzmaßnahmen der nationalen Entwicklungsstrategien nur geringe zusätzliche Kosten verursachen oder sogar mittelfristig Nettogewinne abwerfen, erfordern aber Vorabinvestitionen. Mehr als die Hälfte der angestrebten Reduzierung im Energiesektor zum Beispiel kann Schätzungen zufolge durch eine Steigerung der Energieeffizienz erreicht werden. Finanziert werden müssen diese Maßnahmen vorrangig über den privaten Sektor und die Haushalte, und die Regierungen können die Finanzierung mit entsprechenden Maßnahmen unterstützen. Dies dürfte die Inlandsinvestitionen beträchtlich ankurbeln und die Wirtschaft auf energiesicherer Grundlage wachsen lassen. Internationale Kreditprogramme könnten den Zugang zu internationalem Privatkapital öffnen.
- **Extern:** Die genannten Entwicklungsstrategien werden sich aber nicht auf kostengünstige/ kurzfristig rentable Maßnahmen beschränken, sondern auch Initiativen vorsehen, die die Finanzierungsmöglichkeiten des betreffenden Entwicklungslandes übersteigen. Zur Unterstützung solcher Investitionen müssen die unterschiedlichsten Quellen und innovativen Finanzierungsmechanismen herangezogen werden, einschließlich öffentlicher Mittel und internationaler Vergaberegeln für Kohlenstoffgutschriften. Diese Gutschriften könnten voraussichtlich ein Drittel oder mehr des zusätzlichen Investitionsbedarfs in Entwicklungsländern decken.

4.2 Anpassung an den unvermeidlichen Klimawandel

Mit dem Abkommen von Kopenhagen sollten auch allgemeine Regeln für die Anpassung an den Klimawandel aufgestellt werden, die Folgendes beinhalten:

- Anpassen müssen sich alle: Die am stärksten gefährdeten und die ärmsten Regionen sollten hierbei Unterstützung erhalten. Nur durch möglichst frühzeitiges Erkennen potenzieller Bedrohungen und entsprechende Anpassungsmaßnahmen können äußerst teure Folgen vermieden werden.
- Anpassungsmaßnahmen müssen systematisch in die nationalen Strategien einfließen: Dies sollte eine gemeinsame Verpflichtung aller Industrie- und Entwicklungsländer sein.
- Die Welt braucht bessere Instrumente zur Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Anpassungsstrategien, einschließlich geeigneter Methoden und Technologien, Kapazitätsaufbau und Stärkung der Rolle von Weltklimakonferenz und Weltklimarat durch Mobilisierung aller Beteiligten, einschließlich internationaler Organisationen, und bessere Koordination bei Risikomanagement und Katastrophenschutz.

Um den gesamten Erfahrungsschatz nutzen zu können, sollte die EU die Einrichtung eines UNFCCC-Panels für Anpassungsmaßnahmen empfehlen. Alle Länder sollten aufgefordert werden, umfassende nationale Anpassungsstrategien zu entwickeln und dabei über den dringenden Bedarf hinauszugehen; zunächst rein projektbezogene Maßnahmen sollten abgelöst werden von langfristigeren, in die allgemeinen Planungs- und Entwicklungsstrategien integrierten Konzepten. Hilfreich dürfte hier die Erfahrung sein, die im Rahmen der Globalen Allianz für den Klimaschutz (GCCA) gesammelt worden ist. Die am stärksten gefährdeten und besonders die am wenigsten entwickelten Länder und kleine Inselstaaten sollten finanzielle und technische Unterstützung erhalten.

Die Kosten für Kapazitätsaufbau und vorrangige Maßnahmen in den am stärksten gefährdeten Ländern könnten größtenteils aus dem bestehenden Anpassungsfonds gedeckt werden. Doch auch wenn die Schätzungen über die zusätzlichen Kosten weit auseinander gehen, werden die Mittel des Anpassungsfonds nicht ausreichen, um in allen Entwicklungsländern Anpassungsmaßnahmen zu finanzieren. Es müssen zusätzliche innovative Finanzierungsquellen gefunden werden. Wie bei den CO₂-Minderungsmaßnahmen werden maßgeschneiderte Finanzierungsoptionen für tatsächlich getätigte Investitionen erforderlich sein. Das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) schätzt, dass sich die Kosten für Anpassungsmaßnahmen in allen Entwicklungsländern 2030 auf 23 bis 54 Mrd. EUR belaufen werden. Eine große Zahl frühzeitiger Maßnahmen wird sogar wirtschaftliche Vorteile bringen, wie etwa Maßnahmen für eine effizientere Wassernutzung in Gebieten, in denen es zu Wasserknappheit kommen wird. Geprüft werden sollte die Möglichkeit eines multilateralen Versicherungspools, der vorhandene Finanzierungsmechanismen im Falle von Naturkatastrophen ergänzt, die durch den Klimawandel bedingt sind. Die Europäische Kommission beteiligt sich bereits an entsprechenden Pilotvorhaben.

4.3 Finanzierung globaler Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben

Die Erforschung, Entwicklung und Demonstration von CO₂-armen Techniken und Anpassungstechnologien in allen Sektoren der Wirtschaft muss deutlich gefördert werden. Ausgegangen werden sollte von dem festgestellten Bedarf in den nationalen Entwicklungsstrategien und den Bewertungen des Unterstützungsmechanismus für CO₂-Minderungsmaßnahmen, und betrieben werden sollte Kapazitätsaufbau, verstärkte wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, der Abbau von Marktschranken für

umweltfreundliche Produkte und Verfahren und eine bessere Koordinierung der weltweiten Forschung.

Zur Finanzierung dieser Maßnahmen werden zusätzliche öffentliche Mittel erforderlich sein. Wünschenswert wäre global bis 2012 eine Verdoppelung der energiebezogenen FTE&D und eine Vervielfachung der jetzigen Mittel bis 2020 mit deutlicher Verschiebung der Schwerpunkte hin zu CO₂-emissionsarmen Technologien, insbesondere erneuerbaren Energien. Auch die Erforschung von Auswirkungen, Anpassungen und anderen Bewältigungsszenarien für den Klimawandel muss international gestärkt werden. Die Verpflichtung hierzu sollte in das Abkommen von Kopenhagen aufgenommen werden. Die Kommission sollte die Mitarbeit der Mitgliedstaaten suchen, um die internationale wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit im Bereich klimabezogener Forschung einschließlich CO₂-armer Technologien sektorenübergreifend und zusammenhängend zu fördern.

Die EU hat ihren Europäischen Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) angenommen, um die Entwicklung zu beschleunigen und die strategisch so wichtigen CO₂-armen Technologien auf den Weg zu bringen. Außerdem wird im Rahmen der allgemeineren FTE- Zielsetzungen der EU demnächst als Teil des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) die erste Wissens- und Innovationsgemeinschaft für Folgen des Klimawandels entstehen. Das überarbeitete Emissionshandelssystem EU-ETS sieht vor, dass 300 Millionen Emissionsrechte dazu genutzt werden, den Bau von CSS-Demonstrationsanlagen (Abscheidung, Verbringung oder Speicherung von CO₂) und innovative erneuerbare Energien zu fördern. Und die Kommission arbeitet an einer Mitteilung über die Finanzierung kohlenstoffemissionsarmer Technologien.

Generell müssen, auch im gesamten Bildungsbereich, verstärkte Anstrengungen unternommen werden, die Klimaveränderungen und ihre Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Ökosysteme besser zu verstehen.

4.4 Neue internationale Finanzierungsquellen

Die Industrieländer leisten ihren Beitrag durch die Vergabe öffentlicher Gelder und die Nutzung von Kohlenstoffgutschriften. Die öffentlichen Finanzleistungen sollten im Einzelnen vergleichbar sein und auf dem Verursacherprinzip sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder beruhen. Die Beitragssätze sollten ausgehandelt und verbindlich in das Abkommen von Kopenhagen aufgenommen werden.

Vor allem zwei Optionen bieten innovative Formen der Finanzierung. Bei der ersten Option wird der jährliche Finanzbeitrag der Industrieländer anhand einer vereinbarten Formel ermittelt. Eine solche Formel könnte etwa die Verbindung des Verursacherprinzips (d.h. Gesamtumfang zulässiger Emissionen) mit der finanziellen Leistungsfähigkeit (d.h. Pro-Kopf-BIP) sein. Bei der zweiten Option würde jedes Industrieland einen bestimmten Prozentsatz der zulässigen Emissionen einbehalten. Diese Emissionsrechte würden dann international unter Regierungen versteigert. Der Prozentsatz könnte je nach Pro-Kopf-Einkommen progressiv ansteigen.

Die erste Option bietet die Sicherheit vorhersehbarer verfügbarer Finanzmittel. Die Länder könnten die Finanzbeiträge individuell aufbringen und die Ausgaben unter Nutzung aller bestehenden bilateralen und multilateralen Kanäle dezentralisieren. Dies würde allerdings ein verlässliches transparentes Melde- und Überwachungssystem für die zusätzliche öffentliche

Unterstützung von Klimaschutzmaßnahmen voraussetzen. Damit die versprochenen Fördermittel auch fließen, könnten für Länder, die den vereinbarten Betrag nicht zahlen, Emissionsrechte in entsprechendem Umfang zurückgehalten werden. Die zweite Option bedeutet nicht notwendigerweise Fördermittel in vorhersehbarer Höhe, da die Regierungen auch Gutschriften des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) nutzen könnten. Sie würde ebenfalls eine zentrale Struktur auf UN-Ebene erfordern, die die Versteigerungen organisiert, Prioritäten festsetzt und die Mittel für CO₂-Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen kanalisiert.

In der EU wird die Versteigerung der Emissionsrechte beträchtliche zusätzliche öffentliche Mittel einbringen. Die Mitgliedstaaten könnten einen Teil dieser Einnahmen darauf verwenden, ihren internationalen finanziellen Verpflichtungen im Rahmen des künftigen Klimaschutzabkommens für die beiden vorgestellten Optionen nachzukommen.

Beide Instrumente können kombiniert werden mit Einnahmen bzw. finanzieller Unterstützung aus einem internationalen Instrument für den internationalen Luft- und Seeverkehr (z.B. Einnahmen aus Versteigerungen eines für diese beiden Sektoren geltenden Emissionshandelssystems).

Geprüft werden sollte, welchen Beitrag mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder und kleiner Inselstaaten die Entwicklungsländer nach und nach im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten leisten können.

4.5 Finanzierung frühzeitiger Maßnahmen

In den ersten Jahren nach Verabschiedung des neuen Abkommens wird es vorrangig darum gehen, die institutionellen Kapazitäten für die Durchführung effizienter CO₂-Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen aufzubauen.

Frühzeitiges Handeln macht die Anpassung und den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft leichter. Die EU sollte die Möglichkeit eines Vorabfinanzierungsmechanismus prüfen, um den am stärksten gefährdeten und ärmsten Entwicklungsländern rasch Fördermittel zukommen zu lassen. Dies wäre eine Überbrückungsinitiative im Übergangszeitraum von 2010 bis zur vollständigen Umsetzung der neuen Finanzarchitektur, die in Kopenhagen ausgehandelt werden soll. Mit Hilfe des vorgeschlagenen, aus Anleiheemissionen finanzierten Weltklimafinanzierungsmechanismus (GCFM - Global Financing Mechanism) könnten als vorrangig eingestufte Klimaschutzmaßnahmen frühzeitig unterstützt werden. Vor allem dringend erforderliche Anpassungsmaßnahmen mit besonders hohem Nutzen wie Katastrophenschutzmaßnahmen könnten unmittelbar realisiert werden. Zum Teil könnten die Mittel auch für die Förderung von CO₂-Minderungsmaßnahmen eingesetzt werden, insbesondere wenn Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen sich gegenseitig verstärken, wie etwa bei der Reduzierung der Emissionen durch Abholzung. Ziel ist es, bei entsprechenden Zusicherungen der Mitgliedstaaten, über den GCFM für den Zeitraum 2010-2014 jährlich rund 1 Mrd. EUR aufzubringen.

4.6 Steuerung der internationalen Finanzströme für Klimamaßnahmen

Angesichts der zu erwartenden größeren Zahl von Finanzierungsquellen für Klimaschutzmaßnahmen müssen die Zusammenarbeit und Koordinierung in diesem Bereich verbessert werden. Es sollte ein hochrangiges Klima-Finanzforum eingerichtet werden, in dem öffentliche und private Entscheidungsträger und internationale Finanzinstitute

zusammenkommen, um die Verfügbarkeit von Mitteln und die getätigten Ausgaben regelmäßig zu überprüfen und Verbesserungsvorschläge zu machen. Dieses Forum sollte eng mit dem Unterstützungsmechanismus für CO₂-Minderungsmaßnahmen zusammenarbeiten.

5. MINDERUNG DER TREIBHAUSGASEMISSIONEN UND EINNAHMEN DURCH EINEN GLOBALEN KOHLENSTOFFMARKT

5.1 Staatliche Emissionshandelssysteme

Staatliche Emissionshandelssysteme sind eines der vielversprechendsten Instrumente, über die Länder zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen verfügen, besonders in stark emissionsbelasteten Sektoren. Die Emissionshöchstwerte garantieren positive Auswirkungen auf die Umwelt und die Flexibilität des Handels mit den Zertifikaten macht diese Systeme kostenwirksam. Einzelne Kohlenstoffmärkte können und sollten miteinander verknüpft werden, so dass ein funktionierender globaler Markt entsteht, der hilft, die Klimaschutzkosten zu senken. Durch globale und Länder-Zielvorgaben kann das Abkommen von Kopenhagen die Entstehung eines solchen Kohlenstoffmarktes fördern.

Die EU hat mit Errichtung ihres Emissionshandelssystems (EU ETS), dem weltweit größten System dieser Art, eine Vorreiterrolle übernommen. Eine Reihe anderer Industrieländer zeigt zunehmendes Interesse an diesem System. Parallel zu den Verhandlungen auf UN-Ebene sollte die EU den Aufbau eines stabilen OECD-weiten Kohlenstoffmarktes bis 2015 propagieren, der dann bis 2020 auf die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer ausgeweitet werden könnte.

Wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Aufnahme aktiver Gespräche mit der neuen amerikanischen Regierung und Legislative. Präsident Obama hat bereits angekündigt, ein robustes amerikanisches „Cap and Trade“-System schaffen zu wollen. Die Kommission wird sich um die Einsetzung einer EU-US-Arbeitsgruppe bemühen, die sich mit dem Aufbau von Kohlenstoffmärkten befasst. Ähnliche bilaterale Prozesse sollten mit anderen OECD-Ländern laufen.

Die Entwicklungsländer werden einen zunehmenden Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen und sollten daher mit der Zeit eigene Emissionshandelssysteme einrichten, durch die im eigenen Land effiziente Maßnahmen angestoßen werden könnten. Die EU sollte interessierte Entwicklungsländer dabei unterstützen, Erfahrungen im Emissionshandel zu sammeln, insbesondere beim Aufbau verlässlicher Strukturen und starker eigener Institutionen sowie ausreichender Überwachungskapazitäten. Der private Sektor und andere Interessenvertreter sollten hierzu konsultiert werden.

5.2 Verbesserung der UN-gestützten Ausgleichsmechanismen

Der Mechanismus für umweltfreundliche Entwicklung (CDM) des Kyoto-Protokolls hat Entwicklungsländern den Kohlenstoffmarkt geöffnet. Dieser projektbezogene Ausgleichsmechanismus erlaubt es Entwicklungsländern, Gutschriften für Emissionsreduzierungen zu verkaufen, die durch ein spezifisches Projekt erzielt wurden. Ein Industrieland kann diese Gutschriften erwerben, um sein nationales Reduktionsziel zu erreichen. Über CDM-Projekte können saubere Technologien finanziert und klimaschutzpolitische Kapazitäten in Entwicklungsländern aufgebaut werden.

Damit ein Großteil der Emissionsminderungen in der EU wirklich vor Ort erfolgt und ein stärkerer Umweltnutzen garantiert wird, erkennt das EU-Emissionshandelssystem CDM-Gutschriften nur unter bestimmten quantitativen und qualitativen Auflagen an. Der CDM sollte im Rahmen der Klimaschutzkonferenz dahingehend reformiert werden, dass nur noch für solche Projekte Emissionsminderungen gutgeschrieben werden, die wirklich zusätzliche Reduzierungen bewirken und über kostengünstige Optionen hinausgehen. Außerdem sollte der projektbezogene Mechanismus für wirtschaftlich weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer und Sektoren, auf denen starker Konkurrenzkampf herrscht, nach und nach auslaufen und durch einen sektoralen Mechanismus für Kohlenstoffgutschriften ersetzt werden. Solche Mechanismen können als Wegbereiter für ein Emissionshandelssystem entscheidend dazu beitragen, dass in Entwicklungsländern zunehmend auf CO₂-arme Technologien umgestellt wird. Für einen koordinierten Übergang sollte die EU bei der Anwendung von Emissionshandelssystemen und der Schaffung einer Nachfrage nach Gutschriften mit den USA und anderen Ländern zusammenarbeiten.

6. DAS ABKOMMEN VON KOPENHAGEN ALS LANGZEITRAHMEN

Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass das Abkommen von Kopenhagen die Grundlage für eine langfristige internationale Rahmenregelung bildet, die die Zielvorgaben nach einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen wie auch die Beiträge von Industrie- und Entwicklungsländern erhöht. Eine regelmäßige Überprüfung der erzielten Fortschritte und der Angemessenheit von Verpflichtungen und Maßnahmen sollten ebenso Bestandteil des Abkommens sein wie eine umfassende Prüfung im Jahr 2016. Die globalen Ziele sollten neu beurteilt und weitere mittelfristige Verpflichtungen, Maßnahmen und Finanzierungen auf den neuesten wissenschaftlichen Stand abgestimmt werden. Zeigt sich im Rahmen der umfassenden Prüfung des Abkommens im Jahr 2016, dass die gemeinsamen Klimaschutzbemühungen von Industrie- und Entwicklungsländern nicht ausreichen, sollten die UN-Klimaschutzkonferenz für den nachfolgenden Zeitraum neue nationale Zielwerte festsetzen.

7. WEITERE SCHRITTE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die EU muss in den nächsten Monaten alle verfügbaren Reserven mobilisieren, um ihren Dialog und die Zusammenarbeit mit Drittländern deutlich zu intensivieren. In den Verhandlungen 2009 muss es vorrangig um einen angemessenen und vergleichbaren Beitrag aller Industrieländer gehen, und auch die Entwicklungsländer müssen, mit Unterstützung der Industrieländer, echte Anstrengungen unternehmen. Nur so werden sich die Ziele des Klima- und Umweltschutzes verwirklichen und Fragen von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum lösen lassen. Im Rahmen bilateraler Kontakte im Umfeld der Klimaschutzkonferenz, der nächsten G8-Gipfel und weiterer Treffen der großen Volkswirtschaften (Major Economies Meetings) sowie bilateraler Gespräche der EU mit wichtigen Drittländern sollte konkret erörtert werden, welchen Beitrag sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer zum Abkommen von Kopenhagen leisten können. Als Ergebnis dieser Gespräche sollten sich die Industrieländer in Kopenhagen zu ausreichend ehrgeizigen Reduktionszielen bekennen können und aufstrebende Volkswirtschaften sollten Strategien für eine ehrgeizige CO₂-arme Entwicklung bzw. wirksame Maßnahmen als Teil dieser Strategien vorschlagen. Wie der Beitrag der EU aussehen wird, sollte auf dem Europäischen Rat im März 2009 erörtert werden.

Abschließend wird vorgeschlagen, dass die EU

1. ihre Entschlossenheit bekräftigt, im Dezember 2009 in Kopenhagen ein umfassendes, ehrgeiziges internationales Abkommen zur erzielen;
2. mit anderen Industriestaaten kooperiert, um eine Reihe von Reduktionszielen für Treibhausgasemissionen zu vereinbaren und auf der Grundlage der vorliegenden Mitteilung sicherzustellen, dass alle vergleichbare Anstrengungen unternommen, damit das Ziel einer Senkung der Emissionen bis 2020 um 30 % gegenüber 1990 erreicht werden kann;
3. mit Entwicklungsländern und besonders den wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Ländern kooperiert, damit diese angemessene Maßnahmen ergreifen, um ihren zu erwartenden Emissionsanstieg bis 2020 um 15-30 % zu senken;
4. anerkennt, dass das Ziel einer maximalen Erderwärmung von unter 2°C beträchtliche Finanzmittel für Emissionsminderungen und Anpassungsmaßnahmen erfordern wird, aber auch Innovation, Wirtschaftswachstum und eine langfristig nachhaltige Entwicklung bedeutet. Die EU sollte ihre Bereitschaft erkennen lassen, Entwicklungsländer und besonders die am stärksten gefährdeten und ärmsten Länder in ihren Klimaschutzbemühungen wesentlich, etwa über den GCFM, finanziell zu unterstützen;
5. vorschlägt, bilaterale Partnerschaften mit den USA und anderen Industriestaaten einzugehen, um Erfahrungen beim Aufbau von Emissionshandelssystemen auszutauschen und die Schaffung eines OECD-weiten Kohlenstoffmarktes bis 2015 zu fördern. Bis 2020 sollte dieser Markt auch auf die wirtschaft weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer ausgeweitet werden.

Die Kommission ersucht den Rat, obige Schlussfolgerungen zu billigen und die Überlegungen und Leitlinien der vorliegenden Mitteilung zur Kenntnis zu nehmen. Sie ist jederzeit bereit, Erörterungen mit dem Rat zu führen und einschlägige Vorschläge zu unterbreiten.