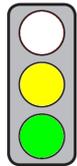


Stand: 19.10.2009

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission stellt ihre Vorstellungen für die Finanzierung des im Dezember 2009 in Kopenhagen auszuhandelnden Klimaschutzabkommens vor.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft



**Pro:** (1) Für den Klimaschutz ist ein weltweiter Ansatz erforderlich, der auch Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer einschließt.

(2) Der internationale Emissionsrechtehandel soll zum Hauptinstrument für die finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer genutzt werden.

(3) Da die vorgesehenen EU-Finanzhilfen für Entwicklungsländer über den EU-Haushalt nicht finanzierbar sind und ein eigenständiger EU-Fonds für diesen Zweck wegen Intransparenz ausscheidet, ist zu begrüßen, dass die Kommission die Finanzierung über die Haushalte der Mitgliedstaaten vorschlägt.

**Contra:** Vorab-Zahlungen an Entwicklungsländer für angekündigte Emissionsreduktionen werden erhebliche Kontroll- und Überwachungsprobleme mit sich bringen.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2009) 475** vom 10. September 2009: Mehr **internationale Finanzmittel für den Klimaschutz**: europäisches Konzept für die Kopenhagener Vereinbarung

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziel der Mitteilung

- Im Dezember 2009 findet in Kopenhagen eine UN-Klimakonferenz statt, auf der die Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll abgeschlossen werden sollen. Die internationale öffentliche Finanzierung zur Unterstützung der Entwicklungsländer beim Klimaschutz wird voraussichtlich ein wesentlicher Bestandteil des neuen Kopenhagen-Abkommens sein.
- In einer Mitteilung vom 28. Januar 2009 informierte die Kommission bereits über ihre Zielvorstellungen für das Kopenhagen-Abkommen [KOM(2009) 39, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].
- In der vorliegenden Mitteilung und dem dazugehörigen Arbeitsdokument [SEC(2009) 1172] präzisiert die Kommission nun ihre Vorstellungen für die Finanzierung des Kopenhagen-Abkommens. Es handelt sich dabei nicht um formelle Vorschläge der EU, sondern um „Anhaltspunkte für die Größenordnung“ der benötigten Finanzmittel.

#### ► Globale Klimaschutzziele

- Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur über das vorindustrielle Niveau soll dauerhaft auf höchstens 2°C beschränkt werden.
- Nach Auffassung der Kommission müssen hierzu die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 um mindestens 50% gegenüber 1990 gesenkt werden.
- Die Industriestaaten sollen ihre Emissionen demzufolge um 25–40% bis 2020 und um mindestens 80% bis 2050 senken.
- Alle Industriestaaten und möglichst viele Entwicklungsländer sollen dem Abkommen beitreten.

#### ► Umfang der nötigen Finanzmittel für Entwicklungsländer

- Damit Entwicklungsländer Minderungen an Emissionszuwächsen und Anpassungen an den Klimawandel bewältigen können, benötigen sie zusätzliche Finanzmittel von den Industriestaaten.
- Die Kommission beziffert den Finanzierungsbedarf für Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungsländern bis zum Jahr 2020 auf ca. 100 Mrd. € jährlich. Dies soll finanziert werden
  - zu 20–40% über private und öffentliche Finanzmittel aus den Entwicklungsländern,
  - zu 40% über den internationalen Markt für Emissionsrechte und
  - im Übrigen (20–40%) über internationale öffentliche Finanzmittel aus den Industriestaaten.
- Da die Finanzierungsregelungen des Kopenhagen-Abkommens voraussichtlich erst ab 2013 gelten werden, befürwortet die Kommission eine „Schnellstartfinanzierung“ für Entwicklungsländer bis Ende 2012.

- Die Kommission schätzt den Bedarf an internationalen öffentlichen Finanzmitteln aus den Industriestaaten für die Entwicklungsländer
  - für 2010–2012 auf jährlich 5–7 Mrd. € und
  - für 2013–2020 auf jährlich 22–50 Mrd. €.
- Je ambitionierter die in Kopenhagen vereinbarten Klimaschutzziele, desto höher wird die finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer ausfallen müssen.
- ▶ **Finanzierung über den internationalen Markt für Emissionsrechte**
  - Die Kommission möchte den internationalen Emissionsrechtehandel zum Hauptinstrument für die finanzielle Unterstützung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern ausbauen.
    - 2008 nahmen die Entwicklungsländer über den internationalen Emissionsrechtehandel 4,5 Mrd. € ein.
    - 75% davon stammen aus der Privatwirtschaft in der EU.
  - Sollten sich die Industriestaaten auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 30% im Jahr 2020 gegenüber 1990 verpflichten, werden nach Schätzungen der Kommission jährlich ca. 38 Mrd. € über den Emissionsrechtehandel in Entwicklungsländer fließen.
  - Die Kommission bekräftigt ihre Absicht, [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zur Mitteilung KOM(2009) 39]
    - bis 2015 einen OECD-weiten Markt für Emissionsrechte aufzubauen und diesen bis 2020 auch auf Entwicklungsländer auszudehnen sowie
    - den internationalen Luft- und Seeverkehr in den Emissionsrechtehandel einzubeziehen.
  - Der bislang projektbezogene „Clean Development Mechanism“ (CDM) soll zu einem sektorbezogenen „Sectoral Crediting Mechanism“ (SCM) umgestaltet werden.
    - Bisheriger CDM: Industriestaaten erhalten für einzelne, von ihnen finanzierte Emissionsreduktionsprojekte in Entwicklungsländern Gutschriften, die ihnen auf ihre eigene Verpflichtung zur Emissionsreduktion angerechnet werden.
    - Geplanter SCM: Industriestaaten erhalten Gutschriften für von ihnen finanzierte Projekte, mit denen Emissionsreduktionen in ganzen Wirtschaftssektoren von Entwicklungsländern erzielt werden.
      - In den SCM sollen vorrangig solche Sektoren einbezogen werden, die (1) ein großes Reduktionspotential haben und die (2) auf dem Weltmarkt einem hohen Wettbewerb ausgesetzt sind. Hierdurch soll ein Abwandern von Unternehmen in Länder, die sich weniger anspruchsvolle Ziele zur Emissionsenkung setzen, vermieden werden (sog. „carbon leakage“). Dies betrifft insbesondere die Zement- und Chemieindustrie, die Eisen- und Stahlproduktion sowie Raffinerien.
      - Die Einnahmen aus dem SCM sollen den Regierungen der Entwicklungsländer („sector administrator“) zufließen.
      - Die Gutschriften sollen nicht mehr nachträglich, sondern bereits im Vorfeld erfolgen.
      - Im Rahmen des SCM sollen auch nicht mehr jegliche Emissionsreduktionen angerechnet werden, sondern nur noch solche, die einen festgelegten Schwellenwert überschreiten. Hierdurch sollen zusätzliche Anstrengungen belohnt werden.
      - Die Kommission sieht den SCM als Übergangslösung zu einem umfassenden Emissionsrechtehandel an.
- ▶ **Aufteilung der internationalen öffentlichen Finanzmittel auf die Industriestaaten**
  - Das Kopenhagen-Abkommen soll einen auf anerkannten Grundsätzen beruhenden Beitragsschlüssel zur Festlegung der finanziellen Beteiligung der einzelnen Länder vorsehen.
  - Die Kommission geht angesichts des derzeitigen Verhandlungsstands davon aus, dass die beiden maßgeblichen Kriterien (1) die Zahlungsfähigkeit, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), und (2) die Höhe der Treibhausgasemissionen sein werden.
  - Je nach Gewichtung dieser beiden Kriterien ergeben sich unterschiedliche Verteilungen der aufzubringenden Finanzmittel für die beteiligten Länder (s. [CEP-Übersichtstabelle 1](#))
  - Je stärker das Kriterium BIP gewichtet wird, desto größer sind die finanziellen Verpflichtungen der EU.
- ▶ **EU-Beitrag zu den internationalen öffentlichen Finanzmitteln 2010–2012**
  - Die Kommission rechnet damit, dass auf die EU 2010–2012 Zahlungsverpflichtungen von 0,5–2,1 Mrd. € pro Jahr zukommen werden.
  - Die Kommission möchte prüfen, ob die EU einen höheren Beitrag zahlen sollte, um eine frühzeitige Anpassung zu unterstützen.
    - Diese Zahlungen sollten sowohl aus dem EU-Haushalt als auch aus den nationalen Haushalten erfolgen.
    - 50 Mio. € sollten hierzu 2010 aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden.
- ▶ **EU-Beitrag zu den internationalen öffentlichen Finanzmitteln 2013–2020**
  - Die Kommission geht davon aus, dass die EU ab 2013 zunächst einen Beitrag von 0,9–3,9 Mrd. € pro Jahr leisten wird. Er wird bis 2020 auf 2–15 Mrd. € pro Jahr zunehmen.
  - Der Beitrag der EU kann über verschiedene Kanäle auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden:
    - Finanzierung aus dem EU-Haushalt,
    - Einrichtung eines gemeinsamen EU-Klimafonds außerhalb des EU-Haushalts oder
    - direkte Beiträge der Mitgliedstaaten.

- Die Kommission spricht sich für eine Finanzierung aus dem EU-Haushalt aus.
  - Da der Finanzrahmen des Haushalts bis 2013 bereits feststeht, ist für die Kommission unklar, wie diese Beträge aus dem EU-Haushalt bestritten werden können.
  - Auch ab 2014 sieht die Kommission Probleme, die nötigen Mittel aus dem EU-Haushalt zu bestreiten.
- Falls der Beitrag der EU nicht aus dem EU-Haushalt erfolgt, sollten sich die Zahlungen der Mitgliedstaaten nach den gleichen Kriterien bemessen, wie sie im Rahmen des Kopenhagen-Abkommens beschlossen werden (BIP und Treibhausgasemissionen). Allerdings soll hierbei „den besonderen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten Rechnung getragen“ werden (S. 4).
- Die hypothetischen Anteile bei einer Zahlung entweder aus den Haushalten der Mitgliedstaaten oder aus dem EU-Haushalt sind in den [CEP-Übersichtstabellen 2a und 2b](#) gegenübergestellt.
- Die Kommission weist darauf hin, dass den Mitgliedstaaten durch den Emissionsrechtehandel Einnahmen zufließen, die für diese Zwecke verwendet werden können.

### Änderung zum Status quo

- ▶ Bislang gibt es keine Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer im Rahmen eines Klimaschutzabkommens. Nun sollen sie verbindlich vereinbart werden.
- ▶ Der bisherige projektbezogene Clean Development Mechanism (CDM) soll in einen sektorbezogenen Sectoral Crediting Mechanism (SCM) umgestaltet werden. Die Einnahmen aus dem SCM kommen nicht mehr einzelnen Projekten zugute, sondern den Regierungen der Entwicklungsländer.

### Subsidiaritätsbegründung

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

### Politischer Kontext

1997 hat sich die EU im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 8% zwischen 2008 und 2012 verpflichtet (vgl. [CEP-Dossier EU-Klimaschutzpaket](#)). Das Kyoto-Protokoll läuft 2012 aus. Die Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten haben auf der UN-Klimakonferenz in Bali im Dezember 2007 verpflichtende Emissionsminderungen und ein globales Emissionshandelssystem gefordert. Im März 2009 erklärte der Europäische Rat, dass die EU bereit sei, einen angemessenen Beitrag zu den globalen Finanzierungsanstrengungen im Rahmen eines internationalen Klimaschutzabkommens zu leisten.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:  
Konsultationsverfahren:

GD Umwelt  
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Das Ziel, Treibhausgasemissionen um einen bestimmten Wert zu reduzieren, ist politisch gesetzt und entzieht sich daher einer ordnungspolitischen Beurteilung.

**Die von der Kommission angestrebte Einbindung möglichst vieler Staaten in die Emissionsreduktionen ist geboten.** Denn der Klimawandel lässt sich nur bekämpfen, wenn alle Staaten, die in erheblichem Umfang Treibhausgas emittieren, einbezogen sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Reduktionserfolge der teilnehmenden Staaten durch zusätzliche Emissionen der übrigen Welt zunichte gemacht werden.

**Ohne Unterstützungszahlungen für Entwicklungsländer wird voraussichtlich kein weltweites Klimaschutzabkommen zustande kommen.** Die – nach derzeitigem Verhandlungsstand drohende – Aufteilung dieser Unterstützungszahlungen auf die Industriestaaten nach ihren Emissionsvolumina wäre jedoch nicht angemessen. Zwar hängt der Emissionsspielraum der Entwicklungsländer bei einer weltweiten Obergrenze unmittelbar von den Emissionsvolumina der einzelnen Industriestaaten ab. Er ist jedoch, mit Zustimmung der Kommission [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zur Mitteilung KOM(2009) 39], vorgesehen, dass im Kopenhagen-Abkommen die Industriestaaten mit hohen Emissionsmengen bereits durch die Zuteilung der Emissionsrechte überproportional zur Reduktion herangezogen werden. **Die Hilfe für Entwicklungsländer sollte daher allein entsprechend dem Bruttoinlandsprodukt auf die Industriestaaten verteilt werden.**

**Hinsichtlich der Finanzierung des EU-Beitrags** – von bis zu 15 Mrd. € jährlich – spricht sich die Kommission zwar für eine Abdeckung über den EU-Haushalt aus, stellt aber gleichzeitig in Frage, wie dies bei dem derzeitigen Gesamtvolumen von 114 Mrd. € (2008) möglich sein soll. Gleichzeitig verzichtet sie auf konkrete Vorschläge für Einsparungen bei anderen Etatpositionen. Eine Finanzierung aus einem separaten EU-Klimafonds würde die fiskalische Belastung der Bürger verschleiern, da er keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Vor diesem Hintergrund **ist einer direkten Zahlung aus den Haushalten der Mitgliedstaaten der Vorzug zu geben.** Die Parlamente der Mitgliedstaaten müssen dann darüber befinden, ob die zusätzlichen Mittel durch höhere Steuern oder Ausgabensenkungen in den nationalen Haushalten finanziert werden.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Das Vorhaben der Kommission, den internationalen Emissionsrechtehandel zum Hauptinstrument für die finanzielle Entlastung der Entwicklungsländer auszubauen, ist zu begrüßen**, da sich mit ihm die Emissionen am kostengünstigsten reduzieren lassen. Auch die Ausweitung des Emissionsrechtehandels auf weitere Staaten ist positiv zu beurteilen, da dies die weltweiten Kosten der notwendigen Anpassungen insgesamt senkt.

Der Übergang vom Clean Development Mechanism (CDM) zum Sectoral Crediting Mechanism (SCM) lässt sich mangels präziser Angaben nicht abschließend bewerten. **Die Umstellung auf Zahlungen an Regierungen in Entwicklungsländern wird – zumal bei Vorabzahlungen – aber erhebliche Kontroll- und Überwachungsprobleme mit sich bringen**, vor allem in Staaten mit weniger ausgeprägten rechtsstaatlichen Strukturen.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

**Die Kommission rechnet** – als Kosten des Klimaschutzes – **mit einer Schrumpfung des BIP in der EU um 1,2% und einem Rückgang der Beschäftigung um 0,4% bis 2020**, wenn ein Klimaschutzabkommen mit den von ihr angestrebten Inhalten beschlossen wird [SEC(2009) 101, Part 1, S. 54].

### Folgen für die Standortqualität Europas

Je besser es gelingt, andere Staaten in die Emissionsreduktion einzubeziehen, desto weniger negativ wirkt sich die Verpflichtung der EU zur Emissionsreduktion auf ihre Standortqualität aus. Dies gilt insbesondere für Industriesektoren, in denen bei auf die EU beschränkten Klimaschutzmaßnahmen Standortverlagerungen attraktiv werden (z.B. Stahl- und Zementindustrie). Je höher umgekehrt die Zahlungen der EU an Entwicklungsländer ausfallen, desto stärker leidet auch die Standortqualität Europas. Der Gesamteffekt kann vor Abschluss der Verhandlungen nicht abschließend bewertet werden.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Da die EU aus Art. 175 EGV zu Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik befugt ist, darf sie ein entsprechendes Tätigwerden nach außen auf die Auffangkompetenz des Art. 308 EGV stützen (vgl. EuGH, Rs. 22/70 – AETR; ständige Rechtsprechung). Dementsprechend stellt Art. 174 Abs. 4 EGV klar, dass die Gemeinschaft völkerrechtliche Verträge zum Umweltschutz abschließen darf. Gemäß Art. 300 Abs. 1 EGV legt die Kommission dem Rat hierfür Empfehlungen vor. Der Rat ermächtigt dann die Kommission zur Verhandlungsführung.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die von der Kommission erwogene Einrichtung eines EU-Klimafonds zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen ist hinsichtlich der Prinzipien der Vollständigkeit und der Einheit des EU-Haushalts nach Art. 268 EGV i.V.m. Art. 4 f. Haushaltsordnung [Verordnung (EG/Euratom) Nr. 1605/2002] bedenklich. Demnach müssen alle Einnahmen und Ausgaben der EU vollständig in einem Haushaltsplan veranschlagt werden. Zu Recht weist daher die Kommission darauf hin, dass ein derartiger Fonds außerhalb des EU-Haushalts eine eigene Rechtsgrundlage in Form einer neuen Vereinbarung der Mitgliedstaaten erfordert.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

## Alternatives Vorgehen

Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer sollten allein anhand des Bruttoinlandsprodukts auf die Industriestaaten aufgeteilt werden.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Bemühungen der Kommission um ein umfassendes internationales Klimaschutzabkommen sind zu begrüßen. Die ehrgeizigen Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen werden die Volkswirtschaft allerdings belasten. Umso wichtiger ist die Wahl effizienter Mittel, was mit der Ausweitung des internationalen Handels mit Emissionsrechten und der Nutzung von Reduktionsgutschriften erreicht würde. Die Lastenverteilung zwischen den Industriestaaten sollte anhand des Bruttoinlandsprodukts erfolgen. Da die vorgesehenen EU-Finanzhilfen für Entwicklungsländer über den EU-Haushalt nicht finanzierbar sind und ein eigenständiger EU-Klima-Fonds für diesen Zweck wegen Intransparenz ausscheidet, ist zu begrüßen, dass die Kommission als dritte Möglichkeit ausdrücklich die Finanzierung über die Haushalte der Mitgliedstaaten vorschlägt. Die vorgesehenen Vorabzahlungen an Entwicklungsländer für angekündigte Emissionsreduktionen werden erhebliche Kontroll- und Überwachungsprobleme mit sich bringen und sollten daher unterbleiben.