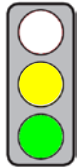


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission will die EU auf die letzte Verhandlungsrunde vor der Klimakonferenz im Dezember 2015 in Paris vorbereiten und definiert hierzu das von der EU insgesamt angestrebte THG-Reduktionsziel sowie die Anforderungen, die die EU an das geplante internationale Klimaschutzabkommen („Paris-Protokoll“) stellt.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft.



**Pro:** (1) Das Ziel, ein rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen abzuschließen, ist ein wichtiger Schritt, um das Klima effektiv zu schützen. Je mehr Staaten sich am Klimaschutz beteiligen, desto geringer ist das Risiko von Emissionsverlagerungen („Carbon Leakage“).

(2) Rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen für alle Vertragsparteien können die Klimaschutzkosten senken.

**Contra:** Die Kommission übergeht, dass ein Scheitern eines Klimaschutzabkommens bei gleichzeitigem Festhalten der EU an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten in der EU führt, denen kein klimapolitischer Nutzen gegenübersteht.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2015) 81** vom 25. Februar 2015: **Das Paris-Protokoll – Ein Blueprint zur Bekämpfung des globalen Klimawandels nach 2020**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Alle Staaten der Erde sollen laut Kommission ihre Treibhausgasemissionen (TGH-Emissionen) „erheblich und anhaltend“ senken (s.a. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 3 f.), um (S. 3)
  - den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau auf unter 2°C zu begrenzen („2°C-Ziel“) und
  - „schwerwiegende, weitreichende und irreversible“ Folgen des Klimawandels zu verhindern.
- Seit 1994 haben 90 Industrie- und Entwicklungsländer einschließlich der EU im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) zugesagt, ihre THG-Emissionen bis 2020 „einzudämmen“ (S. 3).
- Da die bisherigen Zusagen der UNFCCC-Vertragsparteien nicht ausreichen, um das 2°C-Ziel zu erreichen, soll ein für alle Vertragsparteien rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen als Protokoll zur UNFCCC im Dezember 2015 in Paris abgeschlossen und ab 2020 umgesetzt werden („Paris-Protokoll“).
- Auf der Klimakonferenz vom Dezember 2014 in Lima wurde vereinbart, dass die Staaten eigene THG-Reduktionsziele als „angestrebten nationalen Beitrag“ (Intended Nationally Determined Contribution, INDC) bereits vor der Pariser Klimakonferenz dem UNFCCC-Sekretariat mitteilen sollten. Die Kommission ist der Auffassung, dass hierdurch „eine solide Einigung in Paris in greifbare Nähe“ gerückt ist (S. 3).
- Die vorliegende Mitteilung soll die EU auf die letzte internationale Verhandlungsrunde vor der Paris-Klimakonferenz vorbereiten. Zu diesem Zweck definiert sie
  - das von der EU insgesamt angestrebte THG-Reduktionsziel als INDC und
  - die Anforderungen, die die EU an das Paris-Protokoll stellt.

#### ► Angestrebtes THG-Reduktionsziel der EU

- Der Europäische Rat beschloss im Oktober 2014, die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU bis 2030 um mindestens 40% gegenüber 1990 zu reduzieren (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014; s. [cepInput Klima- und Energieziele 2030](#)). Dies soll der INDC der EU für das Paris-Protokoll sein (S. 16 ff., Tabelle 1).
- Die Kommission hält es derzeit nicht für sinnvoll, „ein höheres, an Bedingungen geknüpftes Ziel“ vorzuschlagen. Sollte jedoch das Verhandlungsergebnis ein „ehrgeizigeres Ziel rechtfertigen“, so sollte die EU „zusätzlich zu ihren heimischen Verpflichtungen“ die Nutzung internationaler Gutschriften (s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 15 f.) erwägen. (S. 7)

### ► **Wesentliche Anforderungen an das Paris-Protokoll**

- Die globalen THG-Emissionen sollen bis 2050 um mindestens 60% gegenüber 2010 gesenkt werden.
- Alle Vertragsparteien sollen „ehrgeizige“ und „rechtsverbindliche“ Klimaschutzverpflichtungen eingehen, die „weltweit die Weichen dafür stellen sollen, dass das 2°C-Ziel erreicht wird“ (S. 5 f.).
  - Grundsätzlich soll jeder Staat eine Klimaschutzverpflichtung eingehen, um dem Paris-Protokoll beitreten zu können sowie in dessen Rahmen an der Beschlussfassung mitwirken zu dürfen und Zugang zu „finanziellen und anderen Ressourcen“ zu erhalten.
  - Staaten, die die Rechtsverbindlichkeit ihrer Klimaschutzverpflichtungen ablehnen, müssen nachweisen, wie die Ziele des Paris-Protokolls „auf andere Weise“ erreicht werden können.
- Das Paris-Protokoll soll in Kraft treten, sobald es von Staaten ratifiziert wurde, die 2015 zusammen für 80% der globalen THG-Emissionen verantwortlich sind.
- Das Paris-Protokoll soll die Vertragsparteien dazu anhalten, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln [s.a. Mitteilung COM(2013) 216; [cepAnalyse](#)], damit u.a. Hochwasserrisiken und Bodenerosion gemindert werden.

### ► **Globale Lastenteilung der Emissionsreduktion**

- Der INDC eines Staates soll gegenüber seiner bisherigen Verpflichtung eine „deutliche Steigerung des Ambitionsniveaus“ darstellen. Staaten mit hohem THG-Ausstoß und großem Potential zur THG-Reduzierung „müssen am stärksten in die Pflicht genommen werden“ (S. 8).
- Alle G20-Staaten und Länder mit hohem und mittlerem Einkommen sollen ihre INDC bis Ende des ersten Quartals 2015 vorlegen. Den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDC) soll mehr Flexibilität eingeräumt werden.
- Das Paris-Protokoll soll alle Sektoren – inkl. Land- und Forstwirtschaft – erfassen und in ihnen Emissionsminderungen verlangen (S. 8).
- Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) sollen Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr bis Ende 2016 wirksam regeln.

### ► **Überwachung, Rechenschaftspflicht und Anpassung**

- Das Paris-Protokoll soll „robuste Regeln“ für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der THG-Emissionen sowie deren Anrechnung auf die Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsparteien enthalten (S. 9).
- Eine „Instanz zur Klärung von Konformitätsfragen“, bestehend aus unabhängigen Sachverständigen, soll die Vertragsparteien bei der Umsetzung des Paris-Protokolls unterstützen und überwachen, ob sie ihre Verpflichtungen erfüllen (S. 10).
- Vertragsparteien, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, sollen durch ein im Paris-Protokoll festgelegtes Verfahren „zur Rechenschaft gezogen werden können“ (S. 9).
- Alle fünf Jahre sollen die Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsparteien daraufhin überprüft werden, ob sie zur Verwirklichung des 2°C-Ziels ausreichen („Global Review“). Falls dies nicht der Fall ist, sollen sie an den „neuesten wissenschaftlichen Stand“ angepasst werden. (S. 5 und 8 f.)

### ► **Klimaschutzfinanzierung und internationale Zusammenarbeit**

- Laut Kommission ist der Übergang zu einem emissionsarmen Wirtschaftssystem nur durch „Investitionsumschichtungen“ zu erreichen (S. 10). Daher soll das Paris-Protokoll Investitionen in „emissionsreduzierende Programme und Strategien“ fördern und alle Staaten dazu verpflichten, ihr Investitionsumfeld klimafreundlicher zu gestalten.
- Der Klimaschutzfonds (Green Climate Fund, GCF) und die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) sollen die ärmsten und die durch den Klimawandel am stärksten gefährdeten Länder vorrangig unterstützen.
- Das Paris-Protokoll soll einen systematischen Erfahrungsaustausch innerhalb und zwischen den unterschiedlichen Erdregionen fördern.

### ► **Weitere EU-Maßnahmen**

- Im Vorfeld der Konferenz in Paris soll die EU ihre „Klimadiplomatie“ verstärken, indem sie Klimaschutz (S. 13)
  - bei G7- und G20- Treffen und in der UN-Generalversammlung vorrangig thematisiert und
  - im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit verstärkt berücksichtigt.
- Das EU-Förderprogramm für Forschung und Innovation („Horizont 2020“) soll in Bezug auf Klimaschutztechnologien weiterhin für Drittländer uneingeschränkt offen stehen, da Klimaschutztechnologien
  - für das Erreichen der Klimaziele notwendig sind,
  - Arbeitsplätze schaffen und
  - zum Wirtschaftswachstum beitragen.
- Die Kommission will bis Mitte 2015 erste Legislativvorschläge zur Implementierung der Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorlegen.

## Politischer Kontext

Die damalige Europäische Gemeinschaft, ihre Mitgliedstaaten und weitere Industriestaaten hatten sich 1997 im Kyoto-Protokoll dazu verpflichtet, ihren THG-Ausstoß von 2008 bis 2012 zu reduzieren (s. [cepKompass Klima- und Energiepolitik der EU](#), S. 3 f.). Bislang ist es nicht gelungen, sich auf ein Nachfolgeabkommen mit verbindlichen Pflichten zur THG-Reduktion für das 2012 ausgelaufene Kyoto-Protokoll zu einigen. Auf der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen sicherten einige Staaten unverbindliche Reduktionsmaßnahmen zu („Copenhagen Accord“; Mitteilung COM(2010) 86, s. [cepAnalyse](#)). Auf der Klimakonferenz 2010 in Cancún einigte sich die Staatengemeinschaft auf das 2°C-Ziel. Auf der Konferenz 2011 in Durban wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, den Abschluss eines rechtsverbindlichen Klimaschutzabkommens vorzubereiten.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energie (federführend)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Das übergeordnete Ziel der Kommission, klimaschädliche THG-Emissionen zu reduzieren, ist grundsätzlich sachgerecht. Denn Bürger und Unternehmen haben keine hinreichenden Anreize, weniger THG zu emittieren, um zum Klimaschutz beizutragen.

**Das** von der Kommission angestrebte **Ziel, ein** für alle Vertragsparteien geltendes **rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen abzuschließen**, um das 2°C-Ziel zu erreichen, **ist ein wichtiger Schritt, um das Klima effektiv zu schützen**. Da es beim Klimawandel auf die global emittierte Treibhausgasmenge ankommt, kann das Klima auch nur global geschützt werden. **Je mehr Staaten sich am Klimaschutz beteiligen, desto geringer ist das Risiko von Emissionsverlagerungen** von Unternehmen in Länder ohne bzw. mit nur geringen Klimaschutzverpflichtungen („Carbon Leakage“). Carbon Leakage kann zu einem globalen CO<sub>2</sub>-Anstieg führen, da Unternehmen in diesen Ländern CO<sub>2</sub>-intensiver produzieren dürfen als an ihren bisherigen Standorten.

Unabhängig davon führt eine geringere Nachfrage nach fossilen Energieträgern in Ländern mit einer strengen Klimapolitik zu tendenziell sinkenden Weltmarktpreisen. Dies führt zu einem Nachfrageanstieg in den übrigen Ländern und folglich dazu, dass die Emissionen in diesen Ländern steigen.

Die Auffassung der Kommission, dass eine Einigung über rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen „in greifbarer Nähe“ sei, ist zweifelhaft. Denn die Klimaschutzverhandlungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass ein echter internationaler Konsens beim Klimaschutz nur äußerst schwer zu erreichen ist.

Zwar gewährleistet ein rechtsverbindliches Abkommen am ehesten, dass sich die Vertragsparteien an ihre Verpflichtungen halten. Allerdings versäumt es die Kommission, alternative Optionen für den Fall aufzuzeigen, dass rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen nicht konsensfähig sind. Ebenso wenig thematisiert sie, welche Konsequenzen dies für die EU-Klimaschutzpolitik mit sich bringen würde. **Die Kommission übergeht**, muss sich aber darüber im Klaren sein, **dass ein erneutes Scheitern eines globalen Klimaschutzabkommens bei gleichzeitigem Festhalten der EU an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten in der EU führt, denen dann kein relevanter klimapolitischer Nutzen gegenübersteht**.

Die Forderung der Kommission, dass die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) ihre Emissionen wirksam regeln, verhindert Wettbewerbsverzerrungen zwischen Fluggesellschaften bzw. Reedereien durch unilaterale Klimaschutzauflagen einiger Staaten. So unterliegen derzeit EU-Fluggesellschaften dem Emissionshandel (Art. 3a ff. Richtlinie 2003/87EG; s. [cepAnalyse](#)) und haben dadurch einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Fluggesellschaften z.B. aus dem Mittleren Osten, wo es keine Klimaschutzmaßnahmen für den Luftverkehr gibt. Allerdings sind ICAO und IMO bisher Forderungen zur Regelung ihrer Emissionen nicht nachgekommen.

Die Festlegung „robuster Regeln“ für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der THG-Emissionen sowie deren Anrechnung auf die Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsparteien ist eine wichtige Voraussetzung, um einzelne Vertragsparteien effektiv „zur Rechenschaft“ ziehen zu können. In diesem Zusammenhang kann die Einrichtung einer „Instanz zur Klärung von Konformitätsfragen“ insbesondere für solche Staaten eine große Hilfe sein, denen es an Kapazitäten und umfassenden Klimaschutzwissen mangelt. Zudem kann sie dazu beitragen, Streitfragen zu klären. Allerdings sollte im Paris-Protokoll konkret festgelegt werden, wie die Unabhängigkeit der Sachverständigen dieser Instanz sichergestellt werden kann.

Der Vorschlag, die Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsparteien des Paris-Protokolls alle fünf Jahre zu überprüfen, steigert die Glaubwürdigkeit eines solchen Abkommens. So kann ermittelt werden, ob das Protokoll künftig Anpassungen benötigt, um das 2°C-Ziel zu erreichen.

Unterstützungszahlungen an die ärmsten und durch den Klimawandel am stärksten gefährdeten Länder sind voraussichtlich eine unverzichtbare Voraussetzung für das Zustandekommen eines Klimaschutzabkommens.

Der uneingeschränkte Zugang von Drittländern zu Horizont 2020 trägt zum Wissenstransfer bei. Dieser ist notwendig, um Klimaschutz effektiv und zeitnah zu erreichen.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen für alle Vertragsparteien können** neue Potenziale zur THG-Vermeidung erschließen und dadurch **die globalen Klimaschutzkosten senken**. Denn es ist möglich, dass in bisher am Klimaschutz nicht beteiligten Ländern THG-Vermeidungen günstiger zu erreichen sind als in bereits beteiligten.

Die Berücksichtigung von Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Paris-Protokoll kann dazu führen, dass volkswirtschaftliche Schäden, z.B. Produktionsausfälle durch Überschwemmungen, vermieden werden.

Zu Recht fordert die Kommission, weltweit alle Sektoren und damit weitestgehend alle Emittenten in die Klimaschutzpolitik einzubeziehen. Auf diese Weise kann zum einen ein möglichst großes Potenzial für Emissionsminderungen ausgeschöpft werden. Zum anderen werden Verzerrungen im globalen Wettbewerb zwischen Unternehmen eines Sektors vermieden. Allerdings sollte das Paris-Protokoll keine sektorspezifischen Emissionsminderungen vorschreiben, da dies zu Ineffizienzen führen kann. Denn für das Klima spielt es keine Rolle, in welchen Sektoren Emissionsreduktionen stattfinden. Vielmehr sollten diese genau dort stattfinden, wo sie am günstigsten zu erreichen sind.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Klimaschutzverpflichtungen erfordern Investitionen in Emissionsreduktionen. Dies wirkt sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus, da diese Investitionen einer produktiveren Verwendung nicht mehr im selben Umfang zur Verfügung stehen. Die Verringerung des Wirtschaftswachstums ist der Preis für die Vermeidung von Schäden durch den Klimawandel, die nicht quantifizierbar ist und als Nutzen den Wachstumseinbußen gegenübersteht.

Zwar können Klimaschutztechnologien Arbeitsplätze schaffen, jedoch übergeht die Kommission, dass im Gegenzug bestehende Arbeitsplätze in emissionsintensiven Sektoren wegfallen werden. Zudem verteuern Klimaschutzmaßnahmen die Produktion, wovon tendenziell negative Impulse auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Solange es kein weltweites Klimaschutzabkommen gibt, gehen einseitige Emissionsreduktionen, wie sie der Europäische Rat 2014 erneut beschlossen hat, mit einseitigen Kostenerhöhungen ohne spürbaren klimapolitischen Nutzen einher. Dies schadet der Standortqualität Europas massiv. Ein weltweites Klimaschutzabkommen mit rechtsverbindlichen Klimaschutzverpflichtungen für alle Vertragsparteien verringert die Standortnachteile Europas, welche infolge der einseitigen Verpflichtung zur Emissionsreduktion entstehen. Ein weltweites Abkommen stärkt sogar den Standort Europa, da die EU als Vorreiter bereits wesentliche Rahmenbedingungen, z.B. das EU-Emissionshandelssystem, geschaffen hat. Zudem verfügen Unternehmen und Behörden durch den Aufbau und die Anwendung dieser Rahmenbedingungen über spezifisches Wissen und Erfahrungen mit Klimaschutzinstrumenten. Dieses Wissen und diese Erfahrungen müssen in anderen Ländern erst noch gewonnen werden.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Da die EU zu Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik befugt ist (Art. 192 AEUV), kann sie entsprechendes Handeln nach außen auf Art. 216 AEUV stützen (vgl. auch EuGH, Rs. 22/70 – AETR; ständige Rechtsprechung). Zudem stellt Art. 191 Abs. 1 AEUV klar, dass die EU-Umweltpolitik zur Förderung insbesondere internationaler Klimaschutzmaßnahmen beitragen soll. Diesbezügliche völkerrechtliche Verträge der EU sind nach dem Verfahren des Art. 218 AEUV auszuhandeln und abzuschließen.

### Subsidiarität

Unproblematisch. Klimaschutz ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern sogar ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können.

## Zusammenfassung der Bewertung

Das Ziel, ein rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen abzuschließen, ist ein wichtiger Schritt, um das Klima effektiv zu schützen. Je mehr Staaten sich am Klimaschutz beteiligen, desto geringer ist das Risiko von Emissionsverlagerungen („Carbon Leakage“). Die Kommission übergeht, dass ein Scheitern eines Klimaschutzabkommens bei gleichzeitigem Festhalten der EU an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten in der EU führt, denen kein klimapolitischer Nutzen gegenübersteht. Rechtsverbindliche Klimaschutzverpflichtungen für alle Vertragsparteien können die Klimaschutzkosten senken.