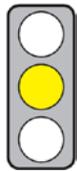


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission präsentiert Optionen für die Ausgestaltung eines weltweiten Klimaschutzabkommen, das bis Ende 2015 abgeschlossen werden soll.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Energieversorgungsunternehmen und energieintensive Industrien.



Pro: Die angestrebte Einbeziehung aller großen „Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren“ in ein internationales Klimaschutzabkommen lindert das Problem der Emissionsverlagerungen und erschließt neue kostengünstige Reduktionspotentiale.

Contra: (1) Die Kommission versäumt es weiterhin, einen „Alternativplan“ für den Fall eines Scheiterns der Klimaverhandlungen vorzustellen und die Konsequenzen für die EU-Klimaschutzpolitik aufzuzeigen.

(2) Der CO₂-Preis für den internationalen Luft- und Seeverkehr sollte nicht politisch, sondern durch die Einbeziehung dieser Sektoren in den Emissionsrechtehandel bestimmt werden.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2013) 167 vom 26. März 2013: **Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015:** Gestaltung der Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020

Kurzdarstellung

Seitenangaben beziehen sich – soweit nicht anders angegeben – auf die Mitteilung COM(2013) 167.

► Hintergrund

- Die EU und weitere Industriestaaten hatten sich 1997 im Kyoto-Protokoll zur UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) dazu verpflichtet, ihren Ausstoß an Treibhausgasen („THG-Emissionen“) im Zeitraum 2008–2012 gegenüber 1990 zu reduzieren.
- Es ist bislang nicht gelungen, für das Ende 2012 abgelaufene Kyoto-Protokoll ein Nachfolgeabkommen mit völkerrechtlich verbindlichen Pflichten zur Emissionsreduktion auszuhandeln.
- Im Zuge der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen 2009 [vgl. Mitteilung KOM(2009) 39 „Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen“, s. [cepAnalyse](#)] sicherten einige Staaten – u. a. USA und China – unverbindlich zu, Maßnahmen zur Emissionsreduktion zu ergreifen („Copenhagen Accord“) [vgl. Mitteilung KOM(2010) 86 „Die internationale Klimapolitik nach Kopenhagen“, s. [cepAnalyse](#)].
- Auf der UN-Klimakonferenz von Cancún 2010 erkannte die Staatengemeinschaft das Ziel an, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter dauerhaft auf höchstens 2°C zu begrenzen („2°C-Ziel“).
- Auf der UN-Klimakonferenz von Durban 2011 wurde eine Arbeitsgruppe („Durban-Plattform“) beauftragt, eine umfassende internationale Klimaschutzvereinbarung „mit rechtlicher Wirkung“ vorzubereiten, die 2015 abgeschlossen und ab 2020 gelten soll.
- Die Kommission informiert in dieser konsultativen Mitteilung und dem dazugehörigen Hintergrunddokument [SWD(2013) 97] über ihre Zielvorstellungen für ein zukünftiges Klimaschutzabkommen und fordert alle Interessenträger auf, ihre Meinung zu dessen Ausgestaltung abzugeben.

► Rahmenbedingungen

- Die von Menschen verursachten THG-Emissionen steigen global weiterhin an.
- Die Kommission geht davon aus, dass Schwellenländer zukünftig immer mehr an Bedeutung bei Wirtschaftswachstum und Emissionsausstoß gewinnen [SWD(2013) 97, S. 2].
- Die bisherigen Zusagen für Emissionsreduktionen bis 2020 reichen nicht aus, um das 2°C-Ziel zu erreichen. Bestenfalls würden sie „höchstens ein Drittel dessen bewirken, was bis 2020 benötigt wird“ (S. 2).

► Zielvorstellungen

- Das zukünftige Klimaschutzabkommen soll nach Vorstellung der Kommission folgende Ziele erreichen:
- Die Emissionen von Treibhausgasen (THG) sollen über die bestehenden Zusicherungen hinaus verringert werden, soweit dies zur Erreichung des 2°C-Ziels nötig ist.
 - Alle großen „Wirtschaftsmächte“ – u. a. Brasilien, China, Indien, USA – und „Wirtschaftssektoren“ (S. 5) sollen rechtsverbindliche Ziele für Emissionsreduktionen erhalten.

- Unternehmen sollen keinen Anlass haben, ihre Produktion und die damit verbundenen THG-Emissionen in Staaten ohne „anspruchsvolle“ Klimaschutzregulierung zu verlagern. („Carbon Leakage“; s. [cepDossier](#) zur EU-Klimaschutzpolitik, S. 15).
 - Die vom Klimawandel am meisten gefährdeten Länder sollen bei der notwendigen Anpassung unterstützt werden.
 - Klimarelevante Sachverhalte sollen in anderen Politikbereichen – z. B. Energie, Verkehr, Landwirtschaft – berücksichtigt werden.
 - Weitere bi- und multilaterale Initiativen, die das Klimaschutzabkommen ergänzen – z. B. die „Initiative des G20 zur Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe“, S. 6 –, sollen gefördert werden.
 - Emissionsreduktionen und Kosten für Anpassungsmaßnahmen sollen „fair“ geteilt werden (S. 6).
 - Den Staaten soll trotz ihrer jeweiligen Beiträge zur globalen Emissionsreduktion eine „nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung“ möglich sein (S. 5);
 - Das Klimaschutzabkommen soll im Laufe der Zeit angepasst werden können, wenn sich Rahmenbedingungen – „nationale oder regionale sozioökonomische Umstände“ – verändern (S. 7).
- **Klimaschutz**
Die Kommission sieht es als notwendig an, die weltweiten THG-Emissionen bis 2030 unter das Niveau von 1990 abzusenken. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht sie Klärungsbedarf bei folgendem Punkt (Frage 4, S. 7): Auf welcher Basis sollten die erforderlichen Emissionsreduktionen zwischen den Vertragsparteien des Klimaschutzabkommens verteilt werden, damit
- das Klimaschutzabkommen als fair wahrgenommen wird und
 - keine „Handlungsdefizite“ (S. 7) entstehen?
- **Klimaanpassung**
Die Kommission weist auf eine Zunahme der Probleme bei der Anpassung an den Klimawandel hin (vgl. Weißbuch KOM(2009) 147, s. [cepAnalyse](#)), die sich weltweit unterschiedlich stark auswirken können. Die Kommission sieht deshalb Klärungsbedarf bei folgenden Punkten (Frage 5, S. 8):
- Inwieweit soll das Klimaschutzübereinkommen solche Anpassungsprobleme berücksichtigen?
 - Inwieweit kann das Klimaschutzabkommen Anreize schaffen, klimaanpassungsrelevante Sachverhalte in andere Politikbereiche – z. B. „Küsten- und Gewässermanagement“ (S. 7) – zu integrieren?
- **Finanzmittel, neue Technologien und marktbasierende Instrumente**
– Das zukünftige Klimaschutzabkommen soll nach den Vorstellungen der Kommission folgende „Mittel zur Umsetzung“ berücksichtigen (S. 8):
- Es soll ein CO₂-Preis für den internationalen Luft- und Seeverkehr eingeführt werden. Er kann zusätzlich zur Emissionsreduktion auch zur Generierung von Einnahmen dienen.
 - Marktbasierende Instrumente sollen eingesetzt werden, so dass das angestrebte Emissionsreduktionsziel kosteneffizient erreicht werden kann. Die Kommission weist darauf hin, dass sich neben den „flexiblen Mechanismen“ des Kyoto-Protokolls – z. B. Clean Development Mechanism – vermehrt Emissionshandelssysteme auf nationaler und regionaler Ebene etablieren.
 - „Geeignete Finanzierungshilfen“ (S. 8) für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in den am wenigsten entwickelten Ländern sollen ausgearbeitet werden.
 - Der Klimaschutzfonds, der Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern bis 2020 mit jährlich 100 Mrd. USD unterstützt [vgl. Mitteilung KOM(2010) 86 „Die internationale Klimapolitik nach Kopenhagen“, s. [cepAnalyse](#)], soll zukünftig nicht nur von den Industrieländern, sondern auch von Schwellenländern mit einem wachsenden Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf – z. B. China – mitfinanziert werden.
 - Rahmenregelungen, die eine Förderung neuer Technologien sowie deren internationale Verbreitung ermöglichen, sollen ausgearbeitet werden.
- Die Kommission sieht Klärungsbedarf bei der Frage, inwieweit die Klimarahmenkonvention und insbesondere das neue Klimaschutzabkommen die Finanzierung, die Entwicklung neuer Technologien und den Einsatz marktbasierender Instrumente fördern können (Frage 6, S. 10).
- **Durchsetzung**
Ein rechtsverbindliches Klimaschutzabkommen setzt „ein robustes Konformitäts- und Durchsetzungssystem“ (S. 10) voraus. Dieses System soll sicherstellen, dass alle am Klimaschutzabkommen teilnehmenden Staaten ihre Verpflichtungen erfüllen, gegebenenfalls dabei Unterstützung erhalten und bei Vertragsverletzungen „zur Rechenschaft gezogen werden“ (S. 10). Die Kommission sieht deshalb Klärungsbedarf bei folgenden Punkten (Frage 7, S. 10):
- Inwieweit kann die Transparenz der Rechnungslegungssysteme – Messung, Berichterstattung und Überprüfung – verbessert werden?
 - Inwieweit muss dieses System global einheitlich sein?
 - In welcher Form sollen Staaten „zur Rechenschaft gezogen werden“ (S. 10), wenn sie ihre Vertragspflichten verletzen?

► Gestaltung des Verhandlungsprozesses

- Die Kommission will den Verhandlungsprozess der Klimarahmenkonvention effektiver und effizienter gestalten. Nach ihrer Vorstellung sollte
 - die Konsensregel abgeschafft werden, um Ergebnisse zu vermeiden, die auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ (S. 10) basieren,
 - der jährliche Turnus der Konferenzen überprüft werden,
 - die Konferenzpräsidentschaft entweder auf mehrere Staaten und mehrere Jahre oder auf einen Staat mit zweijähriger Laufzeit ausgedehnt werden, anstatt sie jährlich rotieren zu lassen,
 - die Anzahl der technischen Sitzungen nicht erhöht werden,
 - die Meinung von Interessenträgern stärker im Prozess berücksichtigt werden und
 - dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention mehr Gewicht verliehen werden.
- Die Kommission sieht Klärungsbedarf bei der Frage, wie der Verhandlungsprozess besser gestaltet werden könnte, damit er zu einem erfolgreichen Klimaschutzabkommen führt.

Politischer Kontext

Um einen Beitrag zur Erreichung des 2°C-Ziels zu leisten, hat sich die EU einseitig verpflichtet, ihre THG-Emissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren; zugleich hat sie eine Emissionsreduzierung von 30% in Aussicht gestellt, sollten sich im Rahmen eines Kyoto-Nachfolgeabkommens andere Industrieländer zu „vergleichbaren Emissionsreduzierungen“ und die Schwellenländer zu einem „ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag“ verpflichten (Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2. Mai 2007, 7224/1/07 REV 1; vgl. Mitteilung KOM(2010) 265 „Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20%“, s. [cepAnalyse](#)). Außerdem will die EU bis 2020 den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20% steigern und 20% des für 2020 prognostizierten Energieverbrauchs einsparen. Bis 2050 soll das Energiesystem weitgehend dekarbonisiert und der THG-Ausstoß um 85% bis 90% verringert werden. Zur Umsetzung dieser „20-20-20-Ziele“ hat die EU zwischenzeitlich ein Emissionshandelssystem geschaffen und zahlreiche weitere Maßnahmen ergriffen (s. [cepDossier](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Klimaschutzpolitik). Darüber hinaus hat die Kommission eine Diskussion über die Klima- und Energieziele der EU bis 2030 eröffnet [vgl. Grünbuch COM(2013) 169 „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“].

Die Meinungen von Interessenträgern wurden im Rahmen einer Online-Konsultation und einer Konferenz, die im Frühjahr 2013 stattgefunden hat, eingeholt. Zusammen mit den Mitgliedstaaten will die Kommission außerdem Sensibilisierungskampagnen und öffentliche Debatten organisieren. Um die Standpunkte von Nicht-EU-Staaten in Erfahrung zu bringen, wird die Kommission diese konsultative Mitteilung auch auf internationalen Tagungen präsentieren und erörtern.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Klima

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Da es beim Klimawandel auf die global emittierte Menge an Treibhausgasen ankommt, werden die bislang vorhandenen einzelnen regionalen Vermeidungsanstrengungen nicht ausreichen, um das politisch gesetzte 2°C-Ziel zu erreichen und damit die Chance zu erhöhen, die Folgen des Klimawandels abzumildern. **Das** von der Kommission **angestrebte Ziel, alle großen „Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren“** mit rechtsverbindlichen Emissionsreduktionen **in ein internationales Klimaschutzabkommen einzubeziehen**, ist deshalb sachgerecht. Es **lindert** zudem **das Problem der Emissionsverlagerungen** („Carbon Leakage“).

Dieses entsteht, wenn Unternehmen ihre Produktion in Staaten mit geringerer Klimaschutzregulierung verlagern oder Marktanteile an Konkurrenten in diesen Ländern verlieren. Carbon Leakage führt zum einen tendenziell zu einem Anstieg der weltweiten Emissionen, weil dieselbe Produktionsmenge CO₂-intensiver hergestellt werden darf. Zum anderen führt eine sinkende Nachfrage nach fossilen Brennstoffen von Unternehmen in Staaten mit einer strengen Klimapolitik nicht zu globalen Einsparungen in entsprechender Höhe. Denn durch den Nachfragerückgang sinken tendenziell die Weltmarktpreise, was wiederum zu einer steigenden Nachfrage nach fossilen Brennstoffen in Staaten mit weniger strenger Klimaschutzregulierung führt. Auch auf diese Weise werden Emissionen verlagert.

Die Kommission hat es bislang stets **versäumt, einen „Alternativplan“ für den Fall eines Scheiterns der Klimaverhandlungen vorzustellen und die Konsequenzen für die EU-Klimaschutzpolitik aufzuzeigen** [u.a. Klimaschutz nach Kopenhagen KOM(2010) 86, s. [cepAnalyse](#), Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050 KOM(2011) 112, s. [cepAnalyse](#)]. Sie stellt auch diesmal keinen „Alternativplan“ vor.

Allerdings regt sie nun an, das potentielle Klimaschutzabkommen durch weitere bilaterale und multilaterale Initiativen zu ergänzen. Zwar können solche Initiativen ein fehlendes Klimaschutzabkommen nicht ersetzen. Sie stellen aber eine Möglichkeit dar, die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen und Erfahrungen mit multinationalen Instrumenten zu sammeln. Diese könnten im Falle eines Scheiterns der internationalen Klimaverhandlungen für den Klimaschutz unerlässlich werden.

Es fehlt weiterhin eine klare Positionierung der Kommission insbesondere zu den Zielen für das Jahr 2030 und zu den weiteren Strategien, die den Weg der EU hin zu einer CO₂-armen Wirtschaft darlegen [u.a. Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050 KOM(2011) 112, s. [cepAnalyse](#)].

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Ziel, alle großen „Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren“ mit rechtsverbindlichen Emissionsreduktionen in ein internationales Klimaschutzabkommen einzubeziehen, erschließt neue kostengünstige Reduktionspotentiale.

Das Klimaschutzabkommen sollte Anpassungsmaßnahmen berücksichtigen und Anreize zu ihrer Durchführung bieten. Dadurch könnten weiterführende volkswirtschaftliche Schäden, z. B. Produktionsausfälle durch Überschwemmung, vermieden werden [s. Weißbuch Anpassung an den Klimawandel KOM(2009) 147, [cepAnalyse](#)].

Die von der Kommission vorgeschlagene Einführung eines CO₂-Preises für den internationalen Luft- und Seeverkehr wirft Fragen auf. Die Formulierung erweckt den Eindruck, dass ein CO₂-Preis politisch festgelegt werden soll. **Der CO₂-Preis für den internationalen Luft- und Seeverkehr sollte indes nicht politisch, sondern über den Markt durch die Einbeziehung dieser Sektoren in einen Emissionsrechtehandel bestimmt werden.** Der Emissionshandel ist zum einen treffsicher, da die Obergrenze an Emissionen durch die Anzahl verbriefter Emissionsrechte vorgegeben wird. Dies wird durch eine politische Fixierung des CO₂-Preises nicht erreicht. Er ist zum anderen kosteneffizient, da die Einhaltung der festgelegten Obergrenze kostengünstiger erreicht wird als z. B. durch Vorschriften: Unternehmen können zwischen eigener Emissionsvermeidung und Emissionsvermeidung durch Dritte wählen. Sie werden eigene Emissionsminderungen vornehmen, solange die Kosten für die letzte vermiedene Emissionseinheit günstiger sind als der Preis für ein verbrieftes Emissionsrecht. Dieser Mechanismus bewirkt, dass Unternehmen, die Emissionen vergleichsweise kostengünstig vermeiden können, mehr Emissionen reduzieren als Unternehmen mit relativ hohen Vermeidungskosten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Klimaschutz und Klimaanpassung führen zu Kosten, die negativ auf Wachstum und Beschäftigung wirken. Denen stehen – nicht quantifizierbare – vermiedene Schäden durch den Klimawandel gegenüber.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein erfolgreiches weltweites Klimaschutzabkommen verringert die Standortnachteile Europas infolge unilateraler Verpflichtungen zu Emissionsreduktionen. Denn diese gehen mit einseitigen Kostenerhöhungen – überdies ohne messbaren Klimaschutz – einher.

Ein erfolgreiches weltweites Klimaschutzabkommen stärkt den Standort Europa, da die EU als Vorreiter bereits wesentliche Rahmenbedingungen, z. B. das Emissionshandelssystem, geschaffen hat und weiterentwickelt. Im Vergleich zu Staaten, die diese Rahmenbedingungen noch schaffen müssten, findet dafür keine Bindung von zusätzlichen Ressourcen statt. Zudem verfügen die Unternehmen und Behörden durch den Aufbau und die Anwendung der Rahmenbedingungen über spezifisches Wissen und Erfahrungen mit Klimaschutzinstrumenten. Dieses Wissen und diese Erfahrungen müssen in anderen Staaten 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 angestrebte Ziel, alle großen „Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren“ mit rechtsverbindlichen Emissionsreduktionen in ein internationales Klimaschutzabkommen einzubeziehen, lindert das Problem der Emissionsverlagerungen und erschließt neue kostengünstige Reduktionspotentiale. Die Kommission versäumt es weiterhin, einen „Alternativplan“ für den Fall eines Scheiterns der Klimaverhandlungen vorzustellen und die Konsequenzen für die EU-Klimaschutzpolitik aufzuzeigen. Der CO₂-Preis für den internationalen Luft- und Seeverkehr sollte nicht politisch, sondern durch die Einbeziehung dieser Sektoren in einen Emissionsrechtehandel bestimmt werden.