

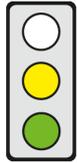
# UMSETZUNG DES PARISER KLIMASCHUTZ-ÜBEREINKOMMENS

cepAnalyse Nr. 13/2016

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission legt dar, wie die EU das im Dezember 2015 in Paris vereinbarte globale Klimaschutzübereinkommen („Paris-Übereinkommen“) umsetzen soll.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft.



**Pro:** (1) Das Paris-Übereinkommen ist ein notwendiger Schritt hin zu effektivem Klimaschutz, da es 98% der weltweiten THG-Emissionen erfasst.

(2) Die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen auch in Drittstaaten schafft Anreize, weniger CO<sub>2</sub> zu emittieren.

(3) Die Liberalisierung des Handels mit umweltverträglichen Waren und Dienstleistungen zwischen der EU und Drittstaaten wirkt sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

**Contra:** (1) Die EU-Bestimmungen zu Carbon-Leakage sind weder „ausgewogen“ noch ausreichend.

(2) Die vorgeschlagene Änderung des EU-Rechts, mit der der Energieeffizienz „Priorität“ eingeräumt werden soll, ist abzulehnen, denn nicht jeder Energieverbrauch ist klimaschädlich.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2016) 110** vom 2. März 2016: Nach Paris: **Bewertung der Folgen des Pariser Übereinkommens** – Begleitunterlage zu dem Vorschlag für den Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Pariser Übereinkommens im Namen der Europäischen Union

### Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Artikelangaben auf das „Paris-Übereinkommen“.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Am 12. Dezember 2015 einigten sich die 195 Vertragsparteien des UN-Klimarahmenübereinkommens (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) in Paris auf das sog. „Paris-Übereinkommen“ als Nachfolgeabkommen für das 2012 ausgelaufene Kyoto-Protokoll. Es deckt 98% aller weltweiten Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) ab.
- Das Paris-Übereinkommen soll
  - die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels reduzieren (Art. 2) und
  - für alle Vertragsparteien rechtsverbindlich sein.
- Die Kommission
  - erläutert die wesentlichen Regelungen des Paris-Übereinkommens,
  - legt mögliche Maßnahmen zur Umsetzung des Paris-Übereinkommens in der EU dar und
  - kündigt hierzu Legislativvorschläge an.

#### ► Wesentliche Regelungen des Paris-Übereinkommens

- Langfristig soll der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur begrenzt werden (Art. 2)
  - auf „deutlich unter“ 2°C über dem vorindustriellen Niveau („2°C-Ziel“) und
  - wenn möglich auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau.
- Um diese globalen Ziele zu erreichen, müssen alle Vertragsparteien nationale Klimaschutzmaßnahmen zur THG-Reduktion durchführen (Art. 3).
  - Jede Vertragspartei setzt ihre nationalen THG-Reduktionsziele (Nationally Determined Contributions, NDC) und Klimaschutzmaßnahmen selbst fest. Diese sollen der „höchstmöglichen Zielsetzung“ entsprechen. (Art. 4 Abs. 2)
  - Die Mitgliedstaaten müssen nationale Maßnahmen ergreifen, um ihre NDC zu erreichen (Art. 4 Abs. 2).
  - Die Vertragsparteien müssen ihren NDC dem UNFCCC-Sekretariat melden.
  - Die Vertragsparteien müssen 2023 und danach alle fünf Jahre gemeinsam eine Bestandsaufnahme der erreichten THG-Reduktionen durchführen (Global Stocktake, Art. 14 Abs. 1 und 2).
  - Auf Basis der Bestandsaufnahme sollen die Vertragsparteien spätestens alle fünf Jahre ihre NDC verschärfen (Art. 4 Abs. 11 und Art. 14 Abs. 2).

- Die Industriestaaten müssen die Entwicklungsländer bei der Erreichung der Ziele des Paris-Übereinkommens finanziell unterstützen (Art. 9).
  - Das Paris-Übereinkommen (Art. 20 und 21) tritt erst in Kraft, wenn
    - mindestens 55 Vertragsparteien es als für sie rechtsverbindlich bestätigt – „ratifiziert“ – haben und
    - auf diese Vertragsparteien mindestens 55% der globalen THG-Emissionen entfallen.
  - Die Kommission schlägt vor, das Paris-Übereinkommen „so rasch wie möglich“ zu ratifizieren (S. 11).
- **EU-Vorhaben zur Umsetzung des Paris-Übereinkommens**
- Die EU hat ihre NDC bereits im März 2015 an das UNFCCC-Sekretariat gemeldet. Demnach will die EU ihre THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 40% gegenüber 1990 reduzieren (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014, s. [cepInput](#); Mitteilung COM(2015) 81, s. [cepAnalyse](#)).
- **Ausbau erneuerbarer Energien**
    - Laut Kommission ist der Umstieg von fossilen Brennstoffen auf „saubere Energien unumkehrbar und nicht verhandelbar“ (S. 5).
    - Um die Entwicklung und Einführung von Innovationen bei „sauberen Energien“ zu beschleunigen, hat sich die EU verpflichtet, 35% der Gelder des EU-Rahmenprogramms für Forschung und Innovation („Horizont 2020“) für „klimabezogene Tätigkeiten“ zu verwenden (S. 6).
  - **Investitionen in emissionsarme Technologien**
    - Für den Übergang zu einer „emissionsarmen Wirtschaft“ ist eine „rasche Steigerung privater Investitionen unabdingbar“ (S. 6).
    - Aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen [EFSI, Verordnung (EU) 2015/1017, s. [cepAnalyse](#)] sollen Gelder für Investitionen in Emissionssenkungen und Energieeffizienz eingesetzt werden.
    - Damit Investitionen für den Klimaschutz getätigt werden, ist ein funktionierender grenzüberschreitender Kapitalverkehr notwendig, wie ihn die Kommission für die Errichtung einer „Kapitalmarktunion“ bereits vorgeschlagen hat [Mitteilung COM(2015) 468, s. [cepAnalyse](#)].
  - **Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen**
    - Die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen – z.B. durch einen Emissionshandel oder durch Steuern – schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der CO<sub>2</sub>-Reduktion. Die EU sollte Drittstaaten dazu motivieren, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu bepreisen.
    - In der EU unterliegen Unternehmen bestimmter Branchen dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS). Sie dürfen THG nur ausstoßen, wenn sie über entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) verfügen. (ETS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 12 Abs. 2a und 3; s. [cepKompass](#), S. 10 ff.)
    - Die Kommission hat bereits einen Vorschlag vorgelegt, um das EU-ETS an das THG-Reduktionsziel für 2030 anzupassen [Richtlinie COM(2015) 337, s. [cepAnalyse](#)]. Ihrer Ansicht nach sorgen die darin vorgeschlagenen Bestimmungen zur Verhinderung der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Drittstaaten („Carbon-Leakage“) für „Ausgewogenheit“ (S. 8).
  - **Globales Handeln**
    - Bei der Umsetzung des Paris-Übereinkommens muss die EU „sicherstellen“, dass auch andere große Volkswirtschaften mit ihren Verpflichtungen „vorankommen“ (S. 5).
    - Der Handel mit „umweltverträglichen Waren und Dienstleistungen“ zwischen der EU und Drittstaaten soll liberalisiert werden (S. 10).
    - Die EU sollte sich bei der THG-Reduktion für „ambitionierte Ergebnisse“ einsetzen bei den Verhandlungen im Rahmen (S. 10)
      - der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) und
      - der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (International Maritime Organization, IMO).
- **Zukünftige Legislativvorschläge der Kommission**
- Die Kommission will „als nächsten Schritt“ einen Beschluss über THG-Reduktionsmaßnahmen bei der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) vorschlagen (S. 10).
  - Die Kommission will für die Zeit nach 2020 mit einem Legislativvorschlag
    - „zuverlässige und transparente Verwaltungsregelungen“ schaffen und
    - Planungs- und Berichterstattungsanforderungen für die klima- und energiepolitischen Maßnahmen aufstellen.
  - Die Kommission will das EU-Recht so anpassen, dass der Energieeffizienz „Priorität eingeräumt“ wird (S. 11).

## 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](#), S. 3 f.). Auf der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen, auf der kein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll vereinbart werden konnte, sicherten zunächst einige Staaten unverbindliche THG-Reduktionsmaßnahmen zu („Copenhagen Accord“; Mitteilung COM(2010) 86, s. [cepAnalyse](#)). Auf der Klimakonferenz 2010 in Cancún einigte sich die UNFCCC-Vertragsparteien auf das 2°C-Ziel. Am 22. April 2016 haben 174 Vertragsparteien ein-

schließlich der EU und ihrer 28 Mitgliedstaaten das Paris-Übereinkommen in New York unterzeichnet. Seitdem haben fünfzehn nicht-europäische Vertragsparteien das Paris-Übereinkommen ratifiziert.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Energie (federführend)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die konkreten Auswirkungen des Paris-Übereinkommens werden davon abhängen, welche THG-Reduktionsziele (NDC) sich insbesondere die emissionsstarken Staaten setzen und inwieweit diese Ziele dann auch tatsächlich erreicht werden. **Das Paris-Übereinkommen ist jedoch ein notwendiger Schritt hin zu effektivem Klimaschutz, da es 98% der weltweiten THG-Emissionen erfasst.** Nationale oder regionale Anstrengungen können dies nicht gewährleisten. Voraussetzung ist allerdings, dass die erforderlichen Quoten für die Ratifizierung erreicht werden. Daher ist der Aufruf der Kommission, das Abkommen möglichst rasch zu ratifizieren, sachgerecht.

Die Kommission sollte herausstellen, dass das Paris-Übereinkommen global gleiche Wettbewerbsbedingungen nicht herstellt. Denn die nationalen Klimaschutzkosten sind aufgrund der national festzusetzenden NDC unterschiedlich hoch. Andererseits hat deren Einführung maßgeblich dazu beitragen, dass ein globales Klimaschutzübereinkommen überhaupt zustande kam.

Die regelmäßige Bestandsaufnahme der erreichten THG-Reduktionen kann zwar dazu beitragen, dass das Paris-Übereinkommen eingehalten wird, die Einhaltung kann jedoch nicht garantiert werden. Denn das Paris-Übereinkommen sieht keine Sanktionen vor, die bei Nichteinhaltung der selbst gesetzten THG-Reduktionsziele greifen würden. Die langfristige Anlage des Paris-Übereinkommens kollidiert mit dem Umstand, dass nationale Regierungen nur für einige Jahre gewählt sind. Daher besteht zumindest bei jedem Regierungswechsel die Gefahr, dass die Bereitschaft zur Einhaltung der von der Vorgängerregierung gesetzten Klimaschutzziele nicht mehr besteht.

**Die von der Kommission angeregte Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen auch in Drittstaaten schafft Anreize, weniger CO<sub>2</sub> zu emittieren.** Allerdings erzeugt sie nur dann auch gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der THG-Reduktion, wenn die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises in allen Staaten gleich hoch ist. Dies erfordert letztlich ein globales Handelssystem für Emissionsrechte. Hiervon ist derzeit allerdings nicht auszugehen.

Daher ist die Auffassung der Kommission, **die von ihr 2015 vorgeschlagenen EU-Bestimmungen zu Carbon-Leakage** würden für „Ausgewogenheit“ sorgen, nicht haltbar; sie **sind weder „ausgewogen“ noch ausreichend.** Diese Bestimmungen sehen ab 2021 für abwanderungsgefährdete Unternehmen einen deutlich geringeren Anteil an kostenlos zugeteilten Zertifikaten vor als bisher und erhöhen somit ihre Kosten, ohne dass man davon ausgehen kann, dass dies im Rest der Welt gleichermaßen geschieht. Dies verschärft das Abwanderungsrisiko erheblich und schadet dadurch den EU-Volkswirtschaften.

Der Vorschlag der Kommission, „sicherzustellen“, dass andere Volkswirtschaften ihre selbst gesetzten Verpflichtungen beim Klimaschutz nachkommen, kann dazu beitragen, dass sich das Paris-Übereinkommen auch tatsächlich positiv auf das Klima auswirkt. Allerdings sollte die Kommission darlegen, wie sie dies erreichen will, zumal es sich letztlich um freiwillige Selbstverpflichtungen handelt.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Private Investitionen in emissionsarme Technologien helfen bei der Erreichung der Klimaziele. Da es sich hierbei oft um grenzüberschreitende Investitionen handelt, kann die geplante Kapitalmarktunion deren Realisierung unterstützen. Denn sie sieht den Abbau von Hindernissen im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr vor und erhöht dadurch die Effizienz des Kapitaleinsatzes.

Regelungen zur THG-Reduktion auf ICAO-Ebene gleichen die Wettbewerbsbedingungen zwischen europäischen und nichteuropäischen Fluggesellschaften an. Denn derzeit sind Emissionen aus Flügen zwischen zwei EU-Flughäfen zertifikatpflichtig im Rahmen des EU-ETS. Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz außerhalb der EU haben, können daher von EU-Flughäfen ausgehende Zubringerflüge günstiger anbieten als Fluggesellschaften, die ihr Drehkreuz in der EU haben. Daher ist der Wettbewerb zu Lasten der EU-Fluggesellschaften verzerrt, wenn Reisende auf Nicht-EU-Flughäfen ausweichen können.

Regelungen zur THG-Reduktion auf IMO-Ebene gleichen die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern an. Denn derzeit ist der Schiffsverkehr der einzige Verkehrsträger, für dessen THG-Emissionen bislang keine Reduktionsvorgaben bestehen.

Mittelfristig sollte sich die EU für ein globales Emissionshandelssystem einsetzen, das möglichst alle emittierenden Sektoren umfasst. Dadurch wird das Carbon-Leakage-Risiko beseitigt und effektiver Klimaschutz sichergestellt. Außerdem wird die Effizienz beim Klimaschutz erhöht, wenn es den Marktakteuren überlassen wird, herauszufinden, in welchen Sektoren die vorgegebenen Emissionseinsparungen zu den geringsten Kosten erreicht werden können.

**Die vorgeschlagene Änderung des EU-Rechts, mit der der Energieeffizienz „Priorität“ eingeräumt werden soll, ist abzulehnen, denn nicht jeder Energieverbrauch ist klimaschädlich.** Zudem schafft die von der Kommission befürwortete CO<sub>2</sub>-Bepreisung bereits Anreize zur effizienten Energienutzung. Die Kommission sollte zumindest darlegen, welcher zusätzliche klimaschützende Effekt sich aus einer neuen „Priorität“ ergibt.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

**Die Liberalisierung des Handels mit umweltverträglichen Waren und Dienstleistungen zwischen der EU und Drittstaaten** baut Handelsbarrieren ab. Hierdurch sinken die Kosten des grenzüberschreitenden Handels, wodurch sich das Handelsvolumen erhöht. Dies **wirkt sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.** Darüber hinaus sollte die Kommission jedoch nicht nur den Handel mit umweltverträglichen Waren und Dienstleistungen erleichtern, sondern grundsätzlich mit allen Produkten, um die positiven Auswirkungen zu erhöhen.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Sollte die EU erreichen, dass zumindest die Staaten mit hohen Emissionsmengen wirksame Klimaschutz-Selbstverpflichtungen eingehen und diesen auch nachkommen, gingen hiervon positive Auswirkungen auf die Standortqualität Europas aus. Denn dies würde die gegenwärtig bestehenden Standortnachteile der EU aufgrund hoher einseitiger Klimaschutzkosten verringern. Sollte dies jedoch nicht geschehen, sollte die EU ihre Klimaschutzziele absenken, um die Standortqualität Europas nicht noch weiter zu beeinträchtigen. Die Kommission versäumt es, sich zu diesem Fall zu äußern.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Art. 191 Abs. 1 AEUV stellt klar, dass die EU-Umweltpolitik auch zur Förderung internationaler Klimaschutzmaßnahmen beitragen soll. Entsprechendes Handeln nach außen kann die EU auf Art. 216 AEUV stützen (vgl. auch EuGH, Rs. 22/70 – AETR; ständige Rechtsprechung). Diesbezügliche völkerrechtliche Verträge der EU werden von der Kommission nach Vorgaben des Rates ausgehandelt (Art. 218 AEUV).

### Subsidiarität

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

## Zusammenfassung der Bewertung

Das Paris-Übereinkommen ist ein notwendiger Schritt hin zu effektivem Klimaschutz, da es 98% der weltweiten THG-Emissionen erfasst. Die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen auch in Drittstaaten schafft Anreize, weniger CO<sub>2</sub> zu emittieren. Die EU-Bestimmungen zu Carbon-Leakage sind weder „ausgewogen“ noch ausreichend. Die vorgeschlagene Änderung des EU-Rechts, mit der der Energieeffizienz „Priorität“ eingeräumt werden soll, ist abzulehnen, denn nicht jeder Energieverbrauch ist klimaschädlich. Die Liberalisierung des Handels mit umweltverträglichen Waren und Dienstleistungen zwischen der EU und Drittstaaten wirkt sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.