

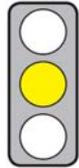
REDUKTION DER TREIBHAUSGAS- EMISSIONEN DER MITGLIEDSTAATEN

Stand: 28.03.08

KERNPUNKTE

Ziel der Entscheidung: Den Mitgliedstaaten werden Quoten zugewiesen, um die sie ihre Treibhausgasemissionen, die nicht dem Handel mit Emissionszertifikaten unterliegen, bis zum Jahr 2020 reduzieren müssen oder erhöhen dürfen.

Betroffene: Unmittelbar die Mitgliedstaaten; mittelbar alle, die zur Emission von Treibhausgasen beitragen und nicht am Emissionshandel beteiligt sind.



Pro: Die Mitgliedstaaten können Zielverfehlungen der linearen Reduzierungsvorgaben im Folgejahr ausgleichen.

Contra: (1) Das Potenzial des Handels mit Emissionsrechten wird unzureichend ausgeschöpft. (2) Die Quotenverteilung fördert Ineffizienzen und benachteiligt Staaten mit höherem Pro-Kopf-BIP. (3) Emissionsreduktionen in Drittstaaten werden nur eingeschränkt anerkannt.

Änderungsbedarf: (1) Der Straßenverkehr und die Gebäudeheizung sollten über eine Erweiterung des Emissionshandelssystems in den Zertifikatehandel einbezogen werden. (2) Die quotierten Emissionsrechte sollten unter den Mitgliedstaaten handelbar und die Anrechnung von Emissionsreduktionen in Drittstaaten unbegrenzt möglich sein.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 17 vom 23. Januar 2008 für eine **Entscheidung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen** mit Blick auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.

Kurzdarstellung

► Zusammenhang mit anderen Klimaschutzinitiativen

- Der Europäische Rat hat beschlossen, die Treibhausgasemissionen der EU bis 2020 um 20% gegenüber den Emissionen des Jahres 1990 zu verringern. Gemessen am Jahr 2005 bedeutet dies eine Reduzierung um 14%. (Begründungserwägung 4)
- Treibhausgasemissionen sind Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickoxid (Lachgas, N₂O), Fluorkohlenwasserstoffen (FKW), perfluorierten Kohlenwasserstoffen (PFKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆), jeweils ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten (Art. 2).
- Nach dem parallelen Kommissionsvorschlag KOM(2008) 16 soll das bereits bestehende europäische System zum Handel mit Emissionsrechten (EU-EHS) für die Betreiber großer Kraftwerke und Industrieanlagen ausgeweitet werden. Diese Anlagenbetreiber müssen Zertifikate erwerben, die die Emission bestimmter Mengen an Treibhausgasen erst erlauben. Durch eine jährliche Absenkung der Anzahl der Zertifikate wird dann die Gesamtemissionsmenge um 21% gegenüber dem Jahr 2005 reduziert.

► Zielsetzung der Entscheidung

- Zusätzlich zum Handel mit Emissionsrechten (EU-EHS) sollen von 2013 bis 2020 die Emissionen auch in den Bereichen, die dem EU-EHS nicht unterliegen – z.B. Straßenverkehr, Gebäude, Privathaushalte –, um insgesamt 10% gegenüber dem Jahr 2005 reduziert werden. Die Entscheidung regelt die Verteilung dieser Reduktion über die Mitgliedstaaten. (Art. 1)

► Einbindung der Mitgliedstaaten in die Zielerreichung der EU

- Den einzelnen Mitgliedstaaten werden feste Quoten zugewiesen, um die sie ihre Emissionen bis 2020 verringern müssen bzw. erhöhen dürfen. Die Mitgliedstaaten müssen mit der Anpassung der Emissionsmenge ab 2013 beginnen. (Art. 1)
- Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP über dem EU-Durchschnitt müssen ihre Emissionen bis zum Jahr 2020 um bis zu 20% gegenüber dem Jahr 2005 reduzieren (Begründungserwägung 7).
- Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP unterhalb des EU-Durchschnitts steht laut Kommission ein hohes Wirtschaftswachstum bevor. Um das erwartete Wachstum nicht zu gefährden, sollen diese Mitgliedstaaten ihre Emissionen bis 2020 um bis zu 20% erhöhen dürfen (Begründungserwägung 7).
- Werden in Zukunft weitere Wirtschaftsektoren dem Handel mit Emissionsrechten unterworfen, so werden die Emissionsquoten der Mitgliedstaaten entsprechend reduziert (Art. 7).

– Die Verteilung im Detail (Anhang):

	Anpassung bis 2020 ggü. 2005	Emissionsmenge für 2020 (in Tonnen CO ₂)		Anpassung bis 2020 ggü. 2005	Emissionsmenge für 2020 (In Tonnen CO ₂)
Belgien	- 15 %	70 954 356	Niederlande	- 16 %	107 302 767
Bulgarien	+ 20 %	35 161 279	Österreich	- 16 %	49 842 602
Dänemark	- 20 %	29 868 050	Polen	+ 14 %	216 592 037
Deutschland	- 14 %	438 917 769	Portugal	+ 1 %	48 417 146
Estland	+ 11 %	8 886 125	Rumänien	+ 19 %	98 477 458
Finnland	- 16 %	29 742 510	Schweden	- 17 %	37 266 379
Frankreich	- 14 %	354 448 112	Slowenien	+ 3 %	12 019 169
Griechenland	- 4 %	64 052 250	Slowakei	+ 13 %	23 553 300
Irland	- 20 %	37 916 451	Spanien	- 10 %	219 018 864
Italien	- 13 %	305 319 498	Tschechien	+ 9 %	68 739 717
Lettland	+ 17 %	9 386 920	Ungarn	+ 10 %	58 024 562
Litauen	+ 15 %	18 429 024	UK	- 16 %	310 387 829
Luxemburg	- 20 %	8 522 041	Zypern	- 5 %	4 633 210
Malta	+ 5 %	1 532 621			

► Bestimmungen zur linearen Anpassung der Emissionen

- Ab 2013 müssen die Mitgliedstaaten ihre Emissionen jedes Jahr linear – also im jeweils gleichen Umfang – reduzieren, um das Emissionsziel bis 2020 zu erreichen (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2). Einige Mitgliedstaaten dürfen ihre Emissionen wegen des niedrigen Pro-Kopf-BIP linear erhöhen (Begründungserwägung 7).
- Jeder Mitgliedstaat muss sicherstellen, dass zu Beginn der jährlichen linearen Anpassung (2013) seine nicht dem EU-EHS unterliegenden Emissionen unter dem Durchschnittswert der Jahre 2008 bis 2010 liegen (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1).
- In den Jahren 2013 bis 2019 kann ein Mitgliedstaat bis zu 2% seiner höchstzulässigen Emissionsmenge eines Folgejahres in Anspruch nehmen, wenn er ein Jahresziel nicht vollständig erreicht. Wenn ein Mitgliedstaat eine jährliche Vorgabe übererfüllt, kann er sich die zusätzlich erreichte Reduzierung auf das Folgejahr anrechnen lassen. (Art. 3 Abs. 3)

► Sonderregelungen für Klimaschutzprojekte in Nicht-EU-Staaten

- Die Mitgliedstaaten müssen die Emissionen nicht zwingend im eigenen Land reduzieren. Sie können auch Gutschriften erwerben, die Emissionsreduktionen in Drittstaaten belegen, und diese Emissionseinsparung auf die ihnen vorgegebene Emissionsreduzierung anrechnen lassen. (Art. 4 Abs. 1)
- Solche Gutschriften müssen sich auf emissionsreduzierende Projekte beziehen, die in den Jahren 2008 bis 2012 durchgeführt wurden und von allen Mitgliedstaaten anerkannt wurden. Für Projekte in den „ärmsten Entwicklungsländern“ gelten keine zeitliche Einschränkungen: Sie werden solange anerkannt, bis diese Entwicklungsländer ein Klimaschutzabkommen mit der EU geschlossen haben, längstens jedoch bis 2020. (Art. 4 Abs. 1 lit. c)
- Die Anrechnung von Gutschriften aus Nicht-EU-Staaten ist begrenzt auf ein Drittel der Reduktion, die der Mitgliedstaat erzielen muss. Anrechenbare, aber nicht genutzte Reduktionen können zwischen Mitgliedstaaten übertragen werden. (Art. 4 Abs. 4)

► Internationales Klimaschutzabkommen

- Sollte die EU vor 2020 einem internationalen Klimaschutzabkommen beitreten, will sie das EU-Gesamtreduktionsziel gegenüber dem Stand von 1990 von 20% auf 30% erhöhen. In diesem Fall wird auch das Ziel für die Reduktion von Emissionen in den Bereichen, die dem EU-EHS nicht unterliegen, entsprechend angehoben. (Begründungserwägung 3)
- Die bei Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens erforderlichen Anpassungen der Entscheidung kann die Kommission unter Beteiligung nationaler Experten vornehmen, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat widersprechen (sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle). (Art. 6 Abs.3 UAbs. 2, Art. 9 Abs. 2)

Änderung zum Status quo

Bislang war nicht festgelegt, welcher Mitgliedstaat welchen Anteil tragen soll, um das gesamteuropäische Reduktionsziel zu erreichen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Erfüllung der EU-Klimaschutzziele kann nur durch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten erfüllt werden. Die Verteilung des jeweiligen Anteils auf die einzelnen Mitgliedstaaten erfordert EU-Handeln.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Umwelt“

Der Ministerrat hat das Thema am 3. März 2008 kontrovers diskutiert. Hauptstreitpunkt ist die Wahl des Bezugsjahres 2005 bei der Verteilung der Treibhausgasreduktionen über die Mitgliedstaaten. Einige Staaten werfen der Kommission vor, damit die von ihnen bereits erreichten Reduktionen seit 1990 nicht genügend zu berücksichtigen.

Stand der Gesetzgebung

23.01.08 Annahme durch Kommission

03.03.08 Diskussion im Rat

Offen Annahme Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Umwelt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatte Satu Hassi (Grüne/EFA-Fraktion, FI); Internationaler Handel; Wirtschaft und Währung; Industrie, Forschung und Energie; Regionale Entwicklung

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend); Angelegenheiten der Europäischen Union; Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Wirtschaft und Technologie

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme mit Mehrheit der Mitgliedstaaten und 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG**Ökonomische Folgenabschätzung****Ordnungspolitische Beurteilung**

Das Ziel der EU – die Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20% bis 2020 – ist politisch gesetzt und entzieht sich daher einer ordnungspolitischen Beurteilung. Zwar schränken sowohl der Handel mit Emissionsrechten als auch die Festlegung von Emissionsquoten für die Mitgliedstaaten die Menge der emittierbaren Treibhausgase und damit die Freiheit des wirtschaftlichen Handelns ein. Diese beiden Maßnahmen entfalten allerdings eine unterschiedliche Wirkung.

Im Fall der Festlegung von nationalen Emissionsquoten ist **zu befürchten, dass Mitgliedstaaten** versuchen werden, ihre nationale Emissionsquote mit einer Fülle von detaillierten gesetzlichen Anforderungen zu erreichen, und dabei auch **auf** den Einsatz von **Subventionen zurückgreifen werden**. Die **Eingriffsintensität ist** daher **bei** der Festlegung von **Emissionsquoten höher als beim Handel mit Emissionsrechten**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine feste Quotenregelung zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen ist dem Handel mit Emissionsrechten aus Sicht der Effizienz grundsätzlich unterlegen. Denn die Handelbarkeit der Emissionszertifikate im Emissionshandelssystem garantiert, dass Investitionen zur Reduzierung der Emissionen dort getätigt werden, wo sie die größte Wirkung erzielen. Der Handel mit Emissionsrechten stellt damit die kostengünstigste Reduzierung der Emissionen sicher.

Diese Vorteile des Emissionsrechtshandels treten jedoch nur ein, wenn die mit der Zuteilung und dem Handel von Zertifikaten verbundenen Transaktionskosten gering sind. Werden Treibhausgase von einer Vielzahl kleiner und dezentraler Emittenten verursacht, machen hohe Transaktionskosten den Effizienzgewinn zunichte, etwa bei der Ermittlung der tatsächlichen Emissionen anhand einer Input-Output-Bilanz. In solchen Fällen kann die Zuweisung von Quoten an die Mitgliedstaaten die kostengünstigere Variante sein.

Die **Zuweisung von Emissionsquoten an die Mitgliedstaaten ist jedoch deutlich umfangreicher als nötig**, da sie gerade nicht auf solche Fälle begrenzt bleibt, wo der Handel mit Emissionsrechten aufgrund hoher Transaktionskosten als Alternative ausscheidet.

Der Handel mit Emissionsrechten erfasst zurzeit lediglich die direkten Treibhausgasemissionen und damit 50% aller Treibhausgasemissionen der EU. **Brennstoffe**, die erst bei der späteren Verbrennung durch den Endkunden Emissionen verursachen, **sollten bereits bei der Produktion oder beim Import berücksichtigt werden** („Upstream-Emissionshandel“). **So ließen sich der Straßenverkehr und die Gebäudebeheizung in den Handel mit Emissionsrechten einbeziehen.**

Die **Anforderung an jeden einzelnen Mitgliedstaat**, die **Treibhausgasemissionen** über acht Jahre **linear** um einen bestimmten Prozentsatz **anzupassen**, ignoriert Unterschiede bei den Vermeidungskosten. Dies **führt zu unnötig hohen Kosten bei der Treibhausgasreduzierung**. Eine **Handelbarkeit** der quotierten Reduzierungsvorgaben unter den Mitgliedstaaten – analog zum Handel mit Emissionsrechten – könnte diese Ineffizienz beheben. Sie **ist** in der Entscheidung jedoch **nicht vorgesehen**.

Die Anerkennung von Emissionsreduktionen in Drittstaaten wirkt sich positiv auf die Effizienz aus, da sie die Reduktion von Emissionen dort ermöglicht, wo deren Einsparung am günstigsten ist. **Die Einschränkungen bei der Anrechenbarkeit von Projekten in Drittstaaten** – höchstens ein Drittel der nationalen Reduktionen dürfen so erreicht werden – sind jedoch sachlich nicht gerechtfertigt und **sollten aufgehoben werden**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der **Vorschlag** führt zu einer doppelten Belastung der Länder mit einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP. Erstens ist vorgesehen, dass solche Mitgliedstaaten ihre Emissionen verringern müssen, während die übrigen Mitgliedstaaten sie steigern dürfen. Zweitens sind die Grenzkosten der Emissionsreduzierung in Mitgliedstaaten mit höherem Pro-Kopf-BIP in der Regel höher. Die vorgesehene Quotenverteilung **verringert** damit **das Wachstumspotential vor allem in den wirtschaftlich starken Mitgliedstaaten**.

Die Entscheidung hemmt jedoch auch das Wachstum der Länder mit unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-BIP: Sie müssen 2013 zuerst ihre Emissionen auf den Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010 drosseln. Erst danach dürfen sie ihre Emissionen bis zur quotierten Vorgabe steigern. Diese Vorgabe sollte aufgehoben werden.

Die konkreten Auswirkungen der Quotenverteilung **hängen jedoch von der Ausgestaltung** der Maßnahmen **durch die Mitgliedstaaten ab** und sind daher derzeit noch nicht bewertbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die vorgesehenen Belastungen wirken sich negativ auf Direktinvestitionen in der EU aus, solange ein internationales Klimaschutzübereinkommen oder vergleichbare Bemühungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in Drittstaaten ausbleiben.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU-Kompetenz ergibt sich aus Art. 175 EGV, der zu Maßnahmen im Bereich Umweltpolitik berechtigt.

Subsidiarität

Die EU beschränkt sich auf die Festlegung von allgemeinen Vorgaben für die Mitgliedstaaten. Die Durchführung einzelner Maßnahmen ist den Mitgliedstaaten als der sachnäheren Einheit überlassen. Das Subsidiaritätsprinzip wird eingehalten.

Verhältnismäßigkeit

Die Verteilung der Reduktionsanstrengungen über die Mitgliedstaaten entzieht sich als politische Frage einer juristischen Bewertung.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Vorgaben an die nicht dem Emissionshandel unterliegenden Bereiche fügen sich in das Maßnahmenpaket der EU zur Reduktion der Treibhausgasemissionen ein.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Nicht bewertbar, da die Entscheidung keine rechtliche Vorgabe enthält.

Alternatives Vorgehen

Wenn der Straßenverkehr und die Beheizung von Gebäuden in den Handel mit Emissionsrechten einbezogen würden, könnte die Zuweisung von Emissionsquoten auf die Mitgliedstaaten minimiert werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird überwachen, ob die Mitgliedstaaten die Vorgaben einhalten, und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Ob einzelstaatliche Maßnahmen den Grundfreiheiten zuwider laufen und Anlass zur Harmonisierung geben, ist derzeit nicht absehbar. Mit der Einbeziehung neuer Bereiche in den Emissionsrechtehandel ist zu rechnen.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Handel mit Emissionsrechten ist im Regelfall der effizientere Weg zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Er sollte insbesondere auf den Straßenverkehr und die Gebäudebeheizung ausgedehnt werden. Zur Reduzierung der Ineffizienzen der geplanten Quotenregelung sollten außerdem die quotierten Emissionsrechte zwischen den Mitgliedstaaten handelbar und Emissionsreduzierungen in Drittstaaten ohne Begrenzung anrechenbar sein.