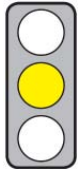


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Mitteilung informiert über die Ziele der EU-Kommission für die UN-Klimaschutzverhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2009.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Energieversorgungsunternehmen und energieintensive Industrien



Pro: (1) Für den Klimaschutz ist ein weltweiter Ansatz erforderlich.

(2) Die Ausweitung des Emissionsrechtehandels auf weitere Staaten und die Einbeziehung des internationalen Luft- und Seeverkehrs in ein weltweites Abkommen sind sachgerecht.

Contra: (1) Die Finanzierung von Entwicklungshilfemaßnahmen über EU-Anleihen ist intransparent und ein deutlicher Schritt in Richtung auf ein – bislang abgelehntes – Verschuldungsrecht der EU.

(2) Es gibt keinen Grund, nicht genutzte Emissionsrechte nach 2012 verfallen zu lassen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 39 vom 28. Januar 2009 über **ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen**

Kurzdarstellung

► Ziel und Gegenstand der Mitteilung

- Im Dezember 2009 findet in Kopenhagen eine UN-Klimakonferenz statt, auf der über ein neues weltweites Klimaschutzübereinkommen verhandelt wird.
- In der Mitteilung und dazugehörigen Hintergrunddokumenten [SEC(2009) 101 und 102] informiert die Kommission über ihre Zielvorstellungen für dieses Abkommen.

► 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.
- Hierzu sollen möglichst alle Industriestaaten und möglichst viele Entwicklungsländer in das Abkommen einbezogen werden.

► Klimaschutzziele für Industriestaaten

- Die Industriestaaten sollen ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 25-40% und bis 2050 um 80-95% gegenüber 1990 senken.
- Kommt es in Kopenhagen zum Abschluss eines internationalen Klimaschutzabkommens für die Zeit nach 2012, ist die EU bereit, ihren Ausstoß an Treibhausgasen bis 2020 um 30% gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zur Mitteilung Begrenzung des globalen Klimawandels KOM(2007) 2].
- Die Ziele sollen durch eine „gerechte“ Aufteilung der Gesamtreduktion erreicht werden, indem man sich an folgenden Indikatoren orientiert [vgl. SEC(2009) 101, Part 1, S. 48-54]:
 - Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf: Je höher das Pro-Kopf-Einkommen, desto mehr müssen die Emissionen reduziert werden.
 - Emissionen pro BIP-Einheit: Je höher die Treibhausgasemissionen pro BIP-Einheit, desto mehr müssen die Emissionen reduziert werden.
 - Entwicklung der Emissionen von 1990 bis 2005: Je höher die bereits erzielte Reduktion, desto weniger müssen die Emissionen reduziert werden.
 - Bevölkerungsentwicklung von 1990 bis 2005: Je höher das Bevölkerungswachstum, desto weniger müssen die Emissionen reduziert werden.
- Die Reduktionen müssen nicht in den Industriestaaten selbst erfolgen. Stattdessen können die Staaten auch in begrenztem Umfang Gutschriften erwerben, die Emissionsreduktionen in Drittstaaten belegen, und sich diese als eigene Reduktionen anrechnen lassen (Clean Development Mechanism, CDM).
- Einige Staaten, die im Kyoto-Abkommen Reduktionsverpflichtungen eingegangen sind, haben diese bereits übererfüllt. Die Regeln im Rahmen des Kyoto-Abkommens sehen vor, dass diese Staaten sich die zusätzlichen Reduktionen als zusätzliche Emissionsrechte für die Zeit nach 2012 gutschreiben lassen können. Die Kommission will hingegen nach 2012 diese Emissionsrechte zumindest teilweise verfallen lassen.

► **Klimaschutzziele für Entwicklungsländer**

- Die Entwicklungsländer sollen ihr Emissionswachstum um 15-30% absenken.
- Insbesondere sollen die Entwicklungsländer
 - die Abholzung der tropischen Regenwälder bis spätestens 2030 völlig einstellen und
 - Reduktionsmaßnahmen in „Schlüsselsektoren“, insbesondere im Energie- und Transportsektor, in energieintensiven Industrien sowie in der Land- und Forstwirtschaft durchführen.

► **Vorrang des Handels mit Emissionsrechten**

- Die bestehenden Emissionshandelssysteme sollen zu einem globalen Markt für den Handel mit Emissionsrechten zusammengefasst werden.
- Die Kommission will den Ausbau eines OECD-weiten Marktes für Emissionsrechte bis 2015 vorantreiben, der dann bis 2020 auf Entwicklungsländer ausgedehnt werden könnte.

► **Einbeziehung des internationalen Luft- und Seeverkehrs**

- Luft- und Seeverkehr waren bisher von den internationalen Klimaschutzabkommen ausgenommen, obwohl sie rasch wachsende Emissionen verzeichnen.
- Die Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr sollen 2020 unter den Werten von 2005 und 2050 unter denen von 1990 liegen.
- Die Internationale Luftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Schifffahrtsorganisation (IMO) sollen hierzu bis 2010 globale Maßnahmen erarbeiten. Der Emissionsrechtelandel kann dazu gehören.
- Finden ICAO und IMO bis 2010 keine Lösung, so sollen die Emissionen aus Luft- und Seeverkehr in die in Kopenhagen zu vereinbarenden anteiligen Emissionsgrenzen für die Start- oder Zielstaaten des Verkehrs einbezogen werden.

► **Sonderproblem: fluorierte Treibhausgase**

- Da Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) die Ozonschicht schädigen, wurden sie verboten. Häufig werden sie durch Fluorkohlenwasserstoffe (FKW) ersetzt, von denen viele aggressive Treibhausgase sind.
- Das Abkommen von Kopenhagen soll vorschreiben, dass entweder nur noch FKW mit geringer Treibhauswirkung oder sogar nur noch FKW-freie Alternativen verwendet werden dürfen.

► **Finanzierungsbedarf in Entwicklungsländern**

– **Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern**

- Die Kommission geht davon aus, dass bis 2020 weltweit Nettoinvestitionen in Höhe von 175 Mrd. € benötigt werden, um den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren.
- Über die Hälfte dieses Betrages soll in Entwicklungsländer und den Forstsektor fließen.
- Mindestens ein Drittel des Investitionsbedarfs in den Entwicklungsländern kann nach Auffassung der Kommission über Zahlungen der Industriestaaten für Klimaschutzgutschriften im Rahmen des CDM gedeckt werden.

– **Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern**

- In Entwicklungsländern werden sich die Kosten der Anpassung an den Klimawandel auf jährlich 23-54 Mrd. € im Jahr 2030 belaufen.
- Dafür sollten die Entwicklungsländer jährliche Unterstützungszahlungen erhalten, die von 5 Mrd. € im Jahr 2013 auf 10 Mrd. € im Jahr 2020 ansteigen [vgl. SEC(2009) 101, Part 2, S. 122].
- Außerdem sollten die Folgen von Naturkatastrophen, die durch den Klimawandel bedingt sind, durch einen neu zu schaffenden multilateralen Versicherungspool gemildert werden.

► **Finanzierungsbeiträge der Industriestaaten für die Entwicklungsländer**

- Damit Entwicklungsländer Minderungen an Emissionszuwächsen und Anpassungen an den Klimawandel finanzieren können, benötigen sie zusätzliche Finanzmittel von den Industriestaaten.
- Für die Festlegung der von den Industriestaaten zu leistenden Beiträge diskutiert die Kommission zwei Modelle. Beide gehen von einer weltweit vereinbarten Emissionsobergrenze aus.
 - Modell 1: Der jährliche Finanzbeitrag wird anhand einer Formel ermittelt, in die die in diesem Staat zulässigen Emissionsmengen und die finanzielle Leistungsfähigkeit (z.B. Pro-Kopf-Einkommen) einfließen. Solange ein Staat seinen Beitrag noch nicht gezahlt hat, können ihm Emissionsrechte in entsprechendem Umfang vorenthalten werden.
 - Modell 2: Jeder Industriestaat finanziert seinen Beitrag über den Erlös aus einem bestimmten Prozentsatz der ihm zustehenden Emissionsrechte. Der Prozentsatz der für diesen Zweck zu versteigernden Emissionsrechte könnte je nach Pro-Kopf-Einkommen progressiv ansteigen.
- Im Übergangszeitraum von 2010-2014 sollen mit jährlich ca. 1 Mrd. € „vorrangige“ Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern durchgeführt werden. Sie sollen durch „EU-Anleihen“ mit einer Laufzeit von zwanzig Jahren finanziert werden (Global Climate Financing Mechanism).
 - Die Mitgliedstaaten sollen entsprechend freiwilliger Zusagen Zins- und Tilgungsleistungen leisten.
 - Die Kommission hält eine Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten, nach CO₂-Ausstoß und Pro-Kopf-Einkommen gewichtet, für wünschenswert.
 - Die Anleihen sollen entweder von einer neuen EU-Behörde, der Europäischen Investitionsbank oder der Kommission verwaltet werden.

Änderung zum Status quo

- ▶ Bislang beteiligt sich nur ein Teil der Staaten, die in erheblichem Umfang Treibhausgase ausstoßen, an der Reduktion von Emissionen. Nun sollten nach Auffassung der Kommission Reduktionsverpflichtungen für alle Industriestaaten und „alle OECD-Mitgliedsländer, sowie alle EU-Mitgliedstaaten, Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer“ gelten.
- ▶ Der Europäische Rat hat sich grundsätzlich auf eine einseitige Selbstverpflichtung zur Reduktion von Emissionen um 20% bis 2020 geeinigt [vgl. [CEP-Monitor](#) zum EU-Klimapaket]. Diese Selbstverpflichtung wurde auch vom Europäischen Parlament gebilligt. Im Rahmen eines internationalen Klimaschutzabkommens wäre die EU zu einer Reduktion um 30% bereit.
- ▶ Bislang unterliegt der internationale See- und Luftverkehr keinen internationalen Vereinbarungen zur Emissionsminderung. Allerdings wird die EU ab dem Jahr 2012 Flüge mit Start oder Landung in der EU ihrem Emissionsrechtshandel unterwerfen. Nun sollen diese Sektoren auch in einem internationalen Abkommen berücksichtigt werden.
- ▶ Bislang gibt es keine Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer im Rahmen eines Klimaschutzabkommens. Nun sollen Unterstützungszahlungen verbindlich vereinbart werden.

Subsidiaritätsbegründung

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

Politischer Kontext

1997 hat sich die EU im Rahmen des Kyoto-Abkommens zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 8% verpflichtet. Das Kyoto-Abkommen 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. Eine Folgekonferenz in Posen im Dezember 2008 brachte keine wesentlichen neuen Ergebnisse.

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. Dies gilt jedoch nicht für die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll.

Die von der Kommission angestrebte Einbindung zusätzlicher Staaten in die Emissionsreduktionen ist zu begrüßen. 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. **Die angestrebte Einbeziehung des internationalen Luft- und Seeverkehrs in ein weltweites Abkommen ist ebenfalls zu begrüßen.** Die Kommission geht allerdings in einem Hintergrunddokument selbst davon aus, dass Reduktionsziele für den Luft- und Seeverkehrssektor bis 2020 unrealistisch sind, da in beiden Bereichen das prognostizierte Nachfragewachstum oberhalb der erzielbaren Effizienzsteigerungen liegen wird [vgl. SEC(2009) 101, Part 1, S. 43; Part 2, S. 94 ff.]. Daher sollte klargestellt werden, dass die Einbeziehung dieser Sektoren die Möglichkeit zulassen muss, die Minderungsverpflichtungen auch über Reduktionsgutschriften im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) oder den Emissionsrechtshandel zu erfüllen.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Indikatoren zur Ermittlung der Quoten, mit denen jedes Industrieland zur Emissionssenkung beitragen soll, sind grundsätzlich sachgerecht.

Unterstützungszahlungen für Entwicklungsländer sind voraussichtlich eine unverzichtbare Voraussetzung für das Zustandekommen eines Klimaschutzabkommens. Die Aufteilung dieser Unterstützungszahlungen auf die Industriestaaten gemäß ihrem Emissionsvolumen, wie in beiden Modellen der Kommission vorgesehen, wäre jedoch nicht angemessen. Zwar hängt der Emissionsspielraum der Entwicklungsländer bei einer weltweiten Obergrenze unmittelbar von den Emissionsvolumina der einzelnen Industriestaaten ab. Nach den Plänen der Kommission sollen diese aber bereits durch die Zuteilung der Emissionsmengen auf die teilnehmenden Staaten überproportional zur Reduktion herangezogen werden. Eine so entstehende Doppelbelastung wäre nicht sachgerecht. **Die Hilfe für Entwicklungsländer sollte entsprechend dem Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerungszahl geleistet werden.**

Die vorgeschlagenen **EU-Anleihen für die Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern sind ein deutlicher Schritt in Richtung auf ein** – bislang von den Mitgliedstaaten abgelehntes – **Verschuldungs-**

recht der EU. Außerdem verschleiern sie die von den EU-Bürgern tatsächlich zu tragenden **fiskalischen Lasten**. Entwicklungshilfe sollte aus den ordentlichen Haushalten der teilnehmenden Staaten geleistet werden. Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum sich nur die EU-Mitgliedstaaten und nicht alle Industriestaaten an den Kosten beteiligen sollen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Da die Kommission sehr ehrgeizige Minderungsziele für das Klimaschutzabkommen anstrebt, ist die Wahl von Instrumenten, die kostengünstige Emissionsminderungen erlauben, von hoher Bedeutung. **Das Eintreten der Kommission für den Emissionsrechtehandel 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. Dies gilt auch für die Einbeziehung des Luft- und Seeverkehrs.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu begrüßen, dass weiterhin Gutschriften für Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern möglich sein sollen; verfehlt ist dagegen das mit der Mengenbeschränkung für solche Gutschriften verfolgte Ziel, die Reduktionen zu einem möglichst großen Teil auf die Industriestaaten zu konzentrieren: Für die Klimaentwicklung ist es unerheblich, wo die Einsparungen erfolgen.

Angesichts der ehrgeizigen Ziele der EU wäre es außerdem unangemessen, wenn Emissionsrechte, die bis 2012 nicht in Anspruch genommen werden, verfallen würden. Die darin liegende Übererfüllung der Reduktionsziele würde die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimaschutzes erhöhen und die Akzeptanz eines Klimaschutzabkommens schwächen.

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 [vgl. SEC(2009) 101, Part 1, S. 54]. Dem stehen – nicht quantifizierbare – geringere Schäden durch den Klimawandel gegenüber.

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.

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

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Abhängig von den Beschlüssen in Kopenhagen wird das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (THEG) zu ändern sein.

Alternatives Vorgehen

Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer sollten sich allein nach dem Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerungszahl des jeweiligen Industriestaates bemessen. Die Unterstützung der Entwicklungsländer sollte nicht über EU-Anleihen finanziert werden. Überschüssige Emissionsrechte sollten nach 2012 nicht verfallen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Bemühungen der Kommission um ein internationales Klimaschutzabkommen sind zu begrüßen. Die ehrgeizigen Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen werden die Volkswirtschaft belasten. Umso wichtiger ist die Wahl effizienter Mittel, was mit der Ausweitung des Handels mit Emissionsrechten und der Nutzung von Reduktionsgutschriften erreicht würde. Die erheblichen Zahlungen an Entwicklungsländer sollten nicht über eine EU-Anleihe finanziert, sondern transparent auf alle Industriestaaten aufgeteilt werden.