

**DE**

**DE**

**DE**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.3.2010  
KOM(2010) 86 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Die internationale Klimapolitik nach Kopenhagen:  
Jetzt handeln, um dem globalen Klimaschutz neue Impulse zu geben**

{SEK(2010) 261}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Die internationale Klimapolitik nach Kopenhagen:  
Jetzt handeln, um dem globalen Klimaschutz neue Impulse zu geben**

**1. DIE WICHTIGSTEN BOTSCHAFTEN**

Die Klimaschutzziele der EU hatten stets auch eine internationale Dimension. Europa strebt in erster Linie an, den Anstieg der Erdtemperatur auf unter 2°C zu halten, um die schlimmsten Klimaauswirkungen zu verhindern, und dieses Ziel kann nur durch koordinierte internationale Anstrengungen erreicht werden. Deshalb war die EU stets eine starke Verfechterin des UN-Prozesses, und dies ist auch der Grund, warum die europäischen Ambitionen in Kopenhagen nicht erfüllt wurden. Die zunehmende Unterstützung der Kopenhagener Vereinbarung zeigt jedoch, dass die Staaten mehrheitlich entschlossen sind, den Klimaschutz jetzt voranzutreiben. Die EU hat sich zur Aufgabe gesetzt, diese Entschlossenheit zu nutzen und in konkrete Bahnen zu lenken. Diese Mitteilung beschreibt eine Strategie, die dazu beitragen soll, die Dynamik der globalen Bemühungen zur Bewältigung des Klimawandels zu erhalten.

Die EU war stets Vorreiterin an der Klimaschutzfront – sie ist auf dem besten Weg, ihren Kyoto-Verpflichtungen für den Zeitraum 2008-2012 nachzukommen, und hat sich für 2020 ambitionöse Ziele gesteckt, darunter auch die Verpflichtung, ihre Treibhausgas-(THG)-Emissionen bis 2020 um 20 % zu reduzieren bzw. um sogar 30 %, sofern die Bedingungen<sup>1</sup> stimmen. Die Union ist jetzt bereit, Europa zur klimafreundlichsten Weltregion zu machen und zu einem kohlenstoffarmen, ressourceneffizienten und klimaresistenten Wirtschaftssystem überzugehen. Die Erreichung dieses Ziels und die demonstrative Inkraftsetzung der Kopenhagener Vereinbarung sind die besten Visitenkarten, wenn es darum geht, globale Partner dazu zu bringen, sich der Herausforderung zu stellen.

Die europäische Strategie für 2020 hat nachhaltigeres Wirtschaftswachstum und in diesem Zusammenhang die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Sicherheit der Energieversorgung in den Mittelpunkt der Zukunftsvision gestellt. Die Kommission wird nunmehr Arbeiten in Angriff nehmen, um für den Übergang der EU zu einem kohlenstoffarmen Wirtschaftssystem einen Streckenplan für 2050 auszuarbeiten. Die Strategie wird auch unsere Klimaresistenz und unsere Katastrophenvorsorge- und -abwehrkapazität verbessern.

Der UN-Prozess ist für ein umfassenderes globales Klimaschutzengagement unerlässlich. Zur Erreichung dieses Ziels ist es von zentraler Bedeutung, den UN-Prozess im Vorfeld des Klimagipfels von Cancun zu nutzen, um die politischen Leitlinien der Kopenhagener Vereinbarung in die UN-Verhandlungstexte zu integrieren. Es ist ferner unerlässlich, die noch

---

<sup>1</sup> In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2009 heißt es, dass die EU als Teil eines globalen und umfassenden Übereinkommens für die Zeit nach 2012 ihr bedingtes Angebot aufrechterhält und ihre Emissionen bis 2020 gemessen am Stand von 1990 um 30 % reduzieren wird, wenn andere Industrienationen sich zu vergleichbaren Emissionsreduktionen verpflichten und auch Entwicklungsländer im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten und Kapazitäten einen angemessenen Beitrag leisten.

verbleibenden Regelungslücken zu schließen und die umweltpolitische Integrität eines Übereinkommens zu gewährleisten, das im Endeffekt dafür sorgen muss, dass die THG-Emissionen in der erforderlichen Größenordnung reduziert werden. Dies wiederum setzt eine breite Teilnehmerschaft, stärkere Ambitionen seitens anderer Länder und das Schließen etwaiger Regelungslücken voraus, die beispielsweise die Regelung für die Anrechnung von Emissionen aus der Forstwirtschaft und den Umgang mit überschüssigen Emissionsguthaben aus dem Kyoto-Verpflichtungszeitraum 2008-2012 betreffen. Dazu gehören auch die Festlegung solider und transparenter Rahmenvorschriften für die Anrechnung von Emissionen und Leistungskapazitäten, die koordinierte Mobilisierung von Mitteln zur Schnellstart-Finanzierung und der Beitrag zur Sicherung langfristiger Mittel für Klimaschutz und Anpassung. Die EU sollte auch die Entwicklung des internationalen Kohlenstoffmarktes vorantreiben, indem kompatible nationale Systeme vernetzt werden und der reibungslose Übergang vom CDM zu neuen sektoralen marktorientierten Mechanismen gefördert wird.

Es ist nach wie vor vorrangiges Ziel der EU, im Rahmen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ein solides und rechtsverbindliches Übereinkommen auszuhandeln. Um dies zu erreichen, sollten sich die Bemühungen Europas in erster Linie darauf konzentrieren, dass Ende 2010 in Cancun ein ausgewogenes Bündel konkreter und handlungsorientierter Entscheidungen angenommen wird. Letztere sollten so umfassend wie möglich sein, angesichts der nach wie vor bestehenden Differenzen zwischen den Parteien muss die EU jedoch bereit sein weiter darauf hinzuwirken, dass 2011 in Südafrika ein rechtsverbindliches Übereinkommen verabschiedet wird. Im Vorfeld des Klimagipfels von Kopenhagen war der Erwartungsdruck groß genug, um zu bewirken, dass viele der großen Wirtschaftsnationen vor dem Gipfel heimische Ziele festlegten. Heute muss eine Strategie ins Auge gefasst werden, die diese Dynamik aufrechterhält, ohne das vorrangige Ziel in Frage zu stellen.

Aus diesem Grunde muss die EU ihre Überzeugungsarbeit verbessern, um das Vertrauen zu schaffen, dass ein internationales Übereinkommen zustande kommen kann, und muss prüfen, welche spezifischen Maßnahmen in Cancun ausgehandelt werden müssen. Sie muss sich vor allem darauf konzentrieren, die Unterstützung unterschiedlicher Partner zu gewinnen.

## **2. NEUBELEBUNG DER INTERNATIONALEN KLIMAVERHANDLUNGEN**

### **2.1. Die Bilanz von Kopenhagen**

Das wichtigste Ergebnis der Klimakonferenz von Dezember 2009 in Kopenhagen war die Einigung einer repräsentativen Gruppe von 29 Staats- und Regierungschefs auf die „Vereinbarung von Kopenhagen“. In dieser Vereinbarung ist das Ziel der EU festgeschrieben, die Erderwärmung unter 2°C über den vorindustriellen Werten zu halten<sup>2</sup>. Industriestaaten waren aufgefordert, bis 31. Januar 2010 ihre Emissionsreduktionsziele bekannt zu geben, und Entwicklungsländer wurden gebeten, ebenfalls bis 31. Januar 2010 ihre Aktionen darzulegen. Die Vereinbarung enthält auch Grundregeln für die regelmäßige Überwachung, Mitteilung und Überprüfung (*monitoring, reporting and verification, MRV*) dieser Aktionen, eine Zusage zur Bereitstellung beträchtlicher Finanzmittel für Klimaschutzmaßnahmen und eine diesbezügliche institutionelle Rahmenregelung sowie Leitlinien zur Lösung von Problemen wie der Verringerung von Emissionen aus der Entwaldung sowie von Technologie- und Anpassungsfragen.

---

<sup>2</sup> Die Vereinbarung plädiert sogar dafür, eine Verbesserung des langfristigen Ziels in Betracht zu ziehen und u. a. den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen.

Die Vereinbarung wurde der Ambition der EU, in Kopenhagen ein solides und wirksames rechtsverbindliches Übereinkommen zu verabschieden, bei weitem nicht gerecht und in den Schlussfolgerungen der Konferenz lediglich „zur Kenntnis genommen“. Dennoch demonstrieren die über einhundert Vorlagen, die bisher sowohl von Industriestaaten als auch von Entwicklungsländern eingegangen sind<sup>3</sup> und von denen viele Ziel- oder Aktionsvorgaben enthalten, eine breite und weiter zunehmende Unterstützung für die Vereinbarung sowie die feste Entschlossenheit einer Mehrheit von Ländern, ihre Klimaschutzmaßnahmen jetzt zu intensivieren.

In Kopenhagen wurden auch deutliche Fortschritte bei den Verhandlungen über eine Vielzahl anderer Fragen erzielt, die in Entscheidungsentwürfen und Verhandlungstexten zum Ausdruck kamen<sup>4</sup>. Zusammen mit der Vereinbarung bilden diese Dokumente die Grundlage für die nächsten Schritte, sowohl bei den Verhandlungen (wobei es jetzt darum geht, die politischen Leitlinien der Vereinbarung in diese UNFCCC-Verhandlungstexte zu integrieren) als auch zur sofortigen Umsetzung verschiedener Maßnahmen.

## **2.2. Fahrplan für die Zukunft**

Die EU sollte weiterhin ein solides und wirksames internationales Übereinkommen anstreben, und ein rechtsverbindliches UNFCCC-Übereinkommen bleibt fundamentales Ziel der EU. Um ein solches Übereinkommen zu erreichen, sollte die EU ihre Bemühungen neu ausrichten. Sie sollte eine Vertrauensgrundlage schaffen, indem sie dem dringenden Wunsch nach konkreten Maßnahmen jetzt nachgibt, und sich darum bemühen, dass in Cancun konkrete Ergebnisse erzielt werden. Dazu sind ein breit gefächertes Ansatz sowie eine intensivere Überzeugungsarbeit auf bilateraler Ebene unerlässlich.

### *2.2.1. Der UN-Prozess*

Der Klimagipfel 2010 ist für Dezember in Cancun anberaumt; der nächste Gipfel für Ende 2011 in Südafrika. Im Vorfeld von Cancun werden verschiedene vorbereitende Sitzungen stattfinden, die u. a. von Mexiko und Deutschland organisiert werden.

Auf den Sitzungen im April und Juni in Bonn soll der Fahrplan für die nächsten Verhandlungsschritte aufgestellt werden; der Verhandlungsfaden soll wiederaufgenommen werden mit dem Schwerpunkt, die politischen Leitlinien der Vereinbarung von Kopenhagen in die aus der Kopenhagener Konferenz hervorgegangenen Verhandlungstexte einzuarbeiten. Auf den Sitzungen sollten die „Lücken“ in den vorhandenen Verhandlungstexten aufgezeigt werden, die beispielsweise die Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung betreffen, Fragen, zu denen die Vereinbarung wichtige politische Leitlinien enthält. Es sollten auch Fragen geregelt werden, die in der Vereinbarung nicht zur Sprache kommen, wie die Entwicklung des internationalen Kohlenstoffmarktes, die Verringerung von Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr im Rahmen der ICAO und IMO, die Landwirtschaft und die Reduzierung von Fluorkohlenwasserstoffen. In erster Linie sollte auf der Bonner Sitzung erwirkt werden, dass die im Zuge der Vereinbarung mitgeteilten Ziele der Industriestaaten und Maßnahmen der Entwicklungsländer in die formellen UN-Verhandlungen einbezogen werden.

---

<sup>3</sup> Das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung und die Website <http://www.unfccc.int> enthalten eine Übersicht über die bisherigen Vorlagen.

<sup>4</sup> Für die diversen Entscheidungsentwürfe und Verhandlungstexte siehe Berichte der COP-16 und der CMP-6, die über <http://www.unfccc.int> abgerufen werden können.

Ziel der EU für Cancun sollte daher ein umfassendes und ausgewogenes Entscheidungsbündel sein, damit die Vereinbarung von Kopenhagen in die UN-Verhandlungen einfließt und bestehende Regelungslücken geschlossen werden können. Ferner sollten die Ziele der Industriestaaten und die Maßnahmen der Entwicklungsländer, einschließlich der Methodik für die Anrechnung dieser Maßnahmen, in einer formellen Entscheidung festgelegt bzw. eingetragen werden. Alle Entscheidungen sollten unter einer „Dach“-Entscheidung zusammengefasst werden, die den gesamtpolitischen Rahmen vorgibt. Vor allem muss in Cancun ein Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Anliegen der Industrie- und der Entwicklungsländer gefunden werden.

Die EU ist bereit, in Cancun ein solides und rechtsverbindliches Übereinkommen auszuhandeln; die nach wie vor bestehenden erheblichen Differenzen bedeuten jedoch, dass möglicherweise schrittweise vorgegangen werden muss. Aber auch bei diesem Szenario würden konkrete Entscheidungen in Cancun die richtige Grundlage bilden, auf der 2011 in Südafrika eine umfassende Rahmenregelung verabschiedet werden könnte. Wichtig ist, dass die bereits erzielten Fortschritte verankert und die Handlungsdynamik aufrechterhalten wird, ohne das vorrangige Ziel in Frage zu stellen.

### *2.2.2. Sensibilisierung von Drittländern*

Die Verhandlungen von Kopenhagen haben deutlich gezeigt, dass Fortschritte auf UN-Ebene von der Handlungsbereitschaft der Staaten abhängen. Eine aktive Überzeugungsarbeit der EU ist unerlässlich, um Unterstützung für die UN-Verhandlungen zu sichern. Es muss ein besseres Verständnis der Standpunkte, Anliegen und Erwartungen unserer Partner in Schlüsselfragen gewonnen und es muss unmissverständlich klar gemacht werden, welche Ambitionen die EU auch in Bezug auf Inhalt und Umweltintegrität eines Übereinkommens verfolgt. Die EU wird für sofortige Folgemaßnahmen zur Kopenhagener Vereinbarung werben und sich bemühen, den Annäherungsprozess bei handlungsorientierten Entscheidungen in Cancun zu erleichtern. Dabei dürften sich gute Gelegenheiten bieten, um die bilateralen Gespräche über Klimaschutzmaßnahmen im eigenen Land zu intensivieren und Unterstützungsangebote der Union für derartige Maßnahmen vorzubringen. Die Kommission wird diese Überzeugungsarbeit in enger Zusammenarbeit mit dem Rat und seinem Vorsitz führen.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten sollten weiterhin an den UN-Verhandlungen mitwirken. Eine stärkere Rolle für die Kommission dürfte dazu beitragen sicherzustellen, dass die EU mit einer Stimme spricht. Angesichts der Erfahrungen mit Kopenhagen muss diskutiert werden, wie sich Erfolg und Einflussmöglichkeiten der EU bei den internationalen Verhandlungen optimieren lassen.

Die Kommission würde außerdem das Europäische Parlament auffordern und dabei unterstützen, mit Parlamentariern aus wichtigen Partnerländern aktiv zusammenzuarbeiten.

Die Überzeugungsarbeit muss auf allen Ebenen stattfinden und alle wichtigen Interessenträger ansprechen. Für 2010 sind bilaterale und multilaterale Sitzungen sowie verschiedene Gipfel- und Ministertreffen vorgesehen, die von regionalen Sitzungen und Ad-hoc-Sitzungen flankiert werden, um sicherzustellen, dass Partner in allen Weltregionen, auch in anfälligen Ländern, erreicht werden und die EU ein besseres Verständnis ihrer Anliegen und Ambitionen erlangt. Es ist wichtig, dass die Parteien im Rahmen informeller und formeller, laufender und neuer Dialoge im Vorfeld von Cancun und der unmittelbaren Umsetzung der Vereinbarung von Kopenhagen weiterhin Kernfragen und etwaige Kompromissvorschläge für die

Verhandlungen herausarbeiten. Mit Unterstützung der EU-Delegationen im Europäischen Auswärtigen Dienst wird die Kommission aktiv an diesen Tätigkeiten mitwirken. Sie wird dabei eng mit den anstehenden mexikanischen und südafrikanischen Präsidentschaften der Klimakonferenzen von 2010 und 2011 zusammenarbeiten.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass alle Parteien handlungsentschlossen sein müssen. Ohne diese Entschlossenheit dürfte über die Vereinbarung von Kopenhagen hinaus, die ohnehin der kleinste gemeinsame Nenner ist, nichts erreicht werden.

### 2.2.3. *Umweltintegrität*

Ein Klimaschutzübereinkommen muss die Reduktionen erbringen, die erforderlich sind, um die globalen THG-Emissionen auf ein Niveau zu senken, das mit dem Ziel der Vereinbarung von Kopenhagen, den Anstieg der Erdtemperatur auf unter 2°C zu halten, vereinbar ist. Das Kyoto-Protokoll bleibt zwar Hauptpfeiler des UN-Prozesses, doch müssen seine wichtigsten Schwachstellen – Deckungsbereich und Regelungslücken – behoben werden.

- **Mit dem Kyoto-Protokoll in seiner derzeitigen Struktur allein lässt sich das Ziel, den Anstieg der Erdtemperatur auf unter 2°C zu halten, nicht erreichen.** Das Protokoll deckt nur 30 % der heutigen Emissionen ab. Sein Ziel kann nur erreicht werden, wenn die USA und andere Großemittenten unter den Industrienationen (darunter Brasilien, China, Indien, Südkorea, Mexiko und Südafrika, die weltweit zu den 15 größten Emittenten gehören) ihren Beitrag leisten. Die EU hat im Rahmen des Kyoto-Protokolls eine enorme Verantwortung übernommen und ist auf dem besten Weg, ihre Verpflichtungen für den Zeitraum 2008-2012 zu erfüllen. Die anderen sollten ihrem Beispiel folgen. Von Entwicklungsländern wird entsprechend ihren Verantwortlichkeiten und Kapazitäten natürlich weniger erwartet, und ihre Bemühungen müssen möglicherweise finanziell unterstützt werden.
- **Zudem weist die derzeitige Kyoto-Architektur ernsthafte Schwachstellen auf, die die Umweltintegrität eines Übereinkommens möglicherweise gefährden.** Die derzeitigen Zusagen der Industriestaaten setzen Emissionsreduktionen bis 2020 voraus, die von ungefähr 13,2 % unter dem Stand von 1990 (unteres Ende der Bandbreite der Zusagen) bis ungefähr 17,8 % (oberes Ende) reichen. Mit diesen Werten lässt sich schon das 2°C-Ziel nicht erreichen, für dessen Verwirklichung in den Industriestaaten Reduktionen in Höhe von 25 % bis 40 % erforderlich sind. Die nachstehend aufgeführten Schwächen würden die realen Ergebnisse allerdings noch zusätzlich verschlechtern:
  - **Übertragung überschüssiger Emissionsguthaben (handelbare Einheiten der im Rahmen des Kyoto-Protokolls zugeteilten Menge oder AAU) aus dem Verpflichtungszeitraum 2008-2012 in nachfolgende Verpflichtungszeiträume:** Aufgrund des Rückgangs der Emissionen, der weitgehend auf die Umstrukturierung der Industrie in den frühen 1990er Jahren zurückzuführen ist, bedeutet das Bezugsjahr 1990, dass über 10 Mrd. t THG-Emissionseinheiten im Verpflichtungszeitraum 2008-2012 vor allem in Russland und der Ukraine wahrscheinlich nicht genutzt werden. Das Kyoto-Protokoll einfach weiterhin anzuwenden würde bedeuten, dass dieser „Überschuss“ in nachfolgende Zeiträume übertragen wird und große Emissionsreduktionen in Frage gestellt würden. Die vollständige Übertragung dieser Einheiten in einen zweiten Verpflichtungszeitraum würde das angestrebte Reduktionsziel eines Industriestaates gemessen am Stand von 1990 um rund 6,8 % kürzen, genauer

gesagt, von 13,2 % auf 6,4 % im Falle von Ländern am unteren Ende der Zusagen und von 17,8 % auf 11 % bei Ländern am oberen Ende.

- **Regelung für die Anrechnung der Emissionen von Industriestaaten aus der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF):** Obgleich die EU keine Schwierigkeiten hat, diese Anforderungen zu erfüllen, stellen sie für große außergemeinschaftliche Forstwirtschaftsstaaten ein Problem von besonderer Bedeutung dar, das auch ökologisch brisant ist. Die Beibehaltung des Kyoto-Protokolls in seiner derzeitigen Form hätte zur Folge, dass die jetzigen Emissionsreduktionszusagen verwässert werden, und würde bedeuten, dass Reduktionen ohne zusätzliche Maßnahmen geltend gemacht werden können, was keinen wirklichen Umweltvorteil erbringt. Im Extremfall würden die ungünstigsten LULUCF-Anrechnungsregeln die realen Reduktionsziele von Industriestaaten gegenüber 1990 um bis zu weiteren 9 % verringern. Bei geringeren Zusagen würde dies bedeuten, dass wir einen Anstieg der Emissionen von Industriestaaten um 2,6 % gegenüber den Werten von 1990 zuließen, und bei höheren Zusagen würde die Reduktion gemessen am Stand von 1990 nur 2 % betragen.

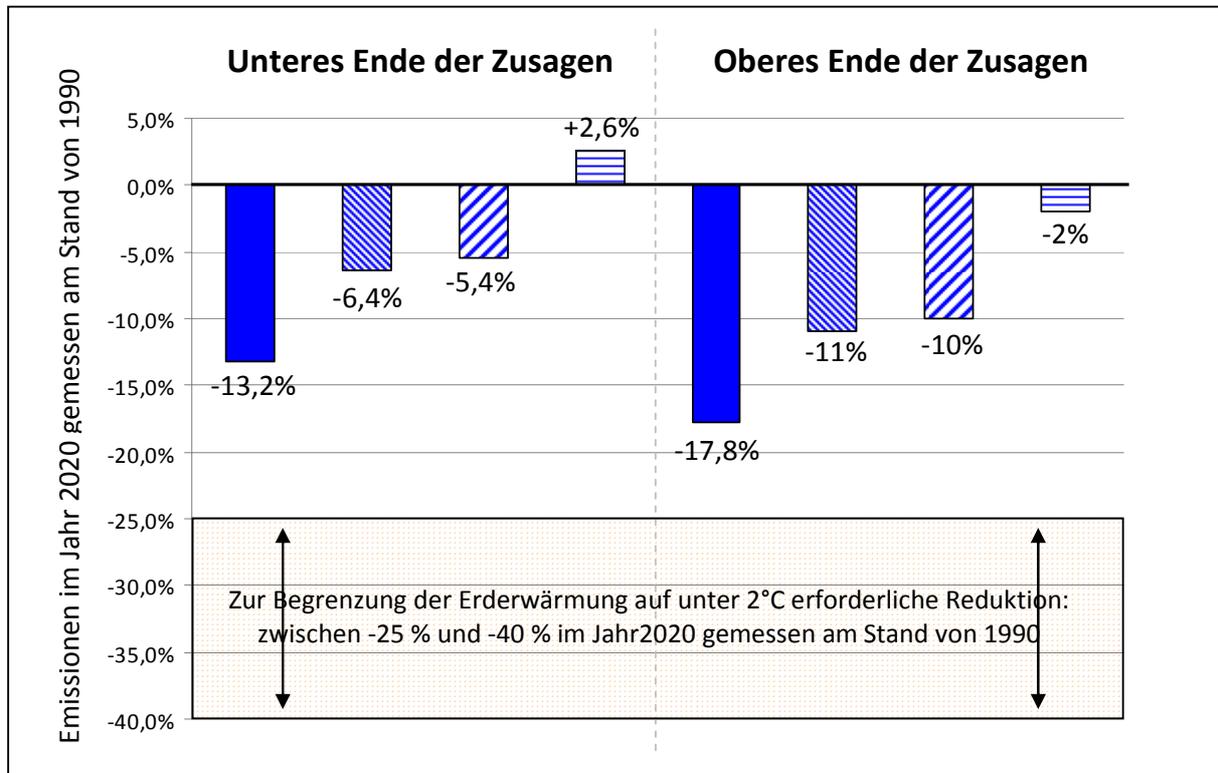
In seiner letzten EntschlieÙung nach Kopenhagen hat das Europäische Parlament diese Schwächen deutlich aufgezeigt und darauf hingewiesen, dass vermieden werden muss, dass sie die Umweltintegrität untergraben<sup>5</sup>.

Die Kommission wird die Vor- und Nachteile alternativer Rechtsformen, einschließlich eines zweiten Verpflichtungszeitraums im Rahmen des Kyoto-Protokolls, prüfen.

---

<sup>5</sup> EntschlieÙung von Mittwoch, dem 10. Februar; abrufbar über: <http://www.europarl.europa.eu>.

**Auswirkungen der Schwächen des Kyoto-Protokolls  
(AAU-Überschuss und LULUCF-Anrechnungsregeln)  
auf die Reduktionszusagen der Industriestaaten für 2020**



-  Von Industriestaaten zugesagte Reduktionsziele (aggregierter Wert)
-  Verbleibende Reduktion, wenn der gesamte AAU-Überschuss unbeschränkt in den folgenden Zeitraum übertragen werden kann
-  Verbleibende Reduktion, wenn außerdem die LULUCF-Anrechnungsregeln des Kyoto-Protokolls unverändert beibehalten würden
-  Verbleibende Reduktion, wenn außerdem die LULUCF-Anrechnungsregeln in einen „unbegrenzten Brutto/Netto-Anrechnungsansatz“ umgewandelt würden (d.h. der gesamte THG-Nettofluss eines Landes in einem gegebenen Jahr wird in seiner THG-Bilanz angerechnet)

### **3. JETZT HANDELN**

#### **3.1. Europa 2020: hin zu einem kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaftssystem**

Die EU spielt ihre Führungsrolle am überzeugendsten, wenn sie konkret und entschlossen handelt, um die EU zur klimafreundlichsten Region der Welt zu machen. Dies liegt in ihrem eigenen Interesse. Die europäische Strategie für 2020 hat den Begriff des nachhaltigen Wachstums als Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltverträglicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft definiert und in den Mittelpunkt der Zukunftsvision für ein ressourceneffizientes Europa gerückt, das sich durch grüne Arbeitsplätze, Energieeffizienz und Energiesicherheit auszeichnet.

Die Kommission wird einen Streckenplan für den Übergang der EU bis 2050 zu einem kohlenstoffarmen Wirtschaftssystem ausarbeiten, um das von der EU vereinbarte Ziel einer Verringerung ihrer Emissionen um 80 % bis 95 % zu erreichen, mit der sie zu den Bemühungen der Industrienationen um eine Reduzierung der globalen Emissionen bis 2050 um mindestens 50 % unter dem Stand von 1990 beiträgt<sup>6</sup>. Die EU ist entschlossen, ihre Emissionen bis 2020 gemessen am Stand von 1990 um 20 % zu reduzieren bzw. um 30 %, wenn die Bedingungen stimmen. Deshalb wird die Kommission im Vorfeld des Europäischen Rates von Juni analysieren, welche politischen Maßnahmen in der Praxis erforderlich wären, um eine Reduktion von 30 % zu bewirken. Sie wird anschließend prüfen, welche Meilensteine, einschließlich der erforderlichen Reduktionsszenarien für 2030, im Streckenplan für 2050 gesetzt werden sollten, dabei den Beiträgen der wichtigsten emittierenden Sektoren wie Energieerzeugung, Energieverbrauch und Verkehr Rechnung tragen und für diese Sektoren geeignete Strategien erarbeiten, die mit der Strategie der EU für 2020 in Einklang stehen. Die Schaffung eines kohlenstoffarmen Wirtschaftssystems erfordert intelligente Lösungen, die nicht nur dem Klimaschutz, sondern auch der Energieversorgung und der Arbeitsplatzbeschaffung dienen.

Eine derartige Initiative wird sich stark auf Maßnahmen konzentrieren müssen, die die Innovation und den frühzeitigen Einsatz neuer Technologien und Infrastrukturen begünstigen, um europäischen Unternehmen in künftigen Schlüsselsektoren (wie Energieeffizienz, umweltfreundliche Personenkraftwagen, intelligente Netze, CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (CCS), erneuerbare Energien) eine günstige Wettbewerbsposition zu verschaffen. Sie wird von Konzepten profitieren, die starke und resiliente Ökosysteme erhalten und fördern.

In Einklang mit dem Ergebnis von Kopenhagen und der in der EHS-Richtlinie vereinbarten Frist wird die Kommission für den Fall von Produktionsverlagerungen nach außerhalb der EU auch die Lage der energieintensiven Industrien prüfen.

---

<sup>6</sup> In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29./30. Oktober 2009 heißt es: „Der Europäische Rat fordert alle Parteien auf, sich das 2°C-Ziel zu eigen zu machen und sich darauf zu einigen, dass die weltweiten Emissionen bis 2050 um mindestens 50% gegenüber dem Niveau von 1990 reduziert werden und die Emissionen der Industrieländer im Rahmen dieser weltweiten Emissionsreduzierung bis 2050 um insgesamt mindestens 80 bis 95% gegenüber dem Niveau von 1990 reduziert werden; diese Ziele sollten – vorbehaltlich regelmäßiger wissenschaftlicher Überprüfungen – gleichermaßen als Antrieb und Maßstab für mittelfristige Zielsetzungen dienen; er unterstützt als Ziel der EU im Rahmen der erforderlichen Reduzierungen durch die Gruppe der Industrieländer gemäß der IPCC eine Emissionsreduzierung um 80 bis 95% bis 2050 gegenüber dem Niveau von 1990.“

## 3.2. Umsetzung der Vereinbarung von Kopenhagen

### 3.2.1. Verwirklichung des 2°C-Ziels: Einzelziele und Maßnahmen

Das Ergebnis von Kopenhagen und die breite Unterstützung der Kopenhagener Vereinbarung zeigen, dass in den meisten Ländern der politische Wille vorhanden ist, jetzt zu handeln. Mit Abstand die größte Errungenschaft des Kopenhagener Gipfels ist die Tatsache, dass Industrie- und Entwicklungsländer, die gemeinsam für über 80 % der globalen THG-Emissionen verantwortlich sind, Ende Januar 2010 ihre THG-Reduktionsziele und Minderungsmaßnahmen vorgelegt haben<sup>7</sup>.

Obgleich dies von einer echten Handlungsbereitschaft zeugt, lässt sich der Ambitionsgrad der bisher vorgelegten Ziele und Maßnahmen insgesamt nur schwer beurteilen. Optimistische Bewertungen der wirtschaftsweiten Ziele und Klimaschutzmaßnahmen deuten darauf hin, dass eine Begrenzung des Anstiegs der Erdtemperatur auf höchstens 2°C nach wie vor möglich ist, während pessimistischere Prognosen darauf schließen lassen, dass diese Möglichkeit rasch schwindet.

Selbst wenn die genannten Schwächen behoben würden, kämen die von den Industriestaaten vorgeschlagenen Ziele, selbst bei den höheren, bedingten Zusagen, nicht einmal annähernd an die bis 2020 erforderlichen Reduktionswerte von 25 bis 40 % heran, die nach Auffassung des Weltklimarates (IPCC) unerlässlich sind, um den Temperaturanstieg auf unter 2°C zu halten. Außerdem hat bisher nur die EU die zur Erfüllung des Reduktionsziels für 2020 erforderlichen Rechtsvorschriften erlassen. In anderen Industriestaaten wird eine gesetzliche Regelung noch diskutiert.

Die Tatsache, dass Entwicklungsländer Maßnahmen auf den Tisch gelegt haben, ist ein beispielloser Schritt nach vorne. Es besteht jedoch nach wie vor große Unsicherheit in Bezug auf die tatsächlich erforderlichen Maßnahmen, ihre zeitliche Planung und ihr Verhältnis zum Richtwert für Emissionsreduktionen seit 1990.

Angesichts der breiten Palette von Zusagen für Ziele und Maßnahmen sollten sich die Verhandlungen nunmehr darauf konzentrieren, diese Zusagen zu präzisieren und ihren allgemeinen Ambitionsgrad sowie die Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung dieser Ambitionen zu prüfen. Dies sollte die erste Priorität des UN-Prozesses sein.

### 3.2.2. Schaffung einer soliden und transparenten Rahmenregelung für die Anrechnung von Emissionen und Leistungskapazitäten

Zu den schwierigsten Verhandlungen in Kopenhagen zählten die Gespräche zum Thema Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (MRV). Transparenz ist ausschlaggebend, um gegenseitiges Vertrauen zu schaffen und die Wirksamkeit und Angemessenheit von Zielen und Maßnahmen zu demonstrieren. Die Klimarahmenkonvention und ihr Kyoto-Protokoll enthalten Grundregeln für MRV in Form nationaler Mitteilungen und Inventare. Die Vereinbarung von Kopenhagen sieht die Festigung dieses Systems vor, und hier müssen die Arbeiten zur Einbeziehung der Kompromisse der Kopenhagener Vereinbarung in den UN-Prozess in erster Linie ansetzen.

---

<sup>7</sup> Für einen Überblick über die bisher vorgelegten Ziele und Maßnahmen siehe das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung.

Die Transparenz darf sich jedoch nicht auf die Emissionsberichterstattung beschränken. Was letztendlich zählt, ist die Kapazität der Länder, ihre Ziele oder Maßnahmen umzusetzen. Wie bereits erwähnt, haben die Regeln für die Anrechnung von Emissionen enorme Auswirkungen auf den wirklichen Handlungsumfang. Solide, transparente und absehbare Anrechnungsregeln, die eine ordentliche Beurteilung der Leistungskapazitäten von Ländern gestatten, sind wesentlich.

Zwischenzeitlich schlägt die Kommission vor, Programme zum Aufbau regionaler Kapazitäten in interessierten Entwicklungsländern in Angriff zu nehmen, um deren Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungskapazitäten, einschließlich der Emissionsinventare, auszubauen.

### *3.2.3. Koordinierte Mobilisierung von Mitteln zur Schnellstartfinanzierung*

Die Vereinbarung von Kopenhagen sieht für den Zeitraum 2010-2012 Finanzmittel in Höhe von annähernd 30 Mrd. USD zur Schnellstartfinanzierung von Entwicklungsländern vor, die ausgewogen auf Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen verteilt werden. Der Europäische Rat von Dezember setzte den Beitrag der EU und ihrer Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2010-2012 auf 2,4 Mrd. EUR/Jahr fest. Diese Zusage der EU muss nun zügig umgesetzt werden, sowohl im Interesse der Glaubwürdigkeit der EU als auch angesichts der dringenden Notwendigkeit, die Kapazitäten zahlreicher Entwicklungsländer zur Entwicklung und Umsetzung wirksamer klimapolitischer Maßnahmen in den Bereichen Anpassung, Klimaschutz und technologische Zusammenarbeit zu stärken.

Die EU muss mit anderen Geber- und Empfängerländern zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die in Kopenhagen vereinbarte Schnellstartfinanzierung auf koordinierte Weise durchgeführt wird.

Maßnahmen zur Schnellstartfinanzierung könnten beispielsweise Folgendes beinhalten: den Aufbau von Kapazitäten zur Einbeziehung von Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien sowie die Durchführung von Pilotvorhaben und dringenden Anpassungsmaßnahmen, wie sie in nationalen Aktionsplänen dargelegt sind; den Aufbau von Kapazitäten im Bereich Klimaschutz, d. h. Strategien für emissionsarme Entwicklungsprojekte, den nationalen Umständen angemessene Klimaschutzmaßnahmen sowie Kapazitäten für Emissionsüberwachung, -berichterstattung und -überprüfung; den Aufbau von Kapazitäten und Pilotvorhaben für sektorumfassende CO<sub>2</sub>-Marktmechanismen; Vorsorge- und Pilotvorhaben zur Verringerung der Emissionen aus der Entwaldung in Entwicklungsländern sowie den Aufbau von Kapazitäten und Pilotvorhaben im Bereich technologische Zusammenarbeit. Die Schnellstartfinanzierung muss gezielt in verschiedenen Weltregionen durchgeführt werden, um wirksame klimapolitische Kapazitäten aufzubauen, den Bedürfnissen von Entwicklungsländern und spezifischen Vorschlägen gerecht zu werden und Umweltergebnisse zu erbringen, wo sie am dringendsten benötigt werden<sup>8</sup>.

Um wirksam zu sein und ambitionöse Maßnahmen nicht zu verzögern, muss die Schnellstartfinanzierung auf laufenden Initiativen aufbauen und diese berücksichtigen. Ein bedeutender Teil des EU-Beitrags zur Schnellstartfinanzierung wird über existierende

---

<sup>8</sup> Nach der Vereinbarung von Kopenhagen werden Anpassungsmaßnahmen an erster Stelle zugunsten der anfälligsten Entwicklungsländer wie den am wenigsten entwickelten Ländern, kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern und Afrika finanziert.

Initiativen<sup>9</sup>, bilaterale Kanäle, insbesondere die nationalen Programme der Mitgliedstaaten für Entwicklungszusammenarbeit, oder über internationale Institutionen gesichert. Initiativen der EU können auf existierenden Initiativen aufbauen oder an neuen Erfordernissen wie Strategien für die Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (MRV) und die Verringerung von Emissionen ausgerichtet werden. Die Kommission und einzelne Mitgliedstaaten könnten dabei in bestimmten Ländern oder Regionen und für bestimmte Themen je nach Finanzierungsprioritäten und den Prioritäten der jeweiligen Partnerländer eine Führungsrolle übernehmen.

Die EU wird konsequent und effizient handeln und über ihre Maßnahmen Bericht erstatten müssen, um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu maximieren. Koordination ist dabei ausschlaggebend. Die Kommission ist bereit, die Umsetzung der Zusage der EU zur Schnellstartfinanzierung zu erleichtern und schlägt vor,

- (1) mit dem ECOFIN-Rat, unterstützt durch verschiedene Ratszusammensetzungen, zusammenzuarbeiten, um die Maßnahmen der EU zur Schnellstartfinanzierung zu koordinieren und zu überwachen;
- (2) ein gemeinsames EU-Programm zum Aufbau regionaler Kapazitäten (z. B. für Strategien für emissionsarme Entwicklungsprojekte und Anpassungsstrategien) aufzustellen, um die EU-Mittel zusammenzufassen und zu kanalisieren und existierende EU-Finanzierungsprogramme zu ergänzen. Länder, die am Kapazitätenaufbau interessiert sind, könnten unmittelbar an diesem Programm teilnehmen, z. B. über Partnerschaftsvereinbarungen;
- (3) durch Vorlage eines halbjährlichen Berichts über den Stand der Umsetzung der EU-Zusage zur Schnellstartfinanzierung Transparenz zu gewährleisten, wobei der erste Bericht rechtzeitig für die UNFCCC-Sitzung vorliegen soll, die im Juni 2010 in Bonn stattfinden wird.

#### 3.2.4. *Sicherung langfristiger Finanzierungsquellen*

In der Vereinbarung von Kopenhagen haben sich die EU und andere Industriestaaten verpflichtet, bis 2020 gemeinsam 100 Mrd. USD (73 Mrd. EUR) jährlich für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zu mobilisieren. Diese Finanzmittel könnten aus verschiedenen Quellen stammen:

- dem internationalen Kohlenstoffmarkt, der, sofern er richtig aufgebaut wird, einen zunehmenden Mittelfluss zugunsten von Entwicklungsländern sichern wird und bis 2020 bis zu 38 Mrd. EUR/Jahr generieren könnte. Das EU-EHS sichert Entwicklungsländern durch Unterstützung des CDM-Mechanismus bereits heute beträchtliche Mittel, und ab 2013 werden nach geltenden EU-Vorschriften weitere Mittel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten zugesagt, einen Teil ihrer Versteigerungseinkünfte im Rahmen des EU-EHS ab 2013 für diese Zwecke bereitzustellen;
- dem internationalen Luft- und Seeverkehr, vorzugsweise über globale Instrumente<sup>10</sup>, die eine wichtige innovative Finanzierungsquelle darstellen können, wenn die bestehende

---

<sup>9</sup> Auch die Globale Allianz für den Klimaschutz (*Global Climate Change Alliance, GCCA*).

<sup>10</sup> Rat der Wirtschafts- und Finanzminister vom 9. Juni 2009 und KOM(2009) 475/3.

Zusage im Rahmen des EU-EHS, alle Einkünfte aus der Versteigerung von Luftverkehrszertifikaten für Klimaschutzmaßnahmen zu verwenden, genutzt wird;

- internationalen öffentlichen Finanzmitteln in Höhe von 22 bis 50 Mrd. EUR/Jahr bis zum Jahr 2020. Die EU sollte hierzu einen angemessenen Beitrag leisten. Für die Zeit nach 2012 würde die EU alsdann ein einmaliges, globales EU-Angebot machen<sup>11</sup>.

Die künftige hochrangige Gruppe für Finanzierung der UN und die hochrangige Beratergruppe für Klimafinanzierung sollte prüfen, wie diese Quellen wirksam für die Finanzierung künftiger Klimamaßnahmen genutzt werden könnten, wobei die öffentliche Finanzierung vorwiegend auf Bereiche konzentriert werden sollte, die vom Privatsektor nicht ausreichend finanziert werden können oder die für Privatinvestoren nicht von Interesse sind. Auch der in Kopenhagen vereinbarte „grüne Fonds“ benötigt ein gezieltes Mandat, um laufende Initiativen aufwerten zu können.

Die Regulierung der künftigen internationalen Finanzarchitektur sollte transparent sein und wirksam überwacht werden können; dabei sollten anerkannte Grundsätze für die Wirksamkeit von Hilfen gewahrt werden. Zu diesem Zweck ist ein völlig transparentes Berichterstattungssystem erforderlich, das auf einem am OECD-DAC-System ausgerichteten, umfassenden Satz Statistiken beruht. Denn auf diese Weise wird sichergestellt, dass Klimaschutzmaßnahmen zusammenwirkend mit den Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der Millenniumsziele durchgeführt werden.

Die internationale Dimension der langfristigen Finanzierung ist nur ein Teil des Bildes. In Gesprächen mit Entwicklungsländern, vor allem den wirtschaftlich fortgeschritteneren unter diesen Ländern, muss deutlich gemacht werden, dass auch sie den Gesamtaufwand mittragen müssen, indem sie unter anderem sinnvolle Klimaschutzmaßnahmen in Angriff nehmen und Transparenz bei der Durchführung gewährleisten.

### **3.3. Förderung der Entwicklung des internationalen Kohlenstoffmarktes**

Ein reibungslos funktionierender Kohlenstoffmarkt ist zur Sicherung von Investitionen in kohlenstoffarme Projekte und zur kosteneffizienten Verwirklichung der globalen Klimaschutzziele unerlässlich. Er kann außerdem bedeutende Finanzmittel für Entwicklungsländer generieren. Ein internationaler Kohlenstoffmarkt sollte auf der Vernetzung kompatibler nationaler *Cap-and-Trade*-Systeme aufbauen. Ziel ist, bis 2015 einen OECD-weiten Markt und bis 2020 einen noch weiter reichenden Markt zu entwickeln, der angesichts der Erfolge, die die USA, Japan und Australien auf diesem Gebiet bereits erzielt haben, auch diese Länder umfasst.

Als Zwischenstufe auf dem Weg zur Entwicklung (multisektoraler) *Cap-and-Trade*-Systeme, vor allem in den wirtschaftlich fortgeschritteneren Entwicklungsländern, hat die EU neue sektorale CO<sub>2</sub>-Marktmechanismen vorgeschlagen. Diese Mechanismen können ein umfassenderes Preissignal setzen und in größerem Maßstab Mittel generieren. Sie können auch dazu beitragen, Klimaschutzbeiträge von Entwicklungsländern zu sichern, indem unterhalb der prognostizierten Emissionen angesetzte ambitionöse Emissionsschwellen angerechnet werden, die Nettovorteile für den Klimaschutz gewährleisten.

---

<sup>11</sup> Vgl. KOM(2009) 475/3.

Zudem wird der *Clean Development Mechanism* (CDM) nach 2012 fortbestehen, muss jedoch zur Verbesserung seiner Umweltintegrität, Wirksamkeit, Effizienz und Regulierung reformiert werden. Der Mechanismus sollte mit der Zeit zunehmend auf die am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet werden. Um einen kohärenten Übergang von projektbasierten zu sektorweiten Mechanismen zu gewährleisten, sollte die EU mit den USA und anderen Ländern, die *Cap-and-Trade*-Systeme anwenden und die Nachfrage nach Gutschriften auf koordinierte Weise anregen, einen gemeinsamen Nenner finden.

Eines der Hauptziele für Cancun sollte darin bestehen, die verbesserten und neuen CO<sub>2</sub>-Marktmechanismen so zu verankern, dass ambitionöse Klimaschutzziele verwirklicht und Finanzmittel zugunsten von Entwicklungsländern generiert werden können. Sie könnten auch die Basis für die Schaffung neuer sektorweiter Mechanismen bilden. In den vergangenen Jahren haben verschiedene Entwicklungsländer jedoch heftige Kritik an marktbasierter Mechanismen geäußert, weshalb sich die Frage stellt, ob dieses Unterfangen unter der Schirmherrschaft der UNFCCC überhaupt möglich sein wird.

Die EU sollte daher die geltenden EU-EHS-Vorschriften<sup>12</sup> nutzen, um die Entwicklung sektoraler CO<sub>2</sub>-Marktmechanismen anzuregen und die Reform des CDM-Mechanismus zu fördern. Zu diesem Zweck wird die Kommission

- (1) mit interessierten Industrie- und Entwicklungsländern zusammenarbeiten, um sektorale Mechanismen zu entwickeln, deren Gutschriften alsdann zur Verwendung im EU-EHS, auf dem kommenden OECD-weiten Markt und im Rahmen der EU-Lastenteilungsentscheidung, in der die Reduktionsverpflichtungen der Mitgliedstaaten festgeschrieben sind, anerkannt werden könnten; und
- (2) je nach Stand der Entwicklung der sektorweiten Mechanismen strikte Maßnahmen zur Verbesserung der Qualitätskriterien für Gutschriften aus projektbasierten Mechanismen ausarbeiten und vorschlagen.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNG**

Diese Mitteilung zieht Bilanz über die Ergebnisse des Kopenhagener Klimagipfels, der den ursprünglichen Ambitionen zwar nicht gerecht wurde, aber dennoch zeigt, dass intensivere Anstrengungen zur Bewältigung des Klimawandels spürbar und weitreichend unterstützt werden. Sie zeigt auch die kurz- und mittelfristig erforderlichen Schritte auf und verdeutlicht vor allem die Entschlossenheit der Kommission, weiterhin alles zu tun, um sicherzustellen, dass diese große globale Herausforderung global gemeistert wird.

---

<sup>12</sup> Artikel 11a Absätze 5 und 9 der EU-EHS-Richtlinie 2009/29/EG sowie Artikel 5 Absatz 2 der Entscheidung 406/2009/EG.