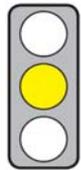


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission zieht Bilanz der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 und skizziert ihre weitere Strategie.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Energieversorgungsunternehmen und energieintensive Industrien



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

(2) Die Ausweitung des Emissionsrechtehandels fördert die Effizienz der Klimaschutzpolitik.

Contra: (1) Die Kommission legt keine Strategie für die EU-Klimaschutzpolitik für den wahrscheinlichen Fall vor, dass ein internationales Abkommen nach ihren Vorstellungen nicht zustande kommt.

(2) Die Kommission schweigt zu der grundlegenden Frage, ob sie an einer einseitigen Klimaschutzpolitik festhalten will; diese würde Arbeitsplätze vernichten, ohne das Klima zu schützen.

(3) Überschüssige Emissionsrechte aus dem Kyoto-Protokoll sollten nicht verfallen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 86 vom 9. März 2010: **Die internationale Klimapolitik nach Kopenhagen** – Jetzt handeln, um dem globalen Klimaschutz neue Impulse zu geben

Kurzdarstellung

► Gegenstand und Ziel

- Die Kommission zieht Bilanz der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009, auf dem ihrer Auffassung nach „die europäischen Ambitionen“ „nicht erfüllt wurden“ (S. 2).
- Es bleibt das „vorrangige Ziel“ der EU, im Rahmen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ein rechtsverbindliches Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll auszuhandeln (S. 3).
- Hierfür legt die Kommission die Grundzüge einer mehrstufigen Strategie dar, „die dazu beitragen soll, die Dynamik der globalen Bemühungen zur Bewältigung des Klimawandels zu erhalten“ (S. 2).

► Bilanz der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen

- „Wichtigstes Ergebnis“ der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen ist laut Kommission die „Vereinbarung von Kopenhagen“ zwischen 29 Staats- und Regierungschefs vom 18. Dezember 2009 („Copenhagen Accord“).
 - Die Kopenhagen-Vereinbarung umfasst insbesondere (S. 3)
 - das Ziel, die Erderwärmung unter 2°C über den vorindustriellen Werten zu halten,
 - Grundregeln für die Überwachung, Mitteilung und Überprüfung (monitoring, reporting and verification, MRV) der Klimaschutzmaßnahmen von Industrie- und Entwicklungsländern sowie
 - eine Zusage zur Bereitstellung „beträchtlicher Finanzmittel“ für Klimaschutzmaßnahmen (s. u.).
 - Die Kommission kritisiert, dass die Kopenhagen-Vereinbarung (S. 4)
 - dem Ziel der EU, „ein solides und wirksames rechtsverbindliches“ Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll zu verabschieden, „bei weitem nicht gerecht“ wird,
 - Schwachstellen des Kyoto-Protokolls (s. u.) nicht beseitigt und
 - in den Schlussfolgerungen der UN-Klimakonferenz nur „zur Kenntnis genommen“ wurde.
- Die „größte Errungenschaft“ der Klimakonferenz von Kopenhagen ist laut Kommission (S. 10), dass wichtige Industrie- und Entwicklungsländer, die zusammen über 80% der weltweiten Treibhausgase emittieren, Ende Januar 2010 ihre Emissionsreduktionsziele und Klimaschutzmaßnahmen für die Zeit bis 2020 dargelegt haben [[SEC\(2010\) 261, S. 10 ff.](#)].

► Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern

- Nach der Kopenhagen-Vereinbarung finanzieren die EU und andere Industrieländer Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern
 - von 2010 bis 2012 als „Schnellstartfinanzierung“ mit 30 Mrd. USD (EU-Beitrag: 7,2 Mrd. €) sowie
 - bis 2020 mit jährlich 100 Mrd. USD.
- Nach Vorstellung der Kommission können die Gelder hierfür aus folgenden Quellen stammen:
 - Internationaler Emissionsrechtehandel: bis zu 38 Mrd. € jährlich. Über das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) erhalten die Entwicklungsländer sowohl Gelder über den Clean Development Mechanism (CDM) als auch ab 2013 einen Teil der Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsrechten.
 - „Internationale öffentliche Finanzmittel“: 22 bis 50 Mrd. € jährlich. Die EU soll hierzu einen „angemessenen Beitrag“ leisten (S. 13) und für die Zeit nach 2012 ein „einheitliches globales EU-Angebot“ machen

[vgl. Mitteilung über internationale Finanzmittel für den Klimaschutz KOM(2009) 475, S. 4; s. [CEP-Analyse](#)].

- Der internationale Luft- und Seeverkehr kann eine „innovative Finanzierungsquelle“ (S. 12) sein.

► **Schwachstellen des Kyoto-Protokolls**

Um den Anstieg der Erdtemperatur auf unter 2°C zu begrenzen, müssen laut Weltklimarat (IPCCC) die Treibhausgasemissionen von 1990 bis 2020 zwischen 25% und 40% reduziert werden. Der Kommission zufolge lässt sich das 2°C-Ziel durch das Kyoto-Protokoll in seiner jetzigen Fassung aus drei Gründen nicht erreichen:

- Die derzeitigen Zusagen der Industrieländer zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2020 reichen insgesamt nur von 13,2% bis maximal 17,8%.
- Ein großer Teil der Emissionsreduktionen seit 1990 geht auf den Zusammenbruch der Industrie in Osteuropa in den 1990er-Jahren zurück. Insbesondere Russland und die Ukraine werden voraussichtlich die ihnen im Kyoto-Protokoll bis 2012 zugeteilten Emissionsrechte (assigned amount units, AAU) nicht ausschöpfen (sog. „hot air“).
 - Sollte das Kyoto-Protokoll auch nach 2012 angewendet werden, würden die überschüssigen Emissionsrechte automatisch in den nachfolgenden Verpflichtungszeitraum übertragen werden.
 - Die Kommission befürchtet, dass dies „große Emissionsreduktionen“ gefährden würde. Nach ihrer Berechnung sanken die Emissionen bis 2020 statt um 13,2% (Mindestzusagen) nur noch um 6,4% bzw. statt um 17,8% (Höchstzusagen) nur noch um 11,0% [vgl. [CEP-Schaubild](#)].
- Eine Verringerung der Treibhausgasemissionen durch Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF) ist nach dem Kyoto-Protokoll (Art. 3 Abs. 3) auf die nationalen Emissionsziele anrechenbar.
 - Sollte das Kyoto-Protokoll auch nach 2012 angewendet werden, würden Emissionsreduktionen ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen geltend gemacht werden können. Nach Auffassung der Kommission erbringt dies „keinen wirklichen Umweltvorteil“ (S. 7).
 - Die Kommission befürchtet, dass LULUCF-Anrechnungsregeln die Reduktionsziele von Industrieländern von 1990 bis 2020 um bis zu weitere 9 Prozentpunkte verringern würden. Nach ihrer Berechnung stiegen dann sogar die Emissionen bis 2020 um 2,6% (Mindestzusagen) bzw. sanken nur noch um 2% (Höchstzusagen) [vgl. [CEP-Schaubild](#)].

► **UN-Klimakonferenz in Cancun/Mexico (2010)**

- Ziel der EU ist es, dass auf der nächsten Klimakonferenz im Dezember 2010 in Cancun ein „umfassendes und ausgewogenes Entscheidungsbündel“ (S. 5) beschlossen wird, das
 - die Leitlinien der Kopenhagen-Vereinbarung in die UN-Verhandlungen einbezieht,
 - die Emissionsreduktionsziele und Klimaschutzmaßnahmen, die viele Industrie- und Entwicklungsländer im Januar 2010 verkündeten, in einer formellen Entscheidung festlegt,
 - Schwachstellen des Kyoto-Protokolls behebt sowie
 - weitere Fragen regelt, insbesondere die Entwicklung eines internationalen Emissionsrechtehandels und die Verringerung von Emissionen aus dem internationalen Luft- und Seeverkehr.
- Nach Vorstellung der Kommission sollen konkrete Entscheidungen in Cancun die Grundlage bilden, um auf dem Klimagipfel Ende 2011 in Südafrika eine „umfassende Rahmenregelung“ verabschieden zu können (S. 5).

► **Internationaler Handel mit Emissionsrechten („Kohlenstoffmarkt“)**

- Die Kommission betont, dass ein internationaler Markt für Emissionsrechte auf der Vernetzung „kompatibler nationaler Cap-and-Trade-Systeme“ aufbauen soll (S. 13).
- Die Kommission strebt an,
 - bis 2015 einen OECD-weiten Markt für Emissionsrechte und
 - bis 2020 einen „noch weiter reichenden“ Markt zu entwickeln, der auch die USA, Japan und Australien einschließt.

► **„Streckenplan 2050“**

- Die Kommission kündigt an, für einen Übergang der EU zu einem „kohlenstoffarmen Wirtschaftssystem“ bis 2050 einen „Streckenplan 2050“ auszuarbeiten.
- Die EU will ihre Treibhausgasemissionen
 - von 1990 bis 2020 um 20% reduzieren;
 - von 1990 bis 2020 um 30% reduzieren, „wenn die Bedingungen stimmen“ (S. 9);
 - von 1990 bis 2050 um 80% bis 95% reduzieren.
- Die Kommission will prüfen, welche Zwischenziele („Meilensteine“) der „Streckenplan 2050“ setzen soll; dabei will sie insbesondere
 - „Reduktionsszenarien“ für die Zeit bis 2030 prüfen und
 - Strategien zur Emissionsreduktion für die wichtigsten emittierenden Sektoren (Energieerzeugung, Energieverbrauch und Verkehr) erarbeiten.
- Die Kommission will die Lage energieintensiver Industrien prüfen, bei denen die Verlagerung der Produktion nach außerhalb der EU droht.

Änderung zum Status quo

Keine.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

Politischer Kontext

Um die Konzentration von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das schädliche Beeinträchtigungen des Klimasystems vermeidet, haben sich 1997 u. a. die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls zum UN-Klimaschutzübereinkommen verpflichtet, gemeinsam ihre Treibhausgasemissionen zwischen 2008 und 2012 um insgesamt mindestens 8% gegenüber 1990 zu senken. Auf der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 ist es nicht gelungen, ein rechtsverbindliches Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll abzuschließen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Klimapolitik
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Klimawandel lässt sich nur bekämpfen, wenn alle Staaten, die in erheblichem Umfang Treibhausgase emittieren, einbezogen sind. Daher ist der Ansatz der Kommission, ein weltweites Klimaschutzabkommen anzustreben, grundsätzlich zu begrüßen.

Die Verhandlungen von Kopenhagen haben aber gezeigt, dass es der EU nicht gelingt, ihre Vorstellungen von einem Klimaschutzabkommen international durchzusetzen. Es gibt weder einen internationalen Konsens zu der Rechtsverbindlichkeit des Abkommens noch zu den ambitionierten Zielen der EU. Realpolitisch muss davon ausgegangen werden, dass sich dies innerhalb weniger Monate nicht ändern wird. **Die Kommission hätte daher in der vorliegenden Mitteilung darlegen sollen, wie sie sich die zukünftige Klimapolitik der EU vor diesem Hintergrund vorstellt.** Dies hat sie nicht getan.

Gegenwärtig wäre es bereits ein Erfolg, wenn man das Kyoto-Protokoll mit den bisherigen Vertragspartnern fortschreiben und die bestehenden Mechanismen bewahren könnte. Ergänzend sollte die EU durch bilaterale Kooperationen die Zusammenarbeit mit anderen Staaten ausbauen, um auf dieser Grundlage die Klimapolitik Stück für Stück weiter zu internationalisieren.

Derzeit sollte die EU ihre eigenen, einseitigen Anstrengungen in der Klimapolitik nicht weiter verschärfen. Denn **der EU entstehen durch einen klimapolitischen Alleingang zwar Kosten, jedoch kein klimapolitisch relevanter Nutzen.** Dies liegt erstens daran, dass Unternehmen in den Branchen, die große Mengen an Treibhausgasen ausstoßen und dem globalen Wettbewerb ausgesetzt sind, zunehmend ihre Produktion ins Ausland verlagern werden, wo eine weniger anspruchsvolle Klimapolitik umgesetzt wird. Zweitens werden erhebliche Anteile der fossilen Brennstoffe, die nicht in der EU eingesetzt werden, global nicht eingespart, sondern lediglich woanders verbrannt. Denn durch die sinkende Nachfrage nach fossilen Brennstoffen in der EU sinkt der Weltmarktpreis für fossile Brennstoffe tendenziell, wodurch wiederum die Nachfrage in anderen Teilen der Welt steigt. **Die Kommission übergeht die damit zusammenhängenden Sachzwänge und versäumt es, auf die Frage einzugehen, ob sie an einer einseitigen Klimapolitik festhalten will.**

Vor den Kopenhagener Klimaschutzverhandlungen war abzusehen, dass ohne Unterstützungszahlungen für Entwicklungsländer kein weltweites Klimaschutzabkommen zustande kommt. [s. [CEP-Analyse](#) zur Mitteilung über internationale Finanzmittel für den Klimaschutz KOM(2009) 475]. Die Höhe der in Kopenhagen vereinbarten Unterstützungszahlungen entspricht in etwa den vorher von der EU angedachten Größenordnungen. Die Kommission hätte nun darlegen müssen, unter welchen Bedingungen sie zu Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer bereit ist. Auch dies hat sie nicht getan.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Eintreten der Kommission für den Ausbau und die Vernetzung des Emissionsrechtehandels ist zu begrüßen, da dies die weltweiten Kosten der notwendigen Anpassungen insgesamt senkt.

Die Kommission sollte auf die Forderung verzichten, dass Emissionsrechte aus dem Kyoto-Abkommen, die bis 2012 nicht in Anspruch genommen werden, verfallen. Die Forderung nach rückwirkenden Änderungen des Kyoto-Protokolls schwächt die Verlässlichkeit auch eines auszuhandelnden neuen Abkommens und damit die Akzeptanz der EU-Klimapolitik insgesamt. Zwar sind die fraglichen Emissionsrechte aufgrund einer verringerten ökonomischen Aktivität und nicht aufgrund von Klimaschutzanstrengungen bislang ungenutzt

geblieben. Für den Klimaschutz ist es jedoch unerheblich, wodurch Emissionen eingespart werden. Nach der von der Kommission vertretenen Auffassung müssten auch konjunkturell bedingte Emissionsreduktionen zu einem Verfall von Emissionsrechten führen. Dies wäre abzulehnen. Im Übrigen steht es den Vertragspartnern des Kyoto-Protokolls frei, ungenutzte Emissionsrechte aufzukaufen und stillzulegen.

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**, für den Fall, dass ein Klimaschutzabkommen mit den von ihr angestrebten Inhalten beschlossen wird [vgl. Arbeitsdokument der Kommission SEC(2009) 101, Part 1, S. 54]. Dem stünden – nicht quantifizierbare – geringere Schäden durch den Klimawandel gegenüber.

Wenn die EU im Falle des Scheiterns eines weltweiten Klimaschutzabkommens **an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik festhält, fallen die Wachstums- und Beschäftigungseinbußen deutlich höher aus**, weil Unternehmen in klimapolitisch weniger teure Länder abwandern – ohne dass dem ein klimapolitischer Nutzen gegenüber stünde.

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. Solange jedoch mit einem weltweiten Klimaschutzabkommen nicht zu rechnen ist, gehen einseitige Emissionsreduktionen mit einseitigen Kostenerhöhungen ohne messbaren Klimaschutz einher. Dies schadet der Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Da die EU zu Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik befugt ist (Art. 192 AEUV), darf sie entsprechendes Handeln nach außen auf die Auffangkompetenz des Art. 352 AEUV stützen (vgl. 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.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

Alternatives Vorgehen

Überschüssige Emissionsrechte aus dem Kyoto-Protokoll sollten nach 2012 nicht verfallen. Die Kommission sollte eine Strategie für die EU-Klimapolitik für den (wahrscheinlichen) Fall entwickeln, dass in naher Zukunft kein internationales Abkommen nach den Vorstellungen der Kommission zustande kommt.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Siehe inhaltliche Darstellung.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Klimaschutzverhandlungen von Kopenhagen haben gezeigt, dass es der EU nicht gelingt, ihre Vorstellungen von einem Klimaschutzabkommen international durchzusetzen. Die Kommission hätte in der vorliegenden Mitteilung darlegen müssen, wie sie sich die zukünftige Klimaschutzpolitik der EU vorstellt, wenn ein weltweites Abkommen auch mittelfristig nicht zustande kommt. Dies hat sie nicht getan. Sie äußert sich weder zu der Frage, ob sie an einer einseitigen Klimaschutzpolitik festhalten will, noch zu den Bedingungen, unter denen sie zu Unterstützungszahlungen an Entwicklungsländer bereit ist. Das Eintreten für den internationalen Emissionsrechtehandel ist zu begrüßen, da dies die Effizienz der Klimaschutzpolitik erhöht. Emissionsrechte aus dem Kyoto-Abkommen, die bis 2012 nicht in Anspruch genommen werden, sollten aber nicht verfallen, da dies der Glaubwürdigkeit eines neuen Abkommens schaden würde. Solange mit einem weltweiten Klimaschutzabkommen nicht zu rechnen ist, gehen einseitige Emissionsreduktionen mit einseitigen Kostenerhöhungen ohne messbaren Klimaschutz einher.