

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls“

(KOM(2003) 403 endg. — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

Der Rat beschloss am 1. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz erarbeitete ihre Stellungnahme am 13. November 2003. Berichterstatterin war Frau Le Nouail Marlière.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Das UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (UNFCCC), das im Juni 1992 von 154 Staaten beim Erdgipfel in Rio unterzeichnet wurde, trat am 21. März 1994 in Kraft und stellt eine konkrete Bemühung dar, die auf durch den Menschen verursachte (anthropogene) Klimaänderungen zurückgehende globale Erwärmung in den Griff zu bekommen. Das Endziel dieses Übereinkommens ist „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“⁽¹⁾.

1.2. Das Kyoto-Protokoll des UNFCCC wurde im Dezember 1997 bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien in Kyoto/Japan verabschiedet, ist jedoch noch nicht in Kraft getreten. Bislang haben es bereits 119 Staaten, auf die 44,2 % des Kohlendioxidausstoßes (CO₂) entfallen, darunter die EU, ihre Mitgliedstaaten sowie die meisten ihrer Beitrittsstaaten ratifiziert.

1.3. Voraussetzung für das Inkrafttreten des Protokolls von Kyoto ist seine Ratifizierung durch mehr als 55 Unterzeichnerstaaten, auf die mehr als 55 % der CO₂-Emissionen der Industriestaaten (Stand von 1990) entfallen. Die USA zogen sich 2001 vom Protokoll zurück, obwohl ihre Emissionen ständig ansteigen und 25 % der gesamten weltweiten Emissionen ausmachen. Trotz aller Bemühungen, dieses Ziel noch vor dem Gipfel von Johannesburg im August 2002 zu verwirklichen, ist das Protokoll noch nicht in Kraft getreten.

1.4. Die EU hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2008-2012 um 8 % unter das Niveau von 1990 zu senken. Die Verabschiedung und Umsetzung der gegenwärtigen

Maßnahmen vorausgesetzt, werden die Gesamttreibhausgasemissionen in der EU zwischen 1990 und 2010 erwartungsgemäß jedoch lediglich um 4,7 % fallen — das sind 3,3 % weniger als das Ziel von 8 %. Wenn die EU ihr Kyoto-Ziel erreichen soll, sind weitere substanzielle Maßnahmen und zusätzliche Politiken erforderlich. Die EU-Mitgliedstaaten trafen 1998 ein „Übereinkommen zur Lastenverteilung“, in dem sie vereinbarten, die gemeinsame Reduzierungsverpflichtung der EU intern zu verteilen. Die EU hat das Protokoll von Kyoto auf der Tagung des Rates am 4. März 2002 im Einklang mit der Entscheidung des Rates 2002/358/EG⁽²⁾ ratifiziert. Die Mitgliedstaaten haben ihren nationalen Ratifikationsprozess am 31. Mai 2002 abgeschlossen.

1.5. Um die Erfüllung ihrer Emissionsverringervpflichtungen zu fördern und zu erleichtern, wurden so genannte flexible Mechanismen eingerichtet, um die Erfüllung der Emissionsverringervpflichtungen kostenwirksam zu ermöglichen. Diese flexiblen Mechanismen umfassen den Handel mit Emissionsberechtigungen, die Joint Implementation und den Clean Development Mechanism (Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern).

1.6. Während die Umsetzung der drei flexiblen Mechanismen auf internationaler Ebene erst möglich wird, wenn das Protokoll von Kyoto in Kraft tritt, entwickelt die EU ihr eigenes „System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen“⁽³⁾, das ab Januar 2005 Anwendung finden wird.

⁽²⁾ Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. L 130 vom 15.5.2002, S. 1-20 (einschl. Protokoll und Anhänge). Bericht des EP Klimaänderungen: A5-0025/2002 über den Vorschlag des Rates betreffend die Genehmigung des Protokolls von Kyoto im Namen der Gemeinschaft usw.

⁽³⁾ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32-46.

⁽¹⁾ Artikel 2 UNFCCC.

1.7. Mit diesem Vorschlag wird die Richtlinie „in Bezug auf die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls“ ergänzt, d. h. um zwei weitere flexible Instrumente zusätzlich zu dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen, mit deren Hilfe die makroökonomischen Kosten und Auswirkungen der Erfüllung des Kyoto-Protokolls verringert werden sollen.

1.8. Das Kyoto-Protokoll erlaubt es den entwickelten Ländern, über die so genannten projektgestützten Kyoto-Mechanismen, namentlich Joint Implementation (JI — für Projekte, die in entwickelten Ländern stattfinden) und Clean Development Mechanism (CDM — für Projekte in Entwicklungsländern), einen Emissionsreduzierungsbonus zu erwerben, um ihre Emissionsverringerrungsziele teilweise zu erfüllen. Ein Emissionsbonus wird nur dann gutgeschrieben, wenn die durch das jeweilige Projekt verwirklichten Emissionsverringerrungen zusätzlich zu dem erfolgen, was ohne die Maßnahme erfolgt wäre (Umweltadditionalität). JI- und CDM-Projekte sollen hauptsächlich vom Privatsektor vorangetrieben werden. Der CDM soll sowohl zum Endziel des UNFCCC beitragen, als auch den Entwicklungsländern bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung helfen. Er steht unter Aufsicht eines Lenkungsausschusses, der anlässlich der COP7 eingerichtet wurde.

1.9. Bereits jetzt, vor Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls (KP), können im Rahmen des CDM projektgestützte Maßnahmen gefördert werden und einen Emissionsbonus erzeugen. Der Wert dieser Gutschriften bemisst sich daraus, dass Regierungen sie kaufen können, um ihre Kyoto-Ziele zu erfüllen oder Unternehmen sie nutzen können, um ihre nationalen Verpflichtungen zur Emissionsverringerrung kostengünstiger zu erfüllen. Das macht den CDM zu einem wirtschaftlichen Anreiz für die ökologischere Ausrichtung ausländischer Direktinvestitionen. In dieser Eigenschaft und unter Berücksichtigung der im KP niedergelegten Erfordernis der Umweltadditionalität, ist der CDM voraussichtlich ein leistungsfähiges Instrument für die Weitergabe sauberer und moderner Technologien an Entwicklungsländer, das zugleich effektive Entwicklungsgewinne abwirft.

1.10. Der Vorschlag der Kommission berücksichtigt die Verpflichtung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls, ihre Kyoto-Ziele in erheblichem Umfang durch Emissionsreduzierungen in der Europäischen Union zu erreichen, sodass die Nutzung der flexiblen Kyoto-Mechanismen die inländischen Anstrengungen ergänzt, wie sie in der Vereinbarung über die Verteilung der Emissionsreduzierungen, in der differenzierte Reduzierungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Beitrittsländer vorgesehen sind, festgelegt sind. Daher soll dem Vorschlag zufolge eine Überprüfung erfolgen, sobald die Gutschriften aus Projekten im Rahmen der Gemeinsamen Projektdurchführung und des Mechanismus für die umweltverträgliche Entwicklung 6 % der Gesamtmenge der für den Handelszeitraum 2008-2012 ausgestellten Berechtigungen entsprechen und Eingang in das Emissionshandelsystem finden. Bei der Überprüfung wird überlegt werden, ob die Berechtigungen, die während des verbleibenden Handelszeitraums umgewandelt werden können, begrenzt werden sollen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bekräftigt erneut seine rückhaltlose Unterstützung der Ratifizierung und Durchführung des Kyoto-Protokolls. Er erinnert daran, dass er den Vorschlag für eine Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen begrüßt hat als „wertvollen Beitrag zur Erfüllung der im Kyoto-Protokoll festgelegten nationalen Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bei geringstmöglichen Kosten und wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen (...), wobei das Kyoto-Protokoll auch die Möglichkeit des Emissionshandels zwischen Mitgliedstaaten vorsieht“⁽¹⁾. Der Ausschuss hält es ebenfalls für „wichtig, dass die Europäische Union ihr System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und die Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf den neuesten Stand bringt, wenn sie sich im Rahmen der gesamteuropäischen Zusammenarbeit im Umweltbereich erfolgreich für den Beitritt zum Kyoto-Protokoll und seine Ratifizierung einsetzen will“⁽²⁾.

2.2. Der Ausschuss bringt seine Besorgnis über die generell schleppende Umsetzung des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen und des Kyoto-Protokolls zum Ausdruck, insbesondere angesichts der Notwendigkeit eines energischen Vorstoßes, da es aufgrund der thermischen Trägheit der Erde Jahrzehnte dauern würde, die Klimaerwärmung signifikant zu bremsen.

2.3. Da das Kyoto-Protokoll noch nicht in Kraft getreten ist, wenden verschiedene Staaten verschiedene Mechanismen zu seiner Umsetzung an. Diese umfassen unterschiedliche Methoden der Überwachung, Berichterstattung, Kontrolle sowie des Handels. Trotz der Verzögerungen bei der Ratifizierung sind viele Staaten jedoch entsprechende Verpflichtungen eingegangen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union befolgen ein gemeinsames, dem Kyoto-Protokoll entsprechendes System.

2.4. Der Ausschuss unterstützt die Initiative der Kommission und fordert die wichtigsten weltweiten Akteure auf, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren.

2.5. Dem Ausschuss zufolge sollten Gutschriften in Berechtigungen für den Zeitraum 2005-2007 umgewandelt werden können. Dies wäre ein positives Signal und könnte die Entwicklung künftiger Projekte vorantreiben, die für Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft von bedeutendem Nutzen sein könnten.

⁽¹⁾ Stellungnahme 680/2002 des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 29. Mai 2002 zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates“ (KOM(2001) 581 endg. — 2001/0245 (COD)), ABL C 221 vom 17.9.2002, S. 27-30.

⁽²⁾ Stellungnahme 931/2003 des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 16.7.2003 zu dem ‚Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und die Umsetzung des Kyoto-Protokolls‘ (KOM(2003) 51 endg. — 2003/0029 (COD)), ABL 234 vom 30.9.2003, S. 51.

2.6. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, dass die Kommission die Begriffe JI und CDM den betroffenen Akteuren (insbesondere gegenüber den Sektoren, die aufgefordert sind, die Mechanismen und die Projekte zu verwirklichen) besser als bislang erfolgt erklärt und diese eindeutig über Möglichkeiten und Grenzen informiert; die bisherigen Aktivitäten der Mitgliedstaaten werden vom Ausschuss als nicht ausreichend angesehen. Die Erwägungsgründe und Begriffsbestimmungen sowie die häufige Verwendung von Abkürzungen und Akronymen erschweren die Verständlichkeit (worum handelt es sich, wer ist in welchem Land betroffen?)

2.7. Die Kommission sollte die Bezeichnung „Gemeinsame Projektdurchführung“, die je nach Text ⁽¹⁾ auch „Joint Implementation“ (JI) bzw. „gemeinsame Umsetzung“ heißt, harmonisieren.

2.8. Der Ausschuss unterstützt das Prinzip, Emissionsgutschriften aus dem Mechanismus der „Joint Implementation“ (JI, Gemeinsame Projektdurchführung) für Projekte zu verwenden, die in Industrie- und Schwellenländern durchgeführt werden, und den für Entwicklungsländer bestimmten Clean Development Mechanism (CDM, Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung) als Instrument einzusetzen, um technologische Entwicklungen zu beschleunigen, die eine Verringerung von Kohlenstoffemissionen herbeiführen und sowohl den Industrie- als auch den Entwicklungsländern zugute kommen werden.

2.9. Mit Blick auf die Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken nimmt der Ausschuss den Kommissionsvorschlag für einen Aktionsplan zur Klimaänderung im Rahmen der Entwicklungsarbeit sowie den Beitrag, den das fünfte Forschungsrahmenprogramm dazu leistet, zur Kenntnis ⁽²⁾.

2.10. Der Ausschuss befürchtet jedoch, dass die Kyoto-Mechanismen nur kurzfristig zu einer Senkung des CO₂-Ausstoßes führen könnten, was mit einer nachhaltigen und langfristigen Entwicklung nicht in Einklang steht.

2.10.1. Bei diesem Themenkomplex kommt es ganz wesentlich darauf an, dass die Energieeffizienz mindestens ebenso stark mit in Betracht gezogen wird, wie der Mix der Energieträger sowie die Differenzierung der Bezugsquellen der Energieträger.

2.10.2. Der zunehmende Einsatz von Erdgas (CH₄) bei der Stromerzeugung stellt eine wirtschaftlich attraktive Methode zur Reduzierung der CO₂-Emissionen dar. Genau wie Erdöl stellt Erdgas einen potenziellen Rohstoff zur Kraftstoffherzeugung für den Verkehrssektor dar. Die uns vorliegenden Informationen deuten allerdings darauf hin, dass die bekannten Vorkommen dieser Energieträger begrenzter sind als andere potenzielle verstrombare Quellen wie Kohle, Kernkraft oder erneuerbare Energien.

⁽¹⁾ KOM(2003) 85 endg.; KOM(2003) 403 endg.; MEMO/03/154.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über „Klimaänderungen und Entwicklungszusammenarbeit“, KOM(2003) 85 endg., Anhang 1: Aktionsplan und Anhang VI: Im Rahmen des fünften Forschungsrahmenprogramms finanzierte Projekte mit Klimaschutzbezug.

2.10.3. Wenn die Energieträger Erdöl und Erdgas erschöpft sind, müssen sie durch Wasserstoff ersetzt werden. Für die Produktion von Wasserstoff (z. B. durch Elektrolyse) ist allerdings doppelt so viel Primärenergie wie die Energieausbeute bei seiner Nutzung erforderlich. Die Konsequenz für die Energieversorgung und das Klima wird noch gravierender sein als das Problem, mit dem wir heute konfrontiert sind.

2.10.4. Außerdem muss beim Einsatz von Erdgas ernsthaft der Schwund bei der Gewinnung, beim Transport und bei der Nutzung mit einkalkuliert werden, handelt es sich beim Erdgas doch um ein Gas, dessen Klimaschädlichkeit 30 mal höher ist als die von CO₂.

3. Besondere Bemerkungen

Artikel 11a Ziffer 2

3.1. Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass die Gutschriften aus Projekten für die Gemeinsame Projektdurchführung (JI) und des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM), die im System für den Handel in Emissionsberechtigungen umgewandelt werden, durch das Kyoto-Protokoll begrenzt sind, weil JI und CDM die nationalen Anstrengungen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können. Der Ausschuss fordert die Kommission jedoch auf, Folgendes zu berücksichtigen:

- die Komplexität und die schleppende Umsetzung des Kyoto-Protokolls (1997) und der diesbezüglichen Übereinkommen von Marrakesch (2001) (7. Vertragsstaatenkonferenz), die aus dem 1992 in Rio unterzeichneten UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen hervorgehen;
- den gegenwärtigen Mangel an verfügbaren Projekten und deren langsame Bewilligung;
- die Notwendigkeit, aus diesen flexiblen Instrumenten einen Anreiz zur Beschleunigung der technologischen Entwicklung und des gerechten Technologietransfers zu machen;
- den geringen Anteil an Treibhausgasemissionen, auf die das Kyoto-Protokoll Anwendung finden würde (3 % der notwendigen Anstrengungen, um dem Prozess der Erderwärmung Einhalt zu gebieten);
- die Geltungsdauer der vorgeschlagenen Richtlinien, ganz abgesehen von der geplanten Eröffnung der Verhandlungen über spätere Verpflichtungsperioden des Kyoto-Protokolls ab 2005;
- die Kohärenz mit dem europäischen Programm für Klimaänderung und dem 6. Aktionsprogramm für die Umwelt, in denen die Akteure zur Verringerung umweltschädlicher Emissionen angehalten werden;

- die Durchschaubarkeit und die Signalwirkung auf mögliche Akteure (öffentliche oder private) und die Notwendigkeit einer klaren, positiven Botschaft unter dem Aspekt der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Drittländer;
- die differenzierten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Protokoll von Kyoto;
- den Abschluss eines Übereinkommens zur „Lastenverteilung“ zwischen den Mitgliedstaaten der EU einschließlich der beitretenden Staaten.

Artikel 11a Ziffer 3

3.2. Ohne das Kyoto-Protokoll in Frage stellen zu wollen, betont der Ausschuss, dass angesichts der Verzögerungen beim Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls und der Verhandlungen im Jahre 2005 über den Verpflichtungszeitraum nach 2012 LULUCF nicht systematisch aus dem Anwendungsbereich der projektbezogenen Mechanismen ausgeschlossen werden sollte. Die Gemeinschaft sollte bereit sein, die für die COP-9 (im Dezember 2003 in Mailand) erwartete Vereinbarung über die Handhabung der LULUCF-Gutschriften umzusetzen.

3.3. Bei dem zeitlichen Aspekt, wie er im Rahmen des Kyoto-Protokolls diskutiert wurde, geht es noch immer um die staatliche Souveränität, die Bodennutzung und das den lokalen Gegebenheiten angepasste nachhaltige Management, sodass noch kein weltweites Übereinkommen zum Schutz von Wäldern abgeschlossen wurde.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Artikel 11b Ziffer 5

3.4. Trotz der Bezugnahme auf die Übereinstimmung mit den Artikeln 6 und 12 des Kyoto-Protokolls, die dazu keine eindeutigen Angaben enthalten, stellt sich der Ausschuss die Frage, ob die Aussage nicht in „Weitergabe von umweltfreundlichen, an die Gegebenheiten der Entwicklungsländer und der Transformationsländer angepassten Technologien“ umgeändert und das „umweltfreundliche Know-how“ definiert werden sollte.

Artikel 21: Absatz 3 (Ziffer 7 Buchstabe b des Vorschlags) wird ersetzt

3.5. Zusätzlich zu der Aussage: „Die Kommission trifft Vorkehrungen für einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Entwicklungen in Bezug auf die Zuteilung, die Umwandlung von ERU und CER zur Verwendung im Gemeinschaftssystem, die Führung der Register, die Überwachung, Berichterstattung, Prüfung und Einhaltung der Vorschriften“ ist im Sinne des Übereinkommens von Aarhus (1998) über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten die Unterrichtung der NRO, die „ein Interesse haben“, der Sozialpartner und der breiten Öffentlichkeit sowie die regelmäßige Berichterstattung an das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den EWSA vorzusehen.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH