



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 03.06.1998
KOM(1998) 353 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

KLIMAÄNDERUNGEN- ZU EINER EU-STRATEGIE NACH KYOTO

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte

- Strategieprozeß	4
- Implementierung - Gemeinsame Verantwortung	4
- Flexible Mechanismen.....	5
- Monitoring.....	5
- Außendimension.....	6
- Die nächsten Schritte.....	6

1. Einleitung.....8

1.1. Die Auswirkungen von Kyoto	8
---------------------------------------	---

1.2. Entwicklung eines Prozesses zur Erarbeitung einer Implementierungsstrategie.....	9
--	---

2. Elemente einer EU-Implementierungsstrategie10

2.1. Hauptkriterien	10
---------------------------	----

2.2. Umfassender Ansatz für die Politiken und Maßnahmen	12
---	----

2.2.1. Analyse nach Gasen	13
---------------------------------	----

2.2.2. Sektoren	15
-----------------------	----

2.3. Anstehende wichtige Maßnahmen.....	17
---	----

2.4. Flexible Mechanismen.....	23
--------------------------------	----

2.4.1. Teilnahme der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft an einem internationalen System des Handels mit Emissionsrechten (Trading).....	24
---	----

2.4.2. Einsatz der Joint Implementation und des Clean Development- Mechanismus zur Erfüllung der EG-Verpflichtungen	26
--	----

2.4.3. Zusammenfassung zum Einsatz der flexiblen Mechanismen innerhalb der Gemeinschaft	27
--	----

2.5. Monitoring	27
-----------------------	----

2.5.1. Monitoring zur Feststellung des Erfüllungsstandes der Verpflichtungen.....	27
--	----

2.5.2. Monitoring im Bereich der flexiblen Mechanismen.....	28
---	----

3. Die Außendimension der EU-Strategie.....29

3.1. Internationale Verhandlungen über die flexiblen Mechanismen	29
--	----

3.1.1. Zielsetzung für Buenos Aires.....	29
--	----

3.1.2. Voraussetzungen für die Teilnahme an einem offenen, transparenten und nicht diskriminierenden internationalen Trading-System.....	29
--	----

3.1.3. Schrittweises Vorgehen	30
-------------------------------------	----

3.1.4. Supplemental (zusätzlich)	31
3.1.5. Wie beim Trading Ökologie und Ökonomie zum Zuge kommen können.....	32
3.1.6. Bestimmungen zur Zielerfüllung im Rahmen der flexiblen Mechanismen	32
3.1.7. Internationale Nutzung der projektbezogenen Instrumente (Joint Implementation und Clean-Development-Mechanismus) zur Zielerfüllung	33
3.2. Verstärkter internationaler Dialog	33
4. Die nächsten Schritte	36

Kernpunkte

Strategieprozeß

Nach der Konferenz von Kyoto geht es für die Europäische Union jetzt darum, eine „Strategie nach Kyoto“ zu entwickeln, mit der sie ihre Verpflichtungen aus dem Protokoll erfüllen kann. Der Kommission liegen noch nicht alle Elemente für eine detaillierte Implementierungsstrategie vor. Die vorliegende Mitteilung ist daher eine erste Analyse dazu, wie eine solche Strategie gestaltet sein sollte.

Eine umfassende Strategie muß sämtliche Bestimmungen des Protokolls berücksichtigen, auch diejenigen, die noch der Präzisierung bedürfen, darunter insbesondere die sogenannten flexiblen Mechanismen. In die Untersuchung sind alle Sektoren der EU-Wirtschaft, die Bereiche mit angenommenem Handlungsbedarf sowie auch die internationale Dimension einzubeziehen.

Um diese Strategie zu entwickeln, müssen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten in einem interaktiven Prozeß einen Gemeinschaftsrahmen errichten, in dem sie ihre jeweiligen Strategien koordinieren, Daten austauschen, die erreichten Fortschritte feststellen und die Bereiche benennen können, in denen mit Blick auf die eingegangenen Verpflichtungen Handlungsbedarf besteht. Ein wichtiger erster Schritt ist dabei eine Verständigung über die Hauptkriterien, denen die EU-Strategie genügen muß.

Implementierung - Gemeinsame Verantwortung

Die Hauptverantwortung für die Erfüllung des Reduktionsziels von Kyoto liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaft, die neben den Mitgliedstaaten Unterzeichnerin des Protokolls und künftige Vertragspartei ist, hat die Verantwortung sicherzustellen, daß die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Einklang mit dem Vertrag stehen und daß diese ihren Verpflichtungen aus dem Protokoll nachkommen. Ihr kommt eine wichtige Rolle auch bei der Ergänzung, Verstärkung und Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch gemeinsame und koordinierte Politiken und Maßnahmen zu.

Ein möglicher Weg zur Erfüllung des Gesamtziels wäre die Entwicklung kostengünstiger Politiken und Maßnahmen für alle Sektoren und Gase. Richtwerte für die einzelnen Sektoren und Gase, abgeleitet aus der Kombination der kostengünstigsten Politiken und Maßnahmen, könnten dabei helfen, die Verantwortung für die einzelnen Sektoren zu definieren und damit einen nützlichen Maßstab für die Kontrolle der jeweils erreichten Fortschritte und die Mobilisierung politischen Handelns liefern.

Im Hinblick auf die Flexibilitätsregelungen würde ein solcher Ansatz auch die Festsetzung des Anteils an den Gesamtemissionen erleichtern, mit dem „gehandelt“ werden kann - sofern private juristische Personen zur Teilnahme am Handel mit Emissionsrechten zugelassen werden. In jedem Fall - und darauf verweist die

Kommission in ihrer Mitteilung an den Gipfel von Cardiff zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik - ist es erforderlich, Belange des Klimaschutzes in die sektoralen Politiken aufzunehmen.

Aus diesem Grunde muß der EU bekannt sein, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihres jeweiligen Ziels zu treffen gedenken und wie sie diese einsetzen wollen. Die Gemeinschaft kann dazu ihren Beitrag leisten.

Flexible Mechanismen

Die flexiblen Mechanismen können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Verpflichtungen kostengünstiger zu erfüllen, um so die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie sichern. Das Vorhandensein der „EG-Bubble“-Bestimmung hindert die Gemeinschaft nicht an einer uneingeschränkten Teilnahme an einem internationalen Trading. Die besondere Gemeinschaftsdimension kann vielmehr die Annahme weiterer Regeln und Leitlinien im Hinblick auf den Binnenmarkt, staatliche Beihilfen und das geltende Umweltrecht erforderlich machen. Ein EG-weites Konzept zum Handel mit Emissionsrechten könnte auch die verwaltungstechnische Implementierung des Systems erleichtern und neue Handelshindernisse vermeiden.

In Buenos Aires sollten sich die Austreibungen auf die Mindestanforderungen konzentrieren, die eine Vertragspartei oder eine private Einheit erfüllen muß, um am internationalen Trading teilnehmen zu können. Diese Regeln, insbesondere diejenigen zur Feststellung des Erfüllungsstandes, sollten streng genug sein, um sicherzustellen, daß die Umweltziele des Protokolls erreicht werden, und einfach genug, um unnötige Belastungen zu vermeiden. Da das Ergebnis der internationalen Vereinbarungen den Handlungsspielraum der Gemeinschaft bestimmen wird, muß die Gemeinschaft versuchen, auf die Regeln und Modalitäten der flexiblen Mechanismen konstruktiv Einfluß zu nehmen.

Der Mangel an Erfahrungen mit einem mehrere Länder umfassenden Handel mit Emissionsrechten und die Unsicherheiten hinsichtlich der Emissionen einiger Gase und hinsichtlich einiger Quellen sprechen für ein schrittweises Vorgehen. Darüber hinaus ist das Wort „supplemental“ (zusätzlich), wie es im Protokoll im Hinblick auf den Beitrag aus den flexiblen Mechanismen verwendet wird, definierungsbedürftig.

„Joint Implementation“ (gemeinsam umzusetzende Projekte) und der „Clean-Development-Mechanismus“ können beide einen wertvollen Beitrag zur Erfüllung der Gemeinschaftsziele leisten, doch sollten ihre Regeln und Modalitäten im Einklang mit den Regeln und Modalitäten für das Trading stehen - sowohl auf Gemeinschafts- wie auf internationaler Ebene - und deren Umweltwirksamkeit gewährleisten.

Monitoring

Das Beobachtungssystem der Gemeinschaft muß gestärkt werden, damit es einen Rahmen für die Kontrolle der Fortschritte sowie für regelmäßige Bewertungen und Vergleiche zwischen den Beteiligten abgeben kann, die sicherstellen sollen, daß die EU ihre Verpflichtungen erfüllt. Es ist darüber hinaus für den Einsatz der flexiblen

Mechanismen von Bedeutung. Ein derartiges System wird eine sehr viel stärkere Beteiligung der Gemeinschaft erforderlich machen, da es zu gewährleisten hat, daß die Gemeinschaft ihr eigenes Ziel erfüllt, aber auch daß innerhalb der Gemeinschaft gleiche Bedingungen gegeben sind.

Außendimension

Die EU muß ihren Dialog mit anderen Vertragsparteien intensivieren, um die Ratifizierung des Protokolls zu sichern. Von besonderer Bedeutung wird dabei die Entwicklung einer EU-Position zur Einbeziehung der Entwicklungsländer und zu einer möglichen Übernahme freiwilliger Verpflichtungen seitens der fortgeschrittensten unter diesen Ländern sein.

Die nächsten Schritte

Bevor eine wirksame EU-Strategie nach Kyoto erstellt werden kann, ist eine Reihe wichtiger Fragen zu lösen.

Der Rat wird daher ersucht,

- **die Hauptkriterien für die Beurteilung einer EU-Klimaschutzstrategie zu bestätigen;**
- **zu prüfen, ob sektorale Richtwerte auf Gemeinschaftsebene in einer „Strategie nach Kyoto“ eine signifikante Rolle spielen sollen;**
- **die in dieser Mitteilung herausgestellten Bereiche als Bereiche mit Handlungsbedarf zu bestätigen und die erforderlichen Gemeinschaftsmaßnahmen anzunehmen, beginnend mit denjenigen, für die bereits Vorschläge der Kommission vorliegen, und die Notwendigkeit der Verabschiedung nationaler Maßnahmen anzuerkennen;**
- **die schrittweise und koordinierte Einführung der flexiblen Mechanismen innerhalb der Gemeinschaft zu bestätigen;**
- **das Ziel einer allmählichen Einbeziehung juristische Personen zu bestätigen und darüber hinaus zu bekräftigen, daß - angesichts der notwendigen Beachtung des Gemeinschaftsrechts bei nationaler Nutzung der flexiblen Mechanismen - ein Gemeinschaftsrahmen zum Schutz des Binnenmarktes wünschenswert wäre;**
- **der Feststellung seine Zustimmung zu geben, daß die Definition von „supplemental“ (zusätzlich) Implikationen für die Kosteneffizienz der EU-Gesamtstrategie hat;**
- **die Notwendigkeit einer beträchtlichen Stärkung des Beobachtungssystems der Gemeinschaft sowohl zur Feststellung des Erfüllungsstandes der Verpflichtungen als auch mit Blick auf die Anwendung der flexiblen Mechanismen zu bestätigen;**

- **die in dieser Mitteilung über die Außendimension der EU-Strategie umrissenen Punkte als Grundlage für die Formulierung der EU-Verhandlungsposition in Buenos Aires zu bestätigen;**
- **die in diesem Dokument für einen verstärkten Dialog mit Drittländern gesetzten Prioritäten zu bestätigen.**

Für die Entwicklung einer EU-Klimaschutzstrategie gelten folgende Eckdaten:

- Ende 1998: Die Mitgliedstaaten informieren über ihre jeweiligen Strategien und geben an, was sie von der Gemeinschaft erwarten;
- 1. Halbjahr 1999: Zweite Mitteilung der Kommission zu einer EU-Klimaschutzstrategie.

• 1. Einleitung

Die Kommission hat im Oktober 1997 eine Mitteilung „Klimaänderungen: Das Konzept der EU für Kyoto“¹ vorgelegt, die dann als Grundlage für die Verhandlungsposition der Europäischen Union (EU) in Kyoto diente. Die Analyse zeigte, daß eine Reduktion eines „Korbes“ aus drei Gasen - Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (N₂O) - um 15% gegenüber dem Niveau von 1990 technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar ist, wenn andere Industrieländer vergleichbare Anstrengungen unternehmen.

In ihrer Mitteilung vom Oktober 1997 hat die Kommission angekündigt, daß sie nach Abschluß der Konferenz von Kyoto eine detailliertere Klimaschutzstrategie auf der Basis einer umfassenden Analyse der einschlägigen Elemente erarbeiten wird. Die vorliegende Mitteilung soll dazu beitragen, die Grundlage für die Entwicklung einer wirksamen Klimaschutzpolitik zu legen. Unter Berücksichtigung des Klimaprotokolls von Kyoto behandelt sie die wichtigsten Elemente einer EU-Strategie zur Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen wie auch die Außendimension einer solchen Strategie.

1.1 Die Auswirkungen von Kyoto

Die EU konnte in Kyoto eine Anzahl ihrer Verhandlungsziele erreichen, insbesondere die Übernahme rechtsverbindlicher Ziele seitens ihrer Hauptwettbewerber und Handelspartner, die mit den von der EU selbst eingegangenen Verpflichtungen vergleichbar sind. Dadurch wurde sichergestellt, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft - ein Hauptanliegen - bewahrt wird. Auf einigen wichtigen Gebieten jedoch enthält der endgültige Text des in Kyoto vereinbarten Protokolls² eine Anzahl von Bestimmungen, so vor allem zu den sogenannten flexiblen Mechanismen, die nicht Bestandteil des EU-Konzepts in Kyoto waren. Alle diese Elemente und ihre möglichen Implikationen müssen in eine EU-Strategie nach Kyoto eingehen. Dabei verdienen folgende Elemente besondere Aufmerksamkeit:

- Die Reduktionsziele der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Mitgliedstaaten wie auch die der anderen Industrieländer sind nach dem Protokoll rechtsverbindlich, während die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UN-FCCC) keine rechtlich bindenden Verpflichtungen für die Vertragsstaaten enthielt, die Emissionen tatsächlich auf das Niveau von 1990 zurückzuführen³.

¹ KOM(97) 481 endg. vom 01.10.1997

² Vgl. das kommissionsinterne Arbeitspapier « An Analysis of the Kyoto Protocol » - Sec(1998) 467 vom 13.03.98

³ Allerdings ist die EG eine - wenngleich nicht rechtsverbindliche - Verpflichtung eingegangen, die CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft als Ganzes bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Dies ging über die Verpflichtungen im Rahmen der UN-FCCC hinaus.

- Die Verpflichtungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten werden auf einen „Korb“ aus sechs anstelle von drei Gasen erweitert. Bei den drei zusätzlich aufgenommenen (industriell gefertigten) Gasen handelt es sich um wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe (FKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid (SF₆). Für die Reduktion der Emission dieser drei Gase kann als Basisjahr entweder 1990 oder 1995 gewählt werden. Außerdem enthält das Protokoll Bestimmungen zu den sogenannten Senken (die allerdings noch umstritten sind und weiterer detaillierter Untersuchungen bedürfen), die im Prinzip das Aufrechnen von Emissionen der Vertragsparteien gegen die Bindung von Kohlenstoff durch Wälder und landwirtschaftliche Flächen zulassen würden.
- Die EG und die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die Emissionen dieses „Korbes“ aus sechs Gasen bis zum Zeitraum 2008-2012 statt bis zu einem festen Zeitpunkt (z.B. 2010) gegenüber 1990 um 8% zu reduzieren. Bis zum Jahre 2005 müssen nachweisbare Fortschritte erreicht worden sein.
- Eine für die EU ganz wesentliche Bestimmung des Protokolls ist Artikel 4, der es der EG und den Mitgliedstaaten erlaubt, ihre Reduktionsverpflichtungen gemeinsam (als sogenannte „EG-Bubble“) über unterschiedliche Ziele der einzelnen Mitgliedstaaten zu erfüllen (Lastenteilung). Die Einzelheiten dieser Lastenteilung sind bei der Ratifizierung mitzuteilen und werden praktisch für den ersten Zielzeitraum (2008-2012) eingefroren. Sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten haben rechtsverbindliche Ziele und sind gemeinsam für die Erreichung dieser Ziele verantwortlich. Werden diese Ziele erreicht, hat die EG ihre Verpflichtung erfüllt. Erfüllen die Mitgliedstaaten die auf sie zusammen entfallenden Verpflichtungen nicht, bedeutete dies auch eine Nicht-Erfüllung der Verpflichtungen seitens der EG. Vor diesem Hintergrund sollte die EG durch Bereitstellung des Implementierungsrahmens eine wichtige Rolle spielen und dadurch die Erfüllung der Ziele der EG wie auch der Mitgliedstaaten erleichtern.
- Das Protokoll enthält Bestimmungen zu einer Anzahl sogenannter flexibler Mechanismen - Handel mit Emissionsrechten, Durchführung gemeinsamer Projekte („Joint Implementation“) zwischen Annex-I-Staaten, Clean-Development-Mechanismus -, zu denen Einzelheiten noch erarbeitet werden müssen, die aber bei der Erfüllung der in Kyoto vereinbarten Ziele eine wichtige Rolle spielen könnten.
- Das Protokoll sieht auch eine verstärkte Berichterstattung und die Entwicklung eines strengen Systems zur Überwachung des Erfüllungsstandes vor, das im Hinblick auf das zwischen der EG und den Mitgliedstaaten erforderliche Zusammenspiel die Entwicklung einer EU-Strategie in hohem Maße beeinflussen wird.

1.2 Entwicklung eines Prozesses zur Erarbeitung einer Implementierungsstrategie

Die vorliegende Mitteilung hat das Ziel, einen interaktiven Prozeß zur Erarbeitung einer „Strategie nach Kyoto“ in Gang zu setzen, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten wie auch die Gemeinschaft ihren Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto auf koordinierte und wirksame Weise nachkommen können. Für die Implementierung sollte die EG den Rahmen setzen, um zu gewährleisten, daß sich die nationalen und

die gemeinschaftlichen Maßnahmen im Sinne einer wirksamen Klimaschutzpolitik wechselseitig verstärken. Dieser Prozeß muß sowohl die innergemeinschaftlichen Politiken und Maßnahmen als auch die international einzusetzenden flexiblen Mechanismen umfassen, da beide einen Beitrag zur Zielerfüllung leisten.

In der Praxis erfordert dieser Prozeß, daß innerhalb eines von der Gemeinschaft gesetzten Rahmens

- die Mitgliedstaaten der Kommission detaillierte Informationen darüber vorlegen müssen, wie sie ihren jeweiligen Verpflichtungen nachkommen wollen und welchen Beitrag sie von der Gemeinschaft erwarten;
- die Kommission die laufenden Analysen⁴ in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mit dem Ziel vorantreiben sollte, die Ergebnisse ihrer in letzter Zeit vorgelegten Mitteilungen zu Grundsatzfragen im Zusammenhang mit den Klimaänderungen zu aktualisieren und zu erweitern;
- die Gemeinschaft sich auf die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Position sowohl zur internationalen als auch zur innergemeinschaftlichen Dimension einer Anzahl wichtiger noch zu lösender Fragen verständigen sollte, dabei vor allem zu den flexiblen Mechanismen und den Senken;
- ein aktives Emissionsmonitoring durchgeführt werden sollte, um sicherzustellen, daß alle Akteure innerhalb der EU bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen „auf Kurs“ sind.

Auf der Basis all dieser Elemente wird die Kommission in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten eine umfassende Klimaschutzstrategie entwickeln, über die eine Verständigung noch vor der Ratifizierung des Protokolls erforderlich ist. Zentraler Punkt dieser Strategie ist die zügige Annahme der vorliegenden Kommissionsvorschläge, die zur Erfüllung der Ziele wie zur Entwicklung neuer Politiken und Maßnahmen beitragen.

2. Elemente einer EU-Implementierungsstrategie

2.1 Hauptkriterien

Eine umfassende EU-Klimaschutzstrategie nach Kyoto muß einer Reihe wichtiger Kriterien genügen. Dazu gehören:

Umweltwirksamkeit: Ein wichtiges Kriterium ist, ob die Strategie die Realisierung der für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft rechtsverbindlich festgesetzten Reduktionsziele bis zum festgesetzten Zielzeitraum gewährleistet. Außerdem müßte sie zu gewissen nachweisbaren Fortschritten schon bis zum Jahre 2005 führen und auch den Zeitraum nach 2012 in die Überlegungen einbeziehen, in dem weitere

⁴ Die Kommission erwartet bis Ende Juni 1998 neue konsolidierte Daten zu den Treibhausgasemissionen für den Zeitraum 1990-95, schlüssige Hochrechnungen für 2000 und 2010 sowie die Ergebnisse mehrerer Modellversuche. Anhand dieser Daten soll geprüft werden, was passieren könnte, wenn keine zusätzlichen Anstrengungen unternommen werden, d.h. wenn nach dem „Business-as-usual“-Szenario verfahren wird. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden dann ein robusteres und mit größerer Autorität versehenes Urteil zu den Maßnahmenpaketen und deren Implikationen für die Wirtschaft erlauben als dies anhand der früheren Mitteilungen möglich war.

substantielle Emissionsreduktionen erforderlich sein werden. Angesichts des globalen Charakters des Problems ist eine Umweltwirksamkeit auch von der Mitwirkung anderer Länder abhängig, die verbindliche Verpflichtungen eingegangen sind.

Kosteneffizienz: Dieses Element ist für die wirtschaftliche und politische Akzeptanz einer Strategie von Bedeutung. Eine Kosteneffizienz-Analyse müßte kostengünstige Maßnahmen aufzeigen und dabei auch sekundäre Umwelteffekte wie eine Minderung der lokalen und regionalen Belastung, sonstige Effekte (Beschäftigung) sowie die langfristigen Kosten und den langfristigen Nutzen von Klimaschutzmaßnahmen einbeziehen. Ebenso zu berücksichtigen sind die mit der Umsetzung der Maßnahmen verbundenen administrativen Kosten.

Faire Lastenteilung und politische Akzeptanz: Die mit der Erfüllung des EG-Reduktionsziels verbundene Gesamtlast muß fair auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden. Dabei darf auch nicht übersehen werden, daß im Ergebnis einige Sektoren und Regionen der Gemeinschaft möglicherweise gravierende Veränderungen zu bewältigen haben werden.

Anpassungsfähigkeit: Neue und unvorhergesehene Entwicklungen können zu einer anderen Beurteilung klimapolitischer Maßnahmen und zu einer anderen Einschätzung von Fortschritten bei der Zielerfüllung führen. Deshalb müssen in die Strategie Mechanismen zur Anpassung der Maßnahmen an neue Gegebenheiten eingebaut werden.

Vollständigkeit der Erfassung: Alle Wirtschaftssektoren und alle politischen Akteure tragen für die Erfüllung der klimapolitischen Ziele eine gemeinsame Verantwortung und sollten ihren Beitrag dazu leisten. Da die einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich strukturiert sind, bedeutet dies, daß ein breites Spektrum zweckgerichteter Instrumente bereitstehen muß.

Kompatibilität: Durch die Verankerung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinschaftspolitiken wird sichergestellt, daß eine EU-Klimaschutzstrategie mit diesen Politiken und den zu ihrer Umsetzung eingesetzten Instrumenten kompatibel ist.

Innergemeinschaftliche Maßnahmen: Die Gemeinschaft sollte ihr Reduktionsziel von 8 % bis 2008-2012 (Basisjahr: 1990) im wesentlichen über innergemeinschaftliche - d.h. nationale sowie von der EG koordinierte und gemeinsame - Politiken und Maßnahmen erreichen. Der Rat hat diese Linie auf der Sitzung der Umweltminister im März 1998 bekräftigt.

Die Rolle der Gemeinschaft im Prozeß der Erarbeitung der Strategie

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen Klimaschutzmaßnahmen auf der geeigneten Ebene getroffen werden. Dabei fällt den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zu, da sie für die Erfüllung ihrer eigenen Ziele innerhalb der vereinbarten Lastenteilung, die bei der Ratifizierung durch die EG mitgeteilt werden müssen, jeweils selbst verantwortlich sind. Allerdings ist es aus Gründen der Existenz eines Gemeinschaftszieles, der Integration der europäischen Wirtschaft und der notwendigen Chancengleichheit erforderlich, daß Maßnahmen auch auf Gemeinschaftsebene getroffen werden. Die Gemeinschaft muß

- einen kohärenten strategischen Gemeinschaftsrahmen bereitstellen, in dem die EU-Strategie nach Kyoto geformt und abgestimmt werden kann;
- gemeinsame und koordinierte Maßnahmen treffen, mit denen die Initiativen der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt werden;
- als Forum des Erfahrungsaustauschs und der Koordinierung der von den Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene getroffenen politischen Maßnahmen fungieren;
- eine kohärente Position zur Nutzung aller Instrumente, dabei insbesondere zu den flexiblen Mechanismen und deren Kompatibilität mit dem Binnenmarkt, sicherstellen;
- die Fortschritte bei der Zielerfüllung aktiv kontrollieren und einen entsprechenden Informationsrücklauf über Fortschritte oder Mangel an Fortschritten bei der Zielerfüllung durch die Mitgliedstaaten, Sektoren und anderen Beteiligten organisieren.

Der Rat wird ersucht, diese Hauptkriterien für die Beurteilung einer EU-Klimaschutzstrategie zu bestätigen.

2.2 Umfassender Ansatz für die Politiken und Maßnahmen

Die Kommission untersucht auf der Grundlage der gängigen Annahmen zu den Wachstumsraten bei den Emissionen und der derzeitigen Politiken und Maßnahmen, welche Aufwendungen erforderlich sein werden, um die Emissionen von dem „Business-as-usual“- Szenario auf das nach dem Protokoll zulässige Niveau zurückzuführen. Diese Untersuchung wird derzeit auf die drei neuen, industriell gefertigten Gase ausgedehnt und durch neuere Daten zu CH₄ und N₂O ergänzt. Nach einer ersten Analyse der Kommission geht es bei der Realisierung des der EG im Protokoll gestellten Reduktionszieles um ein geschätztes Volumen von 550 bis 600 Mio. t CO₂-Äquivalent.⁵

Wesentlich ist, daß sich die Strategie der EU auf eine umfassende Untersuchung der Frage stützen kann, wie dieses Volumen zeitgerecht zu realisieren ist. In diese Untersuchung müssen alle Elemente des Protokolls von Kyoto – die Höhe der Reduktionsziele, die sechs Gase, die Senken und die flexiblen Mechanismen – eingehen. Sie muß sich auf alle Sektoren der Wirtschaft erstrecken und die politischen Optionen, die den Mitgliedstaaten wie der EG zur Verfügung stehen, einbeziehen. Der Rat der Energieminister hat auf seiner Sitzung im Mai die Notwendigkeit einer gemeinsamen Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Reduzierung der

⁵ Die Verwendung des CO₂-Äquivalents macht die Treibhausgase aus dem Sechs-Gase-Ziel über das globale Wärmepotential (GWP) der einzelnen Gase vergleichbar. Das GWP gibt einen Hinweis auf das Strahlungspotential jedes Gases. CO₂ hat einen GWP-Wert von 1, während die GWP-Werte für Methan und Distickstoffoxid bei einem Zeithorizont von 100 Jahren bei 21 bzw. 310 liegen.

Treibhausgasemissionen sowie einer Einschätzung des Spielraumes für kostengünstige Emissionsreduktionen bei der Erzeugung und beim Verbrauch von Energie anerkannt.

2.2.1 Analyse nach Gasen

Für die Wahl zwischen verschiedenen politischen Optionen ist eine Analyse nach Gasen von Nutzen. Tatsächlich haben eine Anzahl von Mitgliedstaaten diesen Ansatz bei der Entwicklung ihrer eigenen Klimaschutzstrategien verwendet. Nachstehend wird ein kurzer Überblick über die vorhandenen politischen Optionen gegeben.

Kohlendioxid

CO₂ ist das bei weitem wichtigste und am eingehendsten untersuchte Treibhausgas. Bei einer Gewichtung der sechs Gase nach ihrem GWP-Wert sind die Emissionen dieses Gases zu etwa 80% an der Umweltbelastung beteiligt. Sie stammen vor allem aus dem Energieverbrauch und der Herstellung von Brennstoffen auf fossiler Basis. Eine eingehende Untersuchung der klimapolitischen Fragen im Zusammenhang mit den CO₂-Emissionen findet sich in der Mitteilung „Klimaänderungen: Das Konzept der EU für Kyoto“.

Senken

Im Kyoto-Protokoll heißt es, daß die sogenannten Senken - darunter Wälder und landwirtschaftliche Böden - auf das jeweils zu erreichende Ziel angerechnet werden können. Im ersten Zielzeitraum ist eine Anrechnung der Kohlenstoffbindung durch Senken auf Aufforstungen, Wiederaufforstungen und Entwaldungen beschränkt. In diese Richtung geht auch die vorgeschlagene Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen der Agenda 2000, in der ausdrücklich anerkannt wird, daß forstwirtschaftliche Maßnahmen im Zusammenhang mit den Klimaänderungen gesehen werden sollten. Um eine solide Basis für die Entwicklung genauer Methoden zur Quantifizierung und Verifizierung der Senken zu haben, müssen wissenschaftliche Untersuchungen vorgenommen werden. Hier sind weitere Arbeiten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) erforderlich, um die im Protokoll genannten wie auch andere Kategorien zu definieren. Weitere Maßnahmen zu den Senken können erst vorgeschlagen werden, wenn die Ergebnisse dieser Untersuchungen vorliegen. Das EG-Forschungsprogramm *Umwelt und Klima* leistet einen bedeutsamen Beitrag zur internationalen Forschung, auf die sich das IPCC bei seinen Ergebnissen, Schlußfolgerungen und Bewertungen stützt. Im Fünften FTE-Rahmenprogramm wird die Forschung zum Kohlenstoffzyklus bzw. zur Methodik und zur Verifizierung von Senken fortgeführt und weiter intensiviert.

Methan

Die Mitteilung „Strategiepapier zur Verringerung von Methanemissionen (KOM (96) 557)“ und die Mitteilung mit dem Konzept für Kyoto benennen die Hauptquellen für Methanemissionen in der EG: Landwirtschaft - Verdauungsprozesse beim Tier und Gülle (45%); Abfälle - Deponien (32%); Energie - Kohleerzeugung und Erdgasverteilung (23%). Dazu werden eine Anzahl von Optionen zur Verringerung

der Emission von Methan - als dem zweitwichtigsten Treibhausgas - genannt. Die Methanemissionen sollen bis zum Jahre 2010 infolge von vorwiegend auf der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelten Initiativen (im Abfallbereich, durch Zechenstilllegungen im Kohlebergbau und durch Entwicklungen in der Landwirtschaft) deutlich zurückgehen. Weitere Reduktionen erscheinen zu niedrigen Kosten - je nach Sektor - möglich durch

- Reduzierung des biologisch abbaubaren Abfalls in den Deponien und Auffangen des in den Deponien entstehenden Methans;
- Reduzierung der Emissionen aus Erdgasleitungen;
- umweltgerechte Güllewirtschaft.

Distickstoffoxid

Dieses Gas entsteht vor allem durch industrielle Prozesse wie die Erzeugung von Salpeter- und Adipinsäure sowie durch die Verwendung von Mineraldünger in der Landwirtschaft. Allerdings haben auch die zunehmende Verbreitung von Katalysatoren in Kraftfahrzeugen und bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe einen Anteil daran. In der Mitteilung mit dem Konzept für Kyoto werden eine Anzahl kostengünstiger Reduzierungsoptionen, vor allem in der Industrie, genannt. Ein kosteneffizientes Reduzierungspotential von bis zu 100 Mio. t CO₂-Äquivalent scheint bei chemischen Prozessen, vor allem in der Salpeter- und Adipinsäureerzeugung, vorhanden zu sein.

Industriegase

Die drei im Kyoto-Protokoll enthaltenen Industriegase haben sehr hohe GWP-Werte und hohe Lebenszeiten in der Atmosphäre. Ihre potentiellen Klimawirkungen und ihre Aufnahme in das Protokoll erfordern es, daß eine EU-Strategie diesbezüglich klimapolitische Optionen enthält. Die zum Emissionsgeschehen in der EG für den Zeitraum 1990/95 vorliegenden Daten und die Hochrechnungen für 2010 müssen mit Vorsicht behandelt werden, da die herangezogenen Quellen nicht immer die gleiche Methodik verwenden. Dennoch ergeben alle „Business-as-usual“-Szenarien einen Anstieg sowohl bei den wasserstoffhaltigen Fluorkohlenwasserstoffen (FKW) als auch bei Schwefelhexafluorid (SF₆) und einen Rückgang bei den perfluorierten Kohlenwasserstoffen.

Die FKW sind im wesentlichen als Alternativen zu den ozonschädlichen Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) entwickelt worden, die nach dem Protokoll von Montreal nicht mehr zulässig sind. Emissionen von perfluorierten Kohlenwasserstoffen sind in erster Linie ein Nebenprodukt der Aluminiumschmelze, doch tragen auch die Halbleiter-, die Stahl-, die Zement- und die Fluorproduktion sowie Müllverbrennungsanlagen zu der Belastung bei. SF₆-Emissionen kommen vor allem aus der Verwendung dieses Gases in Hochspannungsausrüstungen, aber auch aus der Magnesiumherstellung und einer Anzahl spezieller Anwendungen in einigen Mitgliedstaaten.

Maßnahmen zur Begrenzung und Reduzierung der Emissionen dieser Industriegase sollten auf Gemeinschaftsebene getroffen werden, um ein harmonisiertes Vorgehen sicherzustellen. Arbeiten zur Verbesserung der Datenbasis und zur weiteren Prüfung möglicher Optionen laufen in Zusammenarbeit mit der Industrie, da eine signifikante Reduzierung zu niedrigen Kosten im Zeitraum bis 2010 möglich erscheint.

2.2.2 Sektoren

Für die Entwicklung brauchbarer politischer Lösungsansätze ist es wichtig, die Analyse nach Gasen durch eine Bewertung der Quellen der verschiedenen Treibhausgase nach Sektoren oder Wirtschaftstätigkeiten sowie des potentiellen Beitrags, den diese zur Erfüllung der Ziele leisten können, zu ergänzen. Dabei lassen sich folgende große Kategorien unterscheiden:

Verkehrssektor

Auf den Verkehrssektor entfallen etwa 20% der Gesamtemissionen in der EU (1990). Die Analyse schreibt diesem Sektor bis 2010 das größte Wachstumspotential bei CO₂-Emissionen zu, wenn nicht durch die Politik neue Maßnahmen getroffen werden. Im selben Zeitraum wird auch ein starkes Ansteigen der N₂O-Emissionen aus Katalysatoren sowie der FKW-Emissionen aus Klimaanlage in PKWs erwartet.

Energiewirtschaft

Energieerzeugung und -verbrauch sind in der EU mit etwa 80 % der Emissionen (1990) die mit Abstand wichtigste Quelle für den Gesamtausstoß von Treibhausgasen. An erster Stelle steht dabei das CO₂ aus der Gewinnung und dem Verbrauch fossiler Brennstoffe. Etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen stammt aus der Strom- und Wärmeerzeugung. Andere Treibhausgasemissionen, vor allem Methanemissionen aus der Kohleerzeugung und aus undichter Erdgasleitungen sowie Distickstoffoxidemissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen hatten 1990 einen Anteil von etwa 5 % aller energiebezogenen Emissionen. Da wo als Energieverbraucher andere Sektoren wie der Verkehrssektor, die Industrie und die privaten Haushalte auftreten, müssen energiebezogene Emissionen diesen zugeschlagen werden.

Industrie

Auf die Industrie entfielen 1990 etwa 18% der energiebezogenen Emissionen. Es wird geschätzt, daß diese Emissionen bei Beibehaltung des „Business-as-usual“-Szenarios im Zuge einer effizienteren Energienutzung bis zum Jahre 2010 leicht zurückgehen werden. Unter Berücksichtigung der Emissionen der drei neuen Gase, die im wesentlichen auf die Industrie zurückgehen, erhöht sich der Anteil der Industrie an den Emissionen in der EU für 1990 um etwa einen Prozentpunkt. Diese Gase bedürfen wegen ihrer zunehmenden Verwendung und ihrer hohen Lebenszeiten besonderer Aufmerksamkeit.

Private Haushalte und tertiärer Sektor

Auf die privaten Haushalte und den tertiären Sektor entfiel 1990 etwa derselbe Anteil an energiebezogenen Treibhausgasemissionen wie auf die Industrie, doch liegt der Gesamtanteil dieses Sektors wegen des hohen Methanausstoßes auf Hausmülldeponien bei etwa 20 %. Die Emissionen aus diesem Sektor werden den

Prognosen zufolge bei Beibehaltung des „Business-as-usual“-Szenarios weiter ansteigen.

Landwirtschaft

Die Landwirtschaft trägt zu den EU-Gesamtemissionen der drei wichtigsten Treibhausgase (CO₂, CH₄ und N₂O) mit etwa 8% bei⁶, stellt allerdings nur weniger als 2% aller energiebezogenen Emissionen. Die Landwirtschaft ist Hauptquelle für Methan- und Distickstoffoxidemissionen (1990: 45% bzw. 40,3% der EU-Emissionen dieser Gase⁷). Land- und Forstwirtschaft können auch eine positive Rolle spielen, indem sie fossile Brennstoffe durch Biomasse ersetzen und insbesondere CO₂ in den sogenannten Senken binden.

Schlußfolgerungen

Die vorstehende Analyse zeigt, daß ein außerordentlich breites Spektrum von Wirtschaftstätigkeiten mit einer Emission von Treibhausgasen einhergeht. Deshalb muß eine erfolgreiche politische Strategie umfassend sein und die Verantwortlichen aus verschiedenen Wirtschaftssektoren einbeziehen. Vor diesem Hintergrund könnte ein vernünftiger Ansatz darin bestehen, den gesamten Bereich der Wirtschaft nach einer Anzahl kostengünstiger politischer Maßnahmen zu durchforsten, auf deren Grundlage es anschließend möglich ist, für die oben genannten Sektoren spezifische Emissionsziele festzusetzen.

Die Festlegung solcher sektoraler Richtwerte hätte einiges für sich. Solche Richtwerte würden zum einen helfen, politisches Handeln zu mobilisieren, indem sie die jeweiligen Verantwortlichkeiten für und die Erwartungen an die großen Sektoren der Wirtschaft definieren. Zum zweiten wäre über diese Werte zweifellos auch eine wirksamere Kontrolle der erreichten Fortschritte möglich, die damit zu einem zusätzlichen Festpunkt in einem strengerem Beobachtungssystem würde (vgl. Abschnitt 2.5). Und drittens könnten sektorale Ziele auch ein nützliches Element in einem Handel mit Emissionsrechten (Trading) darstellen, insbesondere im Hinblick auf die Erstzuteilung von Emissionsbudgets an juristische Personen (vgl. Abschnitt 2.4).

Allerdings hat die Verwendung sektoraler Ziele auch einige Nachteile. Für die Konzipierung politischer Maßnahmen können solche Ziele nur von Nutzen sein, wenn sie unter Beachtung der Kosteneffizienz festgelegt und regelmäßig überprüft werden. Da die Mitgliedstaaten möglicherweise eigene nationale Ziele und Strategien haben, müßten eventuelle auf Gemeinschaftsebene festgelegte sektorale Richtwerte mit diesen in Einklang gebracht werden. Darüber hinaus ist dabei die EG-interne

⁶ Daten in CO₂-Äquivalenten unter Zugrundelegung des Globalen Wärmepotentials bei einem Zeithorizont von 100 Jahren. Quelle: EUROSTAT „Statistik kurzgefaßt“ auf der Grundlage von Daten der Europäischen Umweltagentur für den Entwurf einer Mitteilung der EU an die UN-FCCC, 1998.

⁷ EUROSTAT „Statistik kurzgefaßt“ auf der Grundlage von Daten der Europäischen Umweltagentur für den Entwurf einer Mitteilung der EU an die UN-FCCC, 1998.

Lastenteilung beim Gemeinschaftsziel zu beachten. Aus all diesen Gründen bedarf die Frage, ob sektorale Richtwerte in der künftigen Gemeinschaftsstrategie eine signifikante Rolle spielen sollten, stärkerer Beachtung.

Der Rat wird ersucht zu prüfen, ob sektorale Richtwerte auf Gemeinschaftsebene in einer „Strategie nach Kyoto“ eine signifikante Rolle spielen sollen.

2.3 Anstehende wichtige Maßnahmen

Im Bereich des Klimaschutzes ist auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene eine große Vielfalt von Politiken und Maßnahmen entwickelt worden, die zu ihrer Umsetzung ein breites Spektrum von Instrumenten benötigen. Die Mitteilung mit dem Konzept für Kyoto und eine Reihe neuerer Strategiepapiere, vor allem zur Energiewirtschaft und zum Verkehrssektor, nennen einen Mix aus kostengünstigen Politiken und Maßnahmen und eine breite Palette politischer Instrumente zur Erzielung von Emissionsreduktionen.

Die Mitgliedstaaten haben in der Vergangenheit in ihren nationalen Klimastrategien bereits eine Anzahl von Bereichen mit Handlungsbedarf sowie auch Möglichkeiten zur Umsetzung von Gemeinschaftsmaßnahmen aufgezeigt. Im Rahmen der Subsidiarität werden bei der Entwicklung einer Strategie nach Kyoto die Lastenteilung und die Betonung innergemeinschaftlicher Maßnahmen - die derzeit zum größten Teil von den Mitgliedstaaten realisiert werden - sowie nationale Maßnahmen, in denen sich die unterschiedliche Situation der Mitgliedstaaten spiegelt, im Vordergrund stehen.

Die EG hat sicherzustellen, daß die auf der einzelstaatlichen und auf Gemeinschaftsebene getroffenen Maßnahmen mit anderen Gemeinschaftspolitiken kompatibel sind und mit den Bestimmungen des Vertrages in Einklang stehen. Über weitere Analysen innerhalb eines gemeinsam abgesteckten Rahmens wird es möglich sein, die bestehenden Optionen zu verfeinern und neue Optionen - insbesondere solche mit mittelfristiger Zielstellung - zu entwickeln; dabei kann auch festgelegt werden, was besser auf nationaler und was besser auf Gemeinschaftsebene getan werden kann.

Die Gemeinschaft, die nach dem Protokoll von Kyoto für die Erfüllung ihres Reduktionszieles verantwortlich ist, muß Instrumente einsetzen, die sicherstellen, daß dieses Gesamtreduktionsziel erreicht wird. Sofern Instrumente aus den Bereichen Außenhandel und Landwirtschaft oder solche mit Wirkungen auf den Binnenmarkt eingesetzt werden sollen, können diese nur auf der Ebene der Gemeinschaft beschlossen werden. In anderen Bereichen, in denen es eine gemeinsame Politik gibt (wie Verkehr, Energie oder Besteuerung), können sich Gemeinschaftsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten zu bestimmten Maßnahmen verpflichten, als notwendig erweisen, wenn die von den Mitgliedstaaten auf eigene Initiative ergriffenen Maßnahmen als nicht ausreichend erscheinen, um die Erfüllung der Gemeinschaftsverpflichtung

sicherzustellen. Darüber hinaus kann die Gemeinschaft als Katalysator für Maßnahmen der Mitgliedstaaten wirken. Sie hat sich bereits als Forum für den Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen nützlich gezeigt. Vor einem längeren Zeithorizont gesehen, sollten die wissenschaftlichen Untersuchungen, die zu dem Erfolg von Kyoto beigetragen haben, im Rahmen des 5. FTE-Rahmenprogramms weiterentwickelt werden, um auf diese Weise fundierte politische Entscheidungen treffen zu können.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß - wenn nachweisbare Fortschritte bis 2005 erreicht sein sollen - bestimmte Elemente bis spätestens 2002 einsatzfähig sein müssen. Dies wiederum macht eine Bestätigung des Willens erforderlich, bei bestimmten Maßnahmen jetzt weiterzukommen. Im folgenden werden für die großen Sektoren im Bereich der EG die Bereiche mit prioritärem Handlungsbedarf genannt. Eine Anzahl wichtiger zu implementierender Maßnahmen, die nur auf EG-Ebene getroffen werden können, werden dabei jeweils besonders herausgestellt.

Energie

In seinen Schlußfolgerungen zur energiepolitischen Antwort auf das Protokoll von Kyoto (11.5.1998) hat der Rat (Energie) festgestellt, daß „zur Verringerung der Treibhausgasemissionen im Energiebereich u.a. folgendes nötig ist: ein ständiges Streben nach Energieeffizienz und Energieeinsparungen; Ausbau der Nutzung sicherer Energiequellen mit niedrigen CO₂-Emissionen bzw. ohne CO₂-Emissionen im Rahmen der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten und Verringerung der Auswirkungen der Nutzung stark kohlenstoffhaltiger Energiequellen.“ Maßnahmen dieser Art könnten zum Beispiel in der Industrie und bei der Stromerzeugung von Nutzen sein.

Bereiche mit prioritärem Handlungsbedarf in dieser Phase werden in den drei neueren Strategie-Mitteilungen⁸ zur Förderung der Kraft-Wärme-Kupplung (KWK), zur effizienten Nutzung von Energie und im Weißbuch zu den erneuerbaren Energieträgern genannt. Der Rat hat die Kommission dringend aufgefordert, auf diesen Gebieten weiterzuarbeiten und ggf. konkrete Vorschläge für die Ausarbeitung solcher Maßnahmen vorzulegen. In dieser Hinsicht kommt folgenden spezifischen Schritten Priorität zu:

- Maßnahmen zur Förderung einer deutlich verstärkten Nutzung erneuerbarer Energieträger mit dem Ziel, deren Anteil an der Energiebilanz der Gemeinschaft bis 2010 auf 12% zu verdoppeln, darunter ein Vorschlag für einen harmonisierten Gemeinschaftsrahmen für einen fairen Netzzugang von Strom aus erneuerbaren Energieträgern, eine verstärkte Unterstützung für Biomasse innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik und eine stärkere Betonung der erneuerbaren Energie bei der Revision der Strukturfonds.
- Förderung einer rationellen Energienutzung unter besonderer Berücksichtigung einschlägiger Maßnahmen im Bausektor (u.a. Änderung der Richtlinie 93/76/EWG) und bei elektrischen Geräten, Beleuchtungskörpern und

⁸ KOM(97) 514 endg.; KOM(98) 246 endg.; KOM(97) 599 endg.

Büroausrüstungen, langfristige Vereinbarungen mit der Industrie, Aufbau von Energiedienstleistungen, Verbreitung von Informationen zur besten Praxis und Weiterentwicklung der Finanzierungsinstrumente. Es ist wichtig, daß der geänderte Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung rationeller Planungsverfahren angenommen wird. Eine effizientere Nutzung von Energie muß auch in anderen Gemeinschaftspolitiken gefördert werden, und Beihilfe- sowie Steuerregelungen, die einer effizienten Nutzung von Energie entgegenstehen, sollten schrittweise reduziert werden.

- Maßnahmen zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung mit dem Ziel, die vorhandenen Möglichkeiten für eine Verdoppelung des KWK-Anteils in der Union auf 18% bis 2010 zu nutzen, darunter u.a. die freiwillige Übernahme von Verpflichtungen durch die Industrie, der Einsatz verbesserter Technologien sowie eine verstärkte und qualitativ verbesserte Verbreitung von Informationen.

In allen diesen Bereichen sind Schritte zur Annahme und Umsetzung gemeinsamer und koordinierter Politiken und Maßnahmen sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene erforderlich. Dabei können einige der Gemeinschaftsmaßnahmen Unterstützung aus den Programmen ALTENER II und SAVE II erhalten, während andere bereits bestehende Gemeinschaftsprogramme mit dem Ziel der Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Energiebereich verstärkt genutzt werden können.

Verkehr

Für den Verkehrssektor sind die großen prioritären Bereiche in der Mitteilung über Verkehr und CO₂ (KOM(98) 204) aufgeführt. Schätzungen zufolge soll der Anstieg der CO₂-Emissionen mit Hilfe der in dieser Mitteilung enthaltenen Maßnahmen bis 2008-2012 mindestens halbiert werden können. Die wichtigsten prioritären Bereiche, in denen Reduzierungen zu niedrigen Kosten erreicht werden können, sind:

- Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen aus Personenkraftwagen
- Fortschritte bei einem fairen und effizienten Preissystem im Verkehr
- Die Vollendung des Binnenmarktes im Schienenverkehr
- Die Integration der verschiedenen Verkehrsformen - im Güter- wie im Personenverkehr - zu einem intermodalen Verkehrssystem.

In diese vier Kategorien fallen zahlreiche Maßnahmen, die auf lokaler bzw. nationaler Ebene getroffen werden sollten und die signifikanten Nutzen für den Verkehrssektor selbst, die Wirtschaft allgemein und die Umwelt mit sich bringen würden. Genannt werden können Maßnahmen zur Propagierung von Beispielen der besten Praxis im Güterverkehr, verbesserte Nahverkehrssysteme und die Entwicklung einer geeigneten Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr.

Dennoch müßten einige Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft entwickelt werden, weil sie direkte Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben oder in den Bereich der Gemeinsamen Verkehrspolitik fallen. Zu einigen dieser Maßnahmen hat die Kommission bereits Vorschläge und Entwürfe für Aktionsprogramme vorgelegt, doch hat es dazu bisher nur langsame Fortschritte gegeben. Wichtige Beispiele sind ein Vorschlag aus dem Jahre 1995, der auf die weitere Öffnung des

Schienenverkehrsmarktes gerichtet ist (KOM(95)337), ein Vorschlag aus 1996 zur Änderung des Gemeinschaftssystems für Straßenbenutzungsgebühren (KOM(96)331) und ein 1997 veröffentlichter Vorschlag über den intermodalen Güterverkehr (KOM(97)243 endg.). Zu einer Entscheidung über die beiden ersten Vorschläge ist der Rat bisher nicht in der Lage gewesen, zu der Mitteilung über den intermodalen Güterverkehr und das beigefügte Aktionsprogramm hat es noch keinerlei Aussprachen gegeben.

Die Kommission ist der Auffassung, daß Fortschritte zu diesen und anderen Vorschlägen dringend geboten sind, um die Effizienz des Verkehrssystems sowie dessen nachhaltige Entwicklung zu befördern.

Was die internationale Luftfahrt anbelangt, so vertritt die Kommission die Meinung, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über die Begrenzung bzw. Reduzierung der Treibhausgase mit der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) auf der Basis eines gemeinsamen Standpunktes verhandeln sollten. Zu diesem Zweck hat die Kommission kürzlich eine Mitteilung (KOM(98)265) angenommen, die u.a. dem Ziel dient, daß ein Arbeitsplan der ICAO zur Erreichung international abgestimmter Emissionsreduktionen im Luftverkehr bestätigt wird.

Landwirtschaft

In der Landwirtschaft ergeben sich die Bereiche mit prioritärem Handlungsbedarf aus der Agenda 2000. In diesem Sektor besteht noch Bedarf an weiteren Untersuchungen dazu, welche Umweltwirkungen die weitere Entwicklung der landwirtschaftlichen Märkte sowie die bereits verabschiedeten und die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes auf die Klimaänderungen haben werden.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist ein Kernstück der gemeinsamen Politiken der EU. Klimaschutzmaßnahmen, die in diesem Sektor anstehen, müssen innerhalb eines Gemeinschaftsrahmens getroffen werden. Dennoch gibt es im Rahmen der GAP eine Anzahl von Möglichkeiten für klimapolitische Maßnahmen, vor allem auf dem Gebiet der Entwicklung des ländlichen Raumes, die im wesentlichen in die Zuständigkeit der nationalen oder der regionalen Behörden fallen. Die Agenda 2000 enthält eine Anzahl konkreter gemeinsamer Maßnahmen der EG sowie auch andere Maßnahmen, für die ein größerer Handlungsspielraum auf der nationalen und der regionalen Ebene besteht, die zur Minderung der Emissionen in diesem Sektor beitragen würden.

Prioritäre Bereiche für Maßnahmen seitens der EG sind:

- Verstärkte Forschungstätigkeit im Rahmen des Fünften FTE-Rahmenprogramms;
- Nutzung geeigneter Aufforstungsmaßnahmen bei der Gestaltung des ländlichen Raumes;
- Förderung des Anbaus von Energiepflanzen im Rahmen der freiwilligen Stilllegung von Flächen, vor allem durch Erhöhung oder Differenzierung der Stilllegungsrate in der Non-food-Erzeugung, Erhöhung der Obergrenzen für staatliche Beihilfen für mehrjährige Non-Food-Pflanzen und durch Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes zwecks Nutzung durch die Mitgliedstaaten;

- für die Reduzierung der Methanemissionen: a) durch Nutzung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, insbesondere der Investitionsförderung, für eine verbesserte Lagerung und Bearbeitung von Gülle und b) zur Ermutigung von Untersuchungen zu einer verbesserten Tierfütterung;
- für die Reduzierung der Distickstoffoxidemissionen: a) durch Förderung einer sparsameren Anwendung von Mineraldünger - als der landwirtschaftlichen Quelle Nr. 1 von Distickstoffoxid - durch die in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Preisminderungen; durch verstärkte Unterstützung für Maßnahmen des Umweltschutzes in der Landwirtschaft zwecks sparsameren Einsatzes und besserer Ausnutzung von Mineraldünger; c) durch Erhaltung und Förderung landwirtschaftlicher Systeme mit geringem Input und sonstiger nachhaltiger landwirtschaftlicher Praktiken durch Ausbau des Förderprogramms für benachteiligte Gebiete; d) im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung über Regeln für direkte Unterstützungen sind die Mitgliedstaaten möglicherweise zu direkten Zahlungen bereit, wenn die Forderungen bezüglich Anwendung von Mineraldünger erfüllt werden.

Industrie

Die Möglichkeiten zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in der Industrie sind in hohem Maße erforscht, und die energieintensivsten Branchen in der EU haben ihre Energieeffizienz verbessert und damit zur Reduzierung der Emissionen beigetragen. Dennoch besteht noch Spielraum für eine weitere Verbesserung der Energieeffizienz, und Branchen wie die Aluminium-, Zement-, Stahl-, Chemie- und Automobilindustrie arbeiten derzeit an der Einführung technologischer Verbesserungen mit dem Ziel der Reduzierung ihrer Emissionen. Die Industrie kann eine wichtige Rolle auch bei der Bereitstellung der richtigen Erzeugnisse für eine effizientere Energienutzung in Gebäuden und in privaten Haushalten spielen. Das Protokoll von Kyoto bringt für die Industrie eine neue und große Herausforderung: abgesehen von den Emissionen von CO₂ machen solche starken Treibhausgase wie Distickstoffoxid und die drei neuen Industriegase sofortige Forschungsanstrengungen und Engagement seitens der Industrie notwendig.

Für die vorstehend genannten Bereiche gibt es eine Vielzahl von Maßnahmen. Angesichts der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in der Industriestruktur und bei den zur Verminderung der Emissionen in diesem Sektor erreichten Fortschritten werden viele der Reduktionsmaßnahmen von den Mitgliedstaaten getroffen werden. Dennoch gibt es eine Anzahl von Maßnahmen, die auf Gemeinschaftsebene getroffen werden müssen, sei es aus Gründen des Binnenmarktes oder weil bei einer Gemeinschaftsmaßnahme die Gesamtreduktion größer wäre.

- Vorschlag zu einer Richtlinie über Elektro- und Elektronikabfall als nützliches Instrument zur Reduzierung von FKW-Emissionen;
- Aushandlung und Abschluß von Umweltvereinbarungen mit einzelnen Sektoren mit hohem Ausstoß von CO₂ und anderer Treibhausgase auf EG-Ebene als weitere

flexible Option. Ein geläufiges Beispiel ist die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bei Personenkraftwagen, doch ist die Kommission z. Zt. auch mit anderen Branchen im Gespräch, so z.B. mit der Waschmittelindustrie, vor allem um auf die Herstellung von Waschmitteln mit geringerem Energieverbrauch beim Waschvorgang hinzuwirken;

- Entwicklung eines Rahmens, der alle Bereiche der Erzeugung und des Einsatzes der drei Industriegase erfaßt und auf die Reduzierung und Begrenzung der Emissionen dieser Gase und die Entwicklung umweltverträglicher Alternativen gerichtet ist.

Sektorübergreifende Instrumente

Eine Anzahl sektorübergreifende Instrumente eignen sich besonders für die Gemeinschaftsebene. Nachstehend werden einige der wichtigsten genannt:

- Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (KOM (97) 30), die den Anwendungsbereich des Mindestbesteuerungssystems auf alle Energieerzeugnisse erweitert. Dieser Vorschlag würde auch einen direkten Umweltnutzen erbringen und darüber hinaus den Mitgliedstaaten die Option einer differenzierten nationalen Besteuerung, z.B. von CO₂-Emissionen, bieten. Dieser Vorschlag sollte - da er zunächst und vor allem ein Instrument des Binnenmarktes ist - als zwar eigenständiges, aber die flexiblen Mechanismen ergänzendes Instrument angesehen werden.
- Unter verschiedenen Instrumenten im Abfallbereich die Richtlinie über Abfalldeponien, deren Ziel die Reduzierung der biologisch abbaubaren Komponente von kommunalen Abfällen auf Deponien und damit die Reduzierung der Methanemissionen sowie das Auffangen und die Kontrolle des in alten und neuen Deponien entstehenden Methans ist. Dies hätte Auswirkungen vor allem auf die privaten Haushalte und den tertiären Sektor.
- Auf der Basis des Fünften FTED-Rahmenprogramms (1998-2002), dabei speziell des Programms „Erhaltung des Ökosystems“ und seiner Leitaktion „*Globale Veränderungen, Klima und biologische Vielfalt*“ (400 Mio. ECU), sollen naturwissenschaftliche und sozio-ökonomische Forschungen zur Klimabeobachtung und zur Klimafolgenfeststellung sowie zu Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Forschungen sollen die analytische Basis für die Entwicklung, Evaluierung und Umsetzung wirksamer, kostengünstiger und gleichwertiger Optionen für kurz- und langfristige klimapolitische Maßnahmen bereitstellen. Das Fünfte FTE-Rahmenprogramm wird ebenso F&E-Tätigkeit sowie innovative Strategien zu sauberen und effizienten Technologien im Energiesektor einschließen. Davon werden bereits auf kurze und mittlere Sicht neue Technologien erwartet, die einen substantiellen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen haben könnten; ergänzende innovative Maßnahmen, die auch sozio-ökonomische Faktoren berücksichtigen, würden die

Markteinführung dieser neuen Technologien flankierend unterstützen. Zwei Leitaktionen des Programms „Erhaltung des Ökosystems“ haben energiebezogene Fragen zum Gegenstand („*Sauberere Energiesysteme einschließlich erneuerbare Energieträger*“ und „*Sparsamer und effizienter Energieverbrauch für ein wettbewerbsfähiges Europa*“), wofür Mittel in einer Gesamthöhe von etwa 1 Mrd. ECU veranschlagt sind. Auch in einem weiteren Programm „Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum“ sind Leitaktionen vorgesehen, die sich im wesentlichen mit neuen Technologien in den Sektoren Industrie und Verkehr befassen, die einen signifikanten Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen haben könnten.

•

Der Rat wird ersucht, die in diesem Dokument herausgestellten Bereiche als Bereiche mit Handlungsbedarf zu bestätigen und die erforderlichen Gemeinschaftsmaßnahmen anzunehmen, insbesondere diejenigen, für die bereits Vorschläge der Kommission vorliegen. Der Rat wird ferner ersucht, die Notwendigkeit der Verabschiedung nationaler Maßnahmen anzuerkennen.

2.4 Flexible Mechanismen

Das Protokoll von Kyoto läßt die Anwendung von drei flexiblen Mechanismen zu: internationaler Handel mit Emissionsrechten (Trading), gemeinsame Durchführung von Projekten („Joint Implementation“) und „Clean-Development“-Mechanismus.

- Der internationale Handel mit Emissionsrechten (Trading) erlaubt es den Vertragsparteien des Protokolls, die ihre Emissionen unter die ihnen zugeteilte Menge reduzieren, einen Teil ihrer Reduktionen an andere Vertragsparteien zu verkaufen. Vertragsparteien, die zusätzliche Anteile benötigen, können diese von anderen Parteien dazukaufen, die Kapazitäten übrig haben und verkaufen wollen.
- Die „Joint Implementation“ ist eine spezielle Form dieses Trading auf Projektebene. Die Annex-I-Staaten der Klimakonvention können Projekte (z.B. Änderung der Energiebasis für ein Kraftwerk) gemeinsam mit anderen Annex-I-Staaten durchführen, in deren Folge sich zusätzliche Emissionsreduktionen in dem Land ergeben, in dem das Projekt realisiert wird. Diese Reduktionen können dann auf das Reduktionsbudget derjenigen Partei aufgeschlagen werden, die das Projekt finanziert, während im Gegenzug das Emissionsbudget der Partei, bei der das Projekt realisiert wird, entsprechend belastet wird.
- Auch der „Clean-Development“-Mechanismus ist projektbezogen, doch haben die Länder, in denen Projekte dieser Art und die damit verbundenen Emissionsreduktionen realisiert werden, keine quantifizierten Verpflichtungen. Aus diesem Grunde benötigen diese Projekte nicht nur die Zustimmung der beteiligten Vertragsparteien, sondern die sich daraus ergebenden Emissionsreduktionen müssen auch durch unabhängige Gremien zertifiziert werden.

Die Regeln und Modalitäten für den Einsatz dieser Mechanismen müssen auf der 4. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP4) im November 1998

weiter konkretisiert werden. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen sich entscheiden, wie sie von diesen Mechanismen sowohl innergemeinschaftlich als auch international Gebrauch machen wollen. Dabei muß sichergestellt werden, daß die von der Gemeinschaft beabsichtigten Maßnahmen auf der Linie der auf der COP4 zu vereinbarenden internationalen Regeln liegen.

2.4.1 Teilnahme der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft an einem internationalen System des Handels mit Emissionsrechten (Trading)

Besondere Rolle der Gemeinschaft beim Trading innerhalb der EU

Die „EG-Bubble“-Regelung (gemeinsame Zielerfüllung durch die Mitgliedstaaten) ist ein offenes System, in dem das der EG nach dem Protokoll gesetzte Ziel durch unterschiedliche Beiträge der EU-Mitgliedstaaten erbracht werden kann. Daher sind die „EG-Bubble“ und die für die internationale Ebene geltenden flexiblen Mechanismen miteinander vereinbar. Von dem Grade, bis zu dem die EG und die Mitgliedstaaten von den flexiblen Mechanismen tatsächlich Gebrauch machen, wird abhängen, ob die innergemeinschaftlichen Maßnahmen zur Einhaltung der „zugeteilten Menge“ zu einer Gesamtemission der Gemeinschaft unterhalb oder oberhalb des Reduktionsziels von 8% führen. Die Menge, um die die tatsächlichen Emissionen von der anfänglich zugeteilten Menge abweichen, wird davon abhängen, ob die EG ein Nettokäufer von Emissionsgutschriften oder -zertifikaten bei Nicht-EU-Staaten oder ein Nettoverkäufer ist.

Die „Bubble“-Vereinbarung zum Protokoll wird Angaben zur Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten zum Beginn des Zielzeitraumes enthalten. Durch den Handel mit Emissionsrechten (ebenso wie durch die Nutzung der „Joint Implementation“ und des „Clean Development“-Mechanismus) wird die den Mitgliedstaaten somit zugeteilte Menge entweder angehoben oder gesenkt - je nachdem, ob der einzelne Mitgliedstaat (direkt oder über autorisierte Einheiten) Gutschriften erwirbt oder abgibt.

Nicht jedes Unternehmen oder jeder Sektor ist zwangsläufig an der Teilnahme an Trading-Regelungen interessiert, aber jedes Unternehmen und jeder Sektor sollte in unterschiedlicher Weise zur Zielerfüllung beitragen, sei es über Steuern, Energieeffizienz-Standards, die freiwillige Übernahme konkreter Verpflichtungen oder über eine Kombination aus diesen und anderen Instrumenten. Die verschiedenen Maßnahmen haben jeweils ihre eigenen Vorzüge und zielen jeweils auf bestimmte Sektoren. Für diejenigen Unternehmen, die in das Trading einbezogen werden sollen, ist natürlich der für ein Trading offene Teil der rechtsverbindlich zugeteilten Menge des jeweiligen Gases/der jeweiligen Gase zu quantifizieren. Ein umfassendes, sektorübergreifendes Trading-System würde sicherstellen, daß das Gesamt-Reduktionsziel kostengünstig erreicht wird.

Binnenmarkt und staatliche Beihilfen

Aus Gründen des Binnenmarktes mag es richtiger erscheinen, einen EU-weiten Gutschriftenmarkt ins Auge zu fassen. Es wäre nicht wünschenswert, in den einzelnen Mitgliedstaaten weit auseinandergehende Trading-Regelungen zu haben. Die Rolle der Gemeinschaft könnte eine doppelte sein: einerseits könnte sie die Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren und andererseits das Trading-System in einem Maße harmonisieren, wie dies für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes

erforderlich ist. Um Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierung zu vermeiden, benötigt die EG einen gemeinsamen Rahmen, mit dem gemeinsame Grundsätze und Mindestregeln festgelegt werden, ähnlich wie sie für staatliche Beihilfen oder für das gemeinsame Mehrwertsteuersystem bestehen.

Der Zusammenhang mit den staatlichen Beihilfen ist von besonderer Relevanz, weil unterschiedliche Modalitäten der verschiedenen nationalen Trading-Systeme zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt führen könnten. Das Problem der staatlichen Beihilfen ist eng mit der entscheidenden Frage verbunden, ob und bis zu welchem Grade private Einheiten am Handel mit Emissionsrechten teilnehmen können. Das Protokoll stellt es jeder Vertragspartei frei, ob sie sich an dem internationalen Trading-System beteiligen will oder nicht. Im Hinblick auf eine eventuelle Zulassung privater Einheiten zu diesem System muß die Entscheidung der Mitgliedstaaten respektiert werden, die als Vertragsparteien des Protokolls zu entscheiden haben, ob sie sich überhaupt am Handel mit Emissionsrechten beteiligen wollen. Unterschiedliche Vorgehensweisen innerhalb der Gemeinschaft könnten zur Folge haben, daß sich private Unternehmen in einem Mitgliedstaat anderen wirtschaftlichen Bedingungen gegenübersehen als vergleichbare Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat und damit die Gefahr einer Unterminierung des Binnenmarktes gegeben ist.

Wenn ein Mitgliedstaat Gutschriften auf dem offenen Markt erwirbt und diese dann unentgeltlich oder ohne Auflagen an bestimmte Unternehmen seiner eigenen Industrie weitergibt, könnte dies eine staatliche Beihilfe darstellen und müßte zuvor von der Kommission genehmigt werden, da es den Wettbewerb mit Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten, in denen die Industrie die von ihr benötigten Gutschriften zum Marktpreis kaufen muß, verzerren könnte. Zu dieser Frage müssen klare Leitlinien aufgestellt werden. Analog dazu muß auch die Erstzuteilung von Gutschriften an einzelne Unternehmen - vorausgesetzt, private Unternehmen werden überhaupt in das Trading einbezogen - mit den Regeln für staatliche Beihilfen in Einklang stehen: Nach Meinung der Kommission sollte die Zuteilung transparent und nicht wettbewerbsverzerrend erfolgen sowie gemeinsamen Kriterien und Grundsätzen entsprechen. Außerdem muß der Markt für neue Interessenten offen bleiben, die zum Zeitpunkt der Erstzuteilung keine Gutschriften erhalten haben. Insbesondere im Hinblick auf die Erstzuteilungen, aber auch in bezug auf die Regeln für das Monitoring und die Kontrolle des Erfüllungsstandes, darf es keine unterschiedliche, gegen die Regeln des Binnenmarktes verstoßende Behandlung der Teilnehmer eines Trading-Systems geben. Schließlich sind auch die Besonderheiten der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten.

Schrittweises Vorgehen

Theoretisch könnte sich die Gemeinschaft sofort für ein umfassendes innergemeinschaftliches Trading-System entscheiden, das alle Gase und alle Wirtschaftssektoren umfaßt. Angesichts des Mangels an nationalen und internationalen Erfahrungen ziehen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten aber möglicherweise ein behutsames, schrittweises Vorgehen bei der Entwicklung ihres internen Handels mit Emissionsrechten vor. Der Handel mit Emissionsrechten setzt ein hohes Maß an Zuverlässigkeit bei der Messung der tatsächlichen Emissionen

voraus. Für die Realisierung dieses schrittweisen Vorgehens gibt es drei verschiedene Möglichkeiten: 1. Begrenzung der Anzahl von Gasen, da derzeit CO₂-Emissionen aus bestimmten Quellen zuverlässiger zu messen sind als andere Gase; 2. anfängliche Begrenzung des Trading auf die am besten untersuchten Emissionsquellen wie große Verbrennungsanlagen und Quellen mit hohem Ausstoß; 3. kann es - auch wenn die Möglichkeit der Zulassung privater juristische Personen zum Trading derzeit geprüft wird - durchaus angebracht sein, das Trading zunächst auf die Vertragsparteien zu beschränken. Angesichts der erforderlichen Erhöhung der Gesamtwirksamkeit spricht vieles dafür, daß sich die Mitgliedstaaten für eine koordinierte Entwicklung ähnlicher Systeme entscheiden.

2.4.2 Einsatz der „Joint Implementation“ und des „Clean- Development“-Mechanismus zur Erfüllung der EG-Verpflichtungen

Im Unterschied zu dem oben beschriebenen Handel mit Emissionsrechten sind die „Joint Implementation“ und der sogenannte „Clean-Development“-Mechanismus projektbezogene Instrumente, die die Schaffung von Emissionsreduktionseinheiten oder zertifizierten Emissionsreduktionen erlauben. Diese können auf die den Vertragsparteien zugeteilten Mengen angerechnet werden und so für die EG bis zu einem gewissen Grade zur Einhaltung der von ihr übernommenen Verpflichtungen beitragen. Der Mechanismus der „Joint Implementation“ ist beschränkt auf Projekte zwischen Annex-I-Staaten (d.h. Staaten, denen nach dem Protokoll Reduktionsziele gesetzt sind), der „Clean-Development“-Mechanismus betrifft dagegen Projekte, die in Ländern durchgeführt werden, die nicht Annex-I-Vertragsstaaten der Konvention sind. Infolgedessen würden Gutschriften, die von Annex-B-Staaten nach dem „Clean-Development“-Mechanismus erworben werden, die zulässigen Gesamtemissionen der Annex-I-Staaten erhöhen, obwohl dies gegen die Emissionsreduktionen aufgerechnet werden muß, die ein ordnungsgemäß konzipierter und betriebener „Clean-Development“-Mechanismus in Nicht-Annex-I-Staaten bewirkt.

Das Protokoll erlaubt es den Vertragsparteien, jeder juristische Personen die Genehmigung zur Teilnahme an Projekten im Rahmen der „Joint Implementation“ und des „Clean-Development“-Mechanismus zu erteilen. Insbesondere Unternehmen, die die Erstzuteilung einer Gasemissionsmenge, mit der sie handeln können, nicht akzeptieren, würden durch „Joint Implementation“ und den „Clean-Development“-Mechanismus eine Flexibilität auf Projektbasis erhalten. Allerdings ist bei Beteiligung von privaten Unternehmen dennoch auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene ein genaues Beobachtungs- und Abrechnungssystem für die Projektrealisierung und die Verwaltung der zertifizierten Emissionsreduktionseinheiten erforderlich.

Außerdem sollte überlegt werden, ob eine Projektfinanzierung für die „Joint Implementation“ und den „Clean-Development“-Mechanismus z.T. über öffentliche Mittel (darunter EU-Mittel) erfolgen könnte. Generell muß dabei sichergestellt werden, daß Projekte nach dem „Clean-Development“-Mechanismus über Investitionen in den „Stand der Technik“ hinausgehen und daß Projekte und Technologien jenseits der „no regrets“-Optionen implementiert und transferiert werden. Schließlich kommt es darauf an, daß die Programme der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zur Unterstützung von Aktivitäten im Rahmen des „Clean-

Development“-Mechanismus zu Emissionsreduktionen führen, die zusätzlich zu den Reduktionen eintreten, die ohne die Programme ohnehin eingetreten wären, und daß dafür keine Hilfsströme umgeleitet werden.

2.4.3 Zusammenfassung zum Einsatz der flexiblen Mechanismen innerhalb der Gemeinschaft

Nach dem Protokoll soll der internationale Handel mit Emissionsrechten nicht vor dem Jahr 2008 beginnen. Die Gemeinschaft könnte jedoch ihr eigenes innergemeinschaftliches Trading-System bereits zum Jahre 2005 einrichten - als Ausdruck ihrer Entschlossenheit, die gesetzten Ziele kostengünstig zu erreichen. Dadurch gewönne die Gemeinschaft unschätzbare praktische Erfahrungen mit dem Trading und dem zugehörigen „Monitoring“ in einem mehrere Länder umfassenden Kontext. Ein solches innergemeinschaftliches Trading-System fiele nicht unter die Regel und Modalitäten des internationalen Trading nach dem Kyoto-Protokoll und würde auch nicht zu dem Zweck angelegt, dass Gutschriften schon zu Beginn des internationalen Trading vorliegen, sondern würde vielmehr sicherstellen, daß die Gemeinschaft auf den Beginn des internationalen Handels im Jahre 2008 besser vorbereitet wäre. Schließlich wäre ein Trading *innerhalb* eines einzelnen Mitgliedstaates eine Maßnahme der Innenpolitik, die nicht unter die Regeln und Modalitäten des internationalen Trading nach dem Kyoto-Protokoll fiele.

Da alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Protokolls sind, müssen die innergemeinschaftlichen Trading-Regelungen im Einklang mit den in Buenos Aires für ein internationales Trading zu vereinbarenden Regeln und Modalitäten stehen. Demzufolge wird jede Präzisierung der Forderung des Protokolls, wonach der über die flexiblen Mechanismen erbrachte Anteil „zusätzlich“ sein muß, auch für das Trading zwischen den Mitgliedstaaten zu beachten sein.

<u>Der Rat wird ersucht, die schrittweise und koordinierte Einführung der flexiblen Mechanismen innerhalb der Gemeinschaft zu bestätigen.</u>
--

<u>Der Rat wird ersucht, das Ziel einer allmählichen Einbeziehung privater juristische Personen zu bestätigen und darüber hinaus zu bekräftigen, daß - angesichts der notwendigen Beachtung des Gemeinschaftsrechts bei nationaler Nutzung der flexiblen Mechanismen - ein Gemeinschaftsrahmen zum Schutz des Binnenmarktes wünschenswert wäre.</u>
--

<u>Der Rat wird ferner um Zustimmung zu der Feststellung ersucht, daß die Definition von „supplemental“ (zusätzlich) Implikationen für die Kosteneffizienz der EU-Gesamtstrategie hat.</u>

2.5 Monitoring

2.5.1 Monitoring zur Feststellung des Erfüllungsstandes der Verpflichtungen

Fortschritte bedürfen der Kontrolle. Insofern kommt dem EG-Beobachtungssystem bei der Entwicklung und Implementierung einer EU-Strategie eine wichtige Rolle zu,

da die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft eine gemeinsame Verantwortung bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll haben.

Bisher ist der Beobachtungsmechanismus erst relativ schwach entwickelt, und Daten liegen erst mit Verzögerungen vor. Dem wird das vorgeschlagene geänderte Beobachtungssystem⁹ abhelfen, das 1999 in Kraft tritt. Es fordert von den Mitgliedstaaten u.a., die Kommission über die Auswirkungen der Maßnahmen auf ihr Emissionsgeschehen zu informieren, damit diese jährlich einschätzen kann, ob die EG bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen von Kyoto „auf Kurs“ ist. Das Beobachtungssystem sollte eine pro-aktive Grundlage für einen ständigen Dialog und für die Beobachtung der Fortschritte entsprechend den sektoralen Richtwerten bilden, so daß jährlich gezeigt werden kann, ob nachweisbare Fortschritte gemacht worden sind und ob alle Sektoren die von ihnen erwarteten Beiträge zur Zielerfüllung erbracht haben. Die laufende Einschätzung, der Druck durch die Partner und der Peer-Vergleich zwischen allen Beteiligten - Kommission und Mitgliedstaaten - werden sicherstellen, daß - wenn der Eindruck entsteht, daß die Ziele nicht erreicht werden könnten - die notwendigen korrigierenden Maßnahmen getroffen werden.

Da die EU nachweisbare Fortschritte bereits bis 2005 vorlegen soll, bedarf es eines verstärkten Dialogs innerhalb des Rahmens für das Beobachtungssystem mit Sicherheit bereits bevor das geänderte System zu greifen beginnt. In demselben Zusammenhang ist auch die Frage zu stellen, ob wir uns für die Gemeinschaft ein Zwischenziel zum Jahre 2005 setzen sollen, um zu gewährleisten, daß die von uns benötigten Maßnahmen rechtzeitig verabschiedet werden. Wenn die EU den Prozeß weiter voranbringen will und anerkennt, daß die Reduktionsziele von Kyoto nur einen ersten Schritt darstellen, dann ist dies Grund genug dafür, sich für 2005 ein ehrgeiziges Ziel zu setzen, das der EU die Gewißheit gibt, daß die EG ihre rechtsverbindlichen Verpflichtungen einhalten wird und zu weiteren Schritten im zweiten Zielzeitraum bereit ist.

2.5.2 Monitoring im Bereich der flexiblen Mechanismen

Der Einsatz der flexiblen Mechanismen durch die Vertragsparteien und insbesondere durch juristische Personen- soweit diese teilnehmen dürfen - muß von einem robusten und transparenten Beobachtungssystem begleitet werden. Ein solches Beobachtungssystem muß auch die Transfers und die damit verbundenen Anpassungen der zugeteilten Mengen registrieren und die im Rahmen der „Joint Implementation“ und des „Clean-Development“-Mechanismus erhaltenen Emissionsreduktionseinheiten und zertifizierten Emissionsreduktionen verifizieren. Darüber hinaus muß der Erfüllungsstand der Verpflichtungen (darunter die Berechtigung für die Nutzung der einzelnen flexiblen Mechanismen) festgestellt werden. Um innerhalb der Gemeinschaft gleiche Bedingungen für alle zu gewährleisten, impliziert ein solch umfassendes Beobachtungssystem unvermeidlich eine sehr viel stärkere Beteiligung der Gemeinschaft. Das Beobachtungssystem der

⁹ Geänderter Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung 93/389/EWG über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft. KOM(98) 108 endg. vom 02.03.1998

Gemeinschaft, das vom Jahre 2000 an einsatzfähig sein wird, muß daher aller Wahrscheinlichkeit erheblich modifiziert werden.

Im Zielzeitraum (2008-2012) wird das Beobachtungssystem der Gemeinschaft seinen Beitrag dazu leisten, daß die Gemeinschaft als Vertragspartei ihre rechtsverbindlichen Verpflichtungen erfüllt und die Regeln und Verfahren einhält, die bis dahin bezüglich der flexiblen Mechanismen vereinbart worden sind.

Der Rat wird ersucht, die Notwendigkeit einer beträchtlichen Stärkung des Beobachtungssystems der Gemeinschaft sowohl zur Feststellung des Erfüllungsstandes der Verpflichtungen als auch mit Blick auf die Anwendung der flexiblen Mechanismen zu bestätigen.

3. Die Außendimension der EU-Strategie

3.1 Internationale Verhandlungen über die flexiblen Mechanismen

3.1.1 Zielsetzung für Buenos Aires

In der vorliegenden Mitteilung formuliert die Kommission einen Katalog von Leitsätzen zum internationalen Handel mit Emissionsrechten und zu anderen flexiblen Maßnahmen. Es steht zu erwarten, daß auf der 4. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP4) in Buenos Aires eine gemeinsame Position zu den Hauptprinzipien dieses Handels und möglicherweise auch zu seinen Modalitäten vereinbart wird. Die Gemeinschaft sollte alles in ihren Kräften Stehende tun um sicherzustellen, daß die COP4 ein positives Ergebnis zeitigt, das die Modalitäten und Regeln für die Anwendung der flexiblen Mechanismen auf internationaler Ebene klar festlegt und die Grundlagen für eine verstärkte Einbeziehung von Nicht-Annex I-Staaten in die weltweiten Bemühungen um die Reduzierung der Treibhausgasemissionen legt. Die Gemeinschaft wird nach Buenos Aires entscheiden müssen, inwieweit für den innergemeinschaftlichen Bedarf strengere Regeln gelten sollen als die auf der COP4 vereinbarten, insbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt und das Monitoring.

Unabhängig von der Frage, ob ein Mitgliedstaat letzten Endes von den flexiblen Mechanismen Gebrauch machen will oder nicht, sollte die EG in Buenos Aires eine feste und gemeinsame Position hinsichtlich der Aufstellung von Mindestregeln für das internationale Trading-System vortragen.

3.1.2 Voraussetzungen für die Teilnahme an einem offenen, transparenten und nicht diskriminierenden internationalen Trading-System

Obwohl das Protokoll den Vertragsparteien den Handel mit Emissionsrechten gestattet, sind diese nicht zu einer Teilnahme gezwungen, auch wenn sie die Voraussetzungen erfüllen. Eine Vertragspartei kann sich im Verlauf der Budgetperiode zur Teilnahme am Trading entscheiden, wenn sie dies zur Erreichung

ihres Ziels für erforderlich hält. Diese Flexibilität kann jedoch nur erhalten bleiben, wenn die Parteien alle Kriterien für eine Teilnahme am Trading-System erfüllen.

Die EG und die Mitgliedstaaten haben ein Interesse daran, daß alle Vertragsparteien, unabhängig davon, ob sie am Trading teilnehmen wollen oder nicht, die Voraussetzungen dafür erfüllen und einhalten, da auf diese Weise Optionen für die Zukunft offengehalten werden.

Die EU sollte auf einem internationalen Trading-System für Treibhausgasemissionen bestehen, das offen, transparent und nicht diskriminierend ist. Die vorhandenen Zertifikate sollten allen Vertragsparteien und anderen autorisierten Beteiligten, die sie erwerben wollen, zugänglich sein. Dazu sollte regelmäßig und für alle Vertragsparteien und andere Beteiligte zugänglich über die Bedingungen und die Meldung von Transfers informiert werden.

3.1.3 Schrittweises Vorgehen

Bisher liegen zu den flexiblen Mechanismen nur wenig praktische Erfahrungen vor. Wenn zu viel zu schnell getan wird, kann sich das internationale Trading-System möglicherweise als nicht funktionsfähig erweisen.

Auf der internationalen Ebene sollte die EU daher darauf dringen, daß ein schrittweises Vorgehen gewählt wird, sowohl im Hinblick auf den Teilnehmerkreis als auch bezüglich der Mengen, Gase und Quellen, und zwar mit Rücksicht auf Unsicherheiten zu den Emissionen bestimmter Gase und zu bestimmten Quellen, aber auch um die Verantwortlichkeit der Vertragsparteien nicht zu verwischen, die für die Erfüllung ihrer eigenen Verpflichtungen verantwortlich bleiben. Eine Möglichkeit bestünde darin, für den ersten Zielzeitraum (2008-2012) die Teilnahme am Trading auf die Vertragsparteien und - wenn die Regeln und Modalitäten eine Teilnahme privater Unternehmen erlauben - zunächst auf Quellen mit hohem Ausstoß zu beschränken, über deren Emissionen weniger Unsicherheit besteht und die in der Lage sind, ihre Emissionen mit ausreichender Genauigkeit zu kontrollieren. Ein solches schrittweises Vorgehen beim Trading könnte mit Emissionen beginnen, die genau gemessen werden können, wie z.B. CO₂.

Bei Projekten aus der „Joint-Implementation- und dem „Clean-Development“-Mechanismus ließe sich bestehenden Unsicherheiten mit Hilfe von Projektkriterien und vereinbarten Methoden zur Verifizierung der Reduzierungen begegnen.

Es ist möglich, daß international entschieden wird, daß private juristische Personen am Handel mit Emissionsrechten teilnehmen können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beschränkt das Protokoll diesen Handel auf die Vertragsparteien, wohingegen an der „Joint Implementation“ und am „Clean-Development“-Mechanismus auch private Einheiten teilnehmen dürfen. Die Einbeziehung juristische Personen in den Handel mit Emissionsrechten würde einerseits den ökonomischen Nutzen dieses Handels vergrößern, andererseits aber die Komplexität der Regulierungs- und Kontrollaufgaben erhöhen, mit denen sichergestellt werden soll, daß die Umweltziele des Protokolls eingehalten werden. Unabhängig davon, wie die Entscheidung über den Kreis der Teilnehmer am Trading ausfällt, sollte es den Vertragsparteien freistehen, auf dem ihrer Rechtshoheit unterstehenden Gebiet über die Zulassung oder

Nichtzulassung privater Unternehmen selbst zu entscheiden, sofern strenge Mindestanforderungen, die auf der Ebene der Vertragsstaatenkonferenz festzulegen sind, erfüllt werden.

3.1.4 „Supplemental“ (zusätzlich)

Das Wort „supplemental“ (zusätzlich) ist in das Protokoll aufgenommen worden, um sicherzustellen, daß der Hauptanteil der Reduktionsanstrengungen zur Erfüllung der Verpflichtungen von Kyoto innerhalb des eigenen Territoriums geleistet wird. Natürlich haben die nationalen Politiken und Maßnahmen auch Wirkungen, die über die Reduzierung der Treibhausgasemissionen hinausgehen, wie z.B. die Reduzierung weiterer Schadstoffe oder die Verbesserung der Qualität der Luft in städtischen Bereichen, und wirken sich sogar in anderen Politikbereichen günstig aus (Verringerung von Verkehrsstaus, Verbesserung der Versorgungssicherheit, Verringerung der Lohnnebenkosten mit Steuereinnahmen und Förderung der technologischen Entwicklung). Einige Maßnahmen wie z.B. Energiesteuern verfolgen andere als Umweltschutzziele.

Eine Möglichkeit um sicherzustellen, daß der Handel mit Emissionsrechten „zusätzliche“ Reduktionen bewirkt, besteht in der Begrenzung der für das Trading verwendbaren Nettomenge innerhalb der zugeteilten Menge. Eine solche Begrenzung oder eine solche „concrete ceiling“¹⁰ für alle drei flexiblen Mechanismen zusammen genommen ist einer der Wege, über die erreicht werden kann, daß durch die Einführung anderer Politiken und Maßnahmen echte Emissionsreduktionen erzielt werden und gleichzeitig der Vorteil der Kosteneinsparungen durch die mit dem Handel mit Emissionsrechten und den anderen flexiblen Mechanismen gebotene Flexibilität erhalten bleibt. Aus diesem Grund und im Interesse der Bewahrung höchstmöglicher Flexibilität unterhalb eines „Deckels“ sollte die Gemeinschaft weiter auf einer gemeinsamen Obergrenze als Bedingung für die Teilnahme am internationalen Trading-System bestehen, aber in dem Sinne, daß diese Obergrenze für die Gemeinschaft als Ganzes gilt.

Wenn die Gemeinschaft einen quantitativen Grenzwert haben will, sollte sie eine klare Argumentationsgrundlage für die Festlegung des Höchstwertes auf einem bestimmten Niveau entwickeln und dabei die Kosteneffizienz einbeziehen. Andererseits ist der Höchstwert möglicherweise überhaupt nicht nötig, wenn man der Auffassung ist, daß die Regeln und Modalitäten des internationalen Trading hinreichend streng sind, um die Bedingung des „Zusätzlichen“ und ein Greifen des Protokolls zu gewährleisten. Ein Höchstwert könnte auch eine Belastung für die Verwaltung darstellen insofern als Kontrollen zur Einhaltung dieser Menge erforderlich wären; außerdem würde durch die Einschränkung des Grades an Flexibilität die Kosteneffizienz des Trading beeinträchtigt. Ähnliche Argumente sollten bei einer Festlegung von quantitativen oder qualitativen Grenzwerten für den „Teil“ der Gutschriften angeführt werden, der in das Trading-System über Projekte nach dem „Clean-Development“-Mechanismus mit Ländern eingebracht wird, die kein rechtsverbindliches Reduktionsziel nach dem

¹⁰ Der Umweltministerrat hat in den Schlußfolgerungen seiner Sitzung vom März 1998 den Begriff „concrete ceiling“ verwendet.

Protokoll haben. Allerdings besteht für den Clean-Development-Mechanismus der Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung von Nicht-Annex I-Staaten.

3.1.5 *Wie beim Trading Ökologie und Ökonomie zum Zuge kommen können*

Für den Handel mit Emissionsrechten ist ein strenges Monitoring erforderlich, damit die Vertragsparteien sicher sein können, daß sie ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen werden. Eine angemessene Kontrolle der tatsächlichen Emissionen ist auch deshalb notwendig, damit der Verkäufer von Emissionsrechten tatsächlich Reduktionen aufweist, die über das ihm gesetzte Reduktionsziel hinausgehen. Wenn der Handel mit Emissionsrechten einen echten Umweltnutzen haben soll, sollte dem Erwerb von Zertifikaten durch eine Vertragspartei - in welcher Höhe auch immer - eine entsprechende Reduktion der Emissionen beim Verkäufer gegenüberstehen.

Wenn sich ein breites Vertrauen in die Trading-Mechanismen und in den Kauf von Zertifikaten im Rahmen des Systems herausbilden soll, werden eine Zertifizierung und Registrierung der Transfers sowie eine *Ex-ante*- und *Ex-post*-Evaluierung der Trading-Systeme und der Teilnehmer erforderlich sein. Die Transfers könnten jährlich gemeldet, vom Sekretariat veröffentlicht und, wenn erforderlich, nach Emissionsjahren, Herkunftsländern und Gasen gegliedert werden. Die Vertragsparteien könnten auch zur Berichterstattung über die nationalen Mechanismen zur Zertifizierung und Verifizierung der Gutschriften verpflichtet werden. Die „Spielregeln“ könnten denen an der Börse oder einem vergleichbaren gut strukturierten und organisierten Markt nachgestaltet werden, wo ebenfalls bestimmte Pflichten gelten, um den Markt transparent und effizient zu halten. Analog dazu sollte eine *Ex-post*-Verifizierung durch unabhängige Gremien zur Verbesserung von Transparenz und Zuverlässigkeit des Trading-Systems ins Auge gefaßt werden.

Die so geschaffenen strengen Regeln müßten von allen Teilnehmern am internationalen Trading angenommen werden. In diesem Zusammenhang müssen die Regeln weitestgehend auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden.

3.1.6 *Bestimmungen zur Zielerfüllung im Rahmen der flexiblen Mechanismen*

Nach dem Protokoll sind die Vertragsparteien (darunter die EG) für die Einhaltung der Verpflichtungen verantwortlich. Ein Abgehen von diesem Prinzip wäre unklug, auch wenn entschieden wird, daß private juristische Personen ebenso am Trading teilnehmen können wie die Vertragsparteien.

Neben den allgemeinen Bestimmungen zur Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Protokoll als Ganzem sind - als logische Ergänzung zum Monitoring und zur Evaluierung - spezielle Bestimmungen erforderlich, die sicherstellen, daß die flexiblen Mechanismen einen Umweltnutzen erbringen. Dazu sollten internationale Sanktionen, einschließlich Strafen, gehören, die den Teilnehmern am Trading bei Regelverstößen auferlegt werden. Zu den Sanktionen könnten solche Maßnahmen gehören wie der Ausschluß vom Handel bis zur Wiederherstellung eines regelkonformen Verhaltens, der automatische Abzug von Emissionsmengen, die unter Berücksichtigung der Transfers über der zulässigen Menge liegen, vom Budget des

nächsten Zielzeitraums oder sogar die Annullierung von Transfers, denen keine Emissionsreduktionen gegenüberstehen („Achtung Käufer!“). Eine denkbare Strafe wäre die Festlegung eines strengeren Ziels für eine Vertragspartei in der nächsten Budgetperiode. Natürlich müssen auch die jeweiligen Zuständigkeiten der einzelnen Trading-Teilnehmer festgelegt werden, um Schadensersatzprozesse zu vermeiden.

3.1.7 Internationale Nutzung der projektbezogenen Instrumente (Joint Implementation und Clean-Development-Mechanismus) zur Zielerfüllung

Insoweit Joint-Implementation-Projekte zu Emissionsreduktionen im jeweiligen Empfängerland führen, die dann in das Land des Investors transferiert werden, kann ein solcher Transfer mit dem Erwerb eines Teils einer zugeteilten Menge durch das investierende Land im Rahmen des Trading-Systems verglichen werden - mit dem Unterschied, daß dieser Teil nicht gekauft, sondern durch tatsächliche Investitionen in Projekte verdient worden ist. Hier sollten durch die COP weitere Leitlinien festgelegt werden. Dabei sollten die Leitlinien für die Joint Implementation und die Regeln und Modalitäten für den Clean-Development-Mechanismus denselben Prinzipien folgen (z.B. in bezug auf die Methoden zur Festlegung der Vergleichsgrundlage, zur Überprüfung der erreichten Emissionsreduktionen und weiterer projektbezogener Kriterien). Wie schon beim Trading könnte auch hier die Kosteneffizienz durch die Möglichkeit des Verkauf von aus der Realisierung der Projekte entstandenen Zertifikaten verbessert werden.

Beim Clean-Development-Mechanismus kann es für das Ziel des Empfängerlandes keine entsprechende Anpassung nach unten geben, da für dieses Land kein rechtsverbindliches Ziel festgelegt worden ist. Die Gutschriften sind hier mit einer geschätzten Reduktion auf der Basis spezieller Kriterien und nicht mit einer Zielvorgabe zu vergleichen. Dies erklärt, warum an den Clean-Development-Mechanismus möglicherweise eine Reihe zusätzlicher Forderungen gestellt werden müssen. Eine Priorität hat dabei die Festlegung des „Teils“, der über diesen Mechanismus eingebracht werden kann, u.a. weil es damit möglich ist, Gutschriften bereits zwischen 2000 und 2008 zu generieren. Dieser Teil könnte begrenzt werden, um sich stärker auf Maßnahmen der Annex-I-Länder innerhalb des eigenen Territoriums zu konzentrieren. Daneben müssen die Hauptkriterien für „additional“ sorgfältig definiert werden, da es ansonsten zu einer Unterminierung der Umweltwirksamkeit von Aktivitäten nach dem Clean-Development-Mechanismus kommen könnte.

Der Rat wird ersucht, die oben über die Außendimension der EU-Strategie umrissenen Punkte als Grundlage für die Formulierung der EU-Verhandlungsposition in Buenos Aires zu bestätigen.
--

3.2. Verstärkter internationaler Dialog

In der Zeit bis Buenos Aires und danach muß die EU Kontakte mit ihren Partnern unterhalten; dazu benötigt sie eine Strategie auch nach außen. Ein ständiger Dialog mit den Hauptbeteiligten an den Verhandlungen ist hilfreich bei der Vermittlung der eigenen Position und bei der Gewinnung von Unterstützung für diese Position ebenso wie für ein besseres Verständnis der Position von Drittländern. Hauptpunkte des

Dialogs sind die Unterzeichnung, die Ratifizierung, die Maßnahmen auf dem eigenen Territorium, der Handel mit Emissionsrechten, der Clean-Development-Mechanismus, die Einbeziehung von Entwicklungsländern, die Unterstützung anderer Länder bei der Einhaltung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen sowie ein internationales Monitoring- und Kontrollsystem.

Bei der Behandlung der im Protokoll noch offenen Fragen und bei der Vorbereitung der Implementierung sollten alle Mitgliedstaaten, die Präsidentschaft und die Kommission, die innerhalb eines koordinierten EU-Rahmens operieren, ihre Möglichkeiten wirksam einsetzen, um sicherzustellen, daß die Partnerländer eindeutige und spezielle Informationen erhalten, die die Prioritäten der EU wiedergeben und auf die spezifischen Belange dieser Länder eingehen.

Ein Hauptziel der EU ist das Inkrafttreten des Protokolls; sie wird deshalb ihr besonderes Augenmerk auf die USA und Rußland richten müssen, die darauf wegen ihres hohen Anteils an den Emissionen der Annex-I-Staaten einen großen Einfluß haben werden. Gleichmaßen muß die EU ihren Dialog mit allen anderen Industrieländern verstärken. Rußland ist nicht nur für die Ratifizierung von Bedeutung, sondern wirft zusammen mit der Ukraine besondere Fragen insofern auf, als dies die einzigen Länder sind, deren zugeteilte Menge im ersten Zielzeitraum von 2008 bis 2012 wahrscheinlich beträchtlich über ihren nationalen Emissionswerten liegen wird.

In Vorbereitung auf Kyoto hat die EU einen wirksamen Dialog mit den Assoziierten Ländern entwickelt, der fortgesetzt und verstärkt werden muß. In diesem Zusammenhang wird es auch von Bedeutung sein, mit diesen Ländern über mögliche gemeinsam durchzuführende Projekte (Joint Implementation) zu sprechen. Nach den Festlegungen des Protokolls werden die Assoziierten Länder nicht unter dem Gemeinschaftsziel einer 8%igen Reduzierung bis zum Zeitraum 2008-2012 gewertet. Nichtsdestoweniger werden die im Verlauf der Beitrittsvorbereitungen dieser Länder beim Klimaschutz erreichten Fortschritte zu einem wichtigen Diskussionsgegenstand werden.

Die Türkei sowie die neuen OECD-Mitglieder Korea und Mexiko sind im Hinblick auf das Ziel der EU von Bedeutung, die Anzahl der Länder mit verbindlichen Verpflichtungen nach und nach zu erhöhen. Dabei muß die EU in einen konstruktiven Dialog über die eventuelle Art und Höhe der Verpflichtungen eintreten, zu denen diese Länder gegebenenfalls bereit sind.

Die ambitioniertesten Ziele von allen Ländern hat eine Gruppe aus 41 vorwiegend zu den AKP-Staaten gehörenden Inseln und Küstenländern (AOSIS), die besonders bedroht und daher zunehmend besorgt über die Auswirkungen von Klimaänderungen sind. Eine befriedigende Lösung der Frage, welcher Teil der Gebühren aus dem Clean-Development-Mechanismus für Anpassungsprojekte verwendet werden soll, dürfte für diese Länder wichtig sein. Als Mitglieder der G 77 spielen sie zugleich eine wichtige Rolle bei dem Versuch, als Makler zwischen den Industrieländern und den bedeutenderen Entwicklungsländern zu agieren und Kompromißlösungen zu erreichen.

Auch einige afrikanische Staaten sind über die Auswirkungen der Klimaänderungen besorgt und sind in Klimafragen potentielle Verbündete im Kontext unserer weitergefaßten privilegierten Beziehungen. Sie suchen Unterstützung bei der Klärung der Implikationen, die die noch zu verhandelnden Fragen haben werden.

Argentinien hat über den gesamten Verlauf der Verhandlungen in Kyoto eine maßgebliche Rolle gespielt und wird natürlich Gastgeber der Konferenz von Buenos Aires sein. Ein Thema für weitere Konsultationen mit Argentinien ist dessen Absicht, einen Vorschlag für die freiwillige Übernahme von Verpflichtungen seitens der Nicht-Annex I-Länder im Rahmen des Kyoto-Protokolls vorzulegen. Ein weiterer Hauptakteur ist Brasilien, das im vergangenen Jahr einen Vorschlag darüber eingebracht hat, wie man zu differenzierten Verpflichtungen für alle Vertragsparteien kommen kann, über den auf den bevorstehenden Sitzungen debattiert werden soll. Das Land hat außerdem eine wichtige Rolle bei der Definition des Clean-Development-Mechanismus gespielt.

China und Indien verdienen besondere Aufmerksamkeit wegen der prognostizierten hohen Steigerungen in ihren Emissionswerten. Ihnen geht es in hohem Maße um eine Gleichbehandlung bei den flexiblen Mechanismen und deren Implikationen für den Handelsverkehr, und sie haben erklärt, daß die Regelungen für Emissionsbeschränkungen, wie sie das Kyoto-Protokoll enthält, für hochindustrialisierte Volkswirtschaften ausgelegt sind und auf Länder mit einem ganz anderen Entwicklungsstand keine Anwendung finden können. Deshalb verfolgen beide auch aufmerksam, welche Art von Präjudizien die laufenden Verhandlungen über die Regeln von Kyoto langfristig hervorbringen werden. Indonesien hat - wie auch Malaysia und die Philippinen - ein reges Interesse an diesen Fragen und hat zusammen mit diesen eine aktive Rolle bei den Verhandlungen gespielt. Auch die erdölproduzierenden Länder haben ein vitales Interesse an Klimaschutzfragen. Der verstärkte Dialog, insbesondere mit dem Golf-Kooperationsrat, muß aufrechterhalten werden.

Die bereits laufenden Anstrengungen der EU sollten stärker als bisher sichtbar gemacht werden; darüber hinaus sollten Überlegungen darüber angestellt werden, was innerhalb der vorhandenen Mechanismen getan werden könnte, darunter auch zur Rolle der Europäischen Investitionsbank. Das Ziel sollte darin bestehen, öffentliche Mittel für den Aufbau von Kapazitäten in diesen Ländern einzusetzen, damit diese von den Möglichkeiten profitieren können, die sowohl der Clean-development-Mechanismus als auch die gemeinsame Durchführung von Projekten („Joint implementation“) bieten. Dabei muß klargestellt werden, daß die bestehenden Ströme von Mitteln aus den Hilfsprogrammen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft nicht zur Erzielung von Emissionsreduktionen umgelenkt werden.

Der Rat wird ersucht, die in diesem Dokument für einen verstärkten Dialog mit Drittländern gesetzten Prioritäten zu bestätigen.
--

4. Die nächsten Schritte

Um eine wirksame Strategie der EU nach Kyoto zu erstellen, bedarf es der Zustimmung des Rates zu einer Anzahl der in dieser Mitteilung herausgearbeiteten Elemente. Dieses sind:

Zur Implementierung

- Zunächst ist eine Verständigung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zum Prozeß der Strategieentwicklung und zu den jeweiligen Beiträgen der Mitgliedstaaten erforderlich. Bei einer in sich schlüssigen Strategie müssen alle Akteure wissen, was jeder einzelne tut und was er zu tun beabsichtigt. Die Kommission wird diese Informationen formell bis Ende Juli anfordern. Die Mitgliedstaaten müssen dann die Kommission bis Ende dieses Jahres über ihre nationale Strategie informieren, die sie zur Erfüllung ihres Reduktionsziels einzusetzen gedenken, und dabei auch angeben, welche Maßnahmen sie von der Gemeinschaft erwarten. Um verwertbar zu sein, muß diese Information quantitative Angaben zu den erwarteten Auswirkungen der nationalen und gemeinschaftlichen Maßnahmen auf ihr Emissionsgeschehen und zum Stand der Implementierung der nationalen Maßnahmen enthalten.
- Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerräten muß verbessert werden, um den Konsens über die Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen zu stärken. Die Zustimmung des Rates der Umweltminister zu den Emissionsreduktionszielen muß Hand in Hand mit Maßnahmen anderer Ministerräte wie des Ecofin sowie derjenigen für Verkehr, Energie und Landwirtschaft gehen. Der Rat hat innovative Arbeitsformen in Form interministerieller und informeller Räte entwickelt, die vornehmlich sektorübergreifende Fragen behandeln und versuchen, alle einschlägigen Akteure einzubeziehen. Diese Initiativen zur Koordinierung der Politiken, die sich in der Regel auf die Grundsätze konzentrieren, sind Schritte in die richtige Richtung, doch mangelt es allgemein noch an der Koordinierung, wenn es darum geht, politische Verpflichtungen in konkrete Aktionen umzusetzen.
- Die Notwendigkeit einer verbesserten Integration umweltpolitischer Belange und eines interaktiven Prozesses zwischen den verschiedenen Ministerräten zu dieser Frage wird sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten anerkannt; es sind auch bereits Schritte unternommen worden, das Konzept der „gemeinsamen Verantwortung“ voranzubringen. Der Europäische Rat von Cardiff im Juni wird sich auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission mit der Notwendigkeit einer wirksameren Einbeziehung von Umweltbelangen wie z.B. des Klimaschutzes in andere Politikbereiche beschäftigen.
- Auf der Grundlage all dieser Elemente beabsichtigt die Kommission die Vorlage einer vollständigeren Strategie nach Kyoto im ersten Halbjahr 1999.

Eine prioritäre Aufgabe ist die Annahme und Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen in den in diesem Dokument genannten Bereichen, da die EU bis zum Jahre 2005 nachweisbare Fortschritte erreichen muß und ihr Ziel im wesentlichen durch Politiken und Maßnahmen auf dem eigenen Territorium erreichen sollte. Die Fortschritte in diesem Bereich werden ein wichtiges Maß für den Erfolg einer größeren politischen Integration und Koordinierung zwischen den Ministerräten sein. Eine Bewertung der Fortschritte wird im ersten Halbjahr 1999 vorgenommen.

Zu einer Verhandlungsstrategie

Um ihre Verhandlungsstrategie für die COP4 im November in Buenos Aires festzulegen, muß sich die Gemeinschaft nach den Beratungen der Nebenorgane der UN-FCCC in Bonn über eine Anzahl noch offener Fragen verständigen, insbesondere zur Frage der Flexibilität und zur Einbeziehung von Entwicklungsländern. Fragen, die gelöst werden müssen, sind die Aufstellung strenger Regeln für die flexiblen Mechanismen und die Art der „concrete ceiling“, die zur Begrenzung des Teiles des Reduktionszieles festgesetzt werden sollte, mit dem gehandelt werden kann. Diese Fragen werden ausgedehnte Konsultationen unmittelbar im Anschluß an das Bonner Treffen vom Juni erforderlich machen, wenn es dort zu weiteren Klärungen in diesen Fragen gekommen und die Position unserer Verhandlungspartner deutlicher geworden ist. Die Kommission wird den erforderlichen Beitrag leisten, um diesen Prozeß zu unterstützen. Ziel sollte sein, daß der Rat (Umwelt) im Oktober eine Entscheidung zu diesen Fragen trifft.

Buenos Aires dürfte lediglich die großen Prinzipien im Zusammenhang mit den noch offenen Fragen, insbesondere zu den flexiblen Mechanismen, festlegen. Weitere Arbeiten werden erforderlich sein, um diese Instrumente einsatzfähig zu machen. Im Nachgang zu Buenos Aires und abhängig von dessen Ergebnis wird die Kommission ein Dokument vorlegen, das den möglichen operativen Einsatz der flexiblen Mechanismen in der EU eingehender untersucht.

ISSN 0254-1467

KOM(98) 353 endg.

DOKUMENTE

DE

14 12 11 05

Katalognummer : CB-CO-98-378-DE-C

ISBN 92-78-37092-4

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg