

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Internationaler Handel und Klimawandel“

(2011/C 21/03)

Berichterstatlerin: **Evelyne PICHENOT**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 26. Februar 2009, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Internationaler Handel und Klimawandel“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 11. Mai 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 463. Plenartagung am 26./27. Mai 2010 (Sitzung vom 26. Mai) mit 154 gegen 4 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Empfehlungen

1.1 Eine neue Handelspolitik als Bestandteil der EU-2020-Strategie sollte Lösungen für die Umweltprobleme bieten, ohne jedoch eine protektionistische Wendung zu nehmen. Sie sollte einem innovativeren und ökologischer ausgerichteten Markt zuträglich sein und das soziale Wohlergehen fördern. Um dieses Anliegen zu verkörpern, kann die EU beispielhaft den Übergang von einer wachstumorientierten zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft vollziehen und somit ihre Führungsrolle bei der Bekämpfung des Klimawandels behaupten. Durch die Folgen des Wirtschaftswachstums, den Verkehr und die Ausbreitung der Technologien ist der internationale Handel aus den Debatten über den Klimawandel und den Übergang zu einer grünen Wirtschaft nicht mehr wegzudenken.

1.2 Der Ausschuss hofft sehr, dass ein Abschluss der Doha-Welthandelsrunde durch eine deutliche Reduzierung tarifärer und nicht-tarifärer Hemmnisse Erleichterungen im Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen bewirken wird. Zugleich ist er der Ansicht, dass die EU mit gutem Beispiel vorangehen und den Transfer von „grünen“ Technologien im Rahmen ihrer bilateralen und regionalen Handelsabkommen erleichtern sollte.

1.3 Im Hinblick auf eine künftige Handelsstrategie empfiehlt der EWSA, die ökologische und soziale Dimension des Klimawandels, auch im Kontext der Wasserproblematik, besser zu erforschen. Der Ausschuss möchte die Zivilgesellschaften in Europa und in Drittländern dazu anregen, im Vorfeld der bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen an Folgenabschätzungen, insbesondere zum Thema nachhaltige Entwicklung, mitzuwirken.

1.4 In Bezug auf die Frage des Verkehrs unterstützt der EWSA die Annahme von weltweiten Zielen, wie sie im Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) festgelegt wurden: 10 % weniger Emissionen aus dem Luftverkehr und 20 % weniger aus dem Seeverkehr. Der Beschluss zu gemeinsamen Reduzierungsbemühungen wird insofern auch den Bereich Verkehr betreffen, als der Luftverkehr ab 2012 schrittweise in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem (ETS) einbezogen wird. Eine europäische Initiative zur Festlegung ehrgeiziger Energieeffizienz-Ziele im Seeverkehr würde zu diesen Bemühungen einen Beitrag leisten.

1.5 Angesichts der unsicheren Situation in Zusammenhang mit der Kopenhagener Klimaschutzvereinbarung vom Dezember 2009 und den damit verbundenen Folgemaßnahmen sieht das Energie-Klima-Paket vor, im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament im Juni 2010 einen Bericht anzunehmen und „geeignete Vorschläge“ für die Sektoren zu unterbreiten, in denen aufgrund internationalen Wettbewerbsdrucks und/oder zusätzlicher Kosten durch den gemeinschaftlichen CO₂-Preis ein Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht. Eine solche Verlagerung hat zwar bislang nicht stattgefunden, kann aber ab 2013 nicht ausgeschlossen werden. Das Risiko dürfte in dem Maße zunehmen, wie die EU die Menge der zu versteigernden Emissionszertifikate nach und nach anhebt und die emissionsstarken Länder außerhalb der EU noch kein Emissionshandelssystem oder keine Binnensteuer eingeführt haben.

1.6 Kurzfristig sollte der Gefahr einer CO₂-Verlagerung in erster Linie durch kostenlose Zuteilung zusätzlicher Emissionszertifikate begegnet werden. Deren Menge wird abhängig sein von den Fortschritten und Ergebnissen der multilateralen Klimaschutzverhandlungen. Dieses System der kostenlosen Zuteilung richtet sich an gefährdete Sektoren, beruht auf Leistungsvergleichen und ist sowohl an die Bedingung einer Öffnung des Handels als auch der Belastung durch CO₂-Kosten geknüpft. Es sollte als empirisch fundierte Übergangslösung konzipiert werden und den Regeln des internationalen Handels sowie dem Modell einer kohlenstoffarmen Wirtschaft entsprechen.

1.7 Ausgleichsmaßnahmen an den Grenzen lassen sich nicht im Rahmen der WTO rechtfertigen, solange die Europäische Union die kostenlose Zuteilung fördert. Das Emissionshandelssystem kann nur dann einer Steuer gleichgestellt werden (und kann somit an den Grenzen ausgeglichen werden), wenn die Emissionszertifikate insgesamt versteigert werden. Die beste Lösung wäre für den Fall, dass die Möglichkeiten einer kostenlosen Zuteilung ausgeschöpft sind, solche Ausgleichsmaßnahmen übergangsweise für einige Zolltarifpositionen zu fordern, bei denen ein erhöhtes Risiko für eine Verlagerung des CO₂-Ausstoßes besteht. Lediglich ganz zielgerichtete und ausschließlich damit begründete Ausgleichsmaßnahmen, dass die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius begrenzt werden muss (die wichtigste Errungenschaft von Kopenhagen), könnten vor dem Streitlichtungsgremium der WTO Bestand haben.

1.8 Angesichts der Tatsache, dass Projekte zur Schaffung eines weltweiten Marktes für Emissionshandelszertifikate nur langsam und unsicher vorangehen, werden die EU-Mitgliedstaaten noch einige Jahre lang zu den wenigen Ländern gehören, die einen Preis für CO₂-festsetzen. Vor dem Hintergrund der Gefahr einer Verlagerung des CO₂-Ausstoßes einiger europäischer Branchen, die dem Emissionshandelssystem unterworfen sind, empfiehlt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss zudem, die langfristigen Investitionen zur Kohlenstoffreduzierung der Wirtschaft deutlich aufzustocken und vorhersehbare und beständige Anreize zur Förderung von Innovationen sowie von Forschung und Entwicklung im Bereich „saubere“, noch nicht marktfähige Technologien zu schaffen.

1.9 Im Hinblick auf die Entwicklung einer „grünen“ Wirtschaft und die Beibehaltung seiner Führungsrolle in diesem Bereich sollte Europa in seinem eigenen Interesse und im Interesse des Klimas an seinem ehrgeizigen Ziel einer schrittweisen Reduzierung bis 2050 um 80 % festhalten. Ein Zwischenziel könnte zum Beispiel die Reduzierung um 25-40 % zwischen 2020 und 2030 sein. Der Ausschuss schlägt vor, Folgenabschätzungen für die Bereiche Umwelt, Beschäftigung und Entwicklung zu erstellen, um einen Überblick über die zwischen 2020 und 2050 notwendigen Veränderungen zu gewinnen.

1.10 Zur Bekämpfung des Klimawandels sind starke, kollektive, öffentliche Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene notwendig. Neben den Kräften des Marktes (ETS) sollten die staatlichen Behörden rasch gezielte finanzielle und steuerliche Anreize ins Spiel bringen und die Investitionen für den Bereich Forschung und Entwicklung von „sauberen“ Technologien und Dienstleistungen ausbauen. Die Gebietskörperschaften können die Entwicklung von sauberen Technologien über das öffentliche Beschaffungswesen vorantreiben.

1.11 Neben den Erzeugern als CO₂-Verursachern sind auch die Verbraucher im unmittelbaren Kontext des Handels dazu aufgerufen, einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu leisten. Der Ausschuss ruft dazu auf, die Methode zur Messung der CO₂-Emissionen von Produkten, die von der Konzipierung bis zum Vertrieb alle Etappen erfasst, zu vereinheitlichen und zu konsolidieren. Zu diesem Zweck spricht sich der Ausschuss dafür aus, die Lebenszyklusanalysen durch verstärkte methodologische Studien zur CO₂-Bilanz zu verbessern. Obwohl die Initiativen zur Normierung und Kennzeichnung des CO₂-Gehalts innerhalb der EU privat und dezentral organisiert bleiben müssen, ist es Aufgabe der Kommission oder einer entsprechenden Agentur für den unverzichtbaren gemeinsamen Bemessungs- und Bewertungsrahmen zu sorgen.

1.12 Der EWSA empfiehlt, im Vorfeld künftiger Schiedssprüche des WTO-Streitschlichtungsgremiums zu klären, inwiefern die Produktions- und Verarbeitungsmethoden (PPM) Handelsbeschränkungen aus Umweltschutzgründen rechtfertigen⁽¹⁾. Er befürwortet eine Erweiterung des Mandats des Ausschusses Handel und Umwelt der WTO zur Klärung der juristischen Konsequenzen des Shrimp-Turtle-Streitfalls.

⁽¹⁾ In Artikel XX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ist die Möglichkeit von Ausnahmen von den Regeln für den freien Handel vorgesehen, wenn die entsprechenden Maßnahmen aus Umweltschutzgründen gerechtfertigt sind.

2. Globalisierung und Klima

2.1 Ungeachtet eines krisenbedingten Rückgangs von 12 % im Jahr 2009 waren die vergangenen Jahrzehnte von einer nie da gewesenen Ausweitung des internationalen Handels gekennzeichnet (21 % des weltweiten BIP 2007, innereuropäischer Handel nicht mitgerechnet). Durch die Folgen des Wirtschaftswachstums, des Verkehrs und der Ausbreitung der Technologien ist der internationale Handel zu einem unumgänglichen Element der Diskussionen über den Klimawandel geworden.

2.2 Bislang sind die Wechselwirkungen und Kausalitäten im Zusammenhang mit Handel und Klima in ihrer Gesamtheit weder vollständig theoretisch erfasst noch detailliert beschrieben worden⁽²⁾. Die Erfassung der Auswirkungen des Handels auf das Klima und die Umwelt im Allgemeinen erfolgt in Forschungsarbeiten systematisch anhand von drei miteinander verknüpften Variablen. Die Variable „Größenordnung“: Der Handel trägt zu verstärkter Wirtschaftsaktivität und somit bei gleich bleibender Technologie zu einem Anstieg der Emissionen bei. Die Variable „Zusammensetzung“: Die geografische Verteilung auf Grund komparativer Vorteile kann mit höheren oder niedrigeren Emissionen verbunden sein, je nachdem, ob die Produktion, auf die sich die Länder im Rahmen der Globalisierung spezialisiert haben, mit hoher oder niedriger Schadstoffbelastung einhergeht. Die Variable „Technik“: Unter dem Druck der Zivilgesellschaft und durch Mithilfe der Unternehmen sowie Maßnahmen der öffentlichen Hand werden sauberere Technologien entwickelt, die zur Reduzierung der Emissionen beitragen. Die europäischen Unternehmen, die am Emissionshandelssystem teilnehmen, haben dazu beigetragen, dass die EU die im Rahmen des Kyoto-Abkommens festgelegten Reduzierungsziele einhält.

2.3 Die Summe dieser drei Einflüsse des Handels auf die CO₂-Emissionen fällt aufgrund des Übergewichts des Handelsvolumens, das zurzeit nicht durch die Ausbreitung sauberer Technologien kompensiert wird, negativ aus. Die Entfernung zwischen den verschiedenen Produktionsstätten und den Orten, an denen die Produkte schließlich zum Endverbraucher gelangen, ist nicht der einzige Faktor, der berücksichtigt werden muss, und ist in der CO₂-Bilanz auch nicht immer ausschlaggebend.

2.4 Die Auswirkungen des Handels auf den Verkehr⁽³⁾ und letztlich auf die Emissionen bergen einen spezifischen Zusammenhang zum Klima. Im weltweiten Verkehr wird heute zu 95 % Erdöl als Energieträger genutzt. Der nationale und internationale Verkehr trägt somit zu den Treibhausgasemissionen (mit etwas weniger als 15 % der Gesamtemissionen) bei.

2.5 Der größte Teil des internationalen Handels erfolgt über den Seeverkehr (90 % des Volumens in Tonnen). Der Seeverkehr gehört hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes pro Kilometer und pro beförderter Tonne nach wie vor zu den umweltverträglichsten Verkehrsträgern. Hierbei müssen jedoch die Wachstumsprognosen berücksichtigt werden. Nach Angaben der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) könnten sich insbesondere wegen höheren Süd-Süd-Handelsaufkommens die Emissionen aus dem Seeverkehr bis 2050 verdreifachen.

⁽²⁾ „Handel und Klimawandel“, WTO-UNEP, Juni 2009.

⁽³⁾ CESE 461/2010 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

2.6 Die Gefahr einer Wasserkrise stellt eine weitere schwerwiegende Folge in Zusammenhang mit der Klimaerwärmung dar. Wenn keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen werden, könnte bis 2020 die Hälfte der Weltbevölkerung von Wassermangel bedroht sein. Mehr als 1,5 Milliarden Menschen verfügen schon heute über keinen Zugang zu Trinkwasser und Abwasserentsorgung. Je nach geografischer Lage wird auch die Landwirtschaft unter dem Wassermangel zu leiden haben und somit dem Handel bei der Wahrung nationaler Interessen hinsichtlich Energie-, Klima- und Nahrungsmittelsicherheit eine strategische Bedeutung zukommen. Durch einen Beitrag zur effizienten Verteilung knapper Ressourcen könnte der internationale Handel den weltweiten Druck auf die Wasserressourcen begrenzen.

3. Die mögliche Rolle des Handels bei der Verbreitung von Technologien zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel

3.1 Der Weltklimarat (IPCC) hat eine Reihe von Technologien zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel erfasst, die dazu beitragen können, die Probleme in Zusammenhang mit dem Klimawandel zu überwinden. Viele dieser Technologien sind als Umweltgüter und -dienstleistungen Gegenstand der derzeitigen WTO-Verhandlungen. Hierzu zählen z.B. Windkraft- und Wasserkraftturbinen, solare Warmwasseranlagen, Photovoltaikzellen und Ausrüstungen für den Betrieb von Anlagen und den Einsatz von Technologien im Bereich erneuerbare Energien.

3.2 Diese Verhandlungen über Umweltgüter und -dienstleistungen im Rahmen der Doha-Runde können dazu beitragen, den Zugang zu klimafreundlichen Gütern und Technologien zu verbessern. Der von der Liberalisierung des Handels zu erwartende unmittelbare Nutzen für das Klima ist jedoch beschränkt. Für eine breite Palette von Produkten - und dies gilt insbesondere für erneuerbare Energien - sind die Zolltarife niedrig oder gemäßig (durchschnittlich 2 % in den reichen Ländern, durchschnittlich 6 % in den Entwicklungsländern). Die Investitionshindernisse und die nicht-tarifären Hemmnisse (technische Normen, Industrienormen, Verwaltungsaufgaben, die Niederlassungspflicht im Importland für den Dienstleister, Einschränkung der Aktivitäten für ausländische Unternehmen) stellen hingegen für ihre Verbreitung eine ernsthafte Hürde dar.

3.3 Im Hinblick auf eine von der Europäischen Kommission geplante künftige Handelsstrategie bis 2020 kann diese Stellungnahme des Ausschusses in einigen Punkten zu den anvisierten „Initiativen zur Öffnung des Handels in zukunftsträchtigen Bereichen wie ‚grünen‘ Produkten und Technologien sowie ‚Hightech‘-Produkten und -Dienstleistungen, und zur internationalen Normung insbesondere in Wachstumssektoren“ beitragen. Insbesondere empfiehlt der EWSA, die ökologische und soziale Dimension des Klimawandels, auch im Kontext der Wasserproblematik, besser zu erforschen. Der Ausschuss möchte die Zivilgesellschaften in Europa und in Drittländern dazu anregen, im Vorfeld der bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen an Folgenabschätzungen, insbesondere zum Thema nachhaltige Entwicklung, mitzuwirken.

3.4 Im Bereich Trinkwasser kann der Welthandel den Technologietransfer begünstigen (Meerwasserentsalzungs-, Abwasser- aufbereitungs- und Abwasserentsorgungsanlagen). Dieser Aspekt muss in allen vom Ausschuss befürworteten Verhandlungen

über den Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen berücksichtigt werden.

3.5 In Bezug auf die Frage des Verkehrs unterstützt der Ausschuss die Annahme von weltweiten Zielen, wie sie im Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) festgelegt wurden: 10 % weniger Emissionen aus dem Luftverkehr und 20 % weniger aus dem Seeverkehr. Der Beschluss zu gemeinsamen Reduzierungsbemühungen wird insofern auch den Bereich Verkehr betreffen, als der Luftverkehr ab 2012 schrittweise in das ETS einbezogen wird. Eine europäische Initiative zur Festlegung ehrgeiziger Energieeffizienz-Ziele im Seeverkehr würde zu diesen Bemühungen einen Beitrag leisten.

3.6 Unter den Hindernissen für die Verbreitung von sauberen Technologien und damit verbundenen Diensten tritt immer wieder der verstärkte Schutz des geistigen Eigentums zutage. Studien belegen, dass bei den Urheberrechten und vor allem Patenten seit Ende der 90er Jahre ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen ist. Zwar können insbesondere durch Patente, deren Inhaber die Verfügbarkeit, Verwendung und Entwicklung von Technologien zur Bekämpfung des Klimawandels einschränken, doch geht aus diesen Studien hervor, dass das geistige Eigentum für langfristige Investitionen und die Entwicklung von Technologien, die derzeit noch nicht zur Verfügung stehen, eine entscheidende Frage ist, kurzfristig jedoch eine Verbreitung sauberer Technologien nicht entscheidend zu behindern scheint. Die Patentkosten im Bereich dieser marktfähigen Technologien sind derzeit im Schnitt eher niedrig. Es ist viel wichtiger, die Probleme im Bereich der Durchsetzung und Wahrung der Rechte des geistigen Eigentums zu beheben, die dem Export in bestimmte Länder auch noch im Wege stehen.

3.7 Zur Bekämpfung des Klimawandels sind starke, kollektive, öffentliche Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene notwendig. Neben den Kräften des Marktes (ETS) sollten die staatlichen Behörden rasch gezielte finanzielle und steuerliche Anreize ins Spiel bringen und die Investitionen für den Bereich Forschung und Entwicklung von „sauberen“, noch nicht marktfähigen Technologien und Dienstleistungen ausbauen. Die Gebietskörperschaften können die Entwicklung von sauberen Technologien über das öffentliche Beschaffungswesen vorantreiben.

3.8 Aufgrund der Wechselbeziehung zwischen Öffnung des Handels und Wachstum bleibt die Frage nach der Verantwortung der Unternehmen und Verbraucher der Einfuhrländer für die Emissionen offen. Die Hälfte der Exporte aus China gehen nach Europa und in die Vereinigten Staaten. Eine Kohlenstoffbilanzierung dürfte Not tun, die nicht nur bei den primären Emissionsquellen am Beginn der Produktions- und Vermarktungskette ansetzt, sondern alle Komponenten, von der Konzeption bis zum Vertrieb, mit einbezieht.

3.9 Der Ausschuss stellt fest, dass es aufgrund der geografischen Verteilung und ausgeprägten Mobilität der globalisierten Produktions- und Vermarktungsketten heutzutage schwierig ist, die Kohlenstoffbilanz eines Produktes genau und zuverlässig zu ermitteln. Diese Schwierigkeit, die sich daraus ergibt, dass immer mehr Aktivitäten und Aufgaben dem Wettbewerb unterworfen werden, macht es nicht einfach, handelspolitische Maßnahmen festzulegen, die auf Informierung und Sensibilisierung der Verbraucher, etwa durch private Kennzeichnungs-, Umweltlabel- und Zertifizierungsiniciativen, abheben. Die Entwicklung

der individuellen Verhaltensweisen und Entscheidungen in Krisenzeiten verdeutlichen, dass diese Instrumente gefördert werden müssen, doch sind nach Ansicht des Ausschusses darüber hinaus normative behördliche Maßnahmen, u.a. eine Besteuerung der Emissionen an der Quelle erforderlich. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, die Lebenszyklusanalysen zu verbessern und die schwierigen methodologischen Gesichtspunkte insbesondere der Kohlenstoffbilanzierung genauer auszuloten, und in diesem Zusammenhang auch den finanziellen Aspekten ihrer Aufschlüsselung nach sämtlichen Akteuren der betreffenden Produktions- und Vermarktungskette Rechnung zu tragen.

3.10 Jede wirksame Umweltpolitik muss Erzeugnisse nach den jeweiligen Produktions- und Verarbeitungsmethoden (PPM) unterscheiden können. Die Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft ist nur möglich, wenn klimafreundlich hergestellte Erzeugnisse erkannt werden können. Deshalb müssen bestimmte Techniken bevorzugt werden. Wenn die Verbraucher anhand einer Produktkennzeichnung eine umweltverträgliche oder umweltschädliche Produktherstellung erkennen können, ist ein Rückschluss auf die Ungleichheit zweier miteinander konkurrierender, unterschiedlich hergestellter Produkte möglich.

3.11 In Anbetracht der Tatsache, dass die CO₂-Bepreisung weltweit unterschiedlich gehandhabt wird, wird die Gleichheit der Produkte - ein wesentliches WTO-Konzept - zur unausweichlichen Frage in der Handels- und Klimadebatte. Der EWSA empfiehlt, im Vorfeld künftiger Schiedssprüche des WTO-Streitschlichtungsgremiums zu klären, inwiefern die Produktions- und Verarbeitungsmethoden (PPM) Handelsbeschränkungen aus Umweltschutzgründen rechtfertigen⁽⁴⁾. Er befürwortet eine Erweiterung des Mandats des Ausschusses Handel und Umwelt der WTO zur Klärung der juristischen Konsequenzen des Shrimp-Turtle-Streitfalls.

4. Der Zusammenhang zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Klima

4.1 Die Handels- und Klimaverhandlungen bewegen sich auf zwei verschiedenen Zeitschienen, denn erstere sind auf sehr lange Sicht angelegt, letztere dagegen erfordern eine kurzfristiger wirksame Politik und Maßnahmen. Die Komplexität der Beziehungen zwischen Handelspolitik und Klimapolitik beruht darauf, dass sich diese beiden Zeitschienen überlagern. Klimaschutzmaßnahmen können sich kurzfristig auf den Handel auswirken, während sich die Folgen handelspolitischer Maßnahmen für das Klima erst in sehr weiter Zukunft zeigen.

4.2 In einer idealen Welt hätte CO₂ einen einheitlichen Preis, so dass die weltweite Entwicklung Richtung klimaverträgliches Wachstum ohne Diskriminierungen oder Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Ländern vonstatten gehen würde. Der derzeitige Stand der Diskussionen über den Klimawandel zeigt, dass diese Welt nicht in greifbarer Nähe liegt. Für CO₂ wird es noch jahrelang keinen weltweiten Einheitspreis geben - schätzungsweise durchschnittlich 20-30 EUR pro Tonne im europäischen Raum, null Euro dagegen in der überwältigenden Mehrheit der übrigen Länder bzw. Regionen.

4.3 Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass in dieser nicht-idealen Welt die Gefahr eines Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit und einer Verlagerung von CO₂-Emissionen (durch Abwanderung der klimaschädlichen Industrien aus den Ländern bzw. Regionen, in denen CO₂ am stärksten besteuert wird) vor allem diejenige Ländergruppe bedroht, die eine CO₂-Steuer am stärksten befürwortet, d.h. Europa. Die Erarbeitung und Durchführung internationaler sektoraler Übereinkommen ist schon seit über zehn Jahren im Gespräch. Mangels Einigung konnte bislang noch kein Erfolg verbucht werden, doch sollten die energieintensiven Branchen diesen Weg gezielt weiter beschreiten. Die Entwicklung preiswerter erneuerbarer Energieträger und intelligente Netze würden ebenfalls der Gefahr von Wettbewerbsnachteilen entgegen wirken.

4.4 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission⁽⁵⁾ mit Blick auf ihre Erklärung vom März 2010, derzufolge die europäischen Unternehmen über „gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen“ im Verhältnis zu ihren externen Wettbewerbern verfügen müssen. Kurzfristig sollten die Sektoren, bei denen die Gefahr einer CO₂-Verlagerung droht, in Abhängigkeit vom Verlauf der multilateralen Klimaschutzverhandlungen am Anfang der Post-Kyoto-Phase (2012-2014) zusätzliche kostenlose Emissionszertifikate - und zwar bis zu 100 % - zugeteilt bekommen.

4.5 Langfristig könnten in der Umstellungsphase auf eine vollständige Versteigerung der Zertifikate, in der der Preis der Emissionsquoten einer Steuer gleichgestellt werden kann, Anpassungsmaßnahmen an den Grenzen den Wettbewerbsnachteilen entgegenwirken, die Europa aufgrund seiner im Vergleich zu seinen Handelspartnern erheblich stärkeren Emissionsreduktionsbemühungen erleidet. Unabhängig davon, ob es sich um eine Importsteuer oder einen Mechanismus der Einbeziehung von CO₂ an den Grenzen oder eine Verpflichtung für die europäischen Importeure zum Kauf von Emissionszertifikaten im Rahmen des gemeinschaftlichen Emissionshandelssystems (ETS) bzw. des europäischen CO₂-Markts handelt, würden diese Instrumente der Internalisierung der Klimakosten, die durch die wirtschaftliche Tätigkeit der vom EU-ETS erfassten Sektoren generiert werden, gerecht.

4.6 Studien haben gezeigt, dass in den beiden ersten Phasen der Umsetzung des EU-ETS der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und die Verlagerung von CO₂-Emissionen kaum ins Gewicht fallen. Zwischen 2005 und 2012 wurden die Emissionshandelszertifikate großzügig und weitgehend kostenlos zugeteilt⁽⁶⁾. Da es einen weltweiten Markt für CO₂, der die Ideallösung wäre,

⁽⁵⁾ Richtlinie 2009/29/EG, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 63.

⁽⁶⁾ Die erste Handelsperiode (2005-2007) des EU-ETS war als Probeperiode angelegt, in der der CO₂-Preis ermittelt, der freie Handel mit Emissionsberechtigungen in der gesamten EU eingeführt und die notwendige Infrastruktur für die Überwachung, Mitteilung und Überprüfung der tatsächlichen Emissionen der betroffenen Unternehmen aufgebaut wurde. Die zweite Handelsperiode (2008-2012) fällt mit dem ersten fünf-jährigen Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls zusammen, in dem die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre im Protokoll festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen erfüllen müssen. Zu Beginn der zweiten Handelsperiode kam es zu einem CO₂-Preiseinbruch, da in der ersten Handelsperiode zu viele Emissionsberechtigungen zugeteilt worden waren. In bestimmten Sektoren gibt es auch in der zweiten Handelsperiode einen Überhang an Emissionsberechtigungen.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 16.

nicht gibt, unterstützt der Ausschuss die Einrichtung verschiedener Systeme aus Obergrenzen und Handel mit Emissionsberechtigungen nach dem Vorbild des EU-ETS oder anderer ebenso wirksamer Systeme auf „Cap and Trade“-Basis. Er spricht sich dafür aus zu prüfen, welche Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten es gibt, diese Systeme im Rahmen regionaler Integrationsbestrebungen zu harmonisieren, und den Wechselkursschwankungen Rechnung zu tragen.

4.7 Die Gefahr eines Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit und der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht in der dritten Phase des ETS (2013-2020). Für diese Phase ist vorgesehen, die Zuteilung der Emissionszertifikate schrittweise auf Versteigerung umzustellen und die Menge der verfügbaren Emissionsquoten jährlich abzusinken, um schließlich 2020 das Ziel einer Reduzierung der Emissionen um 20 % gegenüber 1990 zu erreichen. 2025 sollen schließlich nach einer Zwischenstufe von 70 % im Jahr 2020 die Emissionszertifikate zu 100 % versteigert werden. Sollte das Emissionsreduktionsziel auf 30 % angehoben werden, dann müssten die Phasen für die Umstellung auf eine vollständige Versteigerung unter Berücksichtigung der Ergebnisse der anderen, an der Kopenhagener Vereinbarung beteiligten Länder, überprüft werden.

5. Die europäische Antwort: des Energie-Klima-Paket und seine Auswirkungen auf den Handel

5.1 Vor dem Hintergrund der Gefahr eines Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit und der Verlagerung von CO₂-Emissionen infolge der zunehmenden Vergabe von Zertifikaten durch Versteigerung und der Emissionsobergrenzen im Jahr 2020 hat die Kommission in ihrem „Energie-Klima-Paket“ eine zweistufige Lösung vorgeschlagen. Auf der ersten Stufe sollen die betroffenen Sektoren anhand von zwei Kriterien bestimmt werden: der Intensität des Handels (Öffnung für außereuropäischen Handel) und den Folgen des CO₂-Preises. Eine erste Liste gefährdeter Sektoren wurde im Dezember 2009 erstellt und soll alle fünf Jahre geprüft werden. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang zwischen 200 und 300 Sektoren (?) überprüft. Der Ausschuss empfiehlt, dass nur die Sektoren, die sowohl dem Kriterium der CO₂-Kosten als auch der Handelsintensität genügen, auf der Grundlage gemeinsamer Leistungsbezugsgrößen ab

(?) Artikel 10a, Absatz 15 der Richtlinie 2003/87/EG: „Es wird angenommen, dass ein Sektor bzw. Teilsektor einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt ist, wenn a) die Summe der durch die Durchführung dieser Richtlinie verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten einen erheblichen Anstieg der Produktionskosten, gemessen in Prozenten der Bruttowertschöpfung, um mindestens 5 % bewirken würde und b) die Intensität des Handels mit Drittstaaten, definiert als das Verhältnis des Gesamtwerts der Ausfuhren in Drittstaaten zuzüglich des Wertes der Einfuhren aus Drittstaaten zur Gesamtgröße des Gemeinschaftsmarktes (jährlicher Umsatz plus Gesamteinfuhren), 10 % übersteigt.“ Dabei handelt es sich um folgende Sektoren: Herstellung von Stärke und Stärkeerzeugnissen; Zuckergewinnung; Herstellung von Wermutwein und sonstigen aromatisierten Weinen; Herstellung von Alkohol; Herstellung von Papier, Karton und Pappe; Mineralölverarbeitung; Herstellung von Flachglas; Herstellung von Hohlglas; Herstellung von keramischen Wand- und Bodenfliesen und -platten; Herstellung von Rohren aus Gusseisen; Erzeugung und erste Bearbeitung von Blei, Zink und Zinn. Wenn dazu noch als Kriterium berücksichtigt wird, dass ein Anstieg der Produktionskosten um mindestens 30 % bewirkt wird oder die Intensität des Handels mit Drittstaaten 30 % übersteigt, dann umfasst die Liste noch 16 weitere, insgesamt also 27 Sektoren.

2013 für eine zu 100 % kostenlose Zuteilung von CO₂-Emissionsberechtigungen in Frage kommen sollten. Nach einer ersten Prüfung betrifft dies nur eine Handvoll von Sektoren. Insgesamt erfüllen lediglich 11 Sektoren⁽⁸⁾ beide Kriterien, d.h. CO₂-Kosten und Handelsintensität.

5.2 Die unverbindliche und wenig ehrgeizige Vereinbarung von Kopenhagen bleibt sehr hinter den Erwartungen des Ausschusses zurück, die dieser in seiner Erklärung vom November 2009 zum Ausdruck brachte. Durch ihren deklaratorischen Charakter ohne die Rechtswirkung eines Vertrags lässt diese Vereinbarung zudem die Frage nach der Zukunft des Kyoto-Protokolls unbeantwortet. Immerhin aber bietet sie eine erste Grundlage für eine Registrierung und einen Vergleich der einzelstaatlichen Klimaschutzbemühungen. Europa erhält im Anhang der Kopenhagener Vereinbarung sein bedingtes Angebot aufrecht, seinen Klimagasausstoß um 30 % zu reduzieren, wenn „andere Industriestaaten sich zu vergleichbaren Anstrengungen verpflichten“.

5.3 In Anbetracht der von den anderen Industrieländern eingegangenen Verpflichtungen könnte Europa sich an das 20 %-Ziel halten. Damit würde Europa sich dafür entscheiden, die Probleme des Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit und der Verlagerung von CO₂-Emissionen, von denen die europäischen Sektoren, die dem EU-ETS unterworfen sind, bedroht wären, zu begrenzen. Dennoch wäre die Gefahr einer CO₂-Verlagerung aus zweierlei Gründen dadurch nicht vollständig ausgeräumt:

- Zum einen sind die Emissionsreduktionsziele und -verpflichtungen der anderen Länder lediglich im Anhang der Kopenhagener Vereinbarung aufgeführt, ohne dass ein rechtswirksames Verfahren zum Vergleich des Klimagasausstoßes der einzelnen Länder festgelegt worden wäre.
- Zum anderen ist zwar für verschiedene Weltregionen die Schaffung von Kohlenstoffmärkten angekündigt worden (Kanada 2010, Australien 2011, USA 2012), doch werden die Fristen immer wieder verschoben. Die prognostizierten CO₂-Preise auf diesen noch sehr begrenzten Märkten liegen unter dem durchschnittlichen Preis in der EU.

5.4 Indem Europa sein Angebot einer 30 %igen Emissionsminderung bis 2020 an die Bemühungen und Bereitschaft der anderen Länder geknüpft hat, hat Europa auch seine eigene zielgerichtete Umstellung auf ein kohlenstoffarmes Entwicklungsmodell mit dem Ziel einer 75 %igen Verringerung seines Klimagasausstoßes bis 2050 von einem hypothetischen multilateralen Vertrag abhängig gemacht. Ohne Rücksicht auf irgendwelche Überlegungen und Ziele dieser Art wird die schrittweise Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft in den USA und in China als einseitiger, „von unten nach oben“ gerichteter Investitions- und Innovationsansatz begriffen. Mit der Kopenhagener Vereinbarung wird in gewissem Sinn auf die Technologie gesetzt. Und das muss Europa auch tun.

(8) Beschluss der Kommission vom 24.12.2009, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2009) 10251 (1), ABl. L 1 vom 5.1.2010, S. 10-18.

5.5 Im Hinblick auf die Entwicklung einer „grünen“ Wirtschaft und die Beibehaltung seiner Führungsrolle in diesem Bereich sollte Europa in seinem eigenen Interesse und im Interesse des Klimas an seinem ehrgeizigen Ziel einer schrittweisen Reduzierung bis 2050 um 80 % festhalten. Ein Zwischenziel könnte zum Beispiel die Reduzierung um 25-40 % zwischen 2020 und 2030 sein. Der Ausschuss schlägt vor, Folgenabschätzungen für die Bereiche Umwelt, Beschäftigung und Entwicklung zu erstellen, um einen Überblick über die zwischen 2020 und 2050 notwendigen Veränderungen zu gewinnen.

5.6 Die Festsetzung dieses Zwischenziels muss durch die Schaffung rechtlicher und steuerlicher Voraussetzungen zur Förderung verstärkter Investitionen in die Erforschung und Entwicklung sauberer Technologien untermauert werden. In ihrer Mitteilung „Europa 2020“⁽⁹⁾ weist die Europäische Kommission darauf hin, dass sich die Ausgaben für FuE in Europa auf unter 2 % belaufen, verglichen mit 2,6 % in den USA und 3,4 % in Japan, was vor allem auf geringere private Investitionen zurückzuführen ist. Dieser Umfang an FuE-Ausgaben ist unvereinbar mit den Zielen der Union (3 %) und der Bedrohung durch den Klimawandel. Um dem abzuwehren, schlägt der Ausschuss vor, Folgenabschätzungen für die Bereiche Umwelt, Beschäftigung und Entwicklung zu erstellen, um einen Überblick über die bis zunächst 2020 und anschließend bis jeweils 2030, 2040 und 2050 notwendigen Veränderungen zu gewinnen.

5.7 In jedem Fall, egal ob die EU sich für das vorsichtige oder das ehrgeizige Ziel entscheidet, dürften ihre Mitgliedstaaten mit der Festsetzung eines recht beachtlichen CO₂-Preises im Rahmen eines Emissionshandelssystems noch einige Jahre lang ziemlich allein auf weiter Flur stehen. Zwar sollte Europa an seinen ehrgeizigen multilateralen Zielen für die nächsten Weltklimakonferenzen in Mexiko (2010) und Indien (2011) festhalten, darf aber darüber nicht die von unten nach oben angelegte Strategie der Forschung, Innovation und Investition vernachlässigen. Wenn die EU jedoch ausschließlich auf den Emissions-

handel setzt, läuft sie Gefahr, darüber andere sinnvolle Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Investition zu vernachlässigen. Im Vergleich zu Asien und Amerika hat Europa diesen Fehler bereits in seinen verschiedenen Konjunkturbelebungsprogrammen begangen.

5.8 Der Ausschuss empfiehlt mit Bedacht, im Umgang mit der Verlagerung von CO₂-Emissionen pragmatisch vorzugehen. Die bereits weit verbreitete kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen muss künftig auf die strategischen Entscheidungen der Union abgestimmt werden. Ausgleichsmaßnahmen an den Grenzen würden sich im Rahmen der WTO nicht rechtfertigen lassen, solange die Europäische Union die kostenlose Zuteilung fördert. Das Emissionshandelssystem kann nur dann einer Steuer gleichgestellt werden (und kann somit an den Grenzen ausgeglichen werden), wenn die Emissionszertifikate insgesamt versteigert werden. Die beste Lösung wäre für den Fall, dass die Möglichkeiten einer kostenlosen Zuteilung ausgeschöpft sind, solche Ausgleichsmaßnahmen übergangsweise für einige Zolltarifpositionen zu fordern, bei denen ein erhöhtes Risiko für eine Verlagerung des CO₂-Ausstoßes besteht. Lediglich ganz zielgerichtete und ausschließlich damit begründete Ausgleichsmaßnahmen, dass die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius begrenzt werden muss (die wichtigste Errungenschaft von Kopenhagen), könnten vor dem Streitschlichtungsgremium der WTO Bestand haben.

5.9 Mittelfristig erfordert eine solche Entscheidung eine konsequente Finanzierung einer europäischen Politik zur Eindämmung des Klimawandels. Ein Anfang ist bereits gemacht - im Rahmen der Pilotvorhaben im Bereich der Kohlenstoffabscheidungstechnologien (CCS) überwacht ein Begleitausschuss die Investitionen und die Teilhabe am geistigen Eigentum. Die Auflage vorübergehender Anpassungsmaßnahmen ist nur dann glaubwürdig, wenn sie von innovationspolitischen Maßnahmen begleitet wird, die auf nachhaltige Lösungen abheben.

Brüssel, den 26. Mai 2010

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI

⁽⁹⁾ „EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, Dok. KOM(2010) 2020 endg.