

Klimapaket Zwischenbilanz

Rebecca Harms, 30.11.2008

Das Klimapaket und die internationalen Klimaverhandlungen:

Was muss das Klimapaket der Europäischen Union leisten, um in den internationalen Verhandlungen für ein Kyoto-Nachfolgeabkommen eine Einigung zu erleichtern?

- Die EU muss ambitionierte CO₂-Reduktionen innerhalb der EU erreichen. Der Anteil der Reduktionsmaßnahmen, die außerhalb der EU geleistet werden, muss reduziert werden.
- Finanzmittel sowohl für Klimamaßnahmen in der EU als auch zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Reduzierung von Emissionen, bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels und zur Vermeidung voranschreitender Entwaldung müssen bereitgestellt werden. Ein großer Teil der Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten muss deshalb für europäische und internationale Klimamaßnahmen zur Verfügung gestellt werden.
- Der Automatismus zur Anpassung des Reduktionsziels (aktuell 20 %) an das Ziel, zu dem sich die EU im Rahmen der internationalen Verhandlungen verpflichtet, muss erhalten bleiben.

Die Erreichung dieser drei Ziele ist nach Stand der Verhandlungen nicht gewährleistet.

Emissionshandel:

Automatische Anpassung der Reduktionsziele für CO₂ an internationale Vereinbarungen

Der Rat will für den Fall, dass die EU sich international zu einem höheren Reduktionsziel verpflichtet, ein neues Mitentscheidungsverfahren zur Anpassung der Gesetzgebung an die neuen Ziele festlegen. Sowohl Kommission als auch Parlament wollen, dass diese Anpassung automatisch und somit auch ohne Zeitverzögerung statt findet. Zu diesem Thema war bislang keine Einigung möglich.

100% Versteigerung im Energiesektor

Die Erfahrungen der ersten Handelsperiode haben gezeigt, dass eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an die Energieerzeuger zu Milliarden Zusatzgewinnen für die Energieindustrie führen. Sowohl das Parlament als auch ein Großteil der Mitgliedsstaaten haben daraus gelernt und fordern deshalb eine 100%ige Versteigerung der Zertifikate für diesen Sektor. Polen, dessen Stromsektor zu über 80% auf Kohle basiert hat jedoch gemeinsam mit Italien und einigen osteuropäischen Mitgliedsstaaten Widerstand gegen diese Regelung organisiert und droht gegen den gesamten Entwurf zu stimmen, wenn seine Forderungen nicht erfüllt werden.

Der Rat hat dazu bislang noch keine Einigung gefunden, weshalb dieser Punkt in den Verhandlungen mit dem Parlament noch nicht thematisiert wurde.

Auktionierung bei der verarbeitenden Industrie - Carbon leakage

Auch zu der Frage der Zertifikatzuteilung für die verarbeitende Industrie gibt es keine Einigkeit im Rat. Kommission und Parlament hatten sich dafür ausgesprochen, für diesen Bereich anfänglich 80% der Zertifikate frei zuzuteilen und diesen Anteil schrittweise zu senken bis 2020 alle

Zertifikate auch in diesem Sektor versteigert werden sollten. Der Druck allerdings von verschiedenen Mitgliedsstaaten für die gesamte Handelsperiode nur einen geringen Teil der Zertifikate zu versteigern ist jedoch hoch. Die freie Zuteilung führt entweder zu Zusatzgewinnen für die Industrie oder zum Verlust des CO₂-Preissignals. In jedem Fall aber wird der Anreiz genommen, auf weniger CO₂-intensive Produktionsmethoden und Materialien umzusteigen.

Dieser Bereich ist eng verknüpft mit der Diskussion um Carbon leakage, also der Frage, ob energieintensive Industrie in Drittstaaten abwandert, die weniger strenge oder gar keine CO₂-Auflagen haben, wenn in der EU CO₂-Zertifikate versteigert werden müssen.

Kommission und Parlament wollen erst nach Abschluss der internationalen Klimaverhandlungen, wenn die Reduktionsverpflichtungen aller teilnehmenden Länder bekannt sind, Regeln für die Industriezweige festlegen, die tatsächlich von Carbon leakage betroffen wäre. Im Rat jedoch wächst der Druck, bereits heute Kriterien festzulegen und die betroffenen Sektoren vollständig von der Versteigerung auszunehmen. Deutschland hat hierzu einen Vorschlag vorgelegt, der fast 90% der herstellenden Industrie in diese Kategorie bringen würde.

Zweckbestimmung der Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate

Ein weiterer offener Punkt in den Verhandlungen ist die Zweckbestimmung der Einnahmen durch den Zertifikatehandel. Das Parlament fordert, diese Einnahmen vollständig für Klimaausgaben zu verwenden. Dies beinhaltet sowohl Reduktionsmaßnahmen in der EU als auch Reduktions- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern. Die Mitgliedsstaaten wollen dies nicht bindend vorschreiben, sondern könnten lediglich einer freiwilligen Verpflichtung über 50% der Einnahmen zustimmen.

Bezeichnenderweise scheint der Rat allerdings bereit zu sein bis zu 200 Mio. Emissionszertifikate für CCS-Pilotprojekte zur Verfügung zu stellen - bei einem CO₂-Preis von 20 Euro entspricht das immerhin 4 Mrd. Euro.

Anteil CDM

Bei der Frage wie hoch der Anteil der Emissionsreduktionen sein darf, die außerhalb der EU geleistet werden, wurde eine Einigung zwischen Rat und Parlament erzielt. 50% der Reduktionen, die im Zeitraum 2008-2020 geleistet werden, dürfen durch Zertifikate aus Projekten in Drittstaaten abgedeckt werden.

Nur die Hälfte der CO₂-Reduktionen, die von Energie- und verarbeitender Industrie geleistet werden sollen, müssen in der EU erbracht werden.

Effort sharing:

Anteil CDM

Auch in den Bereichen, die nicht vom ETS abgedeckt sind, ist einer der Hauptstreitpunkte, wie hoch der Anteil der Reduktionsleistungen sein darf, die außerhalb der EU erbracht werden. Bereits der von der Kommission vorgeschlagene Anteil liegt bei etwa 66 % der Reduktionsmaßnahmen. Im Rat ist der Druck hoch diesen Anteil sogar noch zu erhöhen. Das Parlament wollte diesen Anteil reduzieren, so dass fast 80 % der Reduktionsleistungen in der EU erbracht werden sollten. Eine Einigung ist hier nicht deutlich erkennbar. Das Parlament möchte die Grenze von mindestens 50 % heimischer Reduktionen keinesfalls unterschreiten.

Flexibilität und Strafmechanismen

Das Parlament ist bereit eine stärkere Flexibilität durch den Handel von Emissionsrechten zwischen Mitgliedsstaaten zuzulassen. Länder, die ihr eigenes Ziel unterschreiten, können so die zusätzlichen

Emissionsrechte an andere Mitgliedsstaaten verkaufen. Es muss aber auf der anderen Seite sicher gestellt sein, dass das Überschreiten des Emissionsziels bestraft wird. Hier ist der Rat bislang nur zu sehr schwachen Strafmaßnahmen bereit, die vom Parlament nicht akzeptiert werden können.

Nur ein Drittel der CO₂-Reduktionen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels (Verkehr, Gebäude, etc.) muss in der EU erbracht werden.

Richtlinie für Erneuerbare Energien:

Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten

Parlament und Rat haben sich in diesem Punkt geeinigt. Das Parlament hatte den Vorschlag der Kommission zu handelbaren Herkunftsgarantien deutlich verändert, um die nationalen Fördersysteme, wie das EEG in Deutschland, zu schützen.

Überprüfung der Richtlinie in 2014

Die französische Ratspräsidentschaft schlägt eine allgemeine Überprüfung der Richtlinie in 2014 vor. Dies würde jedoch die Investitionssicherheit für die Industrie gefährden. Das Parlament wird diesem Vorschlag nicht zustimmen.

Anrechnung anderer CO₂-armer Technologien

Insbesondere Frankreich versucht eine Regelung zu finden, nach der jene Staaten, die einen hohen Anteil CO₂-armer Technologien zur Stromerzeugung verwenden (Atom und CCS), dadurch einen Nachlass beim Erneuerbaren Ziel erhalten. Auch dies wird vom Parlament nicht akzeptiert.

Agrofuels

Parlament und Rat haben sich geeinigt, dass im Jahr 2014 eine Überprüfung des Ziels durchzuführen. Bei der Frage der Nachhaltigkeitskriterien ist der Rat nicht mit den strengen CO₂-Minderungsanforderungen des Parlaments einverstanden (45 % im Vergleich zu herkömmlichen Kraftstoffen zu Beginn der Regulierung und 60 % ab 2015). Reduktionen von 35 % (zu Beginn der Regulierung) und 50 % (ab 2017) werden als ausreichend angesehen. Auch bei anderen Umwelt- sowie sozialen Nachhaltigkeitskriterien für den Anbau und die Herstellung von Pflanzenkraftstoffen akzeptiert der Rat die strengen Kriterien des Parlaments nicht.

CO₂ Ausstoß von Autos:

Beginn der Regulierung

Der Vorschlag der Kommission, der im Unterausschuss des Europaparlaments bestätigt wurde, für 2012 einen durchschnittlichen CO₂Ausstoß von 130 g/km (zusätzliche Reduktion von 10 g/km durch zusätzliche Maßnahmen) festzusetzen, wird sich in den Verhandlungen voraussichtlich nicht durchsetzen. Vermutlich wird es eine schrittweise Einführung geben. 2012 werden lediglich 65 % der Fahrzeugflotte das Ziel erreichen müssen. Das führt zu einem Gesamtdurchschnitt von etwas über 150 g/km. 2013 sollen 75 % der Fahrzeugflotte, 2014 80 % der Fahrzeugflotte das Ziel erreichen. Erst 2015 soll die gesamte Flotte das Ziel von 130 g/km erreichen.

Aufweichung in 2012: etwa 20 g/km

Langfristziel für 2020

Der Rat scheint nach langen internen Diskussionen ein bindendes Ziel von 95 g/km für das Jahr

2020 zu akzeptieren. Für das Parlament ist dies ein entscheidender Punkt, um einen erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen zu erreichen.

Strafzahlungen

Der letzte Trilog scheiterte nach mehreren Stunden Verhandlung an der Frage der Strafzahlungen. Der Rat möchte bis 2020 einen so genannten Korridor festlegen, der geringere Strafzahlungen vorsieht, wenn ein Hersteller sein spezifisches Ziel um weniger als 3 g verfehlt. Praktisch bedeutet das jedoch, dass es für die Hersteller günstiger sein wird, ihr Ziel um bis zu 3 g zu überschreiten und die Strafen zu zahlen, anstatt die notwendigen technologischen Veränderungen an den Fahrzeugen vorzunehmen und den CO₂-Ausstoß zu senken. Wer davon ausgeht, dass die Automobilindustrie auch nach 2015 noch eine derartige Abfederung der Strafzahlungen benötigt, meint es auch mit dem Ziel für 2020 nicht ernst. Sollte die Flotte 2015 noch deutlich über 130 g/km liegen, wird es kaum möglich sein 5 Jahre später das 95 g-Ziel zu erreichen.

Aufweichung über die gesamte Periode: 3 g/km

Öko-Innovationen

Der Rat sieht vor, dass bis zu 7 g der CO₂-Reduktionen durch so genannte Öko-Innovationen erreicht werden dürfen. Dies sind Maßnahmen, die derzeit nicht vom Messverfahren erfasst werden können. Der durchschnittliche CO₂-Wert einer Herstellerflotte, der im Testzyklus gemessen wird, darf so 7 g über dem Ziel liegen. Zeitlich begrenzt wird diese Anrechnung durch eine vorgesehene Überholung des Testverfahrens, das zukünftig auch weitere Maßnahmen zur CO₂-Reduktion erfassen soll.

Aufweichung bis zur Überholung des Testzyklus: 7 g/km

Super credits

Fahrzeuge, die bis zu 50 g CO₂/km ausstoßen, sollen in der Herstellerbilanz mehrfach gewertet werden. Der Rat sieht in 2012 eine 3fach-Wertung dieser Fahrzeuge vor. Das Parlament war hier sogar noch großzügiger und schlug eine 4fach-Wertung vor. Diese Zusatzwertung wird stufenweise reduziert, bis sie 2016 komplett entfällt.

Aufweichung in 2012 (bei 3fach-Wertung): 2 g/km

2012 wäre somit ein durchschnittlicher CO₂-Wert von 162 g/km im Rahmen der Regulierung möglich. Der heutige Durchschnittswert liegt bei 158 g/km.

Kohlenstoff-Abscheidung und -Lagerung (CCS):

CO₂-Emissionsstandard

Das Parlament hatte sich in seiner Abstimmung für einen CO₂-Emissionsstandard von 550 g CO₂/kWh ab 2015 ausgesprochen. Dies würde ein Bauverbot für konventionelle Kohlekraftwerke ohne Kraft-Wärme-Kopplung ab 2015 bedeuten. Der Rat hat sich bislang klar dagegen ausgesprochen. Möglicherweise wird erst 2014 bei der Revision der Richtlinie, wenn man besser weiß, ob und ab wann die Technologie zur Verfügung steht, über diesen Punkt entschieden.