

Die Implementierung der »Kyoto-II«-Verpflichtungen in EU-Recht

Enger werdende Spielräume für eine klimapolitische Vorreiterrolle Deutschlands

Oliver Geden

Die 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls gilt gemeinhin als zu vernachlässigender Zwischenschritt auf dem Weg zu einem umfassenden VN-Klimavertrag. »Kyoto-II« wird im Kern nur noch von der EU getragen, die sich lediglich darauf verpflichtet hat, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent zu reduzieren – eine Verpflichtung, die EU-intern bereits seit 2007 gilt. Die Verankerung internationaler Emissionsminderungspflichten im EU-Recht ist dennoch mehr als nur ein rechtstechnischer Vorgang. Denn die von der EU-Kommission präsentierten Implementierungsvorschläge sehen eine weitere Begrenzung der klimapolitischen Entscheidungs- und Regulierungsspielräume der Mitgliedstaaten vor. Vorreiter wie Deutschland stehen zunehmend vor der Frage, wie sich gewährleisten lässt, dass sie anspruchsvolle nationale Ziele auch im Rahmen eines wenig ehrgeizigen EU-Emissionsminderungsregimes erreichen können.

Die Ende 2012 beim VN-Klimagipfel in Doha als Ergänzung zum Kyoto-Protokoll beschlossene 2. Verpflichtungsperiode (2013–2020) ist für den Fortgang der internationalen Klimapolitik von nachgeordneter Bedeutung. Neben der EU haben sich nur wenige Staaten zu einer Teilnahme entschlossen, darunter Kasachstan, Norwegen und die Schweiz. Die »Kyoto-II«-Unterzeichner sind für nur 15 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich, die Minderungszusagen fallen moderat aus. In den nächsten Jahren liegt der Schwerpunkt der internationalen Klimapolitik deshalb nicht darin, »Kyoto-II« zu ratifizieren und mit Leben zu erfüllen. Im Zentrum stehen die

Verhandlungen über einen umfassenden VN-Klimavertrag, der Ende 2015 beschlossen werden und 2020 in Kraft treten soll.

Auch für die EU scheint die Bedeutung von »Kyoto-II« auf den ersten Blick gering. Zum einen bewegt sich die gegenüber der VN eingegangene Reduktionsverpflichtung exakt in dem Rahmen, der EU-intern schon 2007 beschlossen wurde: die Emissionen bis 2020 um 20 Prozent (im Vergleich zu 1990) zu mindern. Zum anderen hat die EU, begünstigt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, bis Ende 2012 bereits eine Reduktion von 18 Prozent erreicht. Zur Erfüllung der »Kyoto-II«-Vorgaben sind also kaum noch Anstrengungen notwendig.

Wie schon bei der 1. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2008–2012) enthält auch der Beschluss von Doha lediglich einen Zielwert für die gesamte EU (als »Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration«), jedoch keinen Hinweis auf konkrete Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten, obwohl auch sie Vertragsstaaten des Protokolls sind. Entsprechend Artikel 4 des Kyoto-Protokolls wurde bei der Implementierung von »Kyoto-I« in einer Entscheidung des Rates (2002/358/EG) der europäische Minderungsbeitrag rechtsverbindlich auf die damals 15 Mitgliedstaaten aufgeteilt. Aufgrund des internen »burden sharing« sollte Deutschland unter »Kyoto-I« 21 Prozent reduzieren, die Europäische Gemeinschaft insgesamt 8 Prozent. Auch bei »Kyoto-II« wird von Deutschland ein überdurchschnittlich hoher Beitrag erwartet. Bei der Ermittlung der exakten Höhe dürften Widersprüche zwischen nationalem Klimaziel und europarechtlichen Verpflichtungen offenkundig werden.

Reale Lastenverteilung zwischen Mitgliedstaaten kaum zu ermitteln

Dem naheliegenden Gedanken, bei »Kyoto-II« die Lasten möglichst exakt auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, steht die zwischenzeitliche Weiterentwicklung des EU-Klimaregimes entgegen. Für dieses Regime sind zwei Instrumente zentral, die jeweils etwa die Hälfte der europäischen Emissionen abdecken: zum einen das Emissionshandelssystem (ETS), an dem etwa 11 000 Kraftwerke und Industrieanlagen teilnehmen und das seit 2013 vollständig europäisiert ist; zum anderen die nach Mitgliedstaaten differenzierten Emissionsobergrenzen für alle nicht vom ETS abgedeckten Sektoren (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft etc.).

Ein bislang kaum wahrgenommener Nebeneffekt dieser Instrumentenkombination ist das Fehlen verlässlicher Informationen zur realen Verteilung der Lasten unter den Mitgliedstaaten. So existiert offiziell keine Aufstellung darüber, in welchem Umfang die deutschen Emissionen im Kontext des

20-Prozent-Minderungsziels der EU sinken müssten. Nach Schätzungen dürften sich die aggregierten rechtsverbindlichen Verpflichtungen (auf Basis der ETS-Richtlinie 2009/29/EG und der Non-ETS-Entscheidung 406/2009/EG) für Deutschland auf eine Reduktion von 31 bis 33 Prozent bis 2020 belaufen. Sie liegen damit zwar erheblich über dem EU-Durchschnitt, zugleich aber auch signifikant unter der deutschen 40-Prozent-Zielmarke, einem der zentralen Eckpfeiler des Energiewende-Konzepts.

Die ausschließliche Zuweisung der »Kyoto-II«-Verpflichtungen an die Mitgliedstaaten wäre in einer VN-zentrierten Perspektive die passgerechteste Lösung, da das Kyoto-Protokoll in erster Linie auf Nationalstaaten abzielt. Ein solches Vorgehen würde jedoch eine detaillierte mitgliedstaatliche Zuordnung der Emissionen erfordern, die im Rahmen des ETS in den Jahren 2013–2020 noch erlaubt sind. In der 3. Handelsperiode existieren jedoch keine Nationalen Allokationspläne mehr und es lässt sich im Vorhinein nicht bestimmen, wie sich die Inanspruchnahme der europaweit frei handelbaren Zertifikate bis 2020 in den einzelnen Mitgliedstaaten entwickeln wird. Die voraussichtliche Verteilung der Lasten unter den Mitgliedstaaten ließe sich zwar mittels makroökonomischer Modelle prognostizieren. Wie die Lasten aber real verteilt wurden, stünde erst nach Ende der 3. ETS-Handelsperiode im Jahr 2020 fest. Ohnehin ist zu fragen, ob die von Unternehmen im Rahmen des ETS zu erbringenden Minderungsleistungen noch als Verpflichtungen jener Mitgliedstaaten aufgefasst werden sollten, in denen die entsprechenden Produktionsanlagen stehen.

Hybrides System der Verantwortungszuweisung

Nach langwierigen Diskussionen mit den Mitgliedstaaten hat sich die EU-Kommission dafür entschieden, ihren Vorschlag zur Implementierung von »Kyoto-II« nicht an den bislang dominierenden Prinzipien des VN-Klimaregimes zu orientieren, sondern vom

regulatorischen Status quo innerhalb der EU auszugehen. Die Erfüllung der gegenüber der VN eingegangenen Verpflichtungen soll deshalb über ein *hybrides* System gewährleistet werden. Die im Rahmen des ETS zu erbringenden Minderungsleistungen würden somit in die Verantwortung der gesamten EU fallen, lediglich die Minderungen im Nicht-ETS-Bereich nach wie vor in jene der Mitgliedstaaten.

Der Umweltministerrat hatte im März 2012 vorgegeben, im Rahmen der 2. Verpflichtungsperiode weder das Ambitionsniveau der EU noch die interne Lastenverteilung zu verändern. Diese Vorgabe wird mit der geschilderten Herangehensweise weitaus besser erfüllt als mit dem Versuch, die Minderungsverpflichtungen komplett auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Damit minimiert sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass es bei der »Kyoto-II«-Implementierung zu innereuropäischen Konflikten kommt. Die Ratifikation durch die 28 Mitgliedstaaten gilt entsprechend als ungefährdet, auch wenn sie wohl erst 2015 abgeschlossen sein dürfte.

Problematisch ist allerdings, dass die EU mit einem hybriden System der Verantwortungszuweisung kein gutes Beispiel für einen transparenten Umgang mit Minderungsverpflichtungen im Kontext der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) gibt. Die Aufspaltung des EU-Beitrags in einen ETS- und einen Nicht-ETS-Anteil mag in europäischer Perspektive beinahe zwingend erscheinen. International wird jedoch ein großer Erklärungsaufwand zu treiben sein, um zu begründen, warum den EU-Mitgliedstaaten keine eindeutigen Zielwerte zugewiesen werden. Sollte es der EU nicht gelingen, die Entscheidung für eine solche Option überzeugend zu erläutern, riskiert sie nicht nur den Vorwurf, undurchsichtige Sonderregelungen für sich zu beanspruchen, sie riskiert auch einen Rückschlag in den laufenden VN-Verhandlungen. In deren Rahmen könnte die im UNFCCC-Kontext bislang nur von der EU genutzte Möglichkeit, Minderungsverpflichtungen als »Organisation der regionalen Wirtschaftsintegra-

tion« zu übernehmen, wieder zur Disposition gestellt werden. Dies würde darauf hinauslaufen, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten entscheiden müssen, ob die rechtliche Verantwortung im Rahmen des UNFCCC-Prozesses künftig wieder allein bei den einzelnen Mitgliedstaaten oder ausschließlich bei der EU liegen soll – ein Streit, der in der europäischen Klima-Außenpolitik schon seit vielen Jahren schwelt.

Einschränkung der regulatorischen Spielräume für Deutschland

Das von der EU-Kommission vorgeschlagene Konstrukt einer hybriden Implementierung der »Kyoto-II«-Verpflichtungen in EU-Recht wurde von den Mitgliedstaaten im Grundsatz akzeptiert. Mit diesem Verfahren verfestigt sich die seit der Verabschiedung des EU-Energie- und -Klimapakets 2008/2009 zu beobachtende Tendenz, nationale Handlungsspielräume in der europäischen Klimapolitik zunehmend einzuschränken. Dies tangiert insbesondere solche Mitgliedstaaten, die sich – wie Deutschland, Dänemark oder Großbritannien – als klimapolitische Vorreiter begreifen und auf nationalstaatlicher Ebene Minderungsziele beschlossen haben, die über ihre europarechtlich verankerten Verpflichtungen hinausgehen.

Dies lässt sich am Widerspruch zwischen dem politisch-deklaratorischen Klimaziel Deutschlands (40 Prozent bis 2020) und der europarechtlich verbindlichen Vorgabe für die Minderung der deutschen Emissionen (ca. 32 Prozent bis 2020) veranschaulichen. Diese selten thematisierte Differenz zwischen formuliertem Anspruch und realer Verpflichtung ist in keinem Mitgliedstaat gravierender. Zudem ist das Erreichen des 40-Prozent-Ziels mittlerweile stark gefährdet. Nach einem leichten Emissionsanstieg gegenüber dem Vorjahr lag das Minderungsniveau in Deutschland Ende 2012 bei –25,5 Prozent, für 2013 wird bestenfalls eine Stagnation erwartet.

Einer der zentralen Gründe für die in Deutschland zuletzt wieder ansteigenden Treibhausgasemissionen liegt im massiven

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Preisverfall der Zertifikate im ETS. Anders als zunächst erwartet haben von der 2011 getroffenen Energiewende-Entscheidung nicht die relativ emissionsarmen Gaskraftwerke profitiert, sondern die wesentlich kostengünstiger zu betreibenden, aber emissionsintensiven Stein- und Braunkohlekraftwerke. Eine nachhaltige Verminderung der Emissionen im deutschen Stromsektor kann die Bundesregierung jedoch nur gemeinsam mit ihren europäischen Partnern erreichen. Um die Zertifikatepreise in der laufenden Handelsperiode zu erhöhen, wäre eine tiefgreifende Reform des ETS notwendig, die anders als beim derzeit diskutierten *Backloading* mit der Streichung einer größeren Zahl überschüssiger Emissionsberechtigungen einherginge. Angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise ist jedoch fraglich, ob die dazu notwendige qualifizierte Mehrheit im Ministerrat zustande käme. Noch unwahrscheinlicher ist eine nicht minder wirksame Anhebung des EU-Minderungsziels bis 2020 (von 20 auf 30 Prozent), die einen Konsens der 28 Staats- und Regierungschefs erfordern würde.

Sollte Initiativen auf EU-Ebene kein Erfolg beschieden sein, blieben nur noch Maßnahmen auf nationaler Ebene. Die Bundesregierung könnte für den Kraftwerkssektor zusätzliche regulatorische Instrumente einführen, beispielsweise strengere technische Emissionsstandards oder, nach britischem Vorbild, einen Mindestpreis fossiler Brennstoffe für Anlagen im ETS (*carbon floor price*). Mit nationalen Maßnahmen im ETS-Sektor ließe sich allerdings nur die deutsche Treibhausgasbilanz verbessern, nicht aber die europäische. Denn die als Folge dieser Maßnahmen hierzulande nicht in Anspruch genommenen Emissionsberechtigungen würden schlichtweg in anderen EU-Mitgliedstaaten eingesetzt werden.

Mit der von der Kommission für die »Kyoto-II«-Implementierung vorgeschlagenen Hybrid-Lösung verfestigt sich in der EU ein Klimaregime, in dem nationale Politiken die gesamteuropäische Marktdynamik im ETS kaum noch gezielt zu beeinflussen vermögen. Mitgliedstaaten, die über ihre

europarechtlichen Verpflichtungen hinausgehende Minderungsziele verfolgen wollen, sind somit auf den Nicht-ETS-Bereich verwiesen. Nur dort können zusätzliche nationale Maßnahmen in einer Weise umgesetzt werden, die die Klimapolitik der anderen Mitgliedstaaten nicht unmittelbar tangiert und von ihnen auch nicht mitgetragen werden muss.

Theoretisch könnte die Bundesregierung die zusätzliche Gesamtminderungsleistung von 8 Prozentpunkten (entspricht 100 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten), die zu erbringen wäre, um 2020 das nationale 40-Prozent-Ziel zu erreichen, im Rahmen der »Kyoto-II«-Implementierung rechtsverbindlich festschreiben lassen. Aufgrund der relativen Größe des deutschen Emissionsbudgets im Nicht-ETS-Bereich hätte dies zudem auch eine faktische Erhöhung des Ambitionsniveaus der EU zur Folge: von 20 auf 22 Prozent. Ein solches Vorgehen widerspräche wohl aber zumindest dem Geist nach dem Votum des Umweltministerrats, bei der Umsetzung von »Kyoto-II« keine Veränderungen an den Eckpunkten der derzeitigen EU-Klimapolitik vorzunehmen. Doch selbst wenn es nicht gelänge, weitere deutsche Minderungsverpflichtungen im EU-Recht zu verankern: Beim Ergreifen zusätzlicher nationaler Klimaschutzmaßnahmen in den bislang vernachlässigten Emissionssektoren Verkehr, Gebäude oder Landwirtschaft unterliegt Deutschland keinerlei regulatorischen Beschränkungen. Sollte die Bundesregierung jedoch darauf verzichten, ein Paket weitreichender Maßnahmen im Nicht-ETS-Bereich umzusetzen, wird es nicht nur unmöglich sein, das 40-Prozent-Ziel zu erreichen. Angesichts der hybriden Struktur des EU-Klimapolitikregimes, das den Mitgliedstaaten nur noch begrenzte Handlungsspielräume lässt, wäre dann konsequenterweise auch zu fragen, ob Deutschland für die Zeit nach 2020 überhaupt noch einmal ein eigenes nationales Klimaziel beschließen sollte.