



### ÜBERBLICK ÜBER DAS KLIMA- UND ENERGIEPAKET DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Um die schlimmsten Folgen des Klimawandels aufzuhalten, muss die durchschnittliche globale Erwärmung unter 2 Grad Celsius bleiben. Um dies zu erreichen, empfiehlt der neueste Sachstandsbericht des IPCC (Weltklimarat der Vereinten Nationen), dass die Industrieländer ihre Treibhausgase **bis 2020 um 25 bis 40 Prozent** gegenüber 1990<sup>1</sup> senken. Ende 2007 haben alle EU-Mitgliedsstaaten diese Reduktionsziele auf der internationalen Klimakonferenz in Bali bestätigt. Um den „Unter-2°C“-Wert langfristig zu halten, so der IPCC-Bericht weiter, müssen die weltweiten Emissionen vor dem Ende des Jahrhunderts auf Null abgesenkt werden. Das bedeutet jedoch, dass die Industrieländer dieses Ziel bereits bis zum Jahr 2050 erreicht haben müssen.

#### Ein 20-prozentiges Reduktionsziel für Treibhausgasemissionen ist zu niedrig.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission, den Emissionsausstoß innerhalb der EU um nur 20 Prozent bis 2020 zu reduzieren, entspricht weder den Erkenntnissen der Wissenschaft noch den internationalen Vereinbarungen der EU. Zudem erlaubt der derzeitige Vorschlag, dieses Ziel durch den Erwerb von Reduktionsgutschriften von außerhalb der EU (CDM/JI-Zertifikate) zu erreichen. Dies schwächt das ohnehin wenig ambitionierte Ziel zusätzlich. Denn durch diese Gutschriften wird der Anstieg der EU-Emissionen bestenfalls verschoben; auf

globaler Ebene ergibt sich keine Nettoerduzierung der Emissionen. Schließlich untergräbt das 20-Prozent-Ziel die von der EU beanspruchte Führungsrolle im Vorfeld der internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz. Die Verantwortung der EU hierfür ergibt sich vor allem aus ihrer Historie: Die europäischen Staaten haben in der Vergangenheit zum Großteil des unkontrollierten Anstiegs der CO<sub>2</sub>-Emissionen beigetragen. Deshalb sind sie nun zuerst in der Pflicht, ihre Emissionen deutlich zu beschränken.

Ein weiteres Ziel muss die Unterstützung der Entwicklungsländer auf ihrem Weg zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft sowie bei der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sein. Eine solide internationale Vereinbarung in Kopenhagen 2009 verlangt deshalb von den Industrienationen einschließlich der EU, dass sie Entwicklungsländern finanzielle und technische Unterstützung leisten, um dem Klimawandel zu begegnen.

#### Der WWF fordert deshalb:

- **Die Emissionen innerhalb der Grenzen der Europäischen Union bis 2020 um 30 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren und**
- **eine Investitionsverpflichtung von zusätzlich 15 Prozent des finanziellen Äquivalents der Emissionsreduktion in Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel in Entwicklungsländern. Dies entspricht einem Betrag von rund 51 Milliarden Euro pro Jahr bis 2020<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Vollständiger Bericht der Arbeitsgemeinschaft III, Kapitel 13, Seite 776, <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter13.pdf>

<sup>2</sup> Mit einem Richtpreis für Kohle von bis zu 60 Euro / Tonne CO<sub>2</sub>, entspräche der finanzielle Gegenwert von 15 Prozent rund 51 Milliarden pro Jahr bis zum Jahr 2020 – auf Grundlage von Treibhausgasemissionen der EU27, die im Basisjahr bei ca. 5.621 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub>-eq lagen.



## DAS EU-EMISSIONSHANDELSSYSTEM (EU ETS)

Die robuste Gestaltung des EU-Emissionshandels-systems nach 2012 ist ein entscheidender Faktor für die Erreichung des Reduktionsziels für (innereuropäische) Emissionen von 30 Prozent. Der WWF empfiehlt folgende Änderungen am Vorschlag der Kommission, um sicherzustellen, dass das ETS sein Potential als fairer und kostengünstiger Emissionsreduzierungsmechanismus voll ausschöpft. Vorrangiges Ziel des EU ETS ist es, die Investitionen in eine kohlenstoffarme Infrastruktur innerhalb der EU voranzutreiben und darüber hinaus einen Beitrag für eine finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer zu leisten.

### Vorschläge des WWF, um den EU-Emissionshandel zu stärken:

- **Deckelung der Emissionen der im EU ETS verpflichteten Sektoren auf 36 Prozent ab 2013 und eine entsprechende lineare jährliche Absenkung dieses Reduktionssatzes. Dies entspricht der Gesamtreduktion von 30 Prozent innerhalb der EU. Überprüfung der jährlichen Reduktionen alle 5 Jahre.**
- **Verpflichtung der Sektoren des EU ETS, ihren Anteil am finanziellen Äquivalent einer zusätzlichen 15-prozentigen Emissionsreduzierung als Investition in Maßnahmen zur Anpassung und Vermeidung von Emissionen in Entwicklungsländern zu leisten.**
- **Es muss sichergestellt werden, dass nur externe Gutschriften aus CDM-Projekten am EU ETS teilnehmen, die dem Gold Standard<sup>3</sup> und/oder einem vergleichbaren Qualitätsstandard entsprechen.**
- **Ab 2013 müssen alle Emissionsrechte für alle Sektoren des EU ETS vollständig versteigert werden. Dies entspricht dem „Polluters pay“-Prinzip: alle CO<sub>2</sub>-Emittenten müssen Zertifikate kaufen, um Emissionen verursachen zu dürfen.**
- **Es muss sichergestellt werden, dass alle Einnahmen aus den Versteigerungen zweckgebunden für Aktivitäten zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sowie zur künftigen Vermeidung von Klimagasen verwendet werden. Mindestens 50 Prozent dieser Einnahmen müssen in Projekte in Entwicklungsländern investiert werden.**

- **Zertifikate aus innereuropäischen Kompensationsprojekten (Zukauf von Verschmutzungsgutschriften aus Nicht-ETS-Branchen) müssen vom EU ETS ausgeschlossen bleiben.**
- **Sektoren wie z. B. Transport und Bodennutzungsaktivitäten müssen auch künftig vom EU ETS ausgeschlossen bleiben, das separate Maßnahmen für sie besser geeignet sind.**

## DIE VORSCHLÄGE DES WWF IM DETAIL

### 1. Deckelung der Emissionen mit jährlichen Reduzierungen

Der WWF unterstützt die Kommission bei ihrem Vorhaben, das Emissionshandelssystem transparenter zu gestalten und noch effektiver auf die Klimaschutzziele auszurichten. Insbesondere der Vorschlag, die Gesamtemissionen ab dem Beginn der dritten Handelsperiode (2013) auf EU-Ebene zu deckeln, bedeutet einen entscheidenden Schritt nach vorn. Damit werden die Verzerrungen durch verschiedene nationale Zuteilungspläne der Mitgliedsstaaten beseitigt.

Damit das EU ETS seinen Beitrag zum Klimaschutzziel der EU, nämlich die gesamten EU-Emissionen um 30 Prozent zu reduzieren, leisten kann, muss die Begrenzung des Emissionsausstoßes und die jährlich (steigenden) Reduzierungen ab 2013 verschärft werden. Der WWF stimmt dem aktuellen Vorschlag zu, dass die Sektoren, die im EU ETS verpflichtet sind, auch weiterhin zwei Drittel des Anteils der Emissionsminderungen der Wirtschaft leisten sollen.

#### Der WWF fordert deshalb:

- **Die Emissionen im EU ETS ab 2013 auf ein 36-prozentiges EU-Reduktionsziel zu deckeln und diesen Prozentsatz jährlich entsprechend anzupassen.**
- **Die jährlichen Reduktionsanpassungen alle 5 Jahre zu überprüfen, um sicherzustellen, dass das Programm seine Ziele erfüllt und zudem stets dem neuesten Stand der Wissenschaft entspricht.**

<sup>3</sup> <http://www.cdmgoldstandard.org>. Der Gold Standard ist ein unabhängiger, transparenter und international anerkannter Bezugswert für "hochwertige" Carbon-Offset-Projekte (Kompensation für Kohlenstoffemissionen). Dieser Standard ist beschränkt auf erneuerbare Energien- und Energieeffizienzprojekte und verlangt, dass Projekte dem UNFCCC-Anspruch an Zusätzlichkeit folgen und tatsächlich einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung erbringen. Dieser Nachweis muss durch ein Gutachten unabhängiger, von der UNFCCC anerkannter, Dritter erbracht werden.

## 2. Nutzung von Emissionsgutschriften aus Projekten außerhalb der EU

### A. Qualität sichern – Missbrauch vermeiden

Der Clean Development Mechanism (CDM) wurde von der UNFCCC (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen) geschaffen, um es Ländern und Unternehmen innerhalb der EU zu ermöglichen, Teile ihrer Reduktionsziele kostengünstig über Investitionen in Emissionsreduzierungsprojekte in Entwicklungsländern zu erfüllen. Darüber hinaus sollen CDM-Projekte einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Gastgeberländer leisten, z. B. durch Investitionen in erneuerbare Energien oder Energieeffizienz. Dennoch: Im günstigsten Fall ist CDM ein Nullsummenspiel für das Klima, denn es lässt den Anstieg von Emissionen in dem Land zu, in dem die Gutschriften aus dem Projekt verwendet werden.

Gegenwärtig wächst die Besorgnis, dass das System missbraucht wird. So werden bspw. viele Projekte realisiert, die das „Zusätzlichkeitskriterium“ nicht erfüllen. Das bedeutet, dass viele dieser Projekte auch ohne die Finanzierung über CDM zustande gekommen wären. Wenn das Prinzip der „Zusätzlichkeit“ nicht gewährleistet ist, führt dies global betrachtet zu einem **Anstieg der weltweiten Emissionen**. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des Öko-Instituts kommt zum Schluss, dass ungefähr 20 Prozent der durch CDM-Projekte erzielten Emissionsreduzierungen wahrscheinlich auch ohne die CDM-Einnahmen durchgeführt worden wären<sup>4</sup>. Dies entspricht rund 34 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr oder den jährlichen Emissionen von sieben Kohlekraftwerken. Die Untersuchung zeigte weiterhin, dass das nachhaltige Entwicklungsziel des CDM oft übersehen wird.

#### Der WWF fordert deshalb:

- Sicherzustellen, dass künftig alle externen Zertifikate strenge Umwelt-, Sozial- und Zusätzlichkeitskriterien erfüllen.
- Nur Zertifikate zuzulassen, die den strengen Kriterien des Gold Standards oder eines vergleichbaren Qualitätsstandards entsprechen.

### B. Zu viele „Zertifikate“ verzögern Investitionen in eine kohlenstoffarme Wirtschaft in Europa

Ein zu starker Zugang zu CDM-Zertifikaten im EU-Emissionshandel verzögert notwendige Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Minderung innerhalb Europas. Außerdem macht eine hohe Anzahl externer Gutschriften Investitionen in eine hoch-kohlenstoffhaltige Infrastruktur – wie z. B. in neue, konventionelle Kohlekraftwerke – finanziell attraktiv. Dies könnte in den kommenden Jahren zu weiterhin rapide steigende CO<sub>2</sub>-Emissionen innerhalb der EU führen. Auf diese Weise geraten die CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der EU für 2020 und darüber hinaus außer Reichweite<sup>5</sup>, bzw. verteuern sich zukünftige Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen für Steuerzahler und Unternehmen. Hingegen könnten klare finanzielle Anreize für Investitionen in kohlenstoffarme Technik innerhalb der EU, Innovationen und Arbeitsplätze in Europa heute und in Zukunft fördern.

Gleichzeitig ist es entscheidend, dass die EU einen wesentlichen Beitrag leistet, die Entwicklungsländer auf ihrem Weg in eine kohlenstoffarme Zukunft unterstützen. Deshalb muss ihnen die EU Hilfestellungen bei der Reduzierung ihrer Emissionen durch den Abholzungsstopp ihrer Wälder<sup>6</sup> sowie bei der Anpassung an den Klimawandel zu leisten. Der WWF glaubt, dass zwischen diesen beiden Zielen ein Gleichgewicht bestehen muss und votiert deshalb für die Reduzierung von Emissionen innerhalb der EU und für die gleichzeitige Unterstützung für die Entwicklungsländer.

#### Der WWF fordert deshalb:

- Dass sich Europa verpflichtet, 15 Prozent des finanziellen Äquivalents der Emissionen in Klimaschutzprojekte und Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel in Entwicklungsländern zu investieren (zusätzlich zum EU-weiten Reduktionsziel von 30 Prozent) – wobei die Sektoren des EU ETS einen angemessenen Anteil an diesem Ziel übernehmen sollen.
- Neue und bestehende Marktmechanismen und finanzielle Instrumente einzusetzen, um diese zusätzlichen 15 Prozent zu erreichen, einschließlich eines verbesserten CDM-Mechanismus. Das bedeutet, dass der bisher reine Kompensationsansatz des CDM durch ein Reduzierungssystem in Entwicklungsländern ersetzt wird.

<sup>4</sup> "Is the CDM fulfilling its environmental objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement" ein Bericht des Öko-Institut für den WWF, November 2007.

<sup>5</sup> Es gibt z. B. derzeit Pläne, in den nächsten fünf Jahren 40 neue große Kohlekraftwerke in der EU zu bauen.

<sup>6</sup> Emissionen aus Abholzung und Abbau (von Wäldern) sind verantwortlich für ca. 18 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen.



### 3. Auktionierung – ein fairer und kosteneffektiver Weg Verschmutzungsrechte zu verteilen

Versteigerung ist das wirksamste, transparenteste und gerechteste Mittel, um Emissionszertifikate zuzuteilen. Die EU-Kommission hat deshalb vorgeschlagen, dass ab 2013 der Stromsektor für alle Verschmutzungsrechte zahlen muss. Der WWF begrüßt den Vorschlag und drängt darauf, dass das Europäische Parlament und der Europarat diesen nicht abschwächen.

Die Versteigerung von Emissionsrechten weist folgende Vorteile auf:

- **Sie stellt sicher, dass CO<sub>2</sub> einen Preis erhält und bei Investitionsentscheidungen berücksichtigt werden muss.**
- **Sie belohnt die leistungsfähigste kohlenstoffarme Produktion.**
- **Sie fördert das Prinzip „Der Verschmutzer zahlt für die Verschmutzung“.**
- **Sie verhindert Mitnahmeeffekte (engl.: windfall profits) in Milliardenhöhe. Viele Unternehmen insbesondere im Stromsektor haben in den vergangenen Jahren die Kosten für die Verschmutzungszertifikate an ihre Kunden weitergereicht, obwohl sie den Großteil der Emissionsrechte bislang kostenlos erhalten haben. Allein in Deutschland haben die Stromversorger in der ersten Handelsperiode des Emissionshandels (2005-2007) zwischen 11 und 24 Milliarden Euro Profit gemacht<sup>7</sup>. In der zweiten Phase des EU-Emissionshandels (2008-2012) werden das zusätzliche Gewinne in Höhe von 14 bis 34 Milliarden Euro sein<sup>8</sup>. Eine vollständige Versteigerung der Rechte wird deshalb nicht zu einer Erhöhung der Strompreise führen, da die Zertifikatkosten schon heute eingepreist sind.**

Der WWF erkennt an, dass ohne ein internationales Klimaschutzabkommen einige, insbesondere energieintensive, Industrien von Wettbewerbsnachteilen betroffen sein könnten. Das mögliche Problem des so genannten „Carbon leakage“ (Verlagerung der Industriestandorte außerhalb Europas aufgrund hoher CO<sub>2</sub>-Preise) muss deshalb auf EU-Ebene gelöst werden. Der WWF unterstützt den Vorschlag der Kommission, bis 2011 mögliche Belastungen der betroffenen Sektoren umfassend, faktenbasiert, transparent und auf Grundlage unabhängiger

Daten zu ermitteln. Bis dahin fordert der WWF eine 100-prozentige Auktionierung für alle Sektoren ab 2013<sup>9</sup>. Der WWF fordert weiterhin, dass insbesondere der Raffinerie- und Flugverkehrssektor ab dem Start der dritten Phase für alle Emissionszertifikate zahlen muss. Aktuelle Studien, die im Auftrag der britischen Regierung durchgeführt wurden, zeigen, dass ein hohes Maß an freier Zuteilung sehr wahrscheinlich hohe Mitnahmeeffekte für Fluggesellschaften bringen würde. Nur ein hoher Grad an Auktionierung kann dies verhindern<sup>10</sup>.

#### Der WWF fordert deshalb:

- **Die 100-prozentige Auktionierung für alle EU ETS Sektoren ab 2013.**

### 4. Zweckbindung aller Einnahmen aus der Auktionierung für Klimaschutzmaßnahmen

Neuere Studien<sup>11</sup> zeigen, dass der von Menschen verursachte Klimawandel bereits heute zu beträchtlichen Kosten führt. Dies gilt insbesondere für die Entwicklungsländer. Diese Kosten für die Umwelt, Wirtschaft sowie die menschliche Gesundheit resultieren hauptsächlich aus derzeitigen und früheren Emissionen der Industrieländer, wie der EU-Mitgliedsstaaten. Die EU ist deshalb mitverantwortlich, die Entwicklungsländer bei der Behebung aktueller und künftiger Schäden zu unterstützen<sup>12</sup>. In ihrem aktuellen Vorschlag schätzt die Kommission, dass sich die Einnahmen aus den Versteigerungen bis 2020 auf 50 Milliarden Euro pro Jahr belaufen könnten. Wenn die europaweite Emissionsdeckelung auf ein 30 Prozent-Ziel angepasst würde, könnten diese Einnahmen noch weitaus höher ausfallen.

Die EU muss den Entwicklungsländern beträchtliche Finanzhilfen anbieten, damit diese:

- **eine größtmögliche Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels leisten können; zukünftigen Klimawandel vermeiden – etwa durch die Entwicklung und den Transfer sauberer Technologie, Kapazitätsausbau, Emissionsvermeidung die aus Entwaldung und Waldabbau resultieren;**
- **einen nachhaltigen Entwicklungsweg einschlagen, der den Ärmsten der Welt ein sichereres, gesünderes und besseres Leben ermöglicht.**

<sup>7</sup> Analyse des WWF (02/2006): Gewinne aus der Einpreisung der CO<sub>2</sub>-Kosten im Verhältnis zu den angekündigten Investitionen von RWE, E.ON, Vattenfall Europe, EnBW und STEAG.

<sup>8</sup> Studie Point Carbon (03/2008): EU ETS Phase II – The potential and scale of windfall profits in the power sector. A report for WWF.

<sup>9</sup> Die Folgenabschätzung der Europäischen Kommission für das EU ETS ergab, dass die "kostenfreie Zuteilung von Rechten kein leistungsfähiges oder gar effektives Instrument zu sein scheint, um Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit zu beseitigen". Dennoch schlägt sie derzeit vor, dass energieintensive Sektoren sowie der Flugverkehr ab 2013 80 Prozent ihrer Zertifikate kostenlos erhalten.

<sup>10</sup> Studie zur Abschätzung von Ticketpreisänderungen für den Flugverkehr im EU ETS: Ein Bericht für Defra und DfT, November 2007. <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/eu/future/pdf/ticketprices-report.pdf>

Der aktuelle Vorschlag, nur 20 Prozent der Einnahmen aus den Versteigerungen für Klimaschutzmaßnahmen bereitzustellen, ist politisch nicht tragbar. Wenn die EU-Mitgliedsstaaten tatsächlich Vorreiter für den globalen Klimaschutz sein wollen, müssen ALLE Einnahmen für Aktivitäten zur Vermeidung und Anpassung an den Klimawandel verwendet werden.

#### Der WWF fordert deshalb:

- **Alle Versteigerungseinnahmen für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen zu verwenden, um möglichst schnell den Wandel hin zu einer globalen kohlenstoffarmen Wirtschaft zu vollziehen.**
- **Mit mindestens 50 Prozent der Einnahmen aus der Auktionierung die Entwicklungsländer zu unterstützen und**
- **Die restlichen 50 Prozent der Einnahmen für Klimaschutzaktivitäten innerhalb der EU einzusetzen.**

#### 5. Innereuropäische Kompensationsprojekte nicht in den EU-Emissionshandel einbeziehen

Der Vorschlag der Kommission, innereuropäische Kompensationsprojekte ins EU ETS einzubeziehen, bedeutet einen erheblichen Rückschlag für CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele innerhalb Europas sowie die Funktionalität des EU-Emissionshandels. Innereuropäische Kompensationsprojekte sind Projekte zur Reduzierung von Emissionen von Branchen, die nicht durch das EU ETS geregelt werden. Ihr Emissionsausstoß soll durch eine separate Gesetzgebung geregelt werden und betrifft unter anderem den Gebäudesektor, den Straßenverkehr oder die Landwirtschaft. Ließe die Kommission solche Projekte im EU ETS zu, würden sie

Zertifikate auf den Markt bringen, die dann von den im ETS regulierten Sektoren zugekauft werden könnten. Damit könnten letztere ihre Emissionen erhöhen, was den Deckel der erlaubten Emissionen innerhalb Europas ansteigen ließe. Ein solches Vorgehen führt damit NICHT zur Einsparung von Emissionen, sondern untergräbt vielmehr die Wirksamkeit der Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union. Einige der vielen Probleme, die mit innereuropäischen Kompensationsprojekten einhergehen sind:

- **Sie reduzieren den Anreiz für umfassende und zielgerichtete Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen in Branchen, die nicht im EU ETS geregelt sind.**
- **Sie können zu Doppelzählungen führen: Denn Reduktionen der Nicht-ETS-Sektoren könnten ETS-Sektoren gutgeschrieben werden, d. h. es gibt insgesamt keine Reduzierung der Treibhausemissionen.**
- **Sollte eine Branche dafür geeignet sein, in das EU ETS aufgenommen zu werden, sollte sie komplett und nicht teilweise einbezogen werden.**

**Für Rückfragen oder zusätzliche Informationen wenden Sie sich gerne an:**

**Juliette de Grandpré**  
Energie und Kohlenstoffmärkte  
Tel.: +49-30-308742-24  
E-Mail: [degrandpre@wwf.de](mailto:degrandpre@wwf.de)

**Mandy Schoßig**  
Kommunikation EU-Emissionshandel  
Tel.: +49-30-308742-16  
E-Mail: [schossig@wwf.de](mailto:schossig@wwf.de)

<sup>11</sup> The Economics of Climate Change – The Stern Review. Cambridge (2006) und IPCC Climate Change 2007 – Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. (2007).

<sup>12</sup> OXFAM hat geschätzt, dass ca. 50 Milliarden US-Dollar nötig sind, damit sich die Entwicklungsländer auf die Auswirkungen des Klimawandels einstellen können.