

EU Klima- und Energiepaket 2008: Ergebnisse und Bewertung des BUND

Stand: 19. Dezember 2008

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten haben sich auf ihrem Gipfel am 12. Dezember auf ein Klima- und Energiepaket geeinigt. Das Europäische Parlament musste diesen Ergebnissen am 17. Dezember abschließend zustimmen. Der Beschluss unterliegt dann noch der formalen Zustimmung des Ministerrats. Mit diesen Klimabeschlüssen haben die Mitgliedsstaaten die gemeinsamen Weichen für ihre Klimapolitik bis zum Jahre 2020 gestellt.

Grundsätzlich kommt der Kompromiss zum Klimapaket den schlimmsten Befürchtungen nahe. Denn die Beschlüsse sehen umfangreichste Ausnahmen für die energieintensive Industrie und osteuropäische Kohlekraftwerke vor, außerdem die Möglichkeit die Gewinne aus dem Emissionshandel unsachgemäß zum Beispiel zur Förderung neuer Kohlekraftwerke und von CCS-Pilotprojekten verwenden zu können. Die EU wird zudem mehr als die Hälfte und in einigen Sektoren bis zu zwei Drittel ihrer Minderungsleistungen ins Ausland verlagern. – All das verwässert und gefährdet die Klimaziele der EU, auch das Energieeffizienz- und Erneuerbare Energien-Ziel (jeweils 20% bis 2020). Denn die Anreize für klimafreundliche Investitionen, Innovationen und somit den nachhaltigen Umbau der heimischen Wirtschaft sind viel zu gering.

Viele Details der Beschlüsse sind allerdings noch unklar und bedürfen der weiteren Ausgestaltung sowohl im europäischen als im nationalen Rahmen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass auf europäischer Ebene erst im Sommer nächsten Jahres die letzten der endgültigen Richtlinienentwürfe verabschiedet werden. Es ist seitens des Umweltministeriums angekündigt, dass noch in dieser Legislaturperiode zumindest die Richtlinien zu CCS und zur Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel (ab 2013) in nationales Recht umgesetzt werden sollen.

Die wichtigsten Beschlüsse im Überblick:

20% Minderung der Treibhausgase bis 2020 – 30% im Falle eines internationalen Klimaabkommens

20% Minderung der Treibhausgase bis 2020 auf Basis von 1990 hat die EU als unilaterales Ziel festgelegt. Wird im kommenden Dezember auf der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen eine Vereinbarung zum Klimaschutz getroffen, bei der auch andere Industrieländer vergleichbare Verpflichtungen übernehmen, wird die EU ihr Ziel auf minus 30% anheben.

Dazu wird die Kommission im März 2010 eine Analyse und entsprechende Gesetzesvorschläge vorlegen, aufgrund derer Parlament und Mitgliedsstaaten gemeinsam über die Modalitäten zur Änderung des Ziel von 20 auf 30% und die Auswirkungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft entscheiden (s. Ausnahmen für die Industrie).

Hintergrund: Das Gesamtminderungsziel von 20% gegenüber 1990 bzw. 14% gegenüber 2005¹ setzt sich aus zwei Zielen für die Wirtschaftszweige zusammen. Es gibt ein Ziel für die Sektoren unter dem Emissionshandel (s.u.) und ein Ziel für die Sektoren, die nicht unter den Emissionshandel fallen (z.B. Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft – s. dort). Die Hauptlast der Minderungsanstrengungen liegt beim Emissionshandel. Die Emissionshandelssektoren sind EU-weit für rund 40% (in Deutschland 50%) der Treibhausgase verantwortlich und müssen die Emissionen gegenüber 2005 um 21% reduzieren. Die anderen Sektoren verantworten etwa 60% der Emissionen und müssen 10% zwischen 2013 und 2020

¹ 14% auf Basis von 2005 entsprechen 20% gegenüber 1990. Denn mit der Begründung der besseren Datenlage hat die EU nun im Wesentlichen 2005 als Basisjahr ihrer Berechnungen eingeführt. Das ist zwar der Transparenz abträglich, aber rechnerisch korrekt.

einsparen. Dieses letztere 10%-Ziel wird zudem je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt.

Bewertung: Die Einleitung eines erneuten Gesetzesverfahrens anstelle des ursprünglichen automatischen Anhebens auf 30% Emissionsminderung im Falle eines internationalen Abkommens ist ein Rückschritt. Denn so sind Tür und Tor für Verzögerungen und erneutes Geschacher geöffnet. Es ist bislang auch nicht qualifiziert, welche Kriterien ein internationales Abkommen erfüllen muss, damit die EU sich verpflichtet fühlt, auf 30% zu erhöhen. Wenn es dann (hoffentlich) auf der Klimakonferenz in Kopenhagen einen Abschluss gibt, ist der Streit, ob dessen Qualität ausreicht und entsprechende Konsequenzen für das EU-Ziel und die Ausnahmen für die Industrie haben muss oder nicht, bereits vorgezeichnet. Vor dem Hintergrund, dass 30% Minderung der Emissionen nach dem Stand der Klimawissenschaft ein Minimum sind, wäre ein Verharren auf 20% absolut ungenügend.

Emissionshandel für die nächste Handelsperiode (2013-2020)

• Einheitliches EU-weites Minderungsziel

Ab 2013 gilt ein EU-weit einheitliches Minderungsziel („single cap“) von rund 21% für alle Sektoren unter dem Emissionshandel, d.h. für die Stromerzeuger und energieintensive Industrie. Dieses einheitliche Emissionsbudget wird dann europäisch verwaltet und sinkt linear jährlich um 1,74% ab 2010. Dadurch ergibt sich eine Minderung um 21% gegenüber 2005 für alle Sektoren im Emissionshandel.

Bewertung: Das ist eine positive Neuerung. Damit gehören die „Nationalen Allokationspläne“ der Vergangenheit an, die vor allem Raum für nationales Manövrieren ließen und auch einer der Gründe für die starke „Überallokation“ zu Beginn des Emissionshandels waren.

• Versteigerung im Stromsektor

In den ersten beiden Handelsperioden (2005–7 und 2008–12) wurden die Verschmutzungsrechte weitgehend frei zugeteilt. Die Energieversorger hatten dadurch zusätzliche Gewinne in Milliardenhöhe. Der jetzige Beschluss sieht vor, dass Kraftwerksbetreiber grundsätzlich alle Verschmutzungsrechte ab 2013 ersteigern müssen. Allerdings gibt es große Ausnahmen für osteuropäische Kraftwerke, Zypern und Malta. Bestandsanlagen erhalten dort in 2013 noch 70% der Zertifikate umsonst, der Auktionsanteil steigt dann allmählich (d.h. nicht linear sondern nach nationaler Festlegung), bis im Jahr 2020 sämtliche Zertifikate gekauft werden müssen.

Bewertung: Wir haben lange die Vollversteigerung im Stromsektor gefordert. Dies wäre also ein Erfolg wenn nicht gleichzeitig die osteuropäischen Kohlekraftwerke und damit die dreckigsten Energieerzeuger in immerhin 12 von 27 Ländern (neue Mitgliedsländer) weiterhin begünstigt würden. – Es hätte aber auch noch schlimmer kommen können, stand doch zwischenzeitlich die Vollversteigerung auch auf Druck deutscher Energiekonzerne insgesamt in Frage.

• Energieintensive Industriezweige

Für das produzierende Gewerbe werden die Zertifikate auch nach 2012 im Wesentlichen völlig frei zugeteilt. Die freie Zuteilung basiert auf EU-weit einheitlichen Benchmarks („Top 10“% der Branche). Ausnahmen gibt es für alle Branchen, deren Produktionskosten durch den Emissionshandel um mehr als fünf Prozent steigen und deren Handelsintensität mehr als zehn Prozent beträgt bzw. wenn eines der Kriterien sie zu über 30% betrifft. Nach Berechnungen der Kommission entspricht das rund 90 Prozent, der EU-Abgeordnete Claude Turmes sprach von 96 Prozent der Industrie. Die wenigen Branchen, die nicht von der Ausnahmeregelung profitieren, müssen ab 2013 erst 20 Prozent ihrer Zertifikate ersteigern, ab 2020 dann 70 Prozent und ab 2027 schließlich 100 Prozent. Zusätzlich sollen die Branchen Unterstützung erhalten, die von besonders hohen Stromkosten betroffen sind (z.B. Aluminium). Eine genaue Regelung muss hier aber noch gefunden werden. Die auszunehmenden Branchen sollen von der Kommission bis Ende 2009 und dann in einem 5-Jahres-Turnus identifiziert werden. Diese Ausnahmen sollen allerdings 2010 aufgrund der Ergebnisse der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen überprüft werden, weil diese voraussichtlich die internationale Wettbewerbssituation beeinflussen werden.

Bewertung: Damit hat sich die Industrielobby durchgesetzt und die Ausnahme ist zur Regel geworden. Auch die Vollversteigerung wird erst sieben Jahre später erreicht als ursprünglich von Kommission und Parlament gefordert (was aber nur noch 5–10% der Branchen überhaupt betrifft). Die weitreichenden Ausnahmen für die Industrie sind nicht gerechtfertigt, da laut verschiedenen Studien den wenigsten Branchen (in Deutschland ca. 2%) tatsächliche Gefahr eines starken außereuropäischen Wettbewerbsverlustes droht, der eine Verlagerung von Standorten nach sich ziehen würde. Die vorgesehene Revision dieser Bestimmungen nach der UN-Klimakonferenz 2009 muss dringend genutzt werden, die Ausnahmen der Realität anzupassen.

- **Anteil externer Gutschriften (CDM)**

Im Emissionshandelssystem wird den Mitgliedsstaaten erlaubt, die nicht verbrauchten Kontingente der externen Zertifikate für den Zeitraum 2008 bis 2012 auch in der neuen Handelsperiode zu nutzen. Zusätzliche weitere Nutzungskontingente wurden festgelegt: Für Neuanlagen, neue Sektoren, Flugverkehr und Anlagen, die entweder im Zeitraum 2008 bis 2012 sehr geringe Kontingente hatten oder ab 2013 eine sehr hohe Unterausstattung aufweisen (insbesondere Kraftwerke) (Quelle: Bundesumweltministerium). Wird das Reduktionsziel der EU von 20 auf 30% erhöht, darf die Hälfte der Neuverpflichtung über diese externen Gutschriften erbracht werden.

Bewertung: Hier sind die schlimmsten Befürchtungen eingetreten: inländischer Klimaschutz wird auf die lange Bank geschoben. Anstatt als zusätzliche Maßnahmen wie der BUND fordert, ersetzen außereuropäische Projekte nun heimische Anstrengungen in großem Stil. Denn diese harmlos klingende Maßgabe bedeutet, dass mindestens 45% der Verschmutzungsrechte im Emissionshandel aus Klimaschutzprojekten im nicht-europäischen Ausland, d.h. vorwiegend aus sogenannten CDM-Projekten in Entwicklungsländern, stammen dürfen. Die genauen Berechnungen hierzu stehen noch aus – aber es bedeutet, dass insgesamt mehr als die Hälfte der Reduktionen im Ausland stattfinden kann. Nach Berechnungen der Kommission ist die Konsequenz, dass sich das heimische Minderungsziel für die Sektoren im Emissionshandel (mindestens!) von 21% auf de facto 16% (Basisjahr 2005) reduziert. – Bei einer Erhöhung auf ein 30%-Ziel für die EU würde dieser Anteil sogar noch steigen. Zudem wird die Qualität, das heißt der Klima-Nutzen, vieler dieser CDM-Projekte als sehr fragwürdig beurteilt. Die Standards für solche Projekte müssen daher drastisch verbessert werden.

- **Subventionierung neuer (Kohle-) Kraftwerke**

Von 2013 bis 2016 können die Mitgliedstaaten mit den Erlösen aus der Versteigerung von Verschmutzungsrechten den Bau „hocheffizienter“ Kraftwerke subventionieren, sofern diese „CCS-ready“ sind. Bei entsprechendem Wirkungsgrad der geplanten Anlagen können die Mitgliedstaaten bis zu 15 Prozent der gesamten Investitionskosten übernehmen. Diese Möglichkeit ist allerdings nicht in der Richtlinie selbst sondern in einer Protokollnotiz festgeschrieben.

Bewertung: Diese Bestimmung wurde von der Bundesregierung eingebracht und hart verteidigt. Es würde auch die Förderung neuer Kohlekraftwerke zulassen. Das wäre verheerend: Mittel aus einem Klimaschutz-Instrument, dem Emissionshandel, würden für neue Klimakiller ausgegeben. Nach den zugrunde gelegten Bestimmungen müssten förderungswürdige Anlagen nicht einmal dem Stand der Technik entsprechen. Dadurch, dass diese Möglichkeit aber nicht in der Richtlinie selbst festgeschrieben ist, ist sie für die EU-Kommission, die letztendlich solche Beihilfen billigen müsste, nicht bindend. Natürlich wäre es auch möglich, effiziente Gaskraftwerke oder andere umweltfreundlichere Alternativen zu subventionieren. Sollte die Bundesregierung von dieser Subventionsmöglichkeit für neue Kohlekraftwerke Gebrauch machen wollen, werden wir das skandalisieren. Die tatsächlichen Auswirkungen dieser Bestimmung sind allerdings noch nicht klar.

- **Verwendung der Erlöse aus der Versteigerung**

Hierzu gibt es bisher nur eine politische Absichtserklärung, aber keine reale Zweckbindung der Mittel: Die Mitgliedsstaaten „sollen“ mindestens 50% der Einnahmen aus dem Emissionshandel in Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimaschutz investieren. Das kann z.B. die Entwicklung erneuerbarer Energien, verbesserte Energieeffizienz, Vermeidung von Entwaldung und die Unterstützung von Entwicklungsländern oder soziale Maßnahmen umfassen. Die EU-Staaten wollen darüber auf ihrem Gipfel im März dieses Jahres entscheiden.

Bewertung: Eine nicht bindende Erklärung zur Verwendung der Mittel ist absolut ungenügend. Der BUND fordert 100% der Mittel in Klimaschutz und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu investieren. Davon die Hälfte im Inland und die Hälfte in Entwicklungsländern. Die Einnahmen aus dem Klimaschutzinstrument Emissionshandel werden dringend für diese Maßnahmen benötigt – denn nennenswerte und verlässliche andere Finanzierungsquellen stehen bis heute aus. Insbesondere die Zusage der Unterstützung für Entwicklungsländer ist historisch geboten und entscheidend für ein internationales Abkommen im nächsten Jahr.

Solidaritätsmechanismus für Osteuropa

Insgesamt 12% der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate werden "im Interesse der Solidarität und des Wachstums" unter den Mitgliedsstaaten Zentral- und Osteuropas aufgeteilt. Im Einzelnen erhalten insgesamt 19 Mitgliedstaaten zusätzlich 10% der Verschmutzungsrechte. Dadurch erhöht sich die Zahl der von diesen

Mitgliedstaaten jeweils versteigerten Zertifikate. Darüber hinaus werden 2 % der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate unter neun der neuen EU-Mitgliedsländer aufgeteilt; hiervon erhält beispielsweise Rumänien 29 %, Polen 27 % und Bulgarien 15 %.

Bewertung: Diese zusätzlichen Zertifikate, hinter denen keine Minderungsleistung steht, werden zu Recht als „heiße Luft“ bezeichnet. Wie die Erlöse aus diesen Zertifikaten verwendet werden müssen, wird zudem nicht näher qualifiziert, das heißt auch eine Förderung von Atom- oder Kohlekraftwerken scheint möglich. Auch wenn ein Ausgleich zwischen den neuen und alten EU-Ländern richtig ist, werden die osteuropäischen Mitgliedsstaaten in mehrfacher Hinsicht begünstigt (s. Stromsektor). Diese vielfachen Sonderregelungen werden den Umbau des Energiesektors und der restlichen Wirtschaft dieser Länder verlangsamen.

Entscheidung zur Verteilung der Reduktionsanstrengungen (Effort-Sharing)

Diese Richtlinie ist mit der Emissionshandels-Richtlinie das wichtigste Dokument des Klima-Pakets. Sie teilt die Emissionsminderungsanstrengung nach Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung in 27 nationale Ziele auf, welche die Mitgliedsstaaten in den Sektoren erbringen müssen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen. Diese Sektoren sind EU-weit für 55% der Emissionen verantwortlich. Die Mitgliedsstaaten müssen in diesen Wirtschaftszweigen bis 2020 insgesamt 10% weniger Emissionen gegenüber 2005 erreichen (Deutschland 14%). Die betroffenen Sektoren sind Verkehr, Haushalte (Gebäude), Gewerbe, Dienstleistungen und Landwirtschaft. Hierzu stellen die Mitgliedsstaaten nationale Aktionspläne auf. Allerdings ist es erlaubt, bis zu 80% der Reduktionsleistung über Gutschriften aus CDM-Projekten abzudecken, d.h. im Ausland zu erbringen. Das reduziert das Minderungsziel auf etwa 3%. Es gibt allerdings noch weitere Möglichkeiten, die das Erreichen des Reduktionsziels „flexibilisieren“. Was das in der Summe bedeutet, muss wiederum noch berechnet werden.

Bewertung: Positiv ist, dass es erstmals ein EU-weites Minderungsziel für die genannten Wirtschaftssektoren gibt. Doch diese Richtlinie ist ein zahnlöser Tiger und wird fast keine Lenkungswirkung erreichen. Die extrem hohe Quote externer Gutschriften ist das Hauptproblem gepaart mit mangelhaften Sanktionsmechanismen wenn die Mitgliedsstaaten ihre Ziele nicht erreichen. Es wird aber voraussichtlich ohnehin kein Mitgliedsstaat Schwierigkeiten haben, sein Ziel zu erreichen.

20% erneuerbare Energien

Die EU hat sich zu einem Anteil von mindestens 20% erneuerbaren Energien bis 2020 in der Stromerzeugung, in Gebäuden (Wärme und Kühlen) und im Verkehrssektor im Jahr 2020 zu erhöhen. Das schließt im 10%-Ziel für den Verkehrsbereich auch den Einsatz von Agrokraftstoffen mit ein. Für diese sollen Nachhaltigkeitskriterien entwickelt werden. Es gilt, dass sie zunächst nur 35% CO₂-Einsparung gegenüber fossilen Treibstoffen bringen müssen. Deutschland muss bis 2020 seinen Anteil an erneuerbaren Energien insgesamt auf 18% steigern. Hierfür werden nationale Aktionspläne aufgelegt.

Bewertung: Diese Richtlinie ist insgesamt ein Erfolg. Für Deutschland sind 18% gesamt betrachtet, z.B. im Wärme-Bereich, ein ehrgeiziges Ziel. Das Agrosprit-Ziel lehnen wir jedoch grundsätzlich ab. Allerdings ist durch die politische Verwässerung des Klimapakets der Druck zum nachhaltigen Umbau des Energiesektors derart verringert, dass das Erreichen des Ziels grundsätzlich in Frage gestellt ist.

Förderung von CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS)

Diese Richtlinie bestimmt, dass 300 Millionen Zertifikate aus der Neuanlagenreserve im Emissionshandel für große kommerzielle CCS-Demonstrationsvorhaben und für Großprojekte im Bereich erneuerbare Energien zur Verfügung gestellt. Dies soll zu dem Zeitpunkt wenn diese Demonstrationsanlagen zum Einsatz kommen (um 2015 laut ursprünglichem Plan der EU-Kommission) einem Gegenwert, d.h. Erlös von 6-9 Milliarden Euro entsprechen. Damit lassen sich jedoch voraussichtlich nicht zwölf, wie ursprünglich vorgeschlagen, sondern eher 9 bis 10 Pilotprojekte realisieren.

Bewertung: Wir lehnen die Förderung von CCS mit staatlichen Geldern grundsätzlich ab. Die Auswirkungen auf die Ausstattung von Neuanlagen mit Zertifikaten sind noch unklar, vermutlich aber unproblematisch. Offensichtlich kein Frohlocken ist angebracht angesichts der möglichen Förderung von Erneuerbaren-Großtechnologien. Dieser Passus ist auf Drängen Großbritanniens eingegangen und bezieht sich auf die Förderung eines großen Gezeitenkraftwerks, das dort geplant ist.

CO₂-Grenzwerte für Neuwagen

Der Kompromiss zu dieser Verordnung sieht vor, dass der durchschnittliche CO₂-Ausstoß von Neuwagen bis spätestens 2015 auf 130 Gramm pro Kilometer gesenkt werden muss. Weitere 10 Gramm sollen durch andere Maßnahmen zusätzlich reduziert werden. Gestaffelte Strafen sind bei Überschreitung des Grenzwertes vorgesehen.

Bewertung: Die Entscheidung ist eine riesige Mogelpackung. Formal wird der lange geplante Grenzwert für 2012 von 120g/ km aufrecht gehalten. Doch tatsächlich wird er durch zahlreiche Schlupflöcher komplett aufgeweicht. So gilt für den Grenzwert von 120 Gramm ein sogenanntes „Phasing-in“, das bedeutet, dass der Wert im Flottendurchschnitt erst allmählich erreicht werden muss. Zum Beispiel müssen diesen Wert in 2012 nur 65% des Flottendurchschnitts erreichen, so wird der effektive Grenzwert mehr als 160g betragen. Weitere Stichworte sind „eco innovations“, Agrotreibstoffe und sogenannte „super credits“, die besonders sparsame Autos um das bis zu 3-fache begünstigen. In der kombinierten Anrechnung auf den Zielwert führen die Bestimmungen dazu, dass die reale Senkung des CO₂-Ausstoßes weit geringer ausfällt. Das langfristige Ziel von 95g in 2020 ist allerdings positiv zu bewerten. Es steht allerdings unter Vorbehalt einer Revision dieses Ziel im Jahre 2013.

Kontakt:

Tina Löffelsend
Referat Klima, Wirtschaft und Finanzen
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)
Friends of the Earth Germany
Am Köllnischen Park 1, D-10179 Berlin
Fon +49-30-27586-433
Fax +49-30-27586-440
Email: tina.loeffelsend@bund.net
www.bund.net