Bundesrat Drucksache **206/1/00**

04.07.00

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - U - Wi

zu **Punkt** der 753. Sitzung des Bundesrates am 14. Juli 2000

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union

KOM (2000) 87 endg.; Ratsdok. 6915/00

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und

der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Grünbuch verfolgte Ziel, die flexiblen Mechanismen des Klimaschutzprotokolls von Kyoto innerhalb der Europäischen Union umzusetzen.

EU
U
Wi

2. Der Bundesrat hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, zur Abwendung der Klimagefahren die anthropogen bedingten Treibhausgasemissionen national wie auch weltweit drastisch zu reduzieren, vgl. BR-Drucksache 905/97 (Beschluss) vom 27. März 1998. Zur Bewältigung des globalen Klimaproblems bedarf es nach Auffassung des Bundesrates einer international abgestimmten Strategie.

Ausgeliefert am 04. JULI 2000

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

EU U 3. Klimaschutz ist nur dann möglich, wenn die Industrieländer ihrer Verantwortung entsprechen und zu ihren in Kyoto ausgehandelten Reduktionszielen stehen.

EU U 4. Die flexiblen Mechanismen des Klimaschutzprotokolls von Kyoto (Emissionshandel, Joint Implementation, Clean Development Mechanism) stellen - sofern deren praktische Umsetzung gelingt - eine sinnvolle Erweiterung nationaler Klimaschutzmaßnahmen dar, indem sie dem globalen Charakter des Klimaproblems Rechnung tragen und mit Hilfe von Marktmechanismen ermöglichen können, festgelegte Umweltziele effizient zu erreichen.

EU U 5. In wichtigen Fragen bestehen aus der Sicht des Bundesrates nach wie vor aber noch große Meinungsunterschiede und es müssen - wie das Grünbuch eindrücklich belegt - noch eine Vielzahl Fragen geklärt werden und geeignete Rahmenbedingungen festgelegt werden, bevor die flexiblen Mechanismen zum Einsatz kommen können. Das betrifft beispielsweise die von Deutschland und der Europäischen Union geforderte konkrete Obergrenze für die Nutzung der Kyoto-Mechanismen sowie für ein System der Erfüllungskontrolle.

EU U 6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, den von der Kommission eingeleiteten Prozess konstruktiv zu begleiten und die Länder sowie Interessengruppen in geeigneter Weise in den weiteren Dialog einzubeziehen. Auf Gemeinschaftsebene sollte darauf hingewirkt werden, dass über die Regeln und administrativen Vorkehrungen für den Einsatz flexibler Mechanismen möglichst noch anlässlich der 6. Klimakonferenz in Den Haag Klarheit geschaffen wird. Zugleich bittet der Bundesrat die Bundesregierung, den Beitrag der flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls in dem angekündigten nationalen Klimaschutzprogramm zu berücksichtigen.

EU U 7. Die Bundesregierung wird weiter gebeten, sich für pragmatische Lösungen einzusetzen, die dem Willen der Mitgliedstaaten zur vollen Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Rechnung tragen sowie die erheblichen Unterschiede berücksichtigen, die in den einzelnen Ländern sowohl in Bezug auf die Emissionsminderungen als auch auf die Beihilferegelungen für erneuerbare Energien zu beobachten sind.

...

EU U 8. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit der Vorlage des Grünbuchs nunmehr einen Konsultationsprozess darüber eingeleitet hat, wie die Europäische Union beim Handel mit Emissionen unter den Bedingungen des Binnenmarktes für Ausgewogenheit sorgen kann. Die damit verbundene Absicht der Kommission, noch vor Beginn des internationalen Handels mit Emissionsrechten im Jahre 2008 Erfahrungen mit der Umsetzung im Rahmen eines innergemeinschaftlichen Systems zu sammeln, kann diesen Prozess voranbringen. Mit Blick auf das bessere Verständnis der zentralen Probleme und Wechselwirkungen mit einzelstaatlichen Politiken und Maßnahmen und zudem realistischen Erwartungen an den Handel mit Emissionen ist diese Vorgehensweise von besonderer Bedeutung.

EU U 9. Der im Grünbuch aufgezeigte Emissionshandel sollte so weiterentwickelt werden, dass das Bewusstsein für Klimaschutz bei der Bevölkerung und den Unternehmen verbessert und ein Anreiz für innovative Geschäftsstrategien auf der Suche nach kosteneffizienten Lösungen geschaffen wird. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, auf europäischer Ebene für eine Einbeziehung der Unternehmen in den Handel mit Emissionsrechten und -zertifikaten einzutreten.

EU Wi 10. Der Bundesrat regt in diesem Zusammenhang an, den Emissionshandel innerhalb der EU zunächst im Rahmen eines auf eine oder wenige Branchen bezogenen Pilotprojektes zu prüfen, um praktische Erfahrungen mit diesem neuen Instrument zu sammeln.

EU U 11. Weltweit gibt es eine Reihe von Beispielen, wie ein Handel mit Umweltzertifikaten aussehen könnte. Diese sollten nach Auffassung des Bundesrates nach Möglichkeit in die weitere Instrumentendiskussion einbezogen werden. Die Einbindung in den Welthandel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit kann hier neue Perspektiven eröffnen.

EU U 12. Für den Bundesrat sind für die weitere Beurteilung dieses Komplexes folgende Bewertungen von vorrangiger Bedeutung:

EU Wi 13. - Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass ein Emissionshandel dazu beitragen kann, mit Hilfe von Marktmechanismen sicher-

...

zustellen, dass die zur Erreichung vorab festgelegter Umweltziele erforderlichen Emissionsminderungen dort stattfinden, wo sie mit den geringsten Kosten verbunden sind.

EU Wi

14. - Der Bundesrat teilt ferner die Auffassung der Kommission, dass die Vorzüge des Emissionshandels jedoch nur dann in der Praxis zum Tragen kommen, wenn ein effektives Überwachungs- und Erfüllungskontrollsystem mit vertretbaren Kosten eingerichtet wird.

EU Wi

15. - Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass die Einführung eines gemeinschaftlichen Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionen nicht zu einseitigen Belastungen und Wettbewerbsverzerrungen bei den betroffenen Branchen zwischen den Mitgliedstaaten führen darf.

Voraussetzung für eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung des Systems sind aus Sicht des Bundesrates eine möglichst breite und einheitliche Teilnahme der Mitgliedstaaten und - gemessen an den notwendigen Anstrengungen - vergleichbare Minderungsziele für die betroffenen Branchen.

Bereits umgesetzte Treibhausgasminderungen der Unternehmen auf freiwilliger Basis sollten bei der zukünftigen Festlegung von Minderungszielen angemessen berücksichtigt werden.

EU U

16. - Im Hinblick auf die Ausführungen in Kapitel 8.2 des Grünbuchs: "Der Bezug zu Umweltvereinbarungen" bittet der Bundesrat die Bundesregierung, in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob und wie freiwillige Leistungen der Wirtschaft zur Reduzierung von CO_2-Emissionen, die als vorzeitige Maßnahmen bis zum Inkrafttreten des Bilanzzeitraums des Kyoto-Protokolls (2008 bis 2012) umgesetzt werden, auf die zu erbringenden Emissionsminderungen angerechnet werden können. Auf diese Weise wird die Wirtschaft motiviert, bereits jetzt auf freiwilliger Basis in Vorleistung zu treten.

EU Wi

17. - Der Bundesrat spricht sich deshalb ferner für ein gemeinschaftliches "System mit Ausstiegsoption" aus, bei dem die Gemeinschaft als Ganzes entscheidet, welche Bereiche grundsätzlich vom Handelssystem erfasst

...

werden. Die sog. "Einstiegsoption" wird vor diesem Hintergrund kritisch gesehen.

EU Wi 18. - Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten auch die Gesamtmenge der Emissionsanteile, die den am Emissionshandel beteiligten Bereichen in den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilt werden, und die Methode zur Verteilung von Emissionsanteilen auf die einzelnen Unternehmen möglichst einheitlich auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.

EU Wi 19. - Um zusätzliche Belastungen für die betroffenen Branchen zu vermeiden, sollte bei der Erstzuweisung von Emissionsrechten auf eine Versteigerung verzichtet werden.

EU U 20. - Der Handel mit Emissionsrechten oder gemeinsame Projekte von Industrie- und Entwicklungsländern können nationale Maßnahmen der Industrieländer sinnvoll ergänzen. Sie dürfen sie nicht ersetzen, können aber die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele unterstützen. Die Anstrengungen im eigenen Land müssen das entscheidende Mittel zur Umsetzung von Reduktionsverpflichtungen der Industrieländer sein.

EU Wi 21. - Der Bundesrat sieht allerdings noch erheblichen Prüfungsbedarf hinsichtlich der Abstimmung mit anderen umweltpolitischen Instrumenten wie z. B. dem Ordnungsrecht oder freiwilligen Selbstverpflichtungen.

EU U 22. - Die Diskussion von Emissionshandelssystemen darf gemeinschaftsweite und nationale Politiken und Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen nicht verzögern.

EU U 23. - Die ökologische und ökonomische Effizienz der flexiblen Instrumente muss nachgewiesen werden. Emissionsgutschriften aus Projekten, die gemeinsam mit anderen Industriestaaten oder Entwicklungsländern umgesetzt werden, sind nur dann akzeptabel, wenn diese Gutschriften auf einer präzisen Grundlage ermittelt werden. Glaubwürdigkeit und Transparenz erfordern ein transparentes Monitoring.

EU U 24. - Der Emissionshandel kann nur dann ordnungsgemäß funktionieren, wenn die Einhaltung und Durchsetzung mit strengen Sanktionen belegt sind. Der

...

Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass spürbare Sanktionen notwendig sind, die die Kosten der Einhaltung beträchtlich übersteigen.

EU
U

25. - Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften durch die einzelnen Unternehmen in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig sein sollen. Der Bundesrat plädiert für den geringstmöglichen Verwaltungsaufwand.

EU
U

26. - Er hält es für notwendig, auf Gemeinschaftsebene Mindeststrafen festzusetzen, um bei international tätigen Unternehmen die Verschiebung von Emissionsanteilen aus besonders strengen Mitgliedstaaten auf Kosten der Einhaltung in einem Mitgliedstaat mit weniger hohen Strafen zu vermeiden. Ein solches Vorgehen würde nicht nur die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto gefährden, sondern auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

EU
U

27. - Bei der weiteren Ausgestaltung von Handelssystemen ist darauf zu achten, dass mögliche Schlupflöcher geschlossen werden. Der Bundesrat erinnert hierzu an seinen Beschluss vom 27. März 1998, BR-Drucksache 905/97 (Beschluss).