



## BEKÄMPFUNG DES KLIMAWANDELS

Im Dezember 2015 einigten sich auf der Pariser Klimakonferenz der Vereinten Nationen die Teilnehmer aus der ganzen Welt darauf, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C gegenüber dem Temperaturniveau vor der Industrialisierung zu begrenzen. Die EU hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu senken, die Energieeffizienz um 27 % zu steigern und den Anteil der erneuerbaren Energiequellen am Endenergieverbrauch auf 27 % zu erhöhen. Ein wichtiges Instrument im Kampf gegen den Klimawandel ist das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union.

### RECHTSGRUNDLAGE UND ZIELE

In Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird die Bekämpfung des Klimawandels zu einem ausdrücklichen Ziel der EU-Umweltpolitik erklärt.

### HINTERGRUND

#### A. Erderwärmung

Prognosen zufolge wird es bis zum Ende dieses Jahrhunderts zu einem Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur um 1,1 bis 6,4 °C kommen, wenn keine zusätzlichen Maßnahmen zur Senkung der Emissionen ergriffen werden. Tätigkeiten des Menschen wie der Einsatz fossiler Brennstoffe, die Rodung von Wäldern und die Landwirtschaft führen zur Emission von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Distickstoffmonoxid (N<sub>2</sub>O) und Fluorkohlenwasserstoffen. Durch diese Treibhausgase wird die von der Erdoberfläche abgegebene Wärme absorbiert und verhindert, dass sie ins Weltall entweicht, wodurch die Erderwärmung verursacht wird.

#### B. Auswirkungen des Klimawandels

Die Erderwärmung führte und führt zu extremeren Wetterereignissen (etwa zu Überschwemmungen, Dürren, heftigen Regenfällen und Hitzewellen) Waldbränden, Wasserknappheit, dem Abschmelzen der Gletscher und dem Anstieg des Meeresspiegels, Veränderungen bei der Verbreitung oder sogar zum Aussterben von Tieren und Pflanzen, Pflanzenkrankheiten und Schädlingsbefall, Mangel an Nahrung und Frischwasser sowie zu Migrationsbewegungen, da die Menschen vor diesen Gefahren fliehen. Wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge nimmt die Gefahr unumkehrbarer Veränderungen von katastrophalem Ausmaß erheblich zu, wenn



die Erderwärmung um mehr als 2 °C gegenüber dem Temperaturniveau vor der Industrialisierung ansteigt.

### C. Kosten der Maßnahmen und Kosten der Untätigkeit im Vergleich

Dem 2006 von der britischen Regierung veröffentlichten Stern-Bericht zufolge belaufen sich die Kosten der Maßnahmen gegen die Erderwärmung auf jährlich 1 % des globalen BIP, während die Kosten der Untätigkeit mindestens 5 %, im schlimmsten Fall sogar bis zu 20 % des globalen BIP betragen könnten. Somit müsste nur ein geringer Prozentsatz des globalen BIP in eine Wirtschaft mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen investiert werden, und die Maßnahmen gegen den Klimawandel würden zudem zur Verbesserung der Gesundheit, zu größerer Energiesicherheit und zur Eindämmung anderer Schäden führen.

### D. Anpassung an den Klimawandel

Die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel reichen von sanften und kostengünstigen Maßnahmen (Gewässerschutz, Fruchtfolge, trockenheitsresistente Sorten, staatliche Planung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit) bis hin zu kostspieligen Schutz- und Umsiedlungsmaßnahmen (Erhöhung von Deichen, Umsiedlung von Häfen und Industrieanlagen sowie von Bewohnern aus tiefliegenden Küsten- und Überschwemmungsgebieten). Mit der [EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel](#) soll die Widerstandskraft der EU gegenüber Klimaeinflüssen gestärkt werden. Dadurch sollen eine bessere Koordinierung und ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Aufnahme entsprechender Überlegungen in alle betroffenen Politikbereiche der EU gefördert werden.

## ERGEBNISSE

### A. Internationale Klimaschutzpolitik

Im Dezember 2015 verabschiedeten die Regierungen nach mehr als zwei Jahrzehnte währenden Verhandlungen auf der 21. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien (COP 21) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Paris das erste weltweite Übereinkommen gegen den Klimawandel. Das Ziel des [Übereinkommens von Paris](#) besteht darin, den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur „deutlich unter“ 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten und gleichzeitig zu versuchen, einen Wert von 1,5 °C zu erreichen. Hierzu sind die Vertragsparteien bestrebt, den Scheitelpunkt der weltweiten Treibhausgasemissionen so rasch wie möglich zu erreichen und in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts Emissionsneutralität zu verwirklichen. Auch die Finanzströme sollen sich an diesen Zielen orientieren. Zum ersten Mal müssen alle Vertragsstaaten ehrgeizige Anstrengungen unternehmen, um ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, und sich dabei nach dem Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ (also entsprechend ihren jeweiligen Gegebenheiten und Möglichkeiten) richten. Sämtliche Länder müssen alle fünf Jahre ihre Klima-Aktionspläne (ihre „national festgelegten Beiträge“) verlängern und aktualisieren und sie in transparenter Weise so vermitteln, dass die gemeinsamen Fortschritte bewertet



werden können („weltweite Bestandsaufnahme“). Insbesondere die am stärksten gefährdeten Staaten – die am wenigsten entwickelten Länder und die kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern – werden sowohl finanziell als auch durch den Aufbau von Kapazitäten unterstützt. Die Anpassung an den Klimawandel, die auf gleicher Stufe mit der Eindämmung des Klimawandels genannt wird, wird als weltweite Herausforderung anerkannt, ebenso die Bedeutung der Beschäftigung mit „Verlusten und Schäden“ in Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen des Klimawandels. Das Übereinkommen trat im November 2016 in Kraft, nachdem es von mindestens 55 Vertragsparteien, die insgesamt mindestens 55 % der weltweiten Treibhausgasemissionen verursachen, ratifiziert worden war.

## **B. Bemühungen in der EU um die Bekämpfung des Klimawandels**

Die EU hat sich in ihrem [Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030](#) (zur Umsetzung ihrer Zusagen im Zusammenhang mit dem Übereinkommen von Paris) dazu verpflichtet, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu senken, die Energieeffizienz um 27 % zu steigern und den Anteil der erneuerbaren Energiequellen am Endenergieverbrauch auf 27 % zu erhöhen. Mit diesem Rahmen werden die „20-20-20“-Ziele weiterverfolgt, die 2007 von den Staats- und Regierungschefs der EU für 2020 festgelegt worden waren: die Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 %, die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen am Endenergieverbrauch auf 20 % und die Verringerung des Primärenergieverbrauchs der EU um 20 % (alles im Vergleich zu 1990), was jeweils mittels verbindlicher legislativer Maßnahmen umgesetzt wird. In dem [Fahrplan der EU für den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050](#) ist eine langfristige Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 80 % vorgesehen, während in der aktuellen [langfristigen Strategie](#) eine klimaneutrale Wirtschaft bis zum Jahr 2050 befürwortet wird.

Das [System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union \(ETS\)](#) ist der erste und immer noch größte internationale Markt für den Handel mit Kohlendioxid-Verschmutzungsrechten und stellt ein wichtiges politisches Instrument der EU zur Bekämpfung des Klimawandels dar. Es beruht auf dem „Cap-and-Trade“-Prinzip (Handelssystem mit festen Emissionsobergrenzen): es wird ein Grenzwert („Cap“) für die gesamten Treibhausgasemissionen festgelegt, die von den über 11 000 Anlagen (Fabriken, Kraftwerken usw.) ausgestoßen werden dürfen, die Teil des Systems sind. Jeder Anlagenbetreiber erwirbt oder erhält „Verschmutzungsrechte“, die von den Mitgliedstaaten ausgegeben werden. Diese Zertifikate entsprechen jeweils einer Tonne Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) und können – sofern sie nicht verwendet werden – zwischen den Anlagenbetreibern gehandelt werden. Im Laufe der Zeit wird die Anzahl der Zertifikate schrittweise reduziert. Mit zwei neuen Fonds – einem Modernisierungs- und einem Innovationsfonds – sollen die Energiesysteme in den einkommensschwächeren EU-Mitgliedstaaten modernisiert und Innovationen vorangetrieben werden, indem Vorhaben in den Bereichen erneuerbare Energieträger, CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (CCS) und Projekte mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionen finanziell unterstützt werden. Die [Ausnahmeregelung für Interkontinentalflüge](#) wurde bis Ende 2023 verlängert, dem geplanten Beginn der ersten Phase des Klimaschutzinstruments für den



internationalen Luftverkehr (CORSIA) der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). [Die Schweiz und die EU haben vereinbart, ihre Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten miteinander zu verknüpfen.](#)

Emissionen aus Wirtschaftszweigen, die unter das ETS fallen, etwa Straßenverkehr, Abfall, Landwirtschaft und Gebäude, sind Gegenstand der verbindlichen jährlichen Ziele der einzelnen Mitgliedstaaten zur Senkung der Treibhausgasemissionen. In der jüngsten Aktualisierung einigten sich das Parlament und der Rat auf Mindestziele für den Zeitraum 2021-2030, um zur Verwirklichung des Ziels der EU beizutragen, die Treibhausgasemissionen dieser Wirtschaftszweige um 30 % zu senken und zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris beizutragen. Außerdem muss jeder Mitgliedstaat zum ersten Mal sicherstellen, dass die Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) nicht höher sind als das, was dadurch an Treibhausgasen abgebaut wird. Anders gesagt, Wälder, Anbauflächen und Grünland sollen nachhaltig bewirtschaftet werden, damit möglichst viele Treibhausgasemissionen absorbiert werden, und zwar mindestens so viele, wie in diesem Wirtschaftszweig verursacht werden (Verbot der Minusbilanz), und mithin ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet wird.

Mit der [Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen](#) soll bis 2020 sichergestellt werden, dass erneuerbare Energiequellen wie Biomasse, Wind, Wasserkraft und Solarenergie mindestens 20 % des Gesamtenergieverbrauchs der EU für Stromerzeugung, Verkehr, Heizung und Kühlung decken. Für 2030 gilt ein [neues Ziel](#) (32,5 %). Jeder Mitgliedstaat beschließt seinen eigenen nationalen Aktionsplan für erneuerbare Energie mit Zielvorgaben für einzelne Wirtschaftszweige. Als Teil dieses Gesamtziels ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, einen Anteil der erneuerbaren Quellen am Energieverbrauch im Verkehr von mindestens 10 % (bzw. 14 % im Jahr 2030) zu erreichen. Zudem einigten sich Parlament und Rat auf das Ziel, die Energieeffizienz bis 2030 um 32 % zu steigern.

Mit der Technologie zur [CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung](#) wird CO<sub>2</sub> aus Emissionen in die Atmosphäre (aus Industrieprozessen) abgeschieden, komprimiert und zu einem Standort verbracht, der zur Speicherung geeignet ist. Laut dem Weltklimarat (IPCC) können mit dieser Technologie 80 bis 90 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken erfasst werden. Die EU hat einen Regelungsrahmen geschaffen, um diese neue Technologie zu vermarkten und zu fördern. Die Einführung der vorgesehenen Pilotprojekte in der EU war allerdings schwieriger als zunächst erwartet, insbesondere wegen der hohen Kosten.

In der EU zugelassene neue Personenkraftwagen müssen den [Normen für CO<sub>2</sub>-Emissionen](#) entsprechen. Das von neu zugelassenen Pkw zu erreichende Ziel liegt bei durchschnittlich 130 g CO<sub>2</sub>/km für 2015 und wird ab 2021 auf 95 g/km gesenkt. Um für die Wirtschaft Anreize für Investitionen in neue Technologien zu schaffen, können Begünstigungen („Super-Credits“) eingesetzt werden, wobei die umweltfreundlichsten Fahrzeuge jedes Herstellers als mehr als ein Fahrzeug gewichtet werden, wenn die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen berechnet werden. Eine ähnliche Verordnung gilt für [leichte Nutzfahrzeuge](#). Parlament und Rat einigten sich darauf, die CO<sub>2</sub>-Emissionen der gesamten Fahrzeugflotte in der EU für **neue Pkw** (um 37,5 %) und **neue leichte**



**Nutzfahrzeuge** (um 31 %) weiter zu reduzieren. Gleichzeitig und erstmals wurde für neue Lastkraftwagen ein Ziel festgelegt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 30 % zu reduzieren, wobei bis 2025 das Zwischenziel erreicht werden soll, diese Emissionen um 15 % zu reduzieren.

Informationen zum [Kraftstoffverbrauch](#) neuer Personenkraftwagen, die in der EU verkauft oder vermietet werden, werden bereits den Verbrauchern zur Verfügung gestellt, damit sie eine bewusste und fundierte Entscheidung treffen können, wenn sie einen Neuwagen erwerben. Zudem ist die [Kraftstoffqualität](#) ein wichtiger Faktor bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Mittels Unionsrechtsvorschriften soll die Treibhausgasintensität von Kraftstoffen bis 2020 um 6 % reduziert werden. Dies soll unter anderem durch die Verwendung von Biokraftstoffen erreicht werden, die jedoch bestimmten Nachhaltigkeitskriterien genügen müssen.

Der internationale Seeverkehr verursacht erhebliche CO<sub>2</sub>-Emissionen, und es wird erwartet, dass diese in Zukunft noch beträchtlich ansteigen werden. Die EU fordert zum einen eine globale Herangehensweise und hat zum anderen als ersten Schritt ein unionsweites [Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfsystems für CO<sub>2</sub>-Emissionen von Schiffen](#) zur Senkung dieser Emissionen eingeführt. Alle großen Schiffe müssen ihre geprüften CO<sub>2</sub>-Emissionen, die sie auf dem Weg zu Häfen in der EU, von dort und zwischen diesen Häfen ausstoßen, sowie andere relevanten Daten messen und jährlich melden.

Nach dem Verbot von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) in den 1980er Jahren zum Schutz der Ozonschicht werden heute in einer Reihe industrieller Anwendungen wie Klima- und Kühlanlagen fluorierte Gase verwendet, die die Ozonschicht nicht schädigen. Diese Gase können jedoch ein Treibhauspotenzial aufweisen, das bis zu 23 000 Mal höher liegt als das von CO<sub>2</sub>. Die EU hat deshalb Maßnahmen ergriffen, um den Einsatz von [fluorierten Gasen](#) zu beschränken und ihren Einsatz in neuen Klima- und Kühlanlagen bis zum Zeitraum 2022-2025 zu verbieten. Sie ist somit Vorreiterin dabei, schrittweise weltweit auf diese Verbindungen zu verzichten.

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament setzte in seiner Antwort auf den Vorschlag der Kommission für einen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 ein deutliches Zeichen und forderte drei verbindliche Ziele (ehrgeizigere Ziele als die, auf die man sich letztendlich geeinigt hat): die Reduzierung der Treibhausgasemissionen in der Union um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990, ein Anteil der erneuerbaren Energieträger am Energieendverbrauch von 30 % und eine Steigerung der Energieeffizienz um 40 %.

Vor der Pariser Klimakonferenz im Jahr 2015 bekräftigte das Parlament, dass „die Emissionen des internationalen Luft- und Seeverkehrs mit der gebotenen Strenge und Dringlichkeit wirksam geregelt und begrenzt werden“ müssen. Es brachte seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass die ICAO bei der Einführung von CORSIA keine Emissionssenkungen vereinbarte, sondern in erster Linie lediglich einen Ausgleich anstrebte, der keine Gewähr für Qualität bietet und erst ab 2027 einen rechtlich bindenden Status erhält, zumal wichtige ICAO-Mitgliedstaaten ihre Teilnahme an der freiwilligen Phase bislang nicht zugesagt haben.



Das Parlament setzt sich für ein breit angelegtes Preissystem für CO<sub>2</sub>-Emissionen und für die Zuteilung von Einnahmen aus dem Handel mit Emissionszertifikaten für klimaschutzrelevante Investitionen ein. Es forderte konkrete Schritte einschließlich eines Zeitplans dafür sämtliche Subventionen auf fossile Energieträger bis 2020 schrittweise abzuschaffen.

Während der Verhandlungen über fluoridierte Gase (F-Gase) mit dem Rat sprach sich das Parlament dafür aus, die Verwendung klimaschädlicher F-Gase in mehreren neuen Wirtschaftszweigen vollständig auslaufen zu lassen, in denen unbedenkliche, energieeffiziente und kostengünstige Alternativen verfügbar sind.

In einer früheren Aktualisierung seines Standpunkts zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen forderte das Parlament die schnellstmögliche Einführung des von den Vereinten Nationen festgelegten globalen Testzyklus, um bei der Messung der CO<sub>2</sub>-Emissionen dem praktischen Fahrbetrieb Rechnung zu tragen.

Tina Ohliger  
05/2019

