

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Lukas Köhler, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/15441 –

EU-Klimaschutzziele und internationale Klimaschutzkooperation

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Pariser Klimaschutzabkommen wurden in einem völkerrechtlichen Vertrag nationale Klimaschutzverpflichtungen sowohl für die Industriestaaten als auch für die Schwellen- und Entwicklungsländer vereinbart. Über die konkreten Ziele und deren Umsetzung entscheiden jedoch die Vertragsstaaten, in dem sie ihre NDCs (National Determined Contributions) an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) melden. Um eine international abgestimmte und effiziente Klimapolitik in Gang zu bringen, muss nach Ansicht der Fragesteller internationale Kooperation gefördert werden. Nicht nur rasches Handeln, sondern auch ein möglichst effektiver Einsatz der vorhandenen Ressourcen ist nötig.

Gemäß Artikel 6 der Pariser Konvention besteht für die Unterzeichnerstaaten die Möglichkeit, bei der Umsetzung der nationalen Klimaschutzpläne miteinander zu kooperieren. Gleichzeitig wird der Rahmen gesetzt, marktbasierter Klimaschutzmechanismen zu nutzen. Das Pariser Abkommen bietet drei Möglichkeiten, international zu kooperieren: Mittels direkter bilateraler Kooperation können in einem Land erbrachte Emissionsminderungen in ein anderes Land übertragen werden, um sie dort auf die Klimaschutzverpflichtungen anzurechnen. Zudem kann ein neu geschaffener „Mechanismus zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung“ genutzt werden. Auch nichtmarktliche Ansätze sind möglich, für die jedoch erst noch ein Rahmenwerk festgelegt werden muss. Bei der Weltklimakonferenz 2018 (COP 24) in Kattowitz wurde zwar das Regelwerk zur Umsetzung des Pariser Abkommens weitestgehend beschlossen, zur genauen Ausgestaltung von Artikel 6 konnte jedoch noch keine Einigung gefunden werden. Die in Kattowitz begonnenen Verhandlungen wurden seither fortgesetzt und sollen nun bei der COP 25 in Madrid abgeschlossen werden (www.unfccc.int/documents/187631; www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/cop24-staaten-einigen-sich-auf-wenig-ambitioniertes-klima-regelwerk/).

Nun müssen nach Ansicht der Fragesteller die Voraussetzungen geschaffen werden, um kooperative Klimapolitik und marktbasierter Lösungen global voranzubringen.

1. Welche Kriterien müssen mindestens erfüllt sein, damit die Ausgestaltung der internationalen Marktmechanismen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens für die Bundesregierung zustimmungsfähig ist?

Das Regelwerk zu den Mechanismen unter Artikel 6 des Übereinkommens von Paris (ÜvP) ist komplex. Es enthält unter den Artikeln 6.2, 6.4 und 6.8 verschiedene Kooperationsformen bereit. In den Artikeln 6.2 und 6.4 finden sich die sogenannten Marktmechanismen. Die Zustimmungsfähigkeit zum Verhandlungsergebnis auf der 25. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Madrid hängt davon ab, dass das Regelwerk in einer Form ausbalanciert ist, welche die Umweltintegrität der neuen Marktmechanismen und des ÜvP sicherstellt. Hierbei stehen drei Regelungsbereiche im Vordergrund. Dies sind (i) die Beschlüsse zur verbindlichen Einführung eines verlässlichen Anrechnungssystems für international handelbare Minderungsleistungen, (ii) die Sicherung der Ambitionssteigerung gegenüber einer „Business as usual“-Entwicklung und des vom Gastgeberstaat einer Minderungsmaßnahme im NDC zugesagten eigenen Minderungsbeitrags sowie (iii) die Organisation des Auslaufens der Kyoto-Mechanismen zum Ende der 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls.

2. Auf welcher Ebene, wann, mit welchen Teilnehmern, und zu welchen konkreten Themen haben seit der COP 24 Verhandlungen über die Umsetzung von Artikel 6 stattgefunden, an denen die Bundesregierung und/oder die Europäische Union beteiligt waren (bitte mit Zusammenfassung der Ergebnisse)?

Es wurden zahlreiche bilaterale und plurilaterale Gespräche und Konsultationen im Rahmen der EU-Abstimmung und mit anderen Vertragsparteien und Verhandlungsgruppen geführt, um potentielle Lösungsräume auszuloten. Eine detailliertere Beantwortung würde in die laufenden Verhandlungen eingreifen und könnte die EU-Verhandlungsführung bei der Vertragsstaatenkonferenz beeinträchtigen.

3. Welche informellen Gespräche hat die Bundesregierung seit der COP 24 über die Umsetzung von Artikel 6 des Pariser Abkommens geführt (bitte mit Gesprächsteilnehmern und Zusammenfassung der Ergebnisse)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Sollen Maßnahmen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens nach Ansicht der Bundesregierung nach einer Ambitionssteigerung nur auf den Teil des jeweiligen NDC eines Vertragsstaates angerechnet werden, der über die Ambition des vorherigen NDC hinausgeht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Wenn ja, wie soll nach Ansicht der Bundesregierung sichergestellt werden, dass einzelne Vertragsstaaten sich nicht zunächst für ein niedriges NDC entscheiden, um anschließende Ambitionssteigerungen über Maßnahmen nach Artikel 6 zu erfüllen?

Zur Sicherstellung von Ambitionssteigerungen gibt es eine Reihe von technischen Regelungspunkten. Hier sind insbesondere zu nennen: die Neufassung der Zusätzlichkeitsprüfung von Maßnahmen und das Berücksichtigen von Ambitionssteigerungen in den Baselines, die regelmäßig aktualisiert werden sollen.

6. Durch welche konkreten Mechanismen sollen nach Ansicht der Bundesregierung Doppelzählungen von Emissionsreduktionen unter Artikel 6 ausgeschlossen werden?

Die Regeln zu Artikel 6 beinhalten gemäß den Artikeln 6.3 und 6.5 Autorisierungs- und Zustimmungsschritte des Gastgeberlandes der Maßnahme. Nach Artikel 6.5 muss die Doppelzählung auf der Ebene des Gastgeberlandes geprüft werden, wenn es internationalen Aktivitäten, die zum Transfer von Zertifikaten führen werden, zustimmt. Grundlage der Integrität des Handels sind ein transparentes elektronisch geführtes Handelssystem, das alle Transaktionen sichtbar macht, sowie die Erfüllung der Berichtspflichten nach dem Transparenzrahmen, der bereits auf der 24. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention beschlossen wurde. Dieser Transparenzrahmen enthält in der sogenannten strukturierten Zusammenfassung nach Art. 77 (d) auch die Gesamtzahl der internationalen Transaktionen. Das System muss auf technischer Ebene belastbar und öffentlich nachvollziehbar ausgearbeitet werden.

7. Schließt die Bundesregierung die Unterstützung eines Verhandlungsergebnisses aus, das die Doppelzählung von Emissionsreduzierungen nicht garantieren kann?

Die Bundesregierung schließt die Unterstützung eines Verhandlungsergebnisses aus, das die Verhinderung von Doppelzählung von Emissionsminderungen nicht garantieren kann.

8. Besteht nach Ansicht der Bundesregierung das Risiko von Doppelzählungen unter Artikel 6 in Verbindung mit dem künftigen Offsetting-System CORSIA der UN-Luftfahrtorganisation ICAO; und wie bewertet die Bundesregierung dieses Risiko?

Die Bundesregierung setzt sich in den Verhandlungen in beiden UN-Gremien für eine Vermeidung von Doppelzählungen ein.

9. Setzt sich die Bundesregierung für die Anrechenbarkeit möglicher Credits bzw. Projekte aus dem Kyoto-Regime auf die Ziele der Vertragsstaaten nach dem Pariser Abkommen ein?

Nein.

10. In welchem Umfang könnten die Vertragsstaaten nach Kenntnis der Bundesregierung Credits bzw. Projekte aus dem Kyoto-Regime nutzen?

Die Beantwortung dieser Frage greift den laufenden Verhandlungen vor.

11. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die Möglichkeit bestehen, Gutschriften aus laufenden Projekten nach dem Kyoto-Protokoll (CDM, JI) als Maßnahmen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens anzurechnen (bitte mit Begründung)?

Nein. Altzertifikate und Altprojekte unterminieren die insgesamt viel zu schwachen Minderungszusagen der internationalen Staatengemeinschaft. Die Nutzung des Artikels 6 dient v.a. Staaten zur Ambitionssteigerung. Projekte, welche die Anforderungen des ÜvP erfüllen, können neu beantragt werden.

12. Falls Frage 11 mit Ja beantwortet wurde, wie weit rückwirkend sollten Projekte anerkannt werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

13. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die Möglichkeit bestehen, bislang nicht genutzte Gutschriften aus bereits abgeschlossenen Projekten nach dem Kyoto-Protokoll (CDM, JI) als Maßnahmen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens anzurechnen (bitte mit Begründung)?

Nein. Zur Begründung wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

14. Falls Frage 13 mit Ja beantwortet wurde, wie weit rückwirkend sollten Projekte anerkannt werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

15. Vertritt die Bundesregierung die sogenannte Vintage-Position bei der Nutzbarkeit von zertifizierten Emissionsreduktionen, bei der gefordert wird, lediglich eine Anrechenbarkeit jahresgleicher Emissionsminderungen eines Verkäufers auf die Ziele des Käufers zu ermöglichen?

Diese Frage greift in die laufenden Verhandlungen ein und kann derzeit nicht beantwortet werden. Die Positionierung Deutschlands in dieser Frage ist Teil der EU-Positionierung. Zum jetzigen Zeitpunkt kann man jedoch festhalten, dass wir frühzeitige Verrechnung internationaler Transfers in den Emissionsbilanzen anstreben. Nur wenn zu einem frühen Zeitpunkt diese Verrechnung (corresponding adjustment) vorgenommen wird, ist eine verlässliche Grundlage für die Kooperation der Marktakteure gewährleistet.

16. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung Sicherheitsmechanismen für die Integrität neuer Maßnahmen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens geplant?

Ja, diese müssen in alle Detailregelungen integriert werden und sind deshalb spezifisch festzulegen.

17. Für welche Sicherheitsmechanismen setzt sich die Bundesregierung ein?

Die Frage greift in die laufenden Verhandlungen ein. Deswegen kann die Frage zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

18. Gibt es zu den Sicherheitsmechanismen eine einheitliche EU-Position?

Die EU hat ein abgestimmtes umfassendes Positionspapier. Während der Verhandlungen findet eine permanente EU-Koordinierung zu neuen Fragen und Aspekten statt.

19. Falls Frage 18 mit Ja beantwortet wurde, wie lautet die EU-Position?

Diese Frage greift in die laufenden Verhandlungen ein. Eine Beantwortung könnte die EU-Verhandlungsführung auf der Vertragsstaatenkonferenz beeinträchtigen.

20. Falls Frage 18 mit Ja beantwortet wurde, für welche Sicherheitsmechanismen hat sich die Bundesregierung in den Verhandlungen über die EU-Position eingesetzt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 19 verwiesen.

21. Welche Position vertritt die Bundesregierung beim Thema der doppelten Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen?

Die Bundesregierung lehnt Doppelzählungen von Zertifikaten ab.

22. Welche Vertragsstaaten des Pariser Abkommens setzen sich nach Kenntnis der Bundesregierung für die Möglichkeit der doppelten Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen ein?

Keiner der Vertragsstaaten des ÜvP setzt sich für die Doppelzählung von Zertifikaten ein. Die Bewertung vieler Vertragsparteien ist aber, dass einzelne Positionen von anderen Vertragsstaaten zu einer Doppelzählung führen würden. Hier werden Gefahren in verschiedenen Regelungsbereichen gesehen, die bspw. Auswirkungen auf die Bilanzierung des NDCs oder die Nutzung von Zertifikaten für CORSIA haben könnten.

23. Auf welche Weise wollen die betreffenden Staaten die doppelte Anrechenbarkeit nach Kenntnis der Bundesregierung ermöglichen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 22 verwiesen.

24. Wie bewertet die Bundesregierung die jeweiligen Positionen?

Die Positionen von Staaten, die einem verlässlichen Anrechnungssystem entgegenstehen, können nicht mitgetragen werden.

25. Welche Gespräche hat die Bundesregierung mit den Ländern geführt, die eine doppelte Anrechenbarkeit ermöglichen (bitte unter Angabe des Datums, der Gesprächsteilnehmer und der wesentlichen Ergebnisse)?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 22 verwiesen.

26. Kann die Bundesregierung ausschließen, einem Regelwerk zuzustimmen, das die doppelte Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen prinzipiell ermöglicht?

Ja.

27. Sollten nach Ansicht der Bundesregierung gegenüber Staaten, die auf die Möglichkeit der doppelten Anrechenbarkeit nicht verzichten wollen, in anderen Bereichen Zugeständnisse gemacht werden, um eine Zustimmung zu einer Regulierung ohne doppelte Anrechenbarkeit zu erreichen (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung setzt sich für ein ausgewogenes Verhandlungsergebnis ein, das insgesamt die Umweltintegrität wahrt. Die Nennung von Einzelheiten könnte die Verhandlungsführung Deutschlands und der EU beeinträchtigen.

28. Falls Frage 27 mit Ja beantwortet wurde, welche Art von Zugeständnissen in welchen Politikfeldern wären nach Auffassung der Bundesregierung sinnvoll?

Es wird auf die Antwort zu Frage 27 verwiesen.

29. Falls Frage 27 mit Ja beantwortet wurde, welche Art von Zugeständnissen in welchen Politikfeldern wären nach Auffassung der Bundesregierung keinesfalls sinnvoll?

Es wird auf die Antwort zu Frage 27 verwiesen.

30. Sollen unter Artikel 6 nach Ansicht der Bundesregierung neben der CO₂-Reduktion auch Maßnahmen berücksichtigt werden, die ein anderes der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) als den Klimaschutz verfolgen?

Für die Bundesregierung ist die Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung ein wichtiges Ziel, das bereits im Artikel 6 des ÜvP eindeutig formuliert wurde. Die Frage der Strategiebildung für eine nachhaltige Entwicklung liegt in der Souveränität des Gastlandes. Die Verbindung von Strategien zu den SDGs und den LEDS (Low Emissions Development Strategies) ist zielführend, liegt aber auch generell und in spezifischen Maßnahmen in der Souveränität des Gastlandes. Gleichwohl liegt auch ein Teil der Verantwortung bei den internationalen Projektpartnern. Die Bundesregierung und die EU setzen sich dafür ein, dass sowohl positive als auch negative Nachhaltigkeitseffekte thematisiert werden. Berichts- und Offenlegungspflichten sind deshalb grundsätzlich erforderlich. Für die Nutzung des Artikels 6 steht aber die messbare zusätzliche Emissionsminderung im Vordergrund der Maßnahme.

31. Welche Artikel 6-Pilotprojekte sind der Bundesregierung bekannt?

Der Bundesregierung ist eine Reihe von Pilotaktivitäten zu Artikel 6 bekannt. Eine kürzlich von einem durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit geförderten Projekt veröffentlichte Broschüre gibt hierüber Auskunft. Diese finden Sie unter dem folgenden Link: www.carbon-mechanisms.de/publikationen/details/?jiko%5Bpubuid%5D=611&cHash=a77a4681a646aefa92e43f7f2a0cd3ec.

32. Wie bewertet die Bundesregierung die einzelnen Pilotprojekte?

Die Bundesregierung hat die Pilotaktivitäten nicht bewertet.

33. Was sind nach Ansicht der Bundesregierung die wichtigsten Erkenntnisse aus den bisherigen Erfahrungen mit den Pilotprojekten, die in dem weiteren Verhandlungsprozess über die Umsetzung von Artikel 6 des Pariser Abkommens berücksichtigt werden sollten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 32 verwiesen.

34. Wann, wo, und mit wem hat die Bundesregierung Gespräche über die Ausgestaltung des EU-NDC bis 2030 geführt (bitte mit Teilnehmern und Zusammenfassung der Ergebnisse)?

Die Bundesregierung hat ihre Positionierung zur Aktualisierung des EU-NDC bis 2030 noch nicht abgeschlossen. Vor dem Hintergrund hat sie bislang keine spezifischen Gespräche dazu geführt.

35. Für welche Emissionsreduktion im Vergleich zu 2005 setzt sich die Bundesregierung im Rahmen des EU-NDC bis 2030 ein?

Die Bundesregierung hat ihre Positionierung hierzu noch nicht abgeschlossen.

36. Soll das künftige EU-NDC im Falle einer Ambitionssteigerung nach Ansicht der Bundesregierung auch bis 2030 weiterhin „domestic“, also ohne Nutzung der internationalen Marktmechanismen nach Artikel 6, erreicht werden (bitte mit Begründung)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 35 verwiesen.

37. Wenn nein, in welchem Ausmaß sollen die Marktmechanismen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens maximal genutzt werden (bitte mit Begründung)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 35 verwiesen.

38. Falls die EU sich dafür entscheidet, auch Artikel-6-Maßnahmen zur Erfüllung des eigenen NDC zuzulassen, setzt sich die Bundesregierung dann dafür ein, dass diese von privaten Unternehmen erbracht werden können (bitte mit Begründung)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 35 verwiesen.

39. Wenn Frage 37 mit Ja beantwortet wurde, in welcher Form sollten diese Leistungen vergütet werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 35 verwiesen.

40. Wenn Frage 37 mit Ja beantwortet wurde, sollten die Maßnahmen durch private Unternehmen nach Artikel 6 des Pariser Abkommens nach Ansicht der Bundesregierung auf die Ziele des EU-Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, nach der EU-Lastenteilungsverordnung angerechnet werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 37 verwiesen.

41. Wie plant die Bundesregierung bei der Ausgestaltung des neuen „Mechanismus für Nachhaltige Entwicklung“ (Artikel 6 Absatz 4 des Übereinkommens von Paris), die Einhaltung von Menschenrechten und sozialen Standards zu garantieren sowie Umweltverschmutzung zu verhindern?

Die genannten Punkte sind Teil der Klimaverhandlungen zu Artikel 6. Die Bundesregierung setzt sich für die genannten Belange ein.

42. Welche Unterschiede sieht die Bundesregierung in der Ausgestaltung von Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 4?

Plant die Bundesregierung, von einem der beiden Unterartikel stärker Gebrauch zu machen?

Wenn ja, von welchem, und warum?

Diese Frage greift dem Regelwerk vor. Die Bundesregierung hat sich dazu nicht positioniert.

43. Welche Gespräche hat die Bundesregierung wann und mit welchen Teilnehmern über die Verlinkung des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) mit anderen Emissionshandelssystemen weltweit geführt (bitte mit Zusammenfassung der Ergebnisse)?

Das Linking-Abkommen mit der Schweiz wird aller Voraussicht nach zum 1. Januar 2020 in Kraft treten. Darüber hinaus haben in den vergangenen Jahren keine spezifischen Gespräche der Bundesregierung zur Verlinkung des EU-ETS mit anderen Systemen stattgefunden. Zudem ist das EU-ETS ein vollständig harmonisiertes europäisches Klimaschutzinstrument. Die Vertretung der EU nach außen und damit auch Gespräche/Verhandlungen zum Verlinken des EU-ETS mit anderen Systemen obliegt demzufolge primär der Europäischen Kommission. Von Seiten der EU bestehen diesbezüglich derzeit eher lose Verbindungen mit Kalifornien und Neuseeland. Es soll zunächst nur geprüft werden, ob die jeweiligen Emissionshandelssysteme stärker angeglichen werden können. Konkrete Linking-Gespräche sind das noch nicht.

44. Welchen Regelungsbedarf sieht die Bundesregierung bei der Anwendung des Artikels 6 in Bezug auf eine Verlinkung des EU-ETS mit anderen Emissionshandelssystemen?

Verlinkung ist grundsätzlich bereits jetzt möglich (siehe Antwort zu Frage 43). Die Bundesregierung sieht in Bezug auf Artikel 6 und die Verlinkung von Emissionshandelssystemen insbesondere die Vermeidung von Doppelzahlungen von Minderungsleistungen sowie die Vereinbarkeit mit Grundsätzen nachhaltiger Entwicklung im Vordergrund. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, unnötige Hürden zur Verlinkung zu vermeiden.