

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

das Ergebnis der Klimakonferenz von Kopenhagen hat viele enttäuscht. Das Zustandekommen und die Substanz des Copenhagen Accord tragen nicht dazu bei, Klarheit und Planungssicherheit für die Kohlenstoffmärkte herzustellen.

Inzwischen haben viele Nationen ihre angestrebten Klimaschutzanstrengungen beim UN-Klimasekretariat angemeldet. Dass darunter auch alle wichtigen Schwellenländer sind, ist mit das Wichtigste, was der Kopenhagener Gipfel erreicht hat. In unserer Analyse bieten wir Ihnen eine Typisierung der Einträge an, verbunden mit einer Einschätzung und einem Ausblick auf die kommenden Verhandlungen, siehe den Beitrag ab Seite 8.

Des Weiteren haben wir Ihnen die wichtigsten Ergebnisse des Klimagipfels allgemein sowie auf CDM/JI bezogen zusammengestellt. Eine Kurzübersicht mit den Implikationen für die Nachfrage nach CDM/JI-Zertifikaten aus dem EU-ETS ergänzt unsere Berichte.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen

Christof Arens

Inhalt

- ▶ Quo vadis (un-)reformierter CDM? Klimagipfel bringt keine Klarheit über die Zukunft der flexiblen Mechanismen, verabschiedet Mini-CDM-Reform
- ▶ Kyoto-Folgeabkommen bleibt aus Wenig Fortschritte auf Kopenhagen-Gipfel
- ▶ Kopenhagen lässt für die EU alles beim Alten
- ▶ Ein globales Klimaschutzabkommen ist unverzichtbar

JIKO Bericht

Quo vadis (un-)reformierter CDM?

Klimagipfel bringt keine Klarheit über die Zukunft der flexiblen Mechanismen, verabschiedet Mini-CDM-Reform

Die Klimakonferenz von Kopenhagen Ende 2009 hat nicht wie erhofft ein Abkommen für die internationale Klimapolitik nach 2012 verabschiedet. Stattdessen kam nur ein Minimalkonsens zustande, den das Plenum zur Kenntnis nahm, vgl. den Beitrag unten. Die Arbeit der beiden Arbeitsgruppen zu Kyoto-Protokoll und Konvention werden in 2010 fortgesetzt. Entsprechend offen blieb die zukünftige Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen. Für die Zeit vor 2012 konnte sich die Vertragsstaatenkonferenz lediglich auf eine moderate Reform des bestehenden CDM-Regelwerks einigen.

Im Verlauf des Jahres 2009 wurden zahlreiche Vorschläge zur Weiterentwicklung des CDM im post-2012 Regime diskutiert: Sie reichten von Positiv-/Negativlisten für bestimmte Projekttypen, der Diskontierung von CER, um die Problematik der Zusätzlichkeit einzugrenzen, bis hin zu standardisierten Baselines, also dem Setzen von *Benchmarks* pro Projekttyp.

Fortsetzung Seite 2

JIKO Bericht

Kyoto-Folgeabkommen bleibt aus

Wenig Fortschritte auf Kopenhagen-Gipfel

Laut Bali-Aktionsplan hätte in Kopenhagen eine Vereinbarung über die Zukunft des Klimaregimes verabschiedet werden sollen. Je näher der Gipfel rückte, desto deutlicher wurde allerdings, dass noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den verhandelnden Staaten bestanden und Kopenhagen daher vermutlich nur ein Zwischenergebnis bringen könnte. Die Dramatik der letzten Tage, als der Gipfel vor einem völligen Scheitern zu stehen schien, überraschte dennoch viele. JIKO Info analysiert die Ergebnisse und mögliche nächste Schritte.

Wie in jeder Runde seit Beginn der Klimadiplomatie verliefen die Hauptkonfliktlinien entlang der Frage, wer welchen Anteil an der notwendigen Anstrengung zum Schutz des Klimas leisten sollte: Die südlichen Länder beharren weiterhin darauf, dass historisch die Industrieländer bei weitem die meisten Emissionen verursacht haben und daher weiter bei der Bekämpfung des Klimawandels vorgehen sollten. Demgegenüber verweisen die Industrieländer auf die rasch steigenden Emissionen vor allem in den großen Schwellenländern, die jede Klimaschutzanstrengung in den Industrieländern gleich wieder zunichte machten.

Fortsetzung Seite 5

JIKO Bericht

Quo vadis (un-)reformierter CDM?
Fortsetzung von S. 1



Blick ins Plenum

Foto: © Ministry of Foreign Affairs of Denmark

In Kopenhagen traten die Verhandlungen jedoch weitgehend auf der Stelle. Zentrale Themen wurden gestrichen oder vertagt. Als einzige tiefgreifende Reformoption verblieb die Entwicklung von *Standardised Baselines* im Verhandlungstext. Die genaue Ausgestaltung blieb jedoch offen. Bis März können Vertragsstaaten und Beobachter-Organisationen Vorschläge einreichen, die dann auf der 32. SBSTA-Sitzung im Juni diskutiert werden.

Auch die mögliche Zulassung von CCS als CDM-Projektaktivität sowie die Berücksichtigung von Wäldern, die im Verschwinden begriffen sind (*Forests in Exhaustion*) werden auf der SBSTA-Tagung wieder aufgegriffen.

Post 2012-Entscheidungen vertagt

Auch die Diskussionen um mögliche neue Marktmechanismen verliefen stockend. Entsprechend gibt es kaum neue Erkenntnisse über die viel diskutierten sektoralen Mechanismen oder inwieweit die *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMAS) von Entwicklungsländern in den Kohlenstoffmarkt einbezogen werden sollen. Der Abschluss text der Arbeitsgruppe zur Klimarahmenkonvention bleibt sehr vage, was flexible Mechanismen anbetrifft. Auch der Copenhagen Accord beinhaltet lediglich einen kurzen Verweis auf die Möglichkeiten, die marktbasierende Instrumente bieten.

Grundlegende CDM-Reform bleibt aus

Für den CDM wurden folgende Änderungen beschlossen:

Verfahrensverbesserungen / Governance

Die Vertragsstaatenkonferenz beschloss unter anderem die Einführung eines Berufungsverfahrens gegen Beschlüsse von DOEs und Executive Board. Bezogen auf das EB können Ablehnungen von Projekten infrage gestellt werden, nicht jedoch Entscheidungen zur Registrierung von Projekten. Antragsberechtigt sind "directly involved stakeholders, defined in a conservative manner". Wen genau dies umfasst, blieb jedoch offen und muss jetzt vom EB näher definiert werden.

Darüber hinaus soll das EB seine Anleitung und Aufsicht über die DOEs verstärken. So beauftragte die CMP das Executive Board, stärker als bisher die Performance der DOEs zu überwachen und diese Informationen publik zu machen. Das Klimasekretariat soll die Qualifizierung von Auditoren unterstützen. Auch wird es in Zukunft zu einer technischen Vorprüfung von eingereichten Projekten durch das Sekretariat kommen, um die Arbeitsbelastung des EB zu vermindern. Auf der anderen Seite sollen Projektentwickler und DOEs leichter auf bemängelte Aspekte aus den Reviews reagieren können.

Download des Abschluss-
texts der AWG-LCA:
<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/17.pdf>

JIKO Bericht

US-Außenministerin Hillary Clinton im Gespräch mit den dänischen Premierminister Lars Loekke Rasmussen
Foto: © Claus Bjørn Larsen/
POLFOTO



Ferner wird der bereits verabschiedete Verhaltenskodex für EB-Mitglieder erweitert: Lebensläufe und Stellungnahmen der EB-Mitglieder zu möglichen Interessenskonflikten müssen nun auf der UNFCCC-Internetseite veröffentlicht werden. Eine genaue Definition, was ein Interessenskonflikt ist, fehlt jedoch. Ein weiterer Schritt hin zur Professionalisierung des EB ist die Aufforderung der CMP, Qualitätsanforderungen für zukünftige EB-Mitglieder zu entwickeln.

Baselines / Monitoring

In Fragen der Methoden und der Zusätzlichkeit trug die Vertragsstaatenkonferenz dem EB auf, einen vereinfachten *Additionality* Test zu entwickeln für Erneuerbare-Energien-Projekte unter 5 MW und Energieeffizienz-Projekte unter 20 GWh jährlicher Energieeinsparung. Auch darf das EB in Zukunft Methoden, die besonders in bisher unterrepräsentierten Sektoren oder Regionen anwendbar sind, prioritär behandeln. Ferner soll das EB für die Investitionsanalyse und die Barrierenanalyse zu Projekten, die als erste ihrer Art durchgeführt werden, klarere Parameter entwickeln. Gleiches gilt für den *Common Practice Test*.

Nationale Politiken, die Technologien mit geringem Treibhausgasausstoß fördern, müssen vom EB nunmehr generell anerkannt werden, solange keine dem Klimaschutz entgegenstehenden Anreize damit gesetzt werden. Hin-

tergrund dieser Entscheidung war die Zurückweisung zahlreicher chinesischer Windenergieprojekte Ende 2009. Das EB hatte argumentiert, die Verringerung der Einspeisevergütung beeinträchtigt die Zusätzlichkeit der Projekte.

Regionale Verteilung der Projektaktivitäten

In diesem Punkt sollen Länder mit weniger als 10 registrierten Projekten besonders gefördert werden. Zum Einen werden Kredite zur Verfügung gestellt, mit denen PDD-Entwicklung, Validierung und erste Zertifizierung vorfinanziert werden können. Zudem muss die Registrierungsgebühr erst nach der ersten Ausstellung von CER gezahlt werden. Zum Anderen kann das EB Methoden, die für diese Länder geeignet sind, nun auf Eigeninitiative entwickeln; das EB muss hier also nicht mehr wie sonst üblich auf Methodenvorschläge aus spezifischen Projekten warten.

J1: allmählicher Ausbau

Die Diskussion zu Joint Implementation drehte sich vor allem um die Frage, ob der *Share of Proceeds* auf J1 ausgedehnt werden sollte. Hierbei ging es um die Abgabe von 2% auf alle ausgestellten CERs aus CDM-Projekten, die in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern fließt. Die Entwicklungsländer forderten, dass diese Abgabe auf ERUs

JIKO Bericht



Brasiliens Präsident
Lula da Silva

Foto: © Ministry of Foreign
Affairs of Denmark

aus JI-Projekten ausgedehnt werden sollte. Der Vorschlag konnte sich jedoch nicht gegen den Widerstand der Industrieländer und insbesondere Russlands durchsetzen.

Die von der CMP verabschiedete *Guidance* zu JI ist sehr allgemein gehalten. Die Vertragsstaatenkonferenz fordert das Aufsichtsgremium Joint *Implementation Supervisory Committee* (JISC) auf, seine Beziehungen zu Genehmigungsbehörden, Auditoren und Projektentwicklern zu stärken, die Detailtiefe der Projektprüfung durch die Zertifizierer zu klären und der kommenden CMP über die Verifizierung von JI-Projekten zu berichten.

Fazit

Das Ausbleiben einer post 2012-Vereinbarung überlässt den CDM und erst recht JI einer unsicheren Zukunft. Die Kohlenstoffmärkte benötigen dringend klare Signale über die Fortführung der flexiblen Instrumente – schon jetzt lässt sich ein Rückgang bei der Projektentwicklung beobachten. So wird 2010 zum entscheidenden Jahr für die flexiblen Mechanismen unter dem Kyoto Protokoll werden, vgl. auch den Artikel "Ein globales Klimaschutzabkommen ist unverzichtbar".

Die Reformen am bestehenden CDM weisen in die richtige Richtung, fallen jedoch sehr moderat aus. Eine positive Entwicklung ist die Möglichkeit für das EB, selbst Methoden top down zu entwickeln. Dies sollte ausgebaut werden. Idealerweise würde sich dies mit einer weiteren Professionalisierung verbinden, die auch hauptamtliche EB-Mitglieder mit permanenten Stellen umfassen würde. Auch die Arbeit an standardisierten *Baselines* ist richtig, ist jedoch mit ungeklärten Fragen verbunden, vor allem hinsichtlich der länder- und standortbezogenen Unterschiede.

Die Unterstützung von Ländern mit weniger als 10 registrierten Projekten schließlich ist laut einigen Beobachtern zu weit gefasst. Denn es sei vor allem die Anfangsphase mit den ersten drei Projekten, die die meisten Schwierigkeiten verursache. Zudem wurde die Betonung auf Förderung von Projekten in am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) in dem Beschluss gestrichen; es sind jedoch gerade diese Länder, die die meiste Unterstützung beim Kampf gegen den Klimawandel benötigen.

CHA

Die genauen Texte der CDM-Entscheidung können Sie herunterladen unter http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cmp5_cdm_auv.pdf

JIKO Bericht

Wenig Fortschritte auf Kopenhagen-Gipfel
Fortsetzung von S. 1

Download des
Copenhagen Accords:
http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

Sie fordern daher, dass auch die Schwellenländer sich zu verbindlichen Maßnahmen verpflichten sollten.

Abgesehen von den konkreten Zielen und Maßnahmen betrifft dieser Streit auch die juristische Form des zukünftigen Klimaregimes. Die Entwicklungsländer pochen auf die Fortsetzung des Kyoto-Protokolls als unabdingbare Voraussetzung für den Abschluss einer Vereinbarung. Ihrer Meinung nach sollen die laufenden zwei Verhandlungspfade – die Arbeitsgruppen zur Zukunft des Kyoto-Protokolls (AWG-KP) und zu weiteren Maßnahmen unter der Klimarahmenkonvention (AWG-LCA) – auch zu zwei Ergebnissen führen: neuen Zielen für die Industrieländer im Kyoto-Protokoll zum Einen sowie einer weiteren Vereinbarung unter der Konvention zum Anderen. Letzere solle die Verpflichtungen der USA, Maßnahmen der Entwicklungsländer, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie finanzielle und technologische Zusammenarbeit beinhalten.

Demgegenüber sprechen sich die Industrieländer in unterschiedlichen Abstufungen dafür aus, einen neuen einheitlichen Vertrag zu schaffen, der alle Länder abdeckt. So hat Australien vorsichtig formuliert, es würde einen einheitlichen Vertrag bevorzugen, könnte aber auch mit einem Ergebnis auf zwei Pfaden leben. Demgegenüber haben etwa Japan und Russland erklärt, eine Fortsetzung des Kyoto-Protokolls stehe für sie nicht zur Diskussion. Die EU hat die Position bezogen, es solle ein einheitlicher Vertrag geschaffen werden, der die Kernbestandteile des Kyoto-Protokolls beinhaltet. Dies wären insbesondere das System von verbindlichen Zielen für die Industrieländer sowie die flexiblen Mechanismen. Im Gegensatz dazu haben sich die USA für eine grundlegende Abkehr von Kyoto ausgesprochen. Sie erklärten in Kopenhagen, es werde eine Struktur benötigt, die „sehr unterschiedlich“ vom Kyoto-Protokoll sei. Sie solle eine bottom-up-Struktur sein, die auf Maßnahmen basiere, die national umgesetzt würden.

Zusätzlich zu diesen und anderen Grundsatzfragen gingen auch in vielen Detailfragen in Kopenhagen die Meinungen noch stark auseinander. Als Mitte der zweiten Woche das High-Level Segment mit den Ministern und dann den 119 angereisten Staats- und Regie-

rungschefs begann, waren die Verhandlungstexte daher immer noch voller Klammern und es war sogar ein vollständiges Scheitern der Konferenz zu befürchten.

Minimalkonsens Copenhagen Accord

Schließlich konnte mit dem „Copenhagen Accord (CA)“ doch noch ein Minimalkonsens gefunden werden. Dieser wurde außerhalb der formalen UNFCCC-Verhandlungen von 29 Staaten verhandelt, die dabei größtenteils von ihren Staats- und Regierungschefs vertreten waren. Minimalkonsens betrifft dabei sowohl den Inhalt als auch den juristischen Status: Der CA ist in keiner Weise rechtlich bindend, sondern lediglich eine politische Erklärung. Zudem konnte die Vertragsstaatenkonferenz sich nicht darauf einigen, den CA förmlich zu beschließen, sondern nahm ihn nur zur Kenntnis.

Inhaltlich enthält der CA zwar einen Bezug auf das 2°C-Ziel, jedoch keinerlei mittel- oder langfristigen Reduktionsziele. Da der CA nicht verabschiedet wurde, sollten alle Staaten, die dies wünschen, dem Klimasekretariat bis zum 31.1. mitteilen, ob sie sich mit dem CA assoziieren. Des Weiteren sollten die Industrieländer bis zum 31. Januar Emissionsziele für 2020 im Anhang des CA einschreiben. Die Entwicklungsländer sollten bis zum gleichen Tag Emissionsminderungsmaßnahmen in den Anhang des CA einschreiben. Das Klimasekretariat hat allerdings inzwischen klargestellt, dass der 31.1. keine harte Deadline sei, sondern lediglich der Stichtag für den offiziellen Konferenzbericht. Es seien jedoch auch später weitere Eintragungen möglich.

55 Staaten sind der Aufforderung bis zum 31.1. nachgekommen. Darunter sind die meisten wichtigen Länder, es fehlen jedoch zumindest bisher einige größere Länder wie Argentinien und Mexiko. Vom Inhalt her unterscheiden sich die meisten Eingaben nicht von Angeboten, die die Staaten in Kopenhagen gemacht hatten. Einige Länder wie Kanada haben ihre Ziele allerdings im Vergleich zu vorherigen Ankündigungen leicht abgeschwächt.

Ein Knackpunkt in den Verhandlungen war auch, inwieweit die Entwicklungsländer ihre Maßnahmen einer internationalen Kontrolle

Liste der vorgelegten Ziele
und Maßnahmen:
<http://unfccc.int/home/items/5262.php>

JIKO Bericht

unterwerfen sollten. Die Entwicklungsländer hatten dies lediglich für Maßnahmen zugestehen wollen, die von den Industrieländern finanziell und technologisch unterstützt werden, nicht jedoch für Maßnahmen, die sie aus eigener Kraft leisten. Sie sahen dadurch ihre nationale Souveränität verletzt. Demgegenüber hatten die Industrieländer für alle Maßnahmen eine internationale Kontrolle verlangt. Der CA enthält nun die Kompromissformel, "provisions for international consultations and analysis under clearly defined guidelines that will ensure that national sovereignty is respected."

Abgesehen von Emissionszielen und Minderungsmaßnahmen bekennen sich die Industrieländer auch dazu, die finanzielle Unterstützung für die Entwicklungsländer zu erhöhen. Diese soll für Emissionsminderungsmaßnahmen einschließlich der Vermeidung von Entwaldung, sowie für Anpassung, Technologieentwicklung und Kapazitätsaufbau dienen. Zunächst versprechen die Industrieländer im CA eine "fast start"-Finanzierung von 30 Mrd. USD im Zeitraum 2010-2012. Sie bekennen sich auch zu dem Ziel, bis 2020 aus verschiedenen Quellen – öffentlich und privat, bilateral und multilateral, einschließlich von alternativen Quellen – gemeinsam 100 Mrd. USD zu mobilisieren. Der CA sieht auch die Einrichtung eines "High Level Panel" vor, um die Möglichkeiten der einzelnen Finanzquellen zu untersuchen.

Darüber hinaus etabliert der CA einen „Copenhagen Green Climate Fund“ und einen "Technology Mechanism". Er enthält jedoch keinerlei Details zu deren Umsetzung.

Wie weiter nach dem Gipfel?

Während der Kopenhagener Gipfel formal nur minimale Ergebnisse gebracht hat, sind im Prozess jedoch deutliche positive Dynamiken zu erkennen. So hat der Stichtag Kopenhagen dazu geführt, dass sich in allen wesentlichen Ländern die nationale Diskussion erheblich beschleunigt und konkretisiert hat. Im Verlauf der letzten beiden Jahre und insbesondere in 2009 legte ein Land nach dem anderen seine Entwürfe für nationale Klimaschutzprogramme auf den Tisch, die teilweise auch bereits einen

sehr hohen Konkretisierungsgrad aufweisen. Diese Dynamik wäre ohne den Zielpunkt Kopenhagen nicht zustande gekommen.

Auch unterstreicht die Teilnahme von über 100 Staats- und Regierungschefs, dass sich der Klimaschutz endgültig vom Nischenthema zur Chefsache entwickelt hat. Und sie sendet das Signal, dass Emissionsbeschränkungen kein vorübergehendes Phänomen sind, sondern uns auch in Zukunft begleiten werden.

Die weiterhin unbeantwortete Frage ist allerdings, in welcher Form. Abgesehen von seinem unklaren rechtlichen Status war zunächst auch unklar, welche Funktion der CA für die Weiterentwicklung des Klimaregimes hat. Einige Beobachter äußerten die Meinung, er sei lediglich ein Schnappschuss des derzeitigen Verhandlungsstandes und als solcher ein Input für die weiteren Verhandlungen in den AWGs. Andere Beobachter meinten hingegen, mit dem CA wäre ein grundsätzlicher „Reset“ erfolgt. Der CA werde nun den wesentlichen Rahmen für die Weiterentwicklung des Klimaregimes vorgeben, er werde möglicherweise außerhalb des FCCC-Prozesses weiterentwickelt werden und diesen zum Erfüllungsnotar degradieren. Inzwischen haben jedoch beispielsweise die vier großen Schwellenländer Brasilien, Südafrika, Indien und China („BASIC-Länder“) auf einer Ministersitzung Ende Januar sehr deutlich die Position bezogen, dass der CA lediglich als Input zu den AWG-Verhandlungen dienen solle. Entsprechend haben auch einige wichtige Staaten wie China und Indien zum 31.1. lediglich ihre geplanten Maßnahmen vorgelegt, sich aber nicht explizit mit dem CA assoziiert.

Unklar ist derzeit auch der weitere Verhandlungsverlauf in 2010. Laut den Beschlüssen von Kopenhagen sind nur die normalen Sitzungen im Mai/Juni in Bonn sowie im November/Dezember in Mexiko vorgesehen. Zahlreiche Staaten haben sich dafür eingesetzt, weitere Sitzungen anzuberaumen, um die Verhandlungen im Vorfeld der nächsten COP/MOP möglichst voranzutreiben. Die UN haben nun eine Sitzung für den 9.-11. April in Bonn anberaumt, auf der der weitere Verhandlungsfahrplan diskutiert werden soll.

JIKO Bericht

Kopenhagen lässt für die EU alles beim Alten

Die EU ist in Kopenhagen und in ihrer Meldung zum Copenhagen Accord bei ihrer bisherigen Linie geblieben: Erstens eine unilaterale Verpflichtung, ihre Emissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 um 20% zu mindern. Zweitens die Bereitschaft, ihr Ziel auf 30% zu erhöhen, wenn ein internationales Klimaschutzabkommen zustande kommt, das vergleichbare Anstrengungen der anderen Industrieländer und deutliche Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen beinhaltet.

Zur Umsetzung des 20%-Ziels beschloss die EU im Dezember 2008 ein integriertes Klima- und Energiepaket, das Mitte 2009 in Kraft trat. Die Bestimmungen für das 20%-Ziel sind damit rechtsgültig und werden unabhängig vom Verlauf der internationalen Verhandlungen umgesetzt. Revisionsbedarf ergibt sich nur, falls die EU im Rahmen der internationalen Verhandlungen ein Ziel übernimmt, das schärfer ist als 20%.

Die für die weitere Nutzung der flexiblen Mechanismen wesentlichen Bestimmungen sind die Revision der Emissionshandelsrichtlinie und die Effort-Sharing Entscheidung. Mit diesen beiden Rechtsakten werden die Emissionen der EU in einen EHS-Teil und in einen nicht-EHS-Teil untergliedert.

Die **EHS-Sektoren** sollen den Löwenanteil des **20%-Ziels** erbringen. In diesen Sektoren sollen die Emissionen bis 2020 um 21 Prozent gegenüber dem Niveau von 2005 gesenkt werden. Für die Nutzung von CDM und JI gelten für die EHS-Anlagenbetreiber die in der überarbeiteten Richtlinie festgesetzten Höchstgrenzen. Diese richten sich danach, ob der Betreiber bereits an der aktuellen Handelsperiode teilgenommen hat oder ob er ein neuer Teilnehmer des EU-EHS ist. Für den gesamten EU-EHS soll die Gesamtmenge der über CDM/JI durchgeführten Reduktionen die Grenze von 50% der insgesamt geforderten Reduktionen nicht überschreiten.

Zusätzlich zu diesen quantitativen Begrenzungen ermöglicht das Klimapaket in Zukunft auch die Entwicklung von Umsetzungsbe-

dingungen, um die Nutzung von Zertifikaten aus bestimmten Projekttypen einzuschränken, bspw. den in die Kritik geratenen Projekten zur Reduzierung von HFC. Die genauen Bestimmungen wären allerdings noch zu verhandeln.

Neben der Revision der Emissionshandelsrichtlinie ist für die Nutzung von CDM und JI die ebenfalls im Rahmen des Klimapakets getroffene Effort-Sharing-Entscheidung von Bedeutung. Mit dieser Entscheidung wird die **Umsetzung des 20%- Reduktionsziels in jenen Bereichen geregelt, die nicht vom EU-EHS erfasst werden.** Bis 2020 sollen in diesen Sektoren Reduktionen von minus 10 Prozent gegenüber dem Wert von 2005 erreicht werden. Die Reduktionsbeiträge werden dabei unter Berücksichtigung des relativen nationalen Wohlstands auf die verschiedenen Mitgliedstaaten verteilt.

Jeder Mitgliedstaat darf jährlich CDM und JI in Höhe von 3 Prozent seiner Emissionen von 2005 nutzen. Für einige Staaten gibt es Sonderregelungen, unter denen sie ihren Anteil auf jährlich 4 Prozent erhöhen können. Insgesamt haben die Mitgliedstaaten in den nicht-EHS-Sektoren die Möglichkeit, über zwei Drittel der Reduktionsverpflichtungen über CDM/JI-Projekte zu erbringen.

Sollten die internationalen Verhandlungen zur **Unterzeichnung eines neuen Klimaabkommens** führen, bei dem die EU sich auf ein Ziel von über 20% verpflichtet, müssten die Teilziele für die EHS-Sektoren und die nicht-EHS-Sektoren entsprechend verschärft werden. Dabei soll die zulässige Menge von CERs und ERUs sowohl für die EHS-Sektoren als auch für die nicht-EHS-Sektoren um die Hälfte der zusätzlich erforderlichen Reduktionen angehoben werden. Diese Anpassung erfolgt allerdings nicht automatisch, sondern es wird eine erneute Revision der EU-Emissionshandelsrichtlinie sowie eine Neufassung der Effort-Sharing-Entscheidung erforderlich.

Weiterführende Informationen:

Text und Übersicht der europäischen Kommission zur revidierten Emissionshandelsrichtlinie: http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/ets_post2012_en.htm

Text und Übersicht der europäischen Kommission zur Effort Sharing-Entscheidung: http://ec.europa.eu/environment/climat/effort_sharing/index.htm

JIKO Analyse



Eröffnung des High Level Segments

Foto: © Ministry of Foreign
Affairs of Denmark

Ein globales Klimaschutz- abkommen ist unverzichtbar

Auch mit Abstand zu den Ereignissen in Kopenhagen fällt es schwer, die Ergebnisse der Konferenz umstandslos als Zwischenschritt auf dem Weg zu einem globalen Klimaschutzabkommen zu deuten und in den Klimaverhandlungen einfach zur Tagesordnung überzugehen. Der überwältigende Konsens, wenigstens den Copenhagen Accord (CA) als Minimalkonsens zu vereinbaren, ist nur symbolisch an der Ablehnung durch wenige exponierte Staaten wie Bolivien, Sudan, Tuvalu und Venezuela gescheitert. Die Unterschiede zwischen den traditionellen Industriestaaten, den großen industriellen Schwellenländern, den Entwicklungsländern und den am schwächsten entwickelten Ländern (LDC - least developed countries) sind allerdings derzeit so gravierend, dass bei vielen Zweifel am kurzfristigen Zustandekommen eines neuen Klimaabkommens und auch dem Verhandlungsformat aufgekomen sind. Eine große Chance, dazu beizutragen, Blockaden im Verhandlungsprozess zu überwinden, liegt in der Bonner Klimakonferenz im kommenden Frühjahr, zu der Bundeskanzlerin Angela Merkel schon in Kopenhagen eingeladen hat.

Viele Fragen beim Copenhagen Accord

Der Copenhagen Accord (CA) selbst ist ambivalent: einerseits spricht er viele Themen wie u.a. die Finanzierung, die Unterstützung für die NAMA ("nationally appropriate mitigation actions"), die Technologiekooperation sowie den "fast start" der zugesagten Aktivitäten im Zeitraum (2010–2012) richtungsweisend an. Andererseits werden Themen wie die Rechtsgrundlage des internationalen Klimaabkommens, eines globalen Gesamtrahmens und die Gestaltung des Kohlenstoffmarkts weitgehend ausgeblendet. Ein starkes Manko besteht zudem darin, dass der CA keine Rechtsverbindlichkeit herstellt - weder für die Zusagen der Industriestaaten, noch für die Beiträge der Entwicklungsländer; von einer Operationalisierung der Zusagen ganz zu schweigen. Die alleinige Kenntnisnahme des CA durch COP15 kann sich letztlich sogar als hilfreich erweisen, wenn das "Follow-up", die Ausgestaltung der Themen und Zusagen, ausschließlich auf die Weiterführung der Verhandlungen in der AWG LCA (Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Actions) unter der Klimarahmenkonvention sowie in der AWG KP (Ad hoc Working Group Kyoto Protocol) konzentriert wird. Entscheidend in der Vorbereitung der Klimakonferenz in Mexiko Ende 2010 ist es deshalb,

JIKO Analyse



Bundeskanzlerin
Angela Merkel bei ihrer
Rede im Plenum
Foto: © Ministry of Foreign
Affairs of Denmark

die Staatengemeinschaft für das Ziel rechtsverbindlicher Beschlüsse auf der Basis der Ergebnisse beider AWGs zu gewinnen. Für den Kohlenstoffmarkt besteht das Ziel darin, dass eine verbindliche Regelung für den bruchlosen Übergang in eine zweite Verpflichtungsperiode getroffen wird.

Einträge in die Appendices

Durch die zum Stichtag übermittelten Einträge vieler Industrie- und Entwicklungsländer über ihre Klimaschutzmaßnahmen und angestrebten Emissionsziele in die Appendices des CA ist immerhin seine politische Anerkennung und Folgebereitschaft der großen Emittentenstaaten sichtbar geworden. Materielle Fortschritte waren zu diesem Zeitpunkt der Verhandlungen auch nicht zu erwarten. In der Konsequenz absehbar war deswegen auch, dass die Einträge noch keine ausreichende Basis für die Festlegung einer zweiten Verpflichtungsperiode bieten würden. Zu viele explizit genannte Nebenbedingungen der Staaten für die Übernahme der dargelegten Ziele und Maßnahmen lassen keine verlässliche Abschätzung des globalen Reduktionsbeitrages zu. In den Nebenbedingungen wird allerdings sehr deutlich, unter welchen Voraussetzungen sich Staaten

wie weit verpflichten können. Im Gegensatz zu Kopenhagen kommt es jetzt nicht darauf an, möglichst hoch zu pokern, sondern Politik als Kunst des *Er-Möglichen* zu begreifen.

Die Vertragsparteien werden sowohl ihre Verhandlungsposition als auch ihre Verhandlungstaktik überdenken müssen. Alt bekannte Verhandlungslogiken müssen durch größere Offenheit und Dialogbereitschaft ersetzt werden. Das trifft v.a. auf die Einigung in der letzter Minute zu: Keine Heroin, kein Heroe werden zu vorgerückter Stunde am 10./11.12.2010 auf dem kommenden UN-Gipfel in Cancún die Einigung erzielen können, wenn in den vorhergehenden Monaten vornehme Zurückhaltung und mangelnde Kompromissorientierung dominiert haben. Dies betrifft die Treffen im UN-Rahmen genauso wie die zahlreichen bilateralen Treffen, bei denen der internationale Klimaschutz auf der Agenda steht. Die Klimakonferenz in Bonn bietet die Chancen außerhalb der Routinen des Verhandlungsprozesses einen neuen Impuls für die Verhandlungen im UN-Rahmen zu setzen.

Anerkennung der Multipolarität

"Multipolarität" - früher ein Schlagwort, das nach dem Ende des bipolar strukturierten Sys-

JIKO Analyse



UN-Generalsekretär
Ban Ki Moon spricht

zu den Delegierten

Foto: © Ministry of Foreign
Affairs of Denmark

temgegensatzes zwischen Ost und West schon oft bemüht wurde, ist zur Realität des globalen Kräfteverhältnisses geworden. Keine klar abgegrenzten Blöcke und nirgendwo ist ein Staat sichtbar, der Fähigkeit die zu einer globalen Führungsrolle erkennen lässt. Darin mag man eine Chance sehen. Gegenwärtig herrscht aber Verunsicherung, welche Ordnungs-, besser Kooperationsprinzipien in dieser multipolaren Konstellation angestrebt werden sollten.

Hierfür bedarf es auch einer gründlichen Analyse der veränderten globalen Machtstrukturen und politischen Festlegungen sowie einer Einschätzung, welche Blockaden im Zeitraum bis zur nächsten Klimakonferenz in Mexiko überwunden werden können. Die Klimakonferenz in Bonn kann dazu beitragen, sich nicht nur dieser Blockaden bewusst zu werden, sondern auch gemeinsam neue Wege einzuschlagen, um die Politik- und Handlungsfähigkeit im UN-Rahmen wieder herzustellen.

Konsenssuche

Der Analyse müssen allerdings klare Zielvorstellungen zu Grunde gelegt werden. Angesichts der Kopenhagener Konferenz muss zu allererst ein Mindestkonsens definiert werden, der eine Weiterführung eines rechtsverbindlichen Klimaabkommens gewährleistet. Die Frage der Anschlussregelungen zur 1. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls ist neben der notwendigen Engführung der Verhandlungen in den *Ad hoc Working Groups*

eine eigene Baustelle der Klimaverhandlungen und stellt den Kern der Aufgabe da. In beiden AWG werden Ergebnisse erforderlich, die zumindest einen einfachen Beschluss zur 2. Verpflichtungsperiode ermöglichen. Für die Weiterführung des Kohlenstoffmarkts ist ein entsprechender Beschluss existenziell. Soll der Kohlenstoffmarkt einen erheblichen Teil des Finanzierungsvolumens der Industriestaaten für die Entwicklungsländer bereitstellen wie im CA angesprochen, wäre es unverantwortlich, den Kohlenstoffmarkt jetzt zusammenbrechen zu lassen.

Die Wahrnehmung der Kopenhagener Konferenz und des CA durch die beteiligten Parteien ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert. Während die EU ihrer Unzufriedenheit Ausdruck gegeben hat, war die Rezeption in den USA fast konträr: Zufriedenheit mit dem Accord. Man habe das erhalten, was man für die Fortführung der nationalen Klimaschutzpolitik benötige. Da die Beschlussfassung für die nationale Gesetzgebung auch in hohem Maß von der Beteiligung der industriellen Schwellenländer, allen voran der Chinas, abhängig gesehen wird, stellt die Akzeptanz des CA und die Meldung der nationalen Klimaschutzmaßnahmen im Appendix 2 des CA durch die USA tatsächlich einen Fortschritt dar. Die umgekehrte Lesart ist allerdings, dass das Anerkennen einer multipolaren Weltordnung durch die USA (v.a. auch in den Erklärungen der US-Delegationsleiter) in der Klimapolitik auch als Begründung genommen wird, seine eigenen Emissionsreduktionen ins Verhältnis zum Emissionsminde-

JIKO Analyse

Das Bella Center, in dem die
Konferenz stattfand
Foto: Vagn Guldbrandsen,
© Bella Centre A/S



rungsbeitrag der industriellen Schwellenländer zu setzen. Für die EU, aber auch für andere Annex I – Staaten des Kyoto-Protokolls, steht dies jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu den im Kyoto-Protokoll übernommenen Minderungsverpflichtungen.

Wie hoch ist der Beitrag der USA?

Ob die Rechnung für die USA in der nationalen Klimapolitik aufgeht, ist allerdings angesichts der dortigen innenpolitischen Mehrheitsverhältnisse völlig offen. Sollte es Präsident Obama gelingen, den *Clean Energy Act* durchzusetzen und die USA ihre Emissionen bis 2020 verbindlich um 17% reduzieren wollen, stellt sich für alle anderen Staatengruppen die Frage, ob der Beitrag der USA als hinreichender Beitrag gewertet wird, um in den Verhandlungen zur 2. Verpflichtungsperiode zu einem Ergebnis zu kommen. Hierbei ist die Frage, ob die Überlegungen zur Erhöhung des US-amerikanischen Reduktionsbeitrages auf 20% unter der Bedingung, dass andere Staaten ausreichend hohe Emissionsminderungen leisten, belastbar sind - zumindest sollten sie weiter ausgelotet werden.

Chancen für ein internationales Abkommen

Nicht gänzlich ausklammern sollte man jedoch die Frage, unter welchen Bedingungen die USA in der Lage sein werden, das Klimaschutzabkommen zu ratifizieren. Wer ein globales Kli-

maschutzabkommen anstrebt, sollte aus internen Blockaden der USA, die sich nicht nur auf die Klimaschutzpolitik, sondern auf alle Politikfelder, die multilaterales Vorgehen erfordern, keine Schlussfolgerungen ziehen, die den Rest der Welt in eine Abhängigkeit von nicht direkt beeinflussbaren innenpolitischen Strukturen der USA bringt. Folgeblockaden durch das ins Kalkül zu nehmende Verhalten des US-Senats sollten deshalb vermieden werden. Für die EU ist es eine essentielle strategische Herausforderung, will sie Führungsfähigkeit wieder erlangen, in ihrer eigenen Wegbestimmung die drohenden Folgeblockaden der begrenzten klimapolitischen Kooperationsfähigkeit der USA zu neutralisieren. Letztlich kommt es für den globalen Klimaschutz darauf an, dass faktische Reduktionsbeiträge geleistet werden. Betrachtet man die Meldungen der jeweiligen nationalen Klimaschutzbeiträge der Staaten zu den Appendices des CA wäre ein Verzicht auf die Nebenbedingungen dieser internationalen Beiträge im Vorfeld von COP16 ein beachtlicher Erfolg.

Die Multipolarität hat aber auch Kehrseiten: Wenn sich neue Staatengruppen bilden, wie jetzt in der Klimaschutzpolitik die BASIC-Gruppe (Brasilien, China, Indien und Südafrika), die selbst in weiten Bereichen bereits Industrieländer sind, dann müssen auch diese die Multilateralität anerkennen. Die Annex-I-Staaten sind kein monolithischer Industriestaatenblock: Die Ukraine und Russland sind immer noch Transformationsstaaten, deren Pro-Kopf-

JIKO Analyse

Analyse der Einträge
in die Appendices des
Copenhagen Accords

„Follow-up“ zum Copenhagen Accord: Klimaschutzziele der Staaten / Einträge in die Appendices	
Appendix I	
Absolute Minderungsziele für 2020	39 Staaten
Nicht konditionierte Ziele	Australien 5% (2000) EU 20% (1990) Kanada 17% (2005) Kasachstan 15% (1992) Liechtenstein 20% (1990) Monaco 30% (1990 und CO ₂ -Neutral/2050) Norwegen 30% (1990)
Konditionierte Ziele (insbesondere Vereinbarung eines anspruchsvollen Klimaschutzabkommens)	Australien 15 – 25% (2000) EU 30% (1990) Japan 25% (1990) Island 30% (1990: gemeinsam mit EU) Liechtenstein 30% (1990) Neuseeland 10-20% (1990) Norwegen 40% (1990) Russland 15-25% (1990)
Nationale Vorbehalte	USA 17% (2005) mittelfristig: 30% (2025) 42% (2030) 83% (2050)
Übergangsprobleme	Belarus 5-10% (1990: Teilnahme KP und Nutzungsmöglichkeit der Kyoto-Mechanismen) Kroatien 5% (1990: Zieländerung bei EU-Beitritt)
Appendix II	
Nationally appropriate mitigation actions (NAMAs)	27 Staaten
CO ₂ -Neutralstellung	Costa Rica (2021) Malediven (2020) Papua Neuguinea (2050)
Intensitätsziele (zu BSP)	China 40-45% (2020 zu 2005; zusätzlich: Senkenziele) Indien 20-25% (2020 zu 2005)
Emissionsbegrenzungsziele zu „Business as usual“	Brasilien 36,1-38,9% (2020; zusätzlich: Senkenziele) Mexiko 30% (2020) Südafrika 34% (2020 und 42%/2025) Indonesien 26% (2020) Israel 20% (2020) Südkorea 30% (2020) Marshall Inseln 40% (2020 zu 2009) Marokko (Ziele für jede Maßnahme) Moldawien 25% (2020 zu 1990) Papua Neug. 50% (2030) Singapur 16% (2020; nur bei Abschluss eines rechtlich bindenden int. Abkommens)
Reine Nennung von Maßnahmen	Armenien; Äthiopien; Benin; Botswana; Georgien; Jordanien; Kongo, Madagaskar; Mazedonien; Mongolei; Sierra Leone

Einkommen deutlich unterhalb dessen vieler industrieller Schwellenländer liegt. Japan ist in seiner wirtschaftsgeografischen Lage noch stärker auf die Kooperation mit den industriellen Schwellenländern in unmittelbarer Nachbarschaft angewiesen als dies die USA und die EU sind. Die USA beginnen erst jetzt ernsthafte Maßnahmen für den Klimaschutz zu ergreifen und können die verlorene Periode, der Vorgänger-Administration nicht von heute auf morgen kompensieren. Insofern trifft die bekannte Position der Entwicklungsländer, dass die Industriestaaten zuerst die Treibhausgasemissionen auf Grund der historischen Emissionen seit der dem Beginn der Industrialisierung bis hin zu ihrem ungleich höheren heutigen Pro-Kopf-Emissionen reduzieren müssen, auf unterschiedliche Bedingungen und klimapolitische Reaktionen der alten Industrieländer.

Für die EU stellt sich das Problem, dass sie sich nicht von der BASIC-Gruppe oder anderen industriellen Schwellenländern in eine Art babylonischer Gefangenschaft einer fiktiven Industriestaatengemeinschaft stellen lassen kann. Multipolarität heißt auch, den Leistungswillen und die globalen Klimaschutzbeiträge der einzelnen Staatengruppen anerkennen und jeden nach seiner Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ein Prinzip, das bereits in der Klimarahmenkonvention niedergelegt ist: das Prinzip der "common but differentiated responsibilities and respective capabilities".

Ein globales Klimaschutzabkommen rückt in greifbare Nähe, wenn die Nebenbedingungen der eigenen Emissionsminderungsziele fallen gelassen werden und die grundsätzlichen Zusagen des Copenhagen-Accords ausgearbeitet und in verbindliche Regelungen des globalen Klimaschutzabkommens überführt werden. Hierzu bedarf es aber noch der einen oder anderen unterstützenden Initiative, wie Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen schreibt: "Eine wichtige Lehre aus Kopenhagen ist es jedoch, dass wir den multilateralen Verhandlungsprozess stärker durch politische Initiativen und Projekte mit gleichgesinnten Staaten unterfüttern müssen." ("Umwelt", Nr. 2/2010)

TF

Impressum

Herausgeber:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Döppersberg 19, 42103 Wuppertal

Verantwortlich für den Inhalt:

Wolfgang Sterk, Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Tel. 0202-2492-149

Redaktion:

Christof Arens (CHA, Schlussredaktion)
Thomas Forth (TF)
Frederic Rudolph (FR)
Wolfgang Sterk (WSt)
Rie Watanabe (RW)

Bezug:

JIKO Info wird ausschließlich elektronisch versandt. Die Aufnahme in den Verteiler ist kostenlos.

Bezugsadresse im Internet:

www.jiko-bmu.de

Layout:

VisLab, Wuppertal Institut

JIKO Info informiert

über aktuelle Entwicklungen im Politikfeld „projektbasierte Mechanismen in Deutschland“. Der Newsletter wird im Rahmen des Projektes „Joint Implementation & Clean Development Mechanism: JIKO“ am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH erstellt (www.wupperinst.org/jiko). Die Redaktion arbeitet unabhängig von der JI-Koordinierungsstelle im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (JIKO).

JIKO Info erscheint vierteljährlich und in Sonderausgaben.