

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3017 –**

Verknüpfung des europäischen Emissionshandels mit Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern

Vorbemerkung der Fragesteller

Nachdem die EU-Mitgliedstaaten und das Europaparlament sich Anfang April 2004 auf den Entwurf der „Verbindungsrichtlinie“ geeinigt haben (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending the Directive establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms vom 6. April 2004), steht auf europäischer Ebene eine Regelung unmittelbar bevor, wonach Gutschriften aus so genannten CDM-Projekten in den EU-weiten Emissionshandel eingebracht werden können (CDM, Clean Development Mechanism). Der CDM ist seit Jahren ein etabliertes Instrument der internationalen Klimapolitik und bezieht sich auf die Anrechnung von Emissionsminderungserfolgen, die aufgrund von Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern realisiert werden. Dem Richtlinienentwurf folgend sollen die EU-Mitgliedstaaten über die Menge der Emissionsrechte aus CDM-Projekten selbst entscheiden, wobei jedes Land mindestens die Hälfte seiner Emissionsrechte im Inland generieren muss. Ausgenommen von diesen Projekten im Rahmen des CDM oder der „Joint Implementation (JI)“ sind Investitionsprojekte im Zusammenhang mit einer Nutzung der Kernenergie sowie bis 2008 Aufforstungsprojekte. Die Emissionsminderungen im Rahmen von CDM und JI müssen von unabhängigen Gutachtern zertifiziert werden. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Jürgen Trittin, hat vor diesem Hintergrund ausgeführt, dass Klimaschutzprojekte in den Ländern des Südens jetzt auf Finanzierungsbeiträge aus der europäischen Privatwirtschaft setzen könnten (vgl. Pressemitteilung des BMU Nr. 97/04 vom 9. April 2004).

Anders als Deutschland nutzen viele Unterzeichnerstaaten des Kyotoprotokolls innerhalb und außerhalb der Europäischen Union die genannten Instrumente schon seit langem zu einer effektiven und kostengünstigen Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Nutzung der flexiblen Mechanismen im Rahmen der internationalen klimapolitischen Aktivitäten der Bundesregierung“, Bundestagsdrucksache 15/1479 v. 14. August 2003). Seit

Jahren fordert die FDP eine verstärkte Nutzung dieser Instrumente auch im Rahmen der deutschen Klimapolitik und hat die Bundesregierung mehrfach dazu aufgefordert, deren Einsatz vorzubereiten und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Kostensenkung zu nutzen (vgl. Anträge der Fraktion der FDP „Kyotomechanismen für die internationale Klimapolitik Deutschlands nutzen“ (Bundestagsdrucksache 14/7073 v. 10. Oktober 2001) und „Vereinbarkeit der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge mit den flexiblen Instrumenten des Kyoto-Protokolls sicherstellen“ (Bundestagsdrucksache 14/8495 v. 13. März 2002)). Alle genannten Anträge wurden mit der Mehrheit der Regierungskoalition abgelehnt.

1. Gedenkt die Bundesregierung, die im Rahmen der vorgesehenen Richtlinie zu erwartenden Spielräume zu nutzen, um Verpflichtungen Deutschlands zur Reduktion von Treibhausgasen anteilig auch durch CDM- und JI-Investitionsprojekte zu erfüllen?

Mit der Einführung des EU-Emissionshandels am 1. Januar 2005 und der Umsetzung der Regelungen der „JI/CDM-Ergänzungsrichtlinie“ zum Einbezug der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen in den EU-Emissionshandel können EU-Mitgliedstaaten ihren vom EU-Emissionshandel erfassten Anlagenbetreibern die Möglichkeit eröffnen, Emissionsgutschriften, die durch Projekte im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) generiert werden, zur Erfüllung ihrer anlagenbezogenen CO₂-Minderungsverpflichtungen im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems einzusetzen. Dabei können Emissionsgutschriften aus dem CDM bereits ab 2005 und aus JI erst ab 2008 genutzt werden. Nach der JI/CDM-Ergänzungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Allokationsplänen für die 2. Handelsperiode 2008 bis 2012 eine prozentuale Höchstmenge der JI/CDM-Emissionsgutschriften festlegen, bis zu der ihre Anlagenbetreiber derartige Gutschriften im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems nutzen können. Dabei sind die Vorgaben des Kyoto-Protokolls und der Beschlüsse der 7. Vertragsstaatenkonferenz zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (so genannte Marrakesh-Accords) zu beachten, nach denen die Nutzung der flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls ergänzend zu den im eigenen Land durchgeführten Maßnahmen erfolgen soll.

Die Bundesregierung hat sich stets mit Nachdruck für eine konsequente und ökologisch integriere Verknüpfung von CDM und JI mit dem EU-Emissionshandel eingesetzt, um den vom EU-Emissionshandel erfassten Anlagenbetreibern die Möglichkeit zu eröffnen, kostengünstigere CO₂-Minderungen außerhalb der Europäischen Union zu nutzen.

2. Wenn nein, weshalb nicht?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Wenn ja, bis wann und in Form welcher Maßnahmen soll dies geschehen, und was hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren konkret unternommen, um derartige Aktivitäten vorzubereiten?

Die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls CDM und JI sind typische marktwirtschaftliche Instrumente. Durch ihre Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandel können die Anlagenbetreiber Kostendifferenzen bei der Minderung von CO₂-Emissionen nutzen, um ihre klimapolitischen Minderungsverpflichtungen ökonomisch effizient und ökologisch wirksam zu realisieren. Voraussetzung für den CDM ist dabei der Beitrag zu einer nachhaltigen

Entwicklung in den teilnehmenden Entwicklungsländern. Die Aufgabe des Staates beschränkt sich darauf, geeignete Rahmenbedingungen zu setzen um Unternehmensaktivitäten, die auf die Minderung von Treibhausgasemissionen gerichtet sind, zu unterstützen und damit gleichzeitig den Schutz des globalen Klimas zu fördern.

Die Bundesregierung hat zu diesem Zweck verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht.

- Die Kontakt- und Genehmigungsstelle im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) arbeitet seit Einrichtung der AIJ-Pilotphase im Jahre 1995 (Beschluss der 1. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Berlin 1995) kontinuierlich an der Umsetzung projektbezogener Mechanismen und bereitet gemeinsam mit Projektpartnern aus Deutschland und dem jeweiligen Gastland CDM- und JI-Projekte vor.
- Ein Leitfaden zur Nutzung der projektbezogenen Mechanismen CDM und JI wurde auf der Grundlage der Beschlüsse der 7. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Marrakesh entwickelt und steht seit Februar 2003 auf der Homepage des BMU¹⁾ zur Verfügung. Im Bereich Klimaschutz der Homepage finden sich in der Rubrik Kyoto-Mechanismen weitere Informationen, die die Nutzung von CDM und JI erleichtern sollen.
- Ferner ist ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt mit dem DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), dem HWWA (Hamburger-Welt-Wirtschafts-Archiv) und dem TÜV Süddeutschland zum Aufbau einer CDM-/JI-Datenbank im Herbst 2003 gestartet worden. Das Vorhaben zielt darauf ab, zum einen die Informations- und Berichtspflichten für die Öffentlichkeit zu erfüllen und zum anderen durch die Dokumentation von Best-Practice-Beispielen die Durchführung von CDM- und JI-Projekten für die nachfolgenden Projekte zu erleichtern und anzureizen. Hierdurch wird ein erheblicher fachlicher Beitrag zur Standardisierung der Projektdurchführung und zur Senkung der Transaktionskosten geleistet werden.
- Zudem verhandelt die Bundesregierung mit den Regierungen verschiedener Entwicklungsländer sowie von osteuropäischen Staaten über den Abschluss von bilateralen Rahmenabkommen in der Form von „Memoranda of Understanding“, die die politische Grundlage für den Abschluss und die Durchführung von projektbezogenen Mechanismen bilden sollen.
- Weiterhin hat die Bundesregierung Ende 2003 mit Regierungen der Länder im Ostseeraum, darunter Dänemark, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen (Unterzeichnung steht noch aus), Russland (Unterzeichnung steht noch aus) und Schweden im Rahmen der BASREC-Kooperation eine Rahmenvereinbarung über die Einrichtung einer Pilotregion zur Anwendung der Kyoto-Mechanismen auf Energieprojekte im Ostseeraum abgeschlossen.
- Schließlich fördert die Bundesregierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen und Aktivitäten zum CDM in Entwicklungsländern. Das Klimaschutzprogramm für Entwicklungsländer unterstützt die Partnerländer dabei, nationale Strategien zum CDM zu erarbeiten, konkrete CDM-Projekte vorzubereiten sowie die notwendigen nationalen, personellen und institutionellen Strukturen aufzubauen. Ziel solcher Kooperationen ist es, die Partnerländer in die Lage zu versetzen, den CDM eigenständig anzuwenden. Auch dadurch werden bessere Bedingungen für ein verstärktes Engagement des deutschen Privatsektors geschaffen.

¹⁾ http://www.bmu.de/de/800/js/download/b_kyoto_leitfaden

Mit der unmittelbar bevorstehenden Annahme der JI/CDM-Ergänzungsrichtlinie werden die europäischen Grundlagen für die Regelung der Nutzung von CDM und JI geschaffen. Das BMU bereitet ein Gesetz zur Umsetzung dieser EU-Richtlinie vor.

Insgesamt bewertet die Bundesregierung die Startphase des CDM positiv. Das Executive Board des CDM führt seine Arbeit im Sinne der Zielsetzung des Kyoto-Protokolls sorgfältig durch. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der CDM augenblicklich ausschließlich auf der Basis der Klimarahmenkonvention durchgeführt wird. Die Ratifikation des Kyoto-Protokolls bleibt eine unverzichtbare Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg der projektbezogenen Mechanismen.

Die Bundesregierung appelliert an Unternehmen und Verbände, die projektbezogenen Mechanismen nunmehr auch in die Praxis umzusetzen und zu nutzen.

4. Hat die Bundesregierung die Absicht, den durch die Richtlinie zu erwartenden quantitativen Spielraum bei der Nutzung der genannten Instrumente auszuschöpfen?

Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt die ergänzende Nutzung der projektbezogenen Mechanismen. Sie weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass es sich beim EU-Emissionshandel und den projektbezogenen Kyoto-Mechanismen um marktwirtschaftliche Ansätze handelt, die den privaten Akteuren Chancen zur Kostenoptimierung bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzverpflichtungen eröffnen und von diesen aufgegriffen und umgesetzt werden müssen.

Die Bundesregierung wird die erforderlichen konkreten rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Nutzung der projektbezogenen Mechanismen zügig schaffen. Dies gilt auch für die Integration der in der Antwort auf Frage 3 zitierten EU-Ergänzungsrichtlinie zum EU-Emissionshandel in deutsches Recht.

Die Bundesregierung hat mit der Aufstellung des Nationalen Allokationsplans (NAP) verbindliche Ziele – die so genannten caps – für Energiewirtschaft und Industrie und für die anderen Sektoren Haushalte, Verkehr, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen festgelegt, Allokationsregeln und -kriterien definiert und das Allokationsverfahren entwickelt. Der NAP stellt sicher, dass Deutschland weiterhin auf dem Pfad zur Erfüllung des anspruchsvollen Klimaschutzziels bleibt, das im Rahmen der EU-Lastenteilung übernommen wurde (Minderung der Treibhausgasemissionen um 21 % in der Kyoto-Periode 2008 bis 2012 gegenüber 1990/1995).

Darüber hinaus wird die Bundesregierung das Nationale Klimaschutzprogramm vom 18. Oktober 2000 entsprechend den Anforderungen des Kyoto-Protokolls und der EU-Lastenteilung überprüfen, fortschreiben und entsprechende Anforderungen an die Sektoren formulieren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen. Die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls und der EU-Emissionshandel sind vor diesem Hintergrund unverzichtbare Bestandteile des Klimaschutzprogramms.

Unabhängig von den bisherigen Reduktionserfolgen der deutschen Klimaschutzpolitik hält es die Bundesregierung für zweckmäßig, alle erforderlichen Voraussetzungen für die Nutzung der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen zu schaffen. Das Nationale Klimaschutzprogramm vom 18. Oktober 2000 enthält den Auftrag, die Einrichtung eines nationalen Klimaschutzfonds zu prüfen. Die KfW Bankengruppe beabsichtigt im Sommer 2004 eine erste Tranche des

CDM-/JI-Fonds auszuschreiben. Der Fonds ist nach dem Muster einer Public-Private-Partnership angelegt. Das Zielvolumen des KfW-Fonds beträgt 50 Mio. Euro. Von Seiten der Bundesregierung wird aus dem Haushalt des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit ein Betrag von bis zu 8 Mio. Euro bereitgestellt. Die KfW wird selbst eine Einlage von 10 Mio. Euro tätigen. Der überwiegende Betrag soll aus der Wirtschaft eingeworben werden. Mit der Einrichtung dieses Fonds wird u. a. Unternehmen, die keine eigenen CDM- oder JI-Projekte durchführen können oder wollen, die Chance gegeben, kostenoptimal an Emissionszertifikate zu kommen.

5. Wenn nein, weshalb nicht?
6. Wenn ja, in welchem relativen und absoluten Umfang gedenkt die Bundesregierung dies zu tun?

Auf die Antworten zu den Fragen 3 und 4 wird verwiesen.

7. Hat die Bundesregierung seit der Beantwortung der eingangs zitierten Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom August vergangenen Jahres geeignete Rahmenabkommen mit Partnerländern für CDM-Projekte abgeschlossen oder vorbereitet?
8. Wenn nein, weshalb nicht?
9. Wenn ja, mit welchen Partnerländern wurden derartige Rahmenabkommen vorbereitet bzw. abgeschlossen und welche konkreten Ergebnisse wurden dabei erzielt?

Ja.

Bilaterale Rahmenabkommen zur Nutzung von CDM wurden bislang nicht abgeschlossen. Mit den Ländern Brasilien, Chile, China und Mexiko werden jedoch derzeit Rahmenabkommen in der Form von „Memoranda of Understanding“ vorbereitet. Die Bundesregierung führt mit weiteren Ländern Beratungen und plant auch mit diesen entsprechende Memoranda abzuschließen. Sie folgt dabei dem Bedarf, der sich aus einzelnen Projekten oder anderen CDM-unterstützenden Aktivitäten ergibt.

Im Hinblick auf die Frage nach den konkreten Ergebnissen ist festzuhalten, dass die bilateralen Abkommen den Rahmen für Projekte bilden werden.

