

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 05 90 900DW | F 05 90 900269
E up@wko.at
W wko.at/up

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Up/044/PL/Mi
Mag. Isabella Plimon

Durchwahl
3451

Datum
26.6.2013

Mitteilung der europäischen Kommission: Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015 - Gestaltung der Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020

Sehr geehrte Damen und Herren!

Anbei die Anmerkungen der Wirtschaftskammer Österreich zur Konsultation der Europäischen Kommission zu den Anforderungen an ein mögliches zukünftiges internationales Klimaschutzabkommen.

Die Wirtschaftskammer Österreich (Transparenzregister ID 10405322962-08) ist die gesetzliche Interessensvertretung für rund 400.000 österreichische Unternehmen und setzt sich auch auf europäischer Ebene für die Anliegen ihrer Mitglieder ein.

Frage 1:

Wie kann das Übereinkommen von 2015 gestaltet werden, damit gewährleistet ist, dass die Staaten eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung verfolgen können und gleichzeitig einen ausgewogenen und fairen Beitrag zur Minderung der globalen THG-Emissionen leisten, um die globalen Emissionen in eine Richtung zu lenken, bei der das 2° C-Ziel erreicht werden kann? Wie kann eine Wiederholung der derzeitigen Situation vermieden und die Lücke zwischen freiwilligen Zusagen und der Emissionsminderung geschlossen werden, die erforderlich ist, um den Anstieg der Erdtemperatur auf maximal 2° C zu begrenzen?

Bis 2020 ist jedenfalls die Europäische Union mit schon gesetzten rechtlich verbindlichen Emissionsreduktionvorgaben Vorreiter der globalen Klimapolitik. Nur eine Handvoll Staaten wollen sich neben den EU-27 zu einer 2.Kyoto-Periode verpflichten.

Dass es Europa bisher nicht gelungen ist international Mitstreiter zu gewinnen zeigt der Fakt, dass wir trotz nachweisbarer und belegter CO₂-Reduktion in der Europäischen Union global gesehen jährlich neue Höchststände globaler CO₂-Emissionen erreichen.

Das Ziel der EU muss es sein Effizienz und Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft zu leben und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit und den Produktionsstandort der europäischen Indust-

rie zu stärken. Europa soll die Blaupause für ein globalisierungsfähiges hochkompetitives, prosperierendes CO₂-armes Wirtschaftsmodell liefern.

In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass das Ziel einer Reduktion der THG Emissionen um 20% wie in den 20-20-20 Zielen vorgesehen, aller Wahrscheinlichkeit nach auch erreicht werden wird. Die europäische Industrie hat dazu einen wesentlichen Anteil geleistet. Um die Wettbewerbsfähigkeit und den europäischen Industriestandort mittel- und langfristig zu sichern, ist es erforderlich, dass die Abstimmung zwischen EU-Klimapolitik und EU-Industriepolitik verbessert wird, es dürfen nicht beide Bereiche ihre eigenen, getrennten Wege gehen. Anstelle kurzfristiger Eingriffe in den Emissionshandel ist eine umfassende und integrierte Diskussion über Klima-, Energie- und Industriepolitik für die Zeit ab 2020 notwendig.

Diese wirtschaftspolitischen Überlegungen müssen auch verstärkt in die EU-Klimapolitik hin zu einem internationalen Abkommen einfließen. Das Bekenntnis zum Produktionsstandort Europa muss sich auch in der Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union widerspiegeln. Nur so kann Klima- und Energiepolitik notwendige Investitionen und Technologieentwicklungen in Europa ermöglichen, ohne dem Wirtschaftsstandort zu schaden und damit das wichtigste Argument für ein internationales Klimaabkommen liefern.

Die bisherigen Beschlüsse hin zu einem internationalen Abkommen bekräftigen die Absicht von Industrie- und Entwicklungsländern, weiter an Verhandlungen zu diesem Thema teilzunehmen. Die Bemühungen in diesem Zusammenhang müssen weiter vorangetrieben werden, damit der Abschluss eines internationalen, für alle Länder verbindlichen, Abkommens erzielt werden kann.

Frage 2:

Wie kann das Übereinkommen von 2015 den Beitrag aller großen Wirtschaftsmächte und Wirtschaftssektoren sichern und das potenzielle Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionsquellen zwischen stark konkurrierenden Wirtschaftssystemen minimieren?

Klar ist, dass einseitige Maßnahmen, wie zum Beispiel überambitionierte unilaterale Emissionsreduktionen, Wettbewerbsverzerrungen zum Schaden der Umwelt (Verlagerung von Emissionen) und der heimischen Wirtschaft nach sich ziehen. Eine Verschärfung dieses Ungleichgewichts durch unilaterale Emissionsreduktionen der Europäischen Union ist daher jedenfalls zu vermeiden.

Die COP 15 in Kopenhagen endete ohne eine rechtsverbindliche Einigung zum internationalen Klimaschutz. Eine internationale abgestimmte Klimapolitik mit verbindlichen Inhalten und Zielen ist aber Voraussetzung für einen erfolgreichen Klimaschutz und zur Vermeidung von „carbon leakage“. Der „zur Kenntnis genommene“ Kopenhagen-Akkord stellt den - leider sehr kleinen - größten gemeinsamen politischen Nenner der internationalen Klimapolitik dar. Die in diesem Zusammenhang angekündigten Emissionsreduktionsziele bzw. Emissionsreduktionsmaßnahmen anderer Länder sind nicht ausreichend um der Gefahr des „carbon leakage“ aus der EU wirksam zu begegnen. Auch sind nur ca. 15% der globalen Emissionen (darunter auch die der EU) von der 2. Kyoto-Verpflichtungsperiode betroffen. Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich ist man daher von einem angestrebten „level playing field“ (insb. CO₂-Kosten) für die betroffene Wirtschaft noch weit entfernt.

Solange dieses „level playing field“ nicht erreicht werden kann, sind Maßnahmen gegen die Abwanderung von energieintensiven, im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen aus Europa zu treffen. Die aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich zielführendste Maßnahmen hierzu sind die in der Emissionshandelsrichtlinie getroffenen „carbon leakage“ Regelungen, insbesondere die Zuteilung von 100% an Gratiszertifikaten an betroffene Unternehmen. Auch muss das bestehende internationale Ungleichgewicht in jeglicher CO₂-Zieldiskussion berücksichtigt

werden (siehe auch Frage 4). Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die der EU direkt benachbarten Wirtschaftsräume und Staaten gelegt werden.

Gerade in Bezug auf CO₂-Emissionen ist es unbedingt notwendig, eine globale Lösung zu finden. Europäische Alleingänge helfen bei internationalen Problemstellungen á la longue nicht. Das eindringlichste Beispiel dafür ist die Einbeziehung der Luftfahrt in das Emissionshandelssystem der EU und der resignierende „stop the clock“ Beschluss. Durch die Einbeziehung der Luftfahrtbranche in das EU-ETS ist eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung für die europäische Luftfahrt entstanden, die nur durch einen internationalen Konsens vermieden werden kann.

Frage 3:

Wie kann das Übereinkommen von 2015 die Einbeziehung des Klimawandels in relevante Politikbereiche am wirksamsten fördern? Wie kann es ergänzende Prozesse und Initiativen fördern, auch solche, die von nichtstaatlichen Akteuren durchgeführt werden?

Die Weiterentwicklung des EU-Emissionshandels hin zu einem globalen Handelssystem kann einen Beitrag zu einem internationalen Klimaschutzabkommen liefern. Je mehr Staaten und Unternehmen sich am Emissionshandel beteiligen, desto effizienter und wirtschaftlicher ist das Instrument. Die weltweit großen Emittenten, insbesondere in Asien, Lateinamerika und den USA, müssen für ein globales Handelssystem gewonnen werden. Sie werden sich jedoch nicht an dem europäischen Handelssystem beteiligen, wenn dieses vor aller Welt unnötig diskreditiert wird, indem bereits kurz nach Beginn der dritten Handelsperiode politische Eingriffe avisiert werden.

Kritisch sehen wir in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung am derzeit einzigen globalen CO₂-Markt, Zertifikaten die aus JI / CDM Projekten generiert werden. Dieser Markt ist von einem Überangebot, fehlender Nachfrage und damit niedrigen Preisen geprägt. Aus Sicht der WKO ein weiterer Indikator, dass von Ländern außerhalb der Europäischen Union wenig Ambition besteht Emissionsreduktionsziele einzugehen und den Klimawandel auf internationaler Ebene zu bekämpfen.

Der den internationalen Handel einschränkende Einsatz von handelspolitischen Instrumenten zur Implementierung unterschiedlicher nationaler klima- und energiepolitischer Ziele, in Form von "border tax adjustment measures, BTA" erscheint nach Ansicht der WKO aufgrund der international arbeitsteiligen Wirtschafts- und Produktionsprozesse sowie mangelnder international akordierter Standards und Regeln problematisch. Die Diskussion in der Klima-, Energie- und Handelspolitik sollte nicht auf Beschränkungen für den Export oder Import abzielen. Sie sollte, im Gegenteil, den internationalen Handel mit Dienstleistungen und Waren sowie den freiwilligen Transfer von Know-how unterstützen. In diesem Zusammenhang sind sowohl die laufenden Verhandlungen in der WTO als auch im Rahmen bilateraler Abkommen der EU für die Verbesserung des Marktzugangs umweltfreundlicher Waren und Dienstleistungen zu unterstützen.

Frage 4:

Nach welchen Kriterien und Grundsätzen sollten die Klimaschutzlasten der Vertragsparteien des Übereinkommens von 2015 verteilt werden, um ein Spektrum an Verpflichtungen zu gewährleisten, die nationalen Umständen Rechnung tragen, weithin als gerecht und angemessen angesehen werden und zusammengenommen ausreichen, um Handlungsdefizite zu vermeiden? Wie kann das Übereinkommen von 2015 bestimmten Sektoren besondere Chancen eröffnen?

Im Rahmen des Klima- und Energiepakets 2008 wurden die jeweiligen Zielsetzungen der Mitgliedsstaaten (RES und CO₂) ausschließlich nach einem „BIP pro Kopf“ - Schlüssel EU-intern aufgeteilt. Dieser Aufteilungsschlüssel kann keinesfalls fortgeschrieben werden. Vorleistungen im

Bereich der CO₂-Reduktion müssen auch in der Zieldiskussion im Rahmen eines internationalen Abkommens berücksichtigt werden und können nur unter Berücksichtigung der Ausgangssituation der jeweiligen Staaten und den ökonomischen und energiewirtschaftlichen Potenzialen diskutiert werden. Denn klima- und energiepolitische Ziele werden aus umweltpolitischen Überlegungen festgesetzt und sollten daher aus Sicht der WKÖ nicht mit Entwicklungspolitik überfrachtet werden.

Laut dem der Mitteilung zugrundeliegenden „staff working document“ ist es der Europäischen Union in den letzten Jahren sowohl relativ (CO₂/BIP bzw. CO₂/Kopf) als auch absolut gelungen Emissionen zu reduzieren. Betrachtet man die CO₂-Intensität im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften gehört die Europäische Union schon heute zu den CO₂-effizientesten Wirtschaftsplätzen der Welt. Diese Entwicklung und damit das Verschieben der Anteile an den weltweiten Emissionen müssen sich auch in einem internationalen Klimaschutzabkommen widerspiegeln.

Um den nationalen Umständen und Potenzialen Rechnung zu tragen, sollten die Klimaschutzlasten nicht nach einem BIP-Aufteilungsschlüssel aufgeteilt werden.

Ein Zwischenschritt hin zu einem globalen Abkommen könnten jedenfalls sektorale (z.B. nach Industriesektoren) Reduktionsfahrpläne bzw. Maßnahmenpläne sein. Internationale Wettbewerbsverzerrungen können so minimiert und gleichzeitig Kooperation bei Forschung und Innovation für sektorale Emissionsreduktionen vorangetrieben werden. Speziell für einzelne Industriesektoren können Fahrpläne wertvolle Werkzeuge zur Entwicklung von Zielen darstellen, welche die technologische Entwicklung berücksichtigen. Solche Fahrpläne wären dann von Zeit zu Zeit zu aktualisieren, um die richtigen Ergebnisse zu liefern und technologische Entwicklungen zu berücksichtigen.

Frage 5:

Welche Rolle sollte das Übereinkommen von 2015 bei der Lösung des Anpassungsproblems spielen und inwieweit sollten die laufenden Arbeiten im Rahmen der Rahmenkonvention berücksichtigt werden? In welcher Form kann das Übereinkommen von 2015 weitere Anreize für die Einbeziehung der Klimaanpassung in relevante Politikbereiche geben?

Frage 6:

Welche künftige Rolle sollten die Rahmenkonvention und vor allem das Übereinkommen von 2015 in der Dekade vor 2030 bei der Finanzierung, bei marktbasierter Mechanismen und bei der Technologieentwicklung spielen? Wie können die bisherigen Erfahrungen genutzt und Rahmenregelungen weiter verbessert werden?

Die bisherigen Erfahrungen rund um die internationale Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen haben gezeigt, dass nicht nur eine wachsende Anzahl von Finanzierungsfonds geschaffen (adaptation fund, green climate fund) wurden, auch die Titel, unter denen Finanzierungszusagen diskutiert werden, haben sich vervielfältigt. Eine effiziente und schlanke Verwaltung und Überwachung zukünftiger Finanzströme sieht anders aus, bürokratische Überlegungen haben in diesem Bereich eindeutig die Oberhand gewonnen.

Augenscheinlich scheint zumindest, dass die zukünftig Klimafinanzierung einen Ruck weg von projektbasierten Mechanismen wie JI / CDM hin zu internationalen Fonds macht. Damit aber weiterhin sichergestellt werden kann, dass das zur Verfügung gestellte Geld in klimarelevante Projekte investiert wird braucht es umfassende Regelungen der jeweiligen Fonds. Ein Aufbauen auf bestehenden Strukturen und Kontrollmechanismen wäre jedenfalls effizienter und sinnvoller als für jedes Thema eigene Gremien und Regelungen zu schaffen.

Inwieweit „private finance“, also der Anteil privater Finanzierungsströme in klimarelevante Investitionen, in den jeweiligen Finanzierungsströmen anerkannt bzw. einberechnet wird ist noch

nicht bekannt. Keinesfalls dürfen sich aus diesem Titel zusätzliche Belastungen für Unternehmen ergeben. Vielmehr sollten die schon zugesagten staatlichen Finanzierungsströme als Türöffner für Exporte im Umwelttechnologiebereich verstanden werden. Hier sollten jedenfalls auf Außenhandelsnetzwerke wie zum Beispiel die AUSSENWIRTSCHAFT AUSTRIA www.wko.at/awo aufgebaut werden.

Die Einnahmen von marktbasierenden Mechanismen sollten nicht einfach ins Staatsbudget einfließen. Ein Großteil der Einnahmen sollte zweckgebunden z.B. für Forschung, Technologieentwicklung und Investitionen für die CO₂-Reduktion in den jeweiligen Wirtschaftssektoren sein.

Der Schlüssel für eine nachhaltige Wirtschaft, die in der Lage ist, potenzielle erweiterte Klimaschutzverpflichtungen zu bewältigen, ist die Stärkung der unternehmerischen Innovationsfähigkeit und die Entwicklung neuer Technologien. Um die Innovationsstärke der Industrie zu fördern, welcher ein Technologiemix zu Grunde liegen muss, braucht es politische Unterstützung, einen angemessenen regulatorischen Rahmen sowie die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Gegebenheiten. Vor allem Umwelttechnologien spielen im Zusammenhang mit Umweltpolitik eine signifikante Rolle.

Frage 7:

Wie könnte das Übereinkommen von 2015 die Transparenz und Rechenschaftspflicht von Staaten global weiter verbessern? Inwieweit wird ein Rechnungslegungssystem weltweit einheitlich sein müssen? Wie sollten Staaten zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen?

Die EU sollte darauf drängen, dass in einem internationalen Abkommen auch harmonisierte Transparenz- und Berichtspflichten umgesetzt werden. Nur so kann die Glaubwürdigkeit eines möglichen internationalen Abkommens sichergestellt werden. Das EU-Emissionshandelssystem belegt betroffene Unternehmen mit den global wohl bürokratischsten und strengsten Berichts- und Formalvorschriften. Auch in diesem Bereich sollte ein internationales Klimaschutzabkommen ein „level-playing field“ für betroffene Unternehmen anstreben.

Für die Implementierung eines globalen Systems wäre eine Datenbank zur Sammlung der CO₂-Performance industrieller Anlagen auf sektoraler Ebene erforderlich. Damit könnten einerseits Verbesserungsziele ausgearbeitet und andererseits technische und wirtschaftliche Möglichkeiten einzelner Regionen oder Länder berücksichtigt werden.

Frage 8:

Wie könnten die UN-Klimaverhandlungen dahingehend verbessert werden, dass bis 2015 ein inklusives, ambitioniertes, wirksames und faires Klimaschutzübereinkommen erreicht wird und seine Durchführung gewährleistet ist?

Die Anliegen der Stakeholder sollten stärker als bisher berücksichtigt werden.

Frage 9:

Wie kann die EU am besten in Prozesse und Initiativen außerhalb der Rahmenkonvention investieren und diese fördern, um den Weg für ein ehrgeiziges und wirksames Übereinkommen für 2015 zu bereiten?

Klimawandel ist eine globale Herausforderung, die gemeinsam mit allen Nationen gemeistert werden muss. Die Europäische Kommission kann in dieser Debatte eine Führungsrolle einnehmen. Sie muss dabei jedoch ein ausgeglichenes Mittelmaß finden, um einerseits rechtzeitig auf die Herausforderungen reagieren und andererseits den anderen Ländern die benötigte Zeit zur Setzung von Maßnahmen zugestehen zu können. In diesem Zusammenhang können auch Maßnahmen

aufgezeigt werden, die die EU dann setzen würde, wenn sich alle weiteren Nationen zu entsprechenden Verpflichtungen bekennen.

Freundliche Grüße
Stephan Schwarzer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stephan Schwarzer', written in a cursive style.