



Amtschefkonferenz vom 18. bis 19. Januar 2012 in Berlin

TOP: 18

Ergebnisse der 17. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention

hier: Bericht des BMELV

I.	Klimaregime der Vereinten Nationen nach Kopenhagen	1
II.	Ergebnisse der 17. Vertragsstaatenkonferenz in Durban	2
II.1	Verhandlungen zum Kyoto-Nachfolgeabkommen	2
II.2	Anrechnung der THG-Bilanz der Landnutzungen und Landnutzungsänderungen unter dem Kyoto-Protokoll	3
II.3	Internationaler Waldschutz und Landwirtschaft unter der Klimarahmenkonvention	6
III.	Ausblick	7

I. Klimaregime der Vereinten Nationen (VN) nach Kopenhagen

Auf dem Weltklimagipfel 1997 im japanischen Kyoto wurden für die Industriestaaten erstmals völkerrechtlich verbindliche Ziele zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) festgelegt. Die Vertragsstaaten verpflichteten sich in einem Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention, dem Kyoto-Protokoll (KP), die THG-Emissionen in der ersten Verpflichtungsperiode des KP von 2008 bis 2012 um mindestens 5 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken. Das KP haben alle Industriestaaten außer den USA ratifiziert. Für Deutschland resultiert daraus im Zuge des innerhalb der EU vereinbarten burden-sharing eine Reduktionsverpflichtung von 21 %.

Ziel der 15. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) im Dezember 2009 in Kopenhagen war es, Entscheidungen zu einem umfassendem Klimaregime zu vereinbaren. Dies soll erstens eine 2. Verpflichtungsperiode mit deutlich erhöhten Reduktionsverpflichtungen für die Industriestaaten umfassen und zweitens erstmalig die relativ weit entwickelten Schwellenländer, insbesondere China, Indien und Brasilien zur Reduktion ihrer THG-Emissionen verpflichten. Da in Kopenhagen außer den EU-Mitgliedstaaten nur wenige andere Industriestaaten zu ambitionierten Reduktionsverpflichtungen bereit waren, die USA überhaupt jedwede Verpflichtung gegenüber internationalen Gremien ablehnten und die Schwellenländer verpflichtende Reduktionen ihrer THG-Emissionen nicht akzeptierten, scheiterte die Konferenz. Bis heute hat sich an diesen unterschiedlichen Positionen der Staaten und Staatengruppen nur wenig geändert.

Auf der 16. VSK im Dezember 2010 in Cancun (Mexiko) wurde erst gar nicht der Versuch unternommen ein umfassendes Klimaabkommen zu vereinbaren, vielmehr verabschiedeten die Vertragsstaaten nur ein Bündel von Entscheidungen, die den Weg dorthin ebnen sollten. Hierzu gehörten insbesondere die Anerkennung der 2 Grad Obergrenze für den globalen Temperaturanstieg sowie Grundsatzentscheidungen über die Höhe von Finanzhilfen und die zugehörigen Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungsländer für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Minderung ihrer THG-Emissionen.

Ausgehend von diesen schwierigen Rahmenbedingungen waren die Erwartungen an die 17. VSK im Dezember 2011 in Durban (Südafrika) nicht hoch. Seitens der VN wurden als Ziele die Verabschiedung einer Roadmap zu einem umfassenden Abkommen, Entscheidungen zur Ausgestaltung des o. g. Finanzierungsinstruments sowie der Abschluss der Verhandlungen zu zwei zentralen technischen Regelungen genannt: Erstens dem Verfahren zur Übertragung überschüssiger Emissionszertifikate aus der 1. Verpflichtungsperiode und zweitens zu neuen Regeln der Bilanzierung der THG-Emissionen der Landnutzungen und Landnutzungsänderungen ab der 2. Verpflichtungsperiode.

II. Ergebnisse der Konferenz in Durban

II.1 Verhandlungen zum Kyoto-Nachfolgeabkommen

Die VSK verabschiedete Entscheidungen zu zentralen Themen, die in der Summe den Weg zu einem umfassenden, rechtlich verbindlichen Abkommen bereiten und dem festgefahrenen VN-Klimaprozess wieder ein klares Ziel vorgeben:

- Bis 2015 soll ein umfassendes Klimaabkommen verabschiedet werden, das alle großen Emittentenländer, also erstmalig auch China, Indien und Brasilien, einschließt. Dieses Abkommen soll das nur für die Industrieländer geltende KP ablösen. Der Ratifizierungsprozess für das umfassende Abkommen soll bis spätestens 2020 abgeschlossen sein. Die VSK wurde eigens um einen Tag verlängert, um die Zustimmung der USA sowie die von China und Indien zu dieser Roadmap zu erreichen. Unklar bleibt hingegen, welchen konkreten rechtlichen Status das umfassende Abkommen haben wird. Hierzu finden sich im Entscheidungstext, der den Minimalkonsens darstellt, drei Möglichkeiten mit unterschiedlicher rechtlicher Bindung („*protocoll, legal instrument, or agreed outcome of legal force*“). Das umfassende Abkommen soll eine extra zu diesem Zweck eingerichtete Arbeitsgruppe mit dem Namen „Durban Plattform“ aushandeln, die ihre Arbeit im Sommer 2012 auf einer 2-wöchigen VN-Konferenz in Bonn beginnt.
- Es gibt eine 2. Verpflichtungsperiode des KP. Sie beginnt am 01.01.2013 und endet am 31.12.2017 oder 31.12.2020. Die Entscheidung über die Dauer der 2. Verpflichtungsperiode soll auf der 18. VSK im Dezember 2012 in Doha (Quatar) fallen. Während die Industriestaaten eine 5-jährige Dauer der 2. Verpflichtungsperiode (bis 2017) bevorzugen, favorisieren die Schwellen- und Entwicklungsländer eine 8-jährige Dauer (bis 2020).
- Die globalen THG-Emissionen sollen bis 2020 um 25 – 40 % gegenüber 1990 gesenkt werden. Das dehnbare Ziel wie auch die wenig ambitionierte Formulierung („*aiming to ensure*“) im Entscheidungstext wurde insbesondere von der EU sowie den Schwellen- und Entwicklungsländern im Abschlussplenum als Schwachpunkt der Durban-Entscheidung stark kritisiert. Beim zentralen Thema der externen Überprüfung von nationalen THG-Minderungszielen und entsprechenden Maßnahmen konnten keine Fortschritte erreicht werden. Insbesondere China, Indien und die Entwicklungsländer zeigten kein gesteigertes Interesse an einem externen Überprüfungsprozess nationaler THG-Daten.
- Neben der grundsätzlichen Einigung zur Fortsetzung des Klimaregimes wurden insbesondere bei der wichtigen Frage der Finanzierung und der konkreten Ausgestaltung des Green Climate Funds, der ab 2020 mit jährlich 100 Milliarden USD ausgestattet werden soll, Fortschritte erzielt. Diese betreffen u. a. den rechtlichen Status des Fonds, die Besetzung des Aufsichtsrates sowie ein Verfahren zur Bestimmung des Sitzes des Fonds (u. a. ist Bonn eine der Bewerberstädte).

II.2 Anrechnung der THG-Bilanz der Landnutzungen und der Landnutzungsänderungen unter dem Kyoto-Protokoll

Artikel 3.3 und 3.4 des KP sehen die Anrechnung der THG-Bilanz bestimmter Landnutzungsaktivitäten vor. Artikel 3.3 regelt die Anrechnung der THG-Bilanz von Entwaldungen (Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart) und Erstaufforstungen, Art. 3.4. jene der Forstwirtschaft sowie der Acker- und Grünlandbewirtschaftung. Die in der 1. Verpflichtungsperiode geltenden Regeln zur Anrechnung der THG-Bilanz dieser „Kyoto-Aktivitäten“ sind die Grundlage dafür, ob und in welcher Höhe die THG-Emissionen dieser Aktivitäten in die Bilanzierung der nationalen THG-Budgets der Industrieländer eingehen.

Das den Regeln zu Grunde liegende Dokument des VN-Klimaregimes wird seit über fünf Jahren intensiv diskutiert und überarbeitet, da es sowohl aus Sicht der Umweltintegrität wie aus Sicht der Wirtschaft gravierende Mängel aufweist. Die Anrechnungsregeln für die THG-Bilanz der Waldbewirtschaftung der Industrieländer standen dabei im Mittelpunkt der Beratungen. Der 17. VSK in Durban ist es nun gelungen, diese Verhandlungen zum Abschluss zu bringen und das technische Dokument der Anrechnungsregeln zu verabschieden. Die neuen Regeln werden für die 2. Verpflichtungsperiode des KP gelten und voraussichtlich auch darüber hinaus für das umfassende Abkommen, welches bis 2015 verhandelt werden soll (s. o.). Im Folgenden sind die wichtigen Neuerungen bzw. die fortwährend geltenden Regeln dargestellt.

Bereich Forstwirtschaft

Nach Artikel 3.4 des KP können die Industriestaaten – auf freiwilliger Basis – sich die THG-Bilanz der Waldbewirtschaftung auf ihre nationale THG-Bilanz in der 1. Verpflichtungsperiode des KP anrechnen. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Berichtspflicht über Emissionen aus der Waldbewirtschaftung besteht jedoch nach der Klimarahmenkonvention unabhängig von der Anrechnung nach dem KP.

Diese Regeln wurden auf den vergangenen VSK und in Durban stark kontrovers diskutiert, da sie insbesondere für die walddreichen Länder (Neuseeland, Schweden, Finnland, Kanada) einen großen Einfluss auf die nationalen THG-Bilanzen haben und sich daher auch direkt auf die THG-Minderungsziele dieser Länder auswirken.

Neben zahlreichen technischen Anpassungen wurden insbesondere vier zentrale Neuerungen vereinbart:

▪ Verpflichtende Anrechnung der Kyoto-Aktivität Waldbewirtschaftung

Bisher ist die Anrechnung der Waldbewirtschaftung freiwillig, **künftig** wird sie verpflichtend sein. Dies schafft gleiche Bedingungen für die Industriestaaten. Da Deutschland bereits in der 1. Verpflichtungsperiode die Anrechnung der Waldbewirtschaftung gewählt hat und entsprechend den Regularien an diese Entscheidung auch in der 2. Verpflichtungsperiode gebunden ist, ergibt die neue Regelung grundsätzlich keine geänderte Situation für Deutschland.

▪ Bilanzierung der Nettoemissionen mittels eines Referenzlevels möglich

Die THG-Bilanzen werden **derzeit** berechnet, indem die Kohlenstoffvorräte am Anfang der Verpflichtungsperiode jenen am Ende gegenübergestellt werden. Die Differenz (Netto-Emissionen) bilden die anrechenbaren Gut- bzw. Lastschriften. Gutschriften entstehen nur dann, wenn die Bilanz positiv ist und es im Wald zu einer Vorratsanreicherung gekommen ist. Haben die Vorräte abgenommen, werden hingegen Lastschriften generiert.

Aus der geltenden Anrechnungsregel folgt, dass Staaten mit jungen Wäldern auf Grund der größeren Zuwachsraten mit zunehmenden Vorräten rechnen können, die ihre nationale THG-Bilanz positiv beeinflusst, Staaten mit alten Wäldern erwarten jedoch höhere Emissionen durch den altersbedingten Abbau der hohen Vorräte. Die Nichtbeachtung des Altersklassenaufbaus der Wälder, der neben der Nachfrage der Holzmärkte der Hauptfaktor für die Speicherbilanz ist, ist ein gravierender Mangel der geltenden Regel. Dieser führt unweigerlich zur Bevorzugung oder zur Benachteiligung einzelner Staaten.

Künftig wird es möglich sein, die THG-Bilanz der Waldbewirtschaftung mittels der Methode „Referenzlevel“ zu berechnen. Von dieser Methode werden voraussichtlich alle EU-Mitgliedstaaten sowie die meisten anderen Industrieländer Gebrauch machen. Die Bilanz wird berechnet, indem die Netto-Emissionen in der Verpflichtungsperiode einem zuvor vereinbarten Referenzwert von Netto-Emissionen gegenübergestellt werden, dem eine Waldbewirtschaftung des „business as usual“ zu Grunde liegt. Liegen die Netto-Emissionen in der Verpflichtungsperiode über dem Referenzwert, fallen Lastschriften in der Höhe der Differenz an, liegen sie darunter, werden dementsprechend Gutschriften generiert. Wird in der Verpflichtungsperiode entsprechend dem „business as usual“ gewirtschaftet, entstehen weder Gut- noch Lastschriften.

Diese Methode ist aus Sicht der Umweltintegrität und der nachhaltigen Waldwirtschaft am besten geeignet. Da in der Fortschreibung des „business as usual“ landesspezifische Umstände (z. B. durch den Altersklassenaufbau der Wälder) berücksichtigt sind, werden Benachteiligungen wie oben beschrieben ebenso vermieden wie reine Mitnahmeeffekte.

- Einbeziehung von Holzprodukten in die Anrechnung

Bisher sind Holzprodukte nicht in die Anrechnung einbezogen. Sämtliche Emissionen aus den Holznutzungen gehen daher als sofortige Emission in die Bilanz ein. Somit werden Emissionen, die sich aus einer Änderung der in den Holzprodukten gespeicherten Kohlenstoffmengen ergeben, derzeit vernachlässigt.

Künftig werden Holzprodukte in der Anrechnung berücksichtigt. Die Anrechnungsregeln sehen eine verpflichtende Einbeziehung von Holzprodukten für jene Staaten vor, die mittels der Methode „Referenzlevel“ (s. o.) die THG-Emissionen ihrer Wälder bilanzieren. Berücksichtigt wird jedoch nur die stoffliche Nutzung. Holz welches direkt aus dem Wald der energetischen Verwendung zugeführt wird sowie Holz, das bei Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart anfällt, wird als sofortige Emission angerechnet.

Die Berücksichtigung von Holzprodukten in der Anrechnung stärkt grundsätzlich die stoffliche Nutzung von Holz aus nachhaltiger Waldwirtschaft und somit auch den Biomasseaktionsplan der Bundesregierung.

- Einbeziehung von natürlichen Störungen in die Anrechnung

Bisher werden die THG-Emissionen aus natürlichen Störungen wie Stürmen, Waldbränden, Trockenperioden und Insektenkalamitäten in der Anrechnung nicht berücksichtigt.

Künftig wird es möglich sein, diese zu berücksichtigen, wenn bestimmte, genau festgelegte Grenzwerte überschritten werden. Auf eine solche Regelung hatten insbesondere die südeuropäischen Staaten sowie Kanada und Australien gedrängt.

Bereich Landwirtschaft

Nach den derzeit geltenden Regeln werden die THG-Emissionen der Kyoto-Aktivitäten Acker- und Grünlandbewirtschaftung nur dann angerechnet, wenn ein Vertragsstaat sich hierfür entschieden hat (Prinzip der Freiwilligkeit). Deutschland hat sich nicht für eine Anrechnung entschieden. Die Berichtspflicht über Emissionen aus der Landwirtschaft besteht jedoch nach der Klimarahmenkonvention unabhängig von der Anrechnung nach dem KP.

Die Anrechnungsregeln für die THG-Bilanz der Kyoto-Aktivitäten Grünland- und Ackerlandbewirtschaftung wurden nicht geändert. Somit besteht weiter die Freiwilligkeit der Anrechnung dieser Aktivitäten. Eine Mehrzahl von Staaten machte jedoch während der Verhandlungen deutlich, mittelfristig eine verpflichtende Anrechnung dieser Aktivitäten zu befürworten, falls methodische Fragen der Datenerhebung zufriedenstellend geklärt werden können.

Auch an der Berechnungsmethode zur Bilanzierung der THG-Emissionen der Grünland- und Ackerlandbewirtschaftung hat sich nichts geändert. Als Grundlage der THG-Bilanzierung gilt weiter, wie bei den anderen Sektoren, außer der Forstwirtschaft, das Kyoto-Basisjahr 1990.

Feuchtgebietsbewirtschaftung wurde hingegen als neue Option zur Anrechnung in der 2. Verpflichtungsperiode aufgenommen.

II. 3 Internationaler Waldschutz und Landwirtschaft unter der Klimarahmenkonvention

Wald und Landwirtschaft werden auf den VSK auch unter der Klimarahmenkonvention verhandelt. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen haben im Gegensatz zu jenen unter dem KP nur unwesentliche Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft in Deutschland.

Bereich Wald

Abholzung und Brandrodung von jährlich über 13 Millionen Hektar Wald, insbesondere in den tropischen Regionen von Entwicklungs- und Schwellenländern, sind für ca. 20 % der weltweiten Kohlendioxid-Emissionen verantwortlich. Ein Schwerpunkt der Klimaverhandlungen liegt daher darauf, einen Finanzierungsmechanismus, das sogenannte REDD Regime (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) auf den Weg zu bringen, der die Entwicklungsländer unterstützen soll, ihre Wälder zu erhalten.

Die entsprechenden Dokumente hierzu wurden bereits auf den VSK in Kopenhagen und Cancun in wesentlichen Bereichen fertig gestellt. Die Verhandlungen in Durban wurden von Finanzierungsfragen dominiert, die sich insbesondere darum drehten, welchen Anteil öffentliche und private Finanzierungsquellen haben sollen. Einigkeit bestand darin, dass Zahlungen für nachgewiesene Emissionsminderungen aus einer Vielzahl von Quellen kommen müssen, um ausreichend Mittel zu mobilisieren. Dissens herrschte hingegen bei der Einbeziehung von marktbasierenden Mechanismen. Die Position der EU, sich die Option einer Markteinbindung unter klaren Bedingungen offen zu halten (Marktstabilität, Umweltintegrität, robustes Überprüfungssystem), wurde von den meisten Vertragsstaaten unterstützt. Eine Einigung scheiterte jedoch an der Position Brasiliens, welches einen marktbasierenden Mechanismus grundsätzlich ablehnt. Die VSK konnte sich daher nicht auf ein konkretes Finanzierungsmodell einigen.

Bereich Landwirtschaft

Der EU-Vorschlag, den Wissenschaftlich-Technischen Ausschuss des VN-Klimaregimes aufzufordern, ein Arbeitsprogramm Landwirtschaft zu erarbeiten, welches die Auswirkungen des Klimawandels auf die Landwirtschaft sowie Möglichkeiten zur THG-Minderung in der Landwirtschaft untersuchen soll, fand auf Grund der Bedenken v. a. der lateinamerikanischen Länder keine ausreichende Unterstützung und wurde abgelehnt. Die Vertragsstaaten sind jedoch aufgefordert, bis zum 5. Mai 2012 ihre Ansichten und Standpunkte zum Thema Landwirtschaft und Klima dem Klimasekretariat zu übermitteln.

Es wurde deutlich, dass das Thema Klimawandel und Landwirtschaft künftig auf Grund des großen Anteils der landwirtschaftlichen Emissionen am gesamten THG-Budget breiteren Raum einnehmen wird. Auch wenn über THG-Minderungsziele für die Landwirtschaft in Durban nicht explizit verhandelt wurde, dürfte künftig auch vom Agrarsektor ein messbarer Beitrag hierzu erwartet werden.

III. Ausblick

In Durban ist es zwar einerseits durch die Festschreibung einer 2. Verpflichtungsperiode des KP gelungen, eine Brücke zwischen dem Ende der ersten Verpflichtungsperiode 2012 und dem angestrebten umfassenden Abkommen zu bauen. Diese ist jedoch nicht besonders tragfähig. Diejenigen Staaten, die bei der Fortschreibung des derzeitigen KP weiterhin dabei sind, verursachen zusammen höchstens 15 Prozent der weltweiten Emissionen. Zudem ist zu erwarten, dass mit dem Ausstieg Kanadas aus dem KP weitere Staaten folgen. So haben bereits die Russische Föderation und Japan massive Vorbehalte gegenüber einer 2. Verpflichtungsperiode angemeldet. Auf der anderen Seite ist eine 2. Verpflichtungsperiode notwendig, da diese eine Voraussetzung für die Schwellen- und Entwicklungsländer ist, überhaupt mit Verhandlungen zu dem dringend notwendigen umfassenden Abkommen unter Einschluss aller großen THG-Emittenten zu beginnen.

Selbst wenn es gelingen sollte, das umfassende Abkommen bis 2015 auf den Weg zu bringen, hängt dessen Erfolg von zwei Fragen ab. Erstens: Reichen die darin vereinbarten THG-Minderungen aus, um den von der Wissenschaft prognostizierten Klimawandel in einem erträglichen Maß zu halten? Zweitens: Ist die rechtliche Bindung genügend stark, um die gesetzten THG-Minderungsziele auch zu erreichen?

Trotz dieser Bedenken ist eine Alternative zum mühsamen Weg innerhalb des VN-Regimes nicht in Sicht und außerhalb käme derzeit lediglich das schwache Instrument bi- und multilateraler freiwilliger Vereinbarungen in Betracht.