

Analyse

Ukraine: zwischen Kopenhagen und Mexiko

Von Iryna Borysova, Kiew

Zusammenfassung

Mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ergaben sich für die Ukraine neue Möglichkeiten, um einerseits den Vorgaben der UN-Rahmenkonvention nachzukommen und andererseits rechtmäßig Gewinne im Weltmaßstab zu erwirtschaften. Da der Staat über ein großes Potenzial als Gastland für JI-Projekte sowie als Verkäufer von Emissionsrechten verfügt, steht zu erwarten, dass sich die Position der Ukraine bis zur Konferenz in Mexiko nicht ändern wird.

Copenhagen Accord

Vom 7. bis 18. Dezember 2009 fand ohne Zweifel eines der am heftigsten diskutierten Ereignisse des Jahres statt – die UN-Klimakonferenz in Kopenhagen. Sie ist die 15. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und gleichzeitig das 5. Treffen im Rahmen des Kyoto-Protokolls.

Mit Rücksicht darauf, dass das Kyoto-Protokoll im Jahr 2012 ausläuft, setzte sich die Weltgemeinschaft während der UN-Klimakonferenz auf Bali im Jahr 2007 das Ziel, in zwei Jahren ein Klimaschutzabkommen mit neuen völkerrechtlich verbindlichen Zielwerten für den Ausstoß von Treibhausgasen zu verfassen. Dies erreichten die Staaten in Kopenhagen bekanntlich nicht. Dennoch lassen sich die »Ergebnisse« des Klimagipfels betrachten, die der sogenannte »Copenhagen Accord« widerspiegelt. Diese mit aktiver Einbeziehung der USA, Indiens, Chinas und Südafrikas verfasste politische Abschlusserklärung beschreibt in erster Linie die Bestrebungen zur Begrenzung des Klimawandels auf weniger als 2 Grad Celsius, die Reduktionsziele der Industriestaaten bis zum Jahr 2020 in Bezug auf Treibhausgase sowie die Aktivitäten der Nicht-Industriestaaten zur Verringerung der Erderwärmung. Außerdem legt sie das Ausmaß der finanziellen Unterstützung fest, die den armen Ländern für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zur Verfügung gestellt werden soll – für den Zeitraum 2010 bis 2012 sind es 30 Mio. US-Dollar, bis 2020 sind es 100 Mio. US-Dollar. Hierbei ist hochaktuell, dass die Industrieländer ihre Reduktionsziele bis zum 31. Januar 2010 in den Anhang I der UN-Klimarahmenkonvention eintragen sollten, was auch die Ukraine als Vertragspartei des Kyoto-Protokolls (seit 2004) betrifft. Bis zum jetzigen Zeitpunkt sind insgesamt 41 Länder ihrer Verpflichtung nachgekommen – die Ukraine gehört nicht dazu.

Fossil des Tages

Das global vernetzte »Climate Action Network« und die Organisation »Avaaz« bezeichneten die Ukraine am

zweiten Tag der Verhandlungen des Weltklimagipfels in Kopenhagen als »Fossil des Tages«, als Land also, das den Verhandlungsprozess behindert und bei der Vorbeugung und der Abwehr des Klimawandels nicht mitwirkt. Die Ukraine wurde gleich drei Mal mit diesem Preis bedacht, was eine Art »Spitzenleistung« ist. Zum ersten Platz verhalf der Ukraine die offiziell verkündete Position der ukrainischen Delegation vor der Abreise nach Kopenhagen: Die gesamtstaatlichen Treibhausemissionen sollen um 20 % gegenüber dem Jahr 1990 gesenkt werden. Dies würde allerdings eine Emissionszunahme um 75 % von 2007 bis 2020 bedeuten, denn die angebliche Verminderung der Treibhausemissionen würde nicht auf tatsächlichen Modernisierungen beruhen, sondern allein auf dem Rückgang der Industrieproduktion nach 1990. Dennoch besagt eine veröffentlichte Regierungsrecherche, dass die Ukraine in der Lage ist, ihre Schadstoffemissionen um 33–40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren.

Den zweiten Platz als »Fossil des Tages« belegte die Ukraine zusammen mit den Mitgliedern der sogenannten Umbrella Group (Kanada, Island, Japan, Kasachstan, Neuseeland, Russland, die USA und Australien) für die Unterstützung der Kohle- und Erdölindustrie. Entsprechend dem Staatshaushalt der Ukraine betrugen die staatlichen Beihilfen für die Kohleindustrie im Jahr 2009 etwa 2,5 % der Gesamtsumme der staatlichen Ausgaben, während beispielsweise die staatliche Unterstützung für die Entwicklung der Infrastruktur im wissenschaftlichen Bereich nur 0,003 % ausmacht.

Den dritten Platz bekam die Ukraine für die Weigerung, Informationen über den Verkauf von Emissionsrechten offenzulegen, insbesondere über den Verbleib des Geldes aus diesen Geschäften.

Handel mit Emissionsrechten

Der lukrative Handel mit Emissionsrechten ist möglich, da der Staat derzeit die Vorteile zweier flexibler Mechanismen des Kyoto-Protokolls genießt – des Emissionshandels (Emissions Trading) und des Mechanismus

der gemeinschaftlichen Umsetzung (Joint Implementation) gemäß Art. 17 bzw. Art. 6 des Kyoto-Protokolls. Laut Angaben der Nationalen Agentur für Umweltinvestitionen der Ukraine (NAUI) hat das Land im Jahr 1990 ungefähr 920 Mio. Tonnen Kohlendioxid-Äquivalent ausgestoßen; zum heutigen Tag beträgt der Ausstoß ungefähr 430 Mio. Tonnen pro Jahr. Dementsprechend macht die Differenz der Schadstoffemissionen etwa 500 Mio. Tonnen pro Jahr aus. Insgesamt hat die Ukraine eine Quote für Treibhausemissionen im Umfang von 4,5 Mrd. Einheiten für den gesamten Zeitraum der Geltung des Kyoto-Protokolls zur Verfügung. Es werden aber nur 2,8 Mrd. Einheiten genutzt. Deshalb sollen die verbleibenden Einheiten Gegenstand zwischenstaatlicher Kaufverträge über Emissionszertifikate – Assigned Amount Units (AAUs) – sein. Wenn man berücksichtigt, dass der Durchschnittspreis für eine Tonne dieser Emissionseinheiten zwischen 8 und 9,50 Euro liegt, kann leicht errechnet werden, dass der ukrainische Staatshaushalt damit viel Geld erwirtschaften könnte. Diese Einnahmen sollen ausschließlich für »grüne« Projekte verwendet werden, die tatsächlich zur Reduktion der Schadstoffemission führen, um das Ziel der UN-Klimarahmenkonvention zu erreichen. Im letzten Jahr gab es zum Beispiel einen Vertragsabschluss mit Japan über den Verkauf von Emissionszertifikaten (nach inoffiziellen Angaben im Wert von 300 Mio. Euro). Beide Parteien haben sich darauf geeinigt, dass das Geld im Laufe von 2 Jahren in Tranchen im Gegenwert von 15 Mio. Emissionszertifikaten pro Jahr in den ukrainischen Haushalt fließen soll. Falls die Mittel jedoch nicht für die Einführung energiesparender Technologien und für den Umweltschutz verwendet werden sollten, wird die japanische Seite den Geldtransfer einstellen.

Joint Implementation Mechanism

Um Privatunternehmen direkt in den Prozess der Treibhausgasreduktion einzubeziehen, kann auf den sogenannten Joint Implementation Mechanism (JI-Mechanism) zurückgegriffen werden. Dieser erlaubt es, in Umweltschutzprojekte eines ebenfalls zur Reduktion verpflichteten Landes zu investieren, um im Austausch die entsprechende Zahl von Einheiten, der Emission Reduction Units (ERUs), zu erhalten. Viele Experten sind der Meinung, dass für die Umsetzung dieses Mechanismus in der Ukraine sehr günstige Rahmenbedingungen geschaffen wurden. Die Umsetzung von JI-Projekten kann über zwei Wege erfolgen. Bei der ersten Variante spricht man vom sogenannten »einfachen Verfahren« oder »Track I«, bei der das Gastland die Emissionsminderung von Treibhausgasen aus JI-Pro-

jekten selbst verifizieren und entsprechende ERUs ausstellen kann. Falls der Staat die durch das Kyoto-Protokoll vorgesehenen Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt, muss das JI-Projekt dem internationalen »JI-Supervisory Committee« vorgelegt werden. Diese Verfahrensweise wird als »internationales Verfahren« oder »Track II« bezeichnet. Bisher wurden in der Ukraine nach Angaben der Internetseite der UN-Klimarahmenkonvention insgesamt elf Projekte nach dem Track I Verfahren und neun Projekte nach dem Track II Verfahren registriert.

Gemäß den Informationen der Nationalen Agentur für Umweltinvestitionen der Ukraine haben bis heute 151 Projekte eine Befürwortung und 26 eine Zustimmung erhalten. Außerdem wurden bis 31. März 2010 bereits ERUs im Rahmen von zehn JI-Projekten generiert, die größtenteils durch die Niederlande, die Schweiz, Dänemark und Japan finanziert werden. Bis jetzt wurden zwei Projekte mit deutschen Investitionen unter Beteiligung der Deutschen Bank registriert. Die Umsetzung dieser Projekte im kommunalen Energieunternehmen »Oblasteplokomunenergo« im Gebiet Tschernihiw und im Unternehmen »Riwneteplokomunenergo« GmbH im Gebiet Riwne ermöglichte zum jetzigen Zeitpunkt den Transfer von 128 095 ERUs bzw. 100 636 ERUs. Da der Preis einer ERU durchschnittlich zwischen 10 und 12 Euro liegt, wurden insgesamt mehr als 2 Mio. Euro von dem Investor aufgrund der Umsetzung dieser JI-Projekte in der Ukraine generiert. Am 1. Januar 2010 begann die Anrechnungsperiode für das Projekt des Zement- und Baustoffherstellers Dyckerhoff AG bei einem Zementunternehmen, ebenfalls im Gebiet Riwne. Von Belang ist auch, dass die ERUs aus JI-Projekten im EU-Emissionshandelssystem genutzt, also von EU-Ländern weiter verkauft werden können, wodurch die ukrainischen Projekte noch attraktiver werden.

Zukunftsperspektiven

Dennoch bleibt fraglich, ob es sich zum jetzigen Zeitpunkt lohnt, neue JI-Projekte zu beginnen, da bis Ende 2012 nicht mehr viel Zeit bleibt. Auf potenzielle Investoren könnte es demotivierend wirken, dass noch nicht klar ist, was mit ihren Investitionen nach dem Ablauf des Kyoto-Protokolls geschieht. Darüber hinaus wurde auf dem Weltklimagipfel in Marrakesch im Jahr 2002 beschlossen, dass die Übertragung der in nationalen Registern gehaltenen ERUs auf den nächsten Verpflichtungszeitraum (nach 2012) auf maximal 2,5 % der Gesamtzahl der AAUs begrenzt ist. Angesichts der Ergebnisse der Klimakonferenz in Kopenhagen ist zweifelhaft, ob die Weltgemeinschaft imstande sein wird, trotz zwischenstaatlicher Uneinigkeiten bis zum Dezem-

ber 2010, wenn die Klimakonferenz in Mexiko stattfindet, neue Mechanismen auszuarbeiten, die die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls ersetzen können. Deshalb werden die bisherigen Mechanismen wahrscheinlich auch nach dem Jahr 2012 Gültigkeit besitzen. Obwohl die Staaten letztendlich also keine verbindlichen Vereinbarungen getroffen haben, konnten sie doch ein gemeinsames Ziel für die Zukunft definieren. Es bleibt zu hoffen, dass allmählich alle Staaten die Verbindlichkeiten zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes übernehmen, was wiederum bedeuten würde, dass der für nicht-Kyoto Staaten geltende flexible Mechanismus – Clean Development Mechanism – Schritt für Schritt durch den JI-Mechanismus abgelöst wird. Die EU verfolgt in dieser Frage die weitere Durchführung von JI-Projekten auf bilateraler Basis, falls keine multilaterale Vereinbarung getroffen wird.

Es ist offensichtlich, dass die Instrumente des Kyoto-Protokolls Bestandteil der ukrainischen Wirtschaft geworden sind und ohne Zweifel erfolgreich eingesetzt

werden. Deshalb ist es nachvollziehbar, dass die ukrainische Regierung auf die weitere Gültigkeit dieser bereits funktionierenden Mechanismen nicht verzichten will. Insbesondere weil die erklärten Reduktionswerte (20 % gegenüber 1990) ihr einen weiten Spielraum lassen. Deshalb bleibt es für die Ukraine strategisch vorteilhaft, auf der heutigen Position zu beharren und sich an die schon erklärten Reduktionswerte zu halten.

Ende Dezember 2009 erließ die ukrainische Regierung eine Verordnung, die den rechtlichen Rahmen für die Zuteilung von AAUs an die an JI-Projekten beteiligten ausländischen Investoren für die nächste Verpflichtungsperiode (nach 2012) schafft. Ob diese logische Reaktion auf die Ergebnisse von Kopenhagen seitens des Staates das Investitionsklima verbessern wird, kann man nicht voraussehen. Für die Ukraine sind diese Maßnahmen nur dann sinnvoll, wenn auch wirklich Käufer für Emissionszertifikate gefunden werden und ausländische Investoren sich nicht scheuen, auf dem ukrainischen Markt aktiv zu werden.

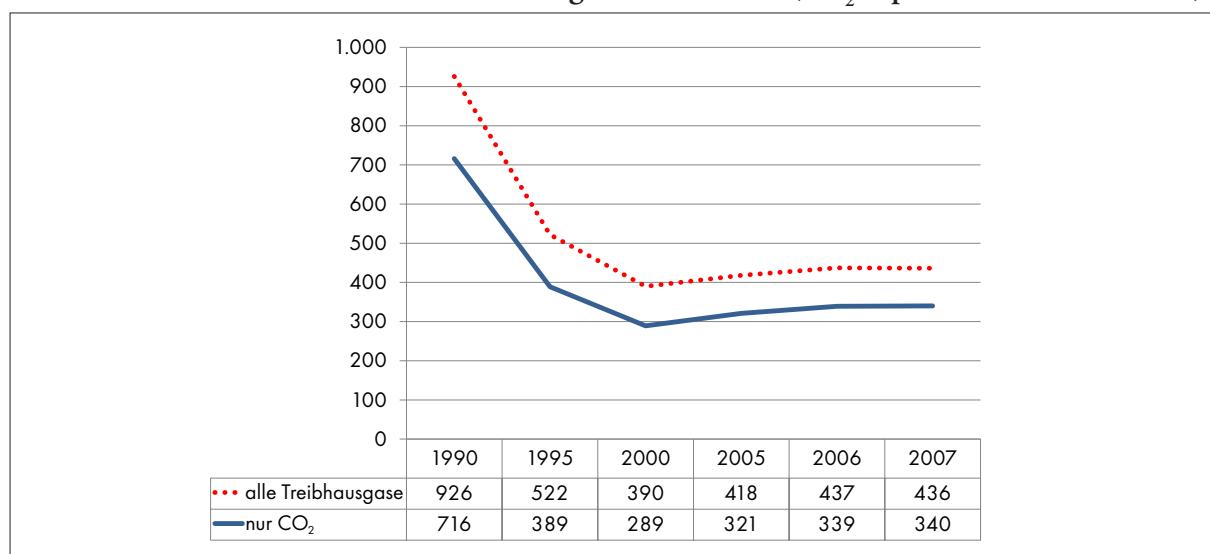
Über die Autorin:

Iryna Borysova ist Juristin (Junior Associate) bei der Rechtsanwaltskanzlei Arzinger in Kiew.

Tabellen und Grafiken zum Text

Der ukrainische CO₂-Ausstoß im internationalen Vergleich

Grafik 1: Ukrainischer Ausstoß von Treibhausgasen 1990–2007 (CO₂-Äquivalent in Mio. Tonnen)



Anmerkung: Gesamtemission in CO₂-Äquivalent ohne Verrechnung mit Absorption durch Grünflächen; Veränderung vom Basisjahr 1990 zu 2007 in Prozent: alle Treibhausgase -52,9 %, CO₂ -52,5 %.

Quelle: United Nations Framework Convention on Climate Change, http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/time_series_annex_i/items/3814.php