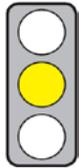


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission informiert über ihre Zielvorstellungen für die Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 und bittet alle Interessenträger um ihre Meinung.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Stromerzeuger und energieintensive Branchen.



Pro: Die Kommission plädiert zu Recht für eine zeitnahe Einigung über die Klima- und Energiepolitik bis 2030, da Unternehmen für ihre Investitionsentscheidungen Sicherheit über die politischen Rahmenbedingungen benötigen.

Contra: (1) Die Kommission sollte ihre „Fahrpläne“ dringend für den Fall anpassen, dass ein weltweites Klimaschutzabkommen scheitert.

(2) Die EU sollte ein EU-weites Ziel für erneuerbare Energien nur dann beschließen, wenn auch der Weg zu einem vereinheitlichten Fördersystem in der EU aufgezeigt und beschlossen wird.

(3) Die Kommission sollte kein Ziel für Energieeffizienz einführen, denn nicht jeder Energieverbrauch geht mit einem Umweltschaden einher.

INHALT

Titel

Grünbuch COM(2013) 169 vom 27. März 2013: Ein Rahmen für die **Klima- und Energiepolitik bis 2030**

Kurzdarstellung

► Ziele der Klima- und Energiepolitik

- Die EU will den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter dauerhaft auf höchstens 2°C zu begrenzen („2°C-Ziel“). Hierzu will sie langfristig zu einem „CO₂-armen Wirtschaftssystem“ übergehen und ihren Treibhausgasausstoß bis 2050 um 80–95% gegenüber 1990 senken [„Dekarbonisierung“, vgl. Energiefahrplan 2050 KOM(2011) 885, s. [cepAnalyse](#); Fahrplan CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 KOM(2011) 112, s. [cepAnalyse](#); Weißbuch Verkehr KOM(2011) 144, s. [cepAnalyse](#)].
- Die Klima- und Energiepolitik der EU strebt folgende „politische Ziele“ an (S. 2):
 - Die Treibhausgas-Emissionen („THG-Emissionen“) sollen verringert werden.
 - Die Energieversorgung soll gesichert werden.
 - Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sollen „durch einen auf Spitzentechnologie beruhenden, kostenwirksamen und ressourceneffizienten Ansatz“ gefördert werden (S. 2).

► Status quo: Klima- und Energiepolitik bis 2020

- Die „politischen Ziele“ sollen bis 2020 über drei „Kernziele“ verwirklicht werden („20-20-20-Ziele“, S. 2):
 - Bis 2020 sollen die THG-Emissionen um 20% gegenüber 1990 sinken.
 - Bis 2020 soll der prognostizierte Energieverbrauch durch höhere Energieeffizienz um 20% sinken.
 - Bis 2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20% steigen.
- Zur Umsetzung dieser drei Kernziele hat die EU für etliche Sektoren – z. B. Energieerzeugung, Metall- und Chemieindustrie, Luftverkehr – das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) eingeführt und zahlreiche weitere Maßnahmen ergriffen (s. [cepDossier](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Klimaschutzpolitik, s. [cepKompass](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Energiepolitik).

► Frühzeitige Festlegung der Klima- und Energiepolitik bis 2030

- Seit der 2008/2009 erfolgten Festlegung der Klima- und Energiepolitik bis 2020 haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend verändert durch
 - die „Folgen der anhaltenden Wirtschaftskrise“ (S. 2);
 - die Finanzierungsschwierigkeiten von Mitgliedstaaten und Unternehmen für langfristige Investitionen;
 - Entwicklungen in den europäischen und weltweiten Energiemärkten u. a. bei erneuerbaren Energien, unkonventionellen fossilen Brennstoffen – z. B. Schiefergas – und Kernenergie;
 - höhere Energiepreise, die das verfügbare Einkommen privater Haushalte und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen verringern;
 - den international sehr unterschiedlich ausgeprägten Willen, die THG-Emissionen zu senken.

- Die Kommission hält eine frühzeitige Festlegung der Klima- und Energiepolitik bis 2030 für notwendig, da
 - Investitionen in die Energieinfrastruktur langfristig wirken und Rechtssicherheit erfordern;
 - die Nachfrage nach effizienten und CO₂-armen Technologien erhöht werden soll;
 - die EU ihre Position für die Verhandlungen über den Abschluss eines Klimaschutzabkommen 2015 [COM(2013) 167, s. [cepAnalyse](#)] klären muss.
- Mit dem vorliegenden Grünbuch informiert die Kommission über ihre Vorstellungen für die Ausgestaltung der Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 und stellt verschiedene Optionen zur Diskussion.
- ▶ **Grundannahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030**
 - Um das 2°C-Ziel erreichen und das EU-Wirtschaftssystem bis 2050 dekarbonisieren zu können, müssen bis 2030
 - die THG-Emissionen gegenüber 1990 um mindestens 40% sinken, damit bis 2050 eine Senkung um 80–95% erreichbar ist, und
 - der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 30% steigen.
 - Bis 2030 wird die – unabhängig von der Dekarbonisierung – erforderliche „Modernisierung des Energiesystems“ zu steigenden Energiepreisen führen (S. 3).
- ▶ **Festlegung und Ausgestaltung von Zielen**
 - **Grundsatzfragen**
 - Soll es statt drei Kernzielen nur noch ein Kernziel – die Senkung der THG-Emissionen – geben?
 - Sind weiterhin Teilziele für einzelne Bereiche – z. B. erneuerbare Energien – nötig?
 - Sollten Ziele auf EU-, nationaler oder sektoraler Ebene festgelegt werden?
 - Sollten Ziele rechtsverbindlich sein?
 - Wie können bei der Verfolgung mehrerer Ziele „Synergien“ erzielt und Zielkonflikte verhindert werden? So kann durch Energieeffizienzsteigerungen oder Strom aus erneuerbaren Energien der Preis für Emissionsrechte sinken, wodurch die erwünschten Anreize für Investitionen in energieeffiziente und CO₂-arme Technologien, die das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) erzeugen soll, ausbleiben.
 - **Treibhausgasemissionen**

Die Kommission plädiert für Zwischenziele, um die angestrebte Senkung der THG-Emissionen bis 2050 um 85–90% sicherzustellen. Ein Senkungsziel von 40% bis 2030 wird als wirtschaftlich angesehen.
 - **Erneuerbare Energien**

Da viele Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energien bereits aus dem „Frühstadium herausgewachsen“ sind, muss „sorgfältig geprüft“ werden (S. 10), ob ein Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch für 2030 vorgegeben werden soll und ob und wie ein solches Ziel erreicht werden kann

 - „mit oder ohne Teilziele für“ Sektoren – z. B. Verkehr, Industrie, Landwirtschaft,
 - „und/oder mithilfe anderer spezifischer Maßnahmen“ (S. 10),
 - „ohne unzumutbare Auswirkungen der Fördermechanismen für erneuerbare Energien auf die Energiemärkte, Energiepreise und öffentliche Haushalte“ (S. 10).
 - **Energieeffizienz**

Laut Kommission ist zu prüfen, ob

 - Ziele für Sektoren oder für Mitgliedstaaten vorgegeben werden sollen,
 - die Ziele rechtsverbindlich sein sollen,
 - diese Ziele als absolute oder relative Werte ausgestaltet werden sollen,
 - zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, falls keine Ziele vorgegeben werden, und
 - Energiepreise – u. a. beeinflusst durch das EU-ETS – Anreize bieten, die Energieeffizienz zu erhöhen?
 - **Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit**
 - Laut Kommission kann weder ein höherer Anteil erneuerbarer Energien noch eine höhere Energieeffizienz eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und Energieversorgungssicherheit sicherstellen. Hierzu sind vielmehr weitere „spezielle politische Maßnahmen“ erforderlich (S. 9).
 - „Möglicherweise“ müssen „zusätzliche Indikatoren“ für Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit herangezogen werden.
- ▶ **Zusammenspiel von Instrumenten („Kohärenz“)**
 - Verschiedene klima- und energiepolitische Instrumente auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene können
 - einerseits sich ergänzen,
 - andererseits zu einer „Fragmentierung des Binnenmarktes“ (S. 11) führen.
 - Die Kommission will überprüfen, ob insoweit noch ein „Gleichgewicht“ und „Kohärenz“ besteht.
- ▶ **Wettbewerbsfähigkeit**
 - Während die Energiepreise in der EU weiter steigen, sinken sie in anderen Erdregionen.
 - Zwar schaffen „saubere und energieeffiziente Technologien, Erzeugnisse und Dienstleistungen“ (S. 12) bis 2020 schätzungsweise 5 Mio. Arbeitsplätze. Allerdings tragen entsprechende Fördermaßnahmen auch zur Steigerung der Energiepreise bei.

- Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erwägt die Kommission,
 - die Senkung von THG-Emissionen im Luft- und Seeverkehr auf internationaler Ebene zu regeln;
 - den Energiebinnenmarkt zu verwirklichen, um durch mehr Wettbewerb und eine bessere Nutzung der Infrastruktur Kosten zu senken;
 - unkonventionelle Gasvorkommen – Schiefergas/„Fracking“ – zu nutzen;
 - energieintensive Sektoren, die im internationalen Wettbewerb stehen, von regulierungsbedingten Preissteigerungen zu befreien.
- **Leistungsabhängige Beiträge einzelner Mitgliedstaaten**
 - Angesichts der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten strebt die Kommission eine „gerechte Lastenteilung“ (S. 15) an, um zugleich eine kosteneffiziente Zielerreichung zu ermöglichen.
 - Die Kommission fragt, ob
 - Mitgliedstaaten „differenzierte“ Zielvorgaben erhalten sollten; dies könnte jedoch insgesamt zu höheren Kosten der Zielerreichung führen;
 - finanzschwache Mitgliedstaaten mit kostengünstigen Möglichkeiten z. B. für den Ausbau erneuerbarer Energien leichter finanzielle Förderung erhalten sollte.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

S. [cepDossier](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Klimaschutzpolitik sowie [cepKompass](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Energiepolitik.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, Gesundheit, Lebensmittelsicherheit (federführend)
Bundesministerien:	GD Klima und GD Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission plädiert zu Recht für eine zeitnahe Einigung über die Klima- und Energiepolitik bis 2030. Dies ist notwendig, **da Unternehmen für ihre Investitionsentscheidungen Sicherheit über die politischen Rahmenbedingungen benötigen.**

Soweit THG-Emissionen zu einer Erwärmung des Erdklimas und die daraus resultierenden Folgen zu Kosten für Dritte führen, ist deren Senkung ein begründetes wirtschaftspolitisches Ziel. Auch die Fortschreibung des EU-weiten Ziels zur Senkung von THG-Emissionen ist daher grundsätzlich angezeigt. Bei der Bestimmung dieses Ziels muss die Kommission aber berücksichtigen, dass ein weltweites Klimaschutzabkommen möglicherweise scheitern könnte. Eine einseitige Klimaschutzpolitik belastet die EU mit Kosten, denen kein klimaschutzrelevanter Nutzen gegenübersteht. Die Kommission geht selbst davon aus, dass derzeit weniger als 11% der weltweiten THG-Emissionen aus der EU stammen, im Jahr 2020 werden es sogar nur 9% sein [Klimaschutzabkommen 2015 COM(2013) 167, s. [cepAnalyse](#), und die dazugehörige Folgenabschätzung SWD(2013) 97].

Das von der Kommission vorgeschlagene Senkungsziel von 40% bis 2030 gegenüber 1990 ist zwar auf die langfristigen „Fahrpläne“ [Energiefahrplan 2050 KOM(2011) 885, s. [cepAnalyse](#), Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050 KOM(2011) 112, s. [cepAnalyse](#)] abgestimmt. Die Szenarien der „Fahrpläne“ basieren jedoch auf der Annahme, dass es zu einem weltweiten Klimaschutzabkommen kommt. **Die Kommission sollte deshalb ihre „Fahrpläne“ dringend für den Fall anpassen, dass ein weltweites Klimaschutzabkommen scheitert** und je ein Senkungsziel für den Fall mit und ohne weltweiten Klimaschutzkonsens erarbeiten.

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist als langfristige Strategie in der EU beschlossene Sache. Dieser ist derzeit jedoch unnötig teuer, da er vorrangig dort erfolgt, wo die Mitgliedstaaten ihn besonders stark subventionieren, und nicht dort, wo die Energieausbeute optimal ist und auch genutzt werden kann. Außerdem stehen nationale Fördersysteme dem Wettbewerb im Energiebinnenmarkt entgegen, da sie in vielen Fällen zu „Erzeugungspreisen“ führen, die nicht durch den Markt bestimmt, sondern in den Mitgliedstaaten politisch vorgegeben werden. **Die EU sollte daher ein EU-weites Ziel für erneuerbare Energien nur dann festlegen, wenn auch der Weg zu einem vereinheitlichten Fördersystem in der EU aufgezeigt und beschlossen wird.** Da die Förderung von erneuerbaren Energien tendenziell mit einer Senkung von THG-Emissionen einhergeht, die dem EU-EHS unterliegen, ist ein Konflikt beider Instrumente letztlich unvermeidlich. Daher sollte die Förderung der erneuerbaren Energien auf ein Auslaufen ausgerichtet werden.

Es gibt keinen ökonomischen Grund, Energieeffizienz als eigenes politisches Ziel zu formulieren – weder auf EU- noch auf nationaler Ebene. **Denn nicht jeder Energieverbrauch geht mit einem Umweltschaden** oder einer anderen Schädigung Dritter einher. Da die ökonomische Beurteilung langfristiger Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen von unsicheren Annahmen über zukünftige Energiepreise ausgeht, sollten diejenigen die Entscheidungen treffen, die auch das ökonomische Risiko tragen.

Von einem Katalog weiterer ergänzender Ziele – z. B. zu Energieversorgungssicherheit – sollte abgesehen werden, da das Zielsystem so komplex und unvermeidlicherweise auch widersprüchlich würde, dass es seine Orientierungsfunktion für politische Entscheidungen nicht mehr erfüllen könnte.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verfolgung mehrerer Ziele erzeugt zwar – wie auch die Kommission bemerkt – „Synergien“, insbesondere im Bereich der Verringerung von THG-Emissionen. Allerdings sind diese durch die derzeit ineffiziente Förderung der erneuerbaren Energien und gesetzlich erzwungenen Energieeffizienzmaßnahmen teuer erkauft. Zudem haben sie eine preisdämpfende Wirkung im EU-ETS, wenn ihre Effekte nicht genau bei der Festlegung der Emissionsobergrenze berücksichtigt werden können. Diese „Synergien“ deuten daher eher auf ein widersprüchliches Instrumentarium hin als auf einen koordinierten Ansatz.

Unterschiedliche Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten – unabhängig davon, ob z. B. für erneuerbare Energien oder die Vermeidung von THG-Emissionen – könnten, wie die Kommission selbst anmerkt, zu höheren Kosten der Zielerreichung führen. Dies passiert, wenn Mitgliedstaaten mit einem hohen Potential an kostengünstigen Möglichkeiten – z. B. im Bereich der erneuerbaren Energien oder der Senkung von THG-Emissionen – diese aufgrund geringer EU-rechtlicher Anforderungen nicht im vollen Umfang nutzen oder wenn andere Mitgliedstaaten sehr teure Möglichkeiten wählen. Um eine EU-weite Ausschöpfung der kostengünstigsten Potentiale zu gewährleisten, müssten bei Vorgabe unterschiedlicher Ziele für die Mitgliedstaaten Instrumente – z. B. analog zum EU-ETS ein Handel mit Zertifikaten für Strom, der durch erneuerbare Energiequellen erzeugt wurde – implementiert werden, die netto zu einer Kostensenkung in Summe über alle Mitgliedstaaten hinweg führen. So könnten Mitgliedstaaten, die nur über relativ teure Möglichkeiten verfügen, andere Mitgliedstaaten mit relativ kostengünstigen Möglichkeiten dafür bezahlen, dass sie diese zu ihren Gunsten durchführen.

Die bereits bestehende Vielzahl von Zielen und Instrumenten für die verschiedenen Sektoren einer Volkswirtschaft führen im Ergebnis zu unterschiedlichen sektorspezifischen Kosten für die letzte vermiedene Emissionseinheit („Grenzvermeidungskosten“) und damit zu einer ineffizienten Lösung. Außerdem verhindern sie die systematische Entdeckung der kostengünstigsten Einsparungen über die Sektorgrenzen hinweg. Dies sollte nicht fortgeführt werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Derzeit nicht absehbar. Die Kommission geht davon aus, dass durch klima- und energiepolitische Maßnahmen in den Bereichen „saubere und energieeffiziente Technologien, Erzeugnisse und Dienstleistungen“ (S. 10) neue Wachstumsimpulse und rund 5 Mio. Arbeitsplätze bis 2020 geschaffen werden. Dabei berücksichtigt sie nicht, dass Arbeitsplätze in anderen Bereichen verloren gehen, z. B. weil die Energiekosten steigen. Eine Gesamtbeurteilung liegt nicht vor. Solange es nicht zu weltweiten Vermeidungsanstrengungen kommt, werden sich „anspruchsvolle“ klima- und energiepolitische Maßnahmen immer negativ auf Wachstum und Beschäftigung in der EU auswirken.

Folgen für die Standortqualität Europas

Einseitige Emissionssenkungen in der EU führen auch zu einseitigen Energiekostensteigerungen in der EU. Sie schaden damit der Standortqualität. Abhilfe können nur weltweite Klimaschutzvereinbarungen schaffen. Die Kommission fordert daher zu Recht – im Vergleich zu früheren Äußerungen – nicht mehr eine einseitige EU-Regulierung des Luft- und Seeverkehrs für den Fall, dass keine weltweite Regulierung erfolgen sollte. Sie geht nun von einer Suche nach Lösungen auf internationaler Ebene aus.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Zudem ist sie zum Erlass energiepolitischer Maßnahmen berechtigt, um das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen, die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten, die Interkonnektion der Energienetze zu fördern sowie Energieeffizienz, Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen zu unterstützen (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Derzeit nicht beurteilbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission plädiert zu Recht für eine zeitnahe Einigung über die Klima- und Energiepolitik bis 2030, da Unternehmen für ihre Investitionsentscheidungen Sicherheit über die politischen Rahmenbedingungen benötigen. Die Kommission sollte ihre „Fahrpläne“ dringend für den Fall anpassen, dass ein weltweites Klimaschutzabkommen scheitert. Die EU sollte ein EU-weites Ziel für erneuerbare Energien nur dann beschließen, wenn auch der Weg zu einem vereinheitlichten Fördersystem in der EU aufgezeigt und beschlossen wird. Die Kommission sollte kein Ziel für Energieeffizienz einführen, denn nicht jeder Energieverbrauch geht mit einem Umweltschaden einher.