

BEGRENZUNG DES GLOBALEN KLIMAWANDELS AUF 2 GRAD CELSIUS

Stand: 19.09.2007

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission unterbreitet Vorschläge für Maßnahmen zur dauerhaften Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2°C. Dazu zählen

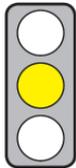
- (1) die Verpflichtung der EU, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 % zu senken;
- (2) eine Erhöhung der Energieeffizienz um 20 % bis 2020;
- (3) eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU auf 20 %;
- (4) eine Stärkung des Emissionshandelssystems.

Betroffene: Energiesektor, gesamte Volkswirtschaft und breite Öffentlichkeit.

Pro: Die Stärkung des EU-Emissionshandelssystems sorgt für größere Investitions- und Rechtssicherheit. Durch die beabsichtigte Harmonisierung des Zuteilungsverfahrens werden Wettbewerbsverzerrungen vermieden.

Contra: Staatliche Zielvorgaben, die Energieeffizienz um 20 % zu erhöhen und den Anteil erneuerbarer Energieträger am Gesamtenergieverbrauch der EU auf 20 % zu steigern, haben planwirtschaftliche Züge und sind ordnungspolitisch äußerst bedenklich.

Änderungsbedarf: Zur Erreichung des 2°C-Ziels sind rigorose Vorgaben der zulässigen CO₂-Mengen nötig. Wo und wie die Verringerung der Emissionen eintritt, sollte über den Handel mit Emissionszertifikaten dem Markt überlassen bleiben.



INHALT

Titel

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „**Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius: Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus**“ **KOM(2007) 2** vom 10. Januar 2007.

Kurzdarstellung

► Das 2°C-Ziel

- Der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur über das vorindustrielle Niveau soll dauerhaft auf höchstens 2°C beschränkt werden.
- Dadurch sollen die Auswirkungen des Klimawandels – insbesondere die drohende massive und unwiderrufliche Störung des globalen Ökosystems – begrenzt werden.
- Um das Ziel zu erreichen, müssen die EU und die Industrieländer allgemein ihre CO₂-Emissionen signifikant verringern. Hierfür gibt die Mitteilung konkrete Reduktionsziele vor.

► Kosten-Nutzen-Rechnung

- Die Kommission hat in ihrer 2005 vorgelegten Mitteilung „Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung“ (KOM(2005) 35) dargelegt, dass der Nutzen einer Begrenzung des Klimawandels weitaus größer ist als die Kosten der erforderlichen Maßnahmen.
- Bisher sind die Kosten des Klimawandels bei der Preisbildung am Markt nicht adäquat berücksichtigt worden.
- Die Kommission veranschlagt nötige Investitionen in eine CO₂-arme Wirtschaft in Höhe von etwa 0,5% des globalen BIP zwischen 2013 und 2030. Das globale Wachstum würde dadurch bis 2030 nur um jährlich 0,19% gesenkt. Dies wäre ein Bruchteil des voraussichtlichen Wirtschaftswachstums von 2,8% jährlich. Unabhängig davon ist eine solche „Versicherungsprämie“ nötig, um das Risiko zu verringern, dass der Klimawandel zu unwiderruflichen Schäden führt.

► Zusammenhang mit anderen Politikbereichen

- Die Öl- und Gaspreise haben sich seit 2004 verdoppelt. Die Kommission weist darauf hin, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz selbst dann ökonomisch sinnvoll sind, wenn man die hiermit verbundenen Emissionssenkungen unberücksichtigt lässt.
- Maßnahmen gegen den Klimawandel erhöhen deutlich die Sicherheit der Energieversorgung der EU: Im Vergleich zur Entwicklung bei Untätigkeit würde der Bedarf nach Öl- und Gaseinfuhren bis 2030 um jeweils etwa 20% zurückgehen.

- Auch die Luftverschmutzung wird mit einer Politik gegen den Klimawandel reduziert: Eine Senkung der CO₂-Emissionen um 10% bis 2020 führt im Gesundheitsbereich zu Kosteneinsparungen in Höhe von 8 bis 27 Mrd. Euro.
- ▶ **Mögliche Maßnahmen der EU**
 - Festlegung von Emissionsreduktionszielen: Die Industrieländer insgesamt sollten sich in einem internationalen Abkommen verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 um 30% senken. Unabhängig davon sollte sich die EU verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% zu senken.
 - Energieeffizienz: Angestrebt wird bis 2020 eine Erhöhung der Energieeffizienz in der EU um 20%.
 - Anteil erneuerbarer Energien: Angestrebt wird bis 2020 eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU auf 20%.
 - Stärkung des EU-Emissionshandelssystems: Die Kommission erwägt,
 - Emissionsrechte im Interesse einer höheren Investitionssicherheit für längere Zeiträume als fünf Jahre zuzuteilen,
 - das System auf andere Treibhausgase (z.B. Methan und Lachgas) und Sektoren (z.B. Verkehr und private Haushalte) auszudehnen,
 - die Zuteilungsverfahren in den EU-Mitgliedstaaten zu harmonisieren, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.
 - Begrenzung der ständig zunehmenden verkehrsbedingten Emissionen: Die Kommission schlägt vor, den Luftverkehr in das EU-Emissionshandelssystem einzubeziehen und die Steuern für PKW an deren CO₂-Emissionen zu koppeln.
 - Eindämmung der Emissionen in anderen Sektoren:
 - Durch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und die gezielte Förderung von Niedrigenergiegebäuden kann der Energieverbrauch von Gebäuden um fast ein Drittel gesenkt werden. Für Sozialwohnungen sollen die Mitgliedstaaten spezielle energiepolitische Maßnahmen ergreifen.
 - Zugleich besteht Emissionssenkungspotenzial bzgl. anderer Treibhausgase als CO₂ in der Gemeinsamen Agrarpolitik und bei der Öl-, Kohle- und Gasförderung.
 - Forschung und technologische Entwicklung: Im Siebten Rahmenprogramm der EU wurde das Budget für Umwelt-, Energie- und Verkehrsforschung auf 8,4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2007-2013 erhöht. Ziel ist die Entwicklung sauberer Energie- und Verkehrstechnologien und die Förderung des Wissens über den Klimawandel.
 - Kohäsionspolitik (Politik zur Förderung der unterentwickelten Regionen der EU): Förderung der Nachhaltigkeit im Verkehrs-, Energie- und Umweltbereich sowie der Entwicklung von Umwelttechnologien durch Zuschüsse aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds.
- ▶ **Unterstützung der Entwicklungsländer**
 - Der EU-Fonds für globale Energieeffizienz und erneuerbare Energie sollte ebenso verstärkt eingesetzt werden wie zweckgebundene Darlehen internationaler Finanzinstitute.
 - Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung des Kyoto-Protokolls sollte gestrafft und erweitert werden. Er ermöglicht den Industrieländern Gutschriften für Investitionen in Projekte, mit denen die Emissionen in Entwicklungsländern gesenkt werden. Dadurch können Industrieländer ihre Emissionsreduktionsziele erreichen, und es kommt zu einem signifikanten Kapital- und Technologietransfer.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission legt keine explizite Subsidiaritätsbegründung vor. Sie betont jedoch, dass der Klimawandel nur durch weltweites Handeln erfolgreich bekämpft werden könne. Um den Klimawandel auf 2 Grad Celsius zu begrenzen, müsse die EU auf der internationalen Ebene hierbei die Führung übernehmen.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Umwelt“

Der Rat begrüßt die Mitteilung und bekräftigt das 2°C-Ziel. Er ist bereit zu einer verpflichtenden Reduktion von Treibhausgas-Emissionen in der EU um 30% bis 2020, sofern sich andere Industrieländer zu

„vergleichbaren Emissionsreduzierungen“ verpflichten.. Unabhängig davon beschließt der Rat, dass die EU auf jeden Fall den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 gegenüber 1990 um mindestens 20% verringern muss.

Politischer Kontext

Die Mitteilung ist eingebettet in den größeren Zusammenhang des im Januar 2007 von der Kommission vorgestellten „Energiepakets“.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:

GD Umwelt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Umweltfragen (federführend), Berichterstatte N.N.; Auswärtige Angelegenheiten; Entwicklung; Internationaler Handel; Wirtschaft; Industrie; Binnenmarkt; Verkehr; Regionale Entwicklung

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Umwelt (federführend); Wirtschaft; Verbraucherschutz; Verkehr; Forschung; wirtschaftliche Zusammenarbeit; EU-Angelegenheiten

BEWERTUNG

B. 1 Ökonomische Folgenabschätzung

B.1.1 Ordnungspolitische Beurteilung

Die **Zielvorgabe**, Treibhausgas-Emissionen um 20% zu reduzieren, ist **politisch gesetzt und entzieht sich daher einer ordnungspolitischen Beurteilung**. Dies gilt nicht für die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, mit denen sie dieses Ziel erreichen will.

Das Ziel einer **Erhöhung der Energieeffizienz um 20%** sowie das Ziel einer **Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien um 20%** tragen geradezu **planwirtschaftliche Züge** und sind deshalb **ordnungspolitisch äußerst bedenklich**.

Die angestrebte Erhöhung der Energieeffizienz in der EU um 20% bis 2020 halten zahlreiche Experten außerdem für zu ambitioniert. Daher wird dieses Ziel – wenn überhaupt – nur erreicht werden können, wenn weit reichende Subventionen für Energieeffizienztechniken eingeführt werden, die dann aber ordnungspolitisch bedenklich sind.

Das 20%-Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien am EU-Energieverbrauch trägt geradezu planwirtschaftliche Züge und ist deshalb ordnungspolitisch äußerst bedenklich.

Die von der Kommission propagierte **Stärkung des EU-Emissionshandelssystems** ist **zu begrüßen**, da es sich hier um ein marktnahes Instrument zum Klimaschutz handelt: Der Handel mit Zertifikaten verleiht der Emission von Treibhausgasen einen Preis, der in die unternehmerische Kalkulation einfließt. Die Emission fällt dadurch dort an, wo ihre Vermeidung am teuersten wäre. Die erwogene Zuteilung von Emissionsrechten für längere Zeiträume als fünf Jahre **sorgt für mehr Investitions- und Rechtssicherheit**.

Die geplante Ausdehnung des Emissionshandelssystems auf andere Gase und Sektoren, insbesondere den Luftverkehr, ist ordnungspolitisch ebenfalls zu begrüßen, da es für die Klimaentwicklung keine Rolle spielt, wodurch welche Gase und welche Branchen zur Erwärmung beitragen. Im Vergleich etwa mit einer Steuer ist der Emissionshandel auch das marktnähere Instrument. Gerade deshalb müsste die Kommission jedoch stark auf die Entwicklung eines globalen Marktes für Treibhausgas-Emissionsrechte drängen; dies vermisst man in der Mitteilung.

Mit dem Ansatz, Steuern für PKW an deren CO₂-Emissionen zu koppeln, kann das Ziel, die Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren, bei aufkommensneutraler Gestaltung eher erreicht werden als mit der Hubraumbesteuerung.

Insgesamt lässt sich schon heute absehen, dass das Ziel, die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 20 % zu senken, allein mit den vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erreicht werden wird: Zum einen sind diese **Maßnahmen teilweise fragwürdig**, zum anderen **fehlt es an einer juristisch und ökonomisch belastbaren Vorgabe der geplanten Begrenzung**. Sie ist **nur mit einem rigorosen, sämtliche Emissionen einbeziehenden Zertifikatesystem möglich**.

B.1.2 Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Kosten für die Wirtschaft **entstehen durch das 20%-Emissionsreduktionsziel sowie durch die 20%-Zielvorgabe für erneuerbare Energien**, weil Energie aus erneuerbaren Energieträgern infolge der Nichteinbeziehung der externen Kosten teurer ist als die aus konventionellen.

Diese Kosten werden in einigen Ländern höher sein als in anderen, da jedes Land – je nach Zugang zu Ressourcen – eine unterschiedliche Ausgangsposition hat. Höhere Kosten haben eine **Verringerung der Effizienz** zur Folge. **Jedoch sind diese Kosten Simulationsrechnungen zufolge geringer als jene, die sich ohne eine solche Emissionsreduktion als Folgen des Klimawandels ergeben würden.**

Der Ansatz, Steuern für PKW an deren CO₂-Emissionen zu koppeln sowie das Zertifikate-Verfahren auszuweiten und das Zuteilungsverfahren zu harmonisieren, könnte einen Energieeffizienz-Wettbewerb zwischen den Herstellern herbeiführen. Die Straffung und Erweiterung des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung ist zu begrüßen, da er kostengünstigere Emissionsreduktionen für die Industrieländer ermöglicht.

B.1.3 Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Investitionen, die in eine CO₂-arme Wirtschaft nötig sind, stehen einer produktiveren Verwendung nicht zur Verfügung, es kommt zu Wachstums- und eventuell Beschäftigungseinbußen. Zwar steht dem der Nutzen geringerer Schäden durch den Klimawandel entgegen. Die Verringerung des Wirtschaftswachstums ist jedoch der Preis hierfür.

B.1.4 Folgen für die Standortqualität Europas

Ein einseitiges Vorgehen der EU könnte negative Folgen für die Standortqualität Europas haben, da die Kosten der Emissionsreduktion den Standort belasten, während deren Vorteile nicht nur der EU, sondern auch anderen Standorten zugute kommen.

B.2 Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

B.2.1 Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Umweltpolitik ist Aufgabe staatlichen Handelns.

B.2.2 Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Der Klimawandel und bestehende Umweltprobleme lassen sich nicht einzelstaatlich lösen und entziehen sich der nationalen Gesetzgebung. EU-Handeln ist daher angemessen. Sogar ein gemeinsames weltweites Vorgehen wäre geboten.

B.2.3 Verhältnismäßigkeit

Die beabsichtigte **Harmonisierung des Zuteilungsverfahrens ist**, gerade angesichts der geplanten vermehrten Nutzung von Versteigerungen, **geeignet**, das von der Kommission verfolgte Ziel der **Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu erreichen**.

Letztere können dadurch entstehen, dass unterschiedlich ausgeprägte nationale Zuteilungsverfahren bestimmte Unternehmen eines Mitgliedstaates – untereinander, aber auch gegenüber europäischen Mitbewerbern – begünstigen oder benachteiligen. Dies läuft dem Ziel, den Klimawandel effektiv zu bekämpfen, zuwider. Die bislang für die Mitgliedstaaten geltenden unverbindlichen Leitlinien der Kommission für das Zuteilungsverfahren haben keine einheitliche Handhabung bewirken können. Vor diesem Hintergrund ist die geplante Regelung auch notwendig und angemessen und damit insgesamt verhältnismäßig.

B.3 Juristische Bewertung

B.3.1 Rechtmäßigkeit der geplanten Maßnahmen, Kompatibilität mit EU-Recht

Art. 175 EGV berechtigt die EU zu Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik und damit zu sämtlichen vorgeschlagenen Maßnahmen.

B.3.2 Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Insbesondere das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und das Zuteilungsgesetz werden anzupassen sein.

B.4 Alternatives Vorgehen

Auf die planwirtschaftlich anmutenden Zielvorgaben und Instrumente – Erhöhung der Energieeffizienz um 20% und Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien um 20% – sollte verzichtet werden. Stattdessen sollten rigorose Emissionsvorgaben gemacht und durch den Handel von Emissionszertifikaten eingehalten bzw. erreicht werden. Hierbei sollten alle Emittenten einbezogen werden.

B.5 Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Geplant sind mehrere Richtlinien, die u.a. eine Verringerung des CO₂-Ausstoßes um 20 %, eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 % und einen Anteil erneuerbarer Energieträger von 20 % am gesamten Energieverbrauch der EU zum Inhalt haben.

B.6 Zusammenfassung der Bewertung

Die Stärkung des EU-Emissionshandelssystems sorgt für größere Investitions- und Rechtssicherheit. Durch die beabsichtigte Harmonisierung des Zuteilungsverfahrens werden Wettbewerbsverzerrungen vermieden. Allerdings tragen die hoheitlichen Zielvorgaben, die Energieeffizienz um 20 % zu erhöhen und den Anteil erneuerbarer Energieträger am Gesamtenergieverbrauch der EU auf 20 % zu steigern, planwirtschaftliche Züge und sind daher ordnungspolitisch äußerst bedenklich. Dasselbe gilt für die Subventionierung von Energieeffiziententechniken. Nötig sind rigorose Vorgaben der zulässigen CO₂-Mengen. Wo und wie die Verringerung der Emissionen eintritt, sollte über den Handel mit Emissionszertifikaten dem Markt überlassen bleiben. Ein solcher Ansatz wäre sowohl ordnungs- als auch klimapolitisch vorzuziehen.