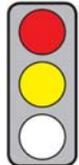


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission stellt Maßnahmen vor, mit denen die EU ihr Klimaschutzziel für 2050 erreichen kann und soll.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Stromerzeuger und energieintensive Branchen.



Pro: Eine Szenarienübersicht für den Weg zur CO₂-Reduktion in der EU bis 2050 kann die Diskussion um klimapolitische Weichenstellungen versachlichen.

Contra: (1) Die Unterstellung, dass sich in keinem Mitgliedstaat die Einstellung zur Nutzung der Kernenergie ändert, ist nach Fukushima unrealistisch.

(2) Eine „Stilllegung“ von Emissionsrechten würde ebenso wie eine Verschärfung des Einsparziels für 2020 von 20% auf 25% das Vertrauen in die Verlässlichkeit der EU-Klimaschutzpolitik beschädigen.

(3) Wenn die EU ohne weltweite Klimaschutzanstrengungen an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik festhält, ist mit erheblichen Wachstums- und Beschäftigungseinbußen zu rechnen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 112 vom 08. März 2011: **Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050**

Kurzdarstellung

Hinweis: Sofern nicht anders gekennzeichnet, verweisen die Seitenangaben auf die Mitteilung KOM(2011) 112.

► Hintergrund und Ziele

- Zum Schutz des Klimas hat sich die EU verpflichtet („20-20-20-Beschluss“; s. [CEP-Dossier](#), S. 8), bis 2020
 - die Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber 1990 zu reduzieren,
 - durch Energieeffizienzverbesserungen mindestens 20% des für 2020 prognostizierten EU-Energieverbrauchs einzusparen und
 - den Anteil erneuerbarer Energien am EU-Energieverbrauch auf mindestens 20% zu steigern.
- Um den globalen Klimawandel auf eine Erderwärmung unter 2°C zu begrenzen, soll die EU bis 2050 zu einem „wettbewerbsfähigen CO₂-armen“ Wirtschaftssystem übergehen (S. 3).
- Die Treibhausgasemissionen in der EU sollen bis 2050 um 80% bis 95% gegenüber 1990 reduziert werden.
- Diese Emissionsreduzierung soll „zum größten Teil“ innerhalb der EU („intern“) und nicht durch die Finanzierung von CO₂-Einsparungen in Drittstaaten erfolgen (S. 3 f.).
- Die Kommission stellt in der Mitteilung einen „Fahrplan für denkbare Maßnahmen bis 2050“ vor, mit denen die EU ihr Klimaschutzziel für 2050 erreichen „könnte“ (S. 3).
- Der Fahrplan basiert auf einer umfangreichen Analyse alternativer Szenarien für den Zeitraum bis 2050 [SEC(2011) 288].

► Grundannahmen der Szenarienübersicht und des Fahrplanes

- Die Kommission geht davon aus, dass kein Mitgliedstaat seine grundsätzliche Einstellung zur Nutzung der Kernenergie ändert [[SEC\(2011\) 288](#), S. 110 u. 114].
- Die Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS) ist für die Kommission eine „weithin akzeptierte Technologie“. Mangelnde öffentliche Akzeptanz kann die Einführung von CCS gegebenenfalls um 10 bis 15 Jahre verzögern [[SEC\(2011\) 288](#), S. 114 f.].
- Die Szenarienübersicht der Kommission beinhaltet sowohl Szenarien, die globale Klimaschutzanstrengungen unterstellen, als auch solche, die das nicht tun. Der „Fahrplan“ geht allerdings auf ausbleibende globale Klimaschutzanstrengungen nicht konkret ein. Für den Fall, dass „die wichtigsten Konkurrenten der EU“ (S. 9) keine ehrgeizige Klimaschutzpolitik verfolgen, will die Kommission das Problem von Emissionsverlagerungen („carbon leakage“) „aufmerksam“ beobachten (S. 10).

► „Etappenziele“ für Emissionsreduktionen bis 2050

- Die derzeitigen EU-Klimaschutzmaßnahmen zur Emissionsreduktion, zur Energieeffizienzverbesserung und zum Ausbau erneuerbarer Energien führen laut Kommission voraussichtlich zu einer Emissionsreduktion bis 2020 um 20% und bis 2030 um 30% gegenüber 1990 [S. 5; [SEC\(2011\) 288](#), S. 94].

- Die Kommission strebt zusätzliche Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung an [vgl. KOM(2011) 109, s. [CEP-Analyse](#)], um
 - eine Emissionsreduktion bis 2020 um 25% (statt 20%) gegenüber 1990 zu erreichen und
 - 20% des für 2020 prognostizierten Energieverbrauchs einzusparen.
- Dennoch will die Kommission nicht „die Festsetzung neuer Ziele für 2020 suggerieren“ (S. 16).
- Anhand unverbindlicher „Etappenziele“ soll beurteilt werden, ob die EU bei der Verfolgung ihres Klimaschutzziels für 2050 „auf dem richtigen Weg“ ist (S. 3).
- Der „kostengünstigste Weg“ zur Erreichung des Klimaschutzziels für 2050 ist die EU-interne Emissionsreduktion gegenüber 1990 [S. 4; Folgenabschätzung [SEC\(2011\) 288](#), S. 94 f.] in folgenden Schritten:
 - bis 2020 um 25 % (derzeit festgesetzt: 20%),
 - bis 2030 um 40% (derzeit anvisiert: 30%),
 - bis 2040 um 60%,
 - bis 2050 um 80% (derzeit anvisiert: 40%).

► Emissionsreduktionen einzelner Sektoren

Die Kommission schlägt für die einzelnen Wirtschaftssektoren unterschiedlich hohe Emissionssenkungen bis 2030 und bis 2050 vor (s. [CEP-Tabelle](#)).

- Stromerzeugung

- Bei der Stromerzeugung soll durch den Einsatz folgender „CO₂-armer Technologien“ 2050 „praktisch“ kein CO₂ mehr emittiert werden (S. 6):
 - erneuerbare Energien mit einem Anteil von 50% bis 55% [[SEC\(2011\) 288](#), S. 63],
 - Kernenergie und
 - fossile Energieträger (Kohle, Gas) in Verbindung mit Anlagen zur Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS; Richtlinie 2009/31/EG; s. [CEP-Dossier](#), S. 29 ff.).
- Damit der EU-Emissionshandel (EU-ETS; Richtlinie 2009/29/EG, s. [CEP-Dossier](#), S. 11 ff.) zum Aufbau einer CO₂-armen Stromerzeugung beitragen kann, muss er zu „hinreichend“ hohen Preisen für Emissionsrechte führen und langfristig vorhersehbar sein (S. 6). Die Kommission will daher überprüfen, ob
 - die für das EU-ETS bereits festgelegte lineare Absenkung der Obergrenze für Treibhausgasemissionen um 1,74 Prozentpunkte pro Jahr [Art. 9 Richtlinie 2003/87/EG; s. [CEP-Dossier](#), S. 12] weiter verschärft und
 - zu versteigernde Emissionsrechte aus dem Zeitraum von 2013 bis 2020 „stillgelegt“ werden sollen (S. 7 und S. 12).

- Verkehr

- Die Emissionen des Verkehrssektors (mit Luftfahrt, ohne Seeverkehr) sollen bis 2050 um 54% bis 67% reduziert werden.
- Die Kommission setzt dafür auf technologische Innovationen vor allem in den Bereichen:
 - Fahrzeugeffizienz durch neue Motoren sowie neue Werkstoffe und neues Design,
 - neue Kraftstoffe und Antriebssysteme sowie
 - bessere und sicherere Nutzung der Verkehrsnetze durch Informations- und Kommunikationssysteme.
- Die Kommission stellt ein „Bündel von Maßnahmen“ zur Verbesserung der „Nachhaltigkeit des Verkehrssystems“ in einem Weißbuch vor [KOM(2011) 144; s. [CEP-Analyse](#)].

- Gebäude

- Die Emissionen des Gebäudesektors sollen bis 2050 um 90% reduziert werden.
- Hierzu ist es erforderlich, dass ab 2021 alle Neubauten „Niedrigstenergiegebäude“ sind, deren Energiebedarf fast Null oder sehr gering ist und wesentlich durch erneuerbare Energien gedeckt wird [Art. 2 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 2010/31/EU; s. [CEP-Analyse](#)].
- Die Kommission schätzt, dass in die Nachrüstung bestehender Gebäude mit energiesparenden Gebäudekomponenten und -ausrüstungen bis 2020 bis zu 200 Mrd. Euro investiert werden müssen.
- Die Kommission will 2011 eine Mitteilung über „nachhaltiges Bauen“ mit Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der Umwelt- und Klimafreundlichkeit des Bausektors vorlegen.

- Industrie

- Die Emissionen im gesamten Industriesektor sollen bis 2050 um 83% bis 87% reduziert werden.
- Energieintensive Industriezweige können ihre Emissionen bis 2050 um mindestens 50% reduzieren, indem sie „fortschrittlichere ressourcenschonende und energieeffiziente“ Industrieprozesse und -anlagen, mehr Recycling sowie Technologien zur Verringerung von Nicht-CO₂-Emissionen (z. B. Stickoxide und Methan) einsetzen (S. 9).
- Nach 2035 muss die Abscheidung und Speicherung von CO₂ insbesondere aus Industrieprozessen (z. B. im Zement- und Stahlsektor) „in großem Umfang“ eingesetzt werden (S. 9).
 - Nach Schätzungen der Kommission sind hierzu Investitionen von 10 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich.
 - Sollten die wichtigsten Konkurrenten der EU keine vergleichbaren Anstrengungen zu Schutz des Klimas unternehmen, müsste die EU prüfen, wie sie die Abwanderung energieintensiver Industriezweige samt ihrer Emissionen außerhalb der EU („carbon leakage“; s. [CEP-Dossier](#), S. 14 f.) verhindern kann.
- Die Kommission will zusammen mit den betroffenen Sektoren spezifische Fahrpläne erarbeiten.

► Kostenschätzung für den Umstieg auf eine CO₂-arme Wirtschaft

- Die öffentlichen und privaten Investitionen müssen bis 2050 pro Jahr um durchschnittlich 270 Mrd. Euro ansteigen.
- Durch die Steigerung der Energieeffizienz und den Übergang zu EU-intern erzeugten CO₂-armen Energieträgern werden sich nach Schätzung der Kommission über den gesamten Zeitraum bis 2050 betrachtet die durchschnittlichen Brennstoffkosten der EU um 175 Mrd. bis 320 Mrd. Euro pro Jahr verringern.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Subsidiaritätsfragen nicht ein.

Politischer Kontext

Der Europäische Rat fasste 2007 den „[20-20-20-Beschluss](#)“. Zudem hat die Kommission als Teil der Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] eine „Leitinitiative ressourcenschonendes Europa“ [KOM(2011) 21] vorgeschlagen, in deren Rahmen sie langfristige Pläne in den Bereichen Verkehr [KOM(2011) 144; s. [CEP-Analyse](#)], Energie und Klimaschutz vorlegt. Diese Ziele und Pläne werden schrittweise konkretisiert: zum einen durch Initiativen der Kommission insbesondere zu Energietechnologien [SET-Plan KOM(2009) 519; s. [CEP-Analyse](#)], zu einer Verschärfung des Treibhausgasreduktionsziels [KOM(2010) 265; s. [CEP-Analyse](#)], zur EU-Energiestrategie 2020 [KOM(2010) 639; s. [CEP-Analyse](#)], zur Energieinfrastruktur [KOM(2010) 677; s. [CEP-Analyse](#)], zur Energieeffizienz [KOM(2011) 109; s. [CEP-Analyse](#)] und zu erneuerbaren Energien [KOM(2011) 31; s. [CEP-Analyse](#)]; zum anderen durch den Erlass von Rechtsakten wie dem „Klimapakete“ [s. [CEP-Dossier](#)] und der Richtlinie zur Gebäudeenergieeffizienz [2010/31/EU; s. [CEP-Analyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Klimaschutz
Konsultationsverfahren: Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Eine Szenarienübersicht auf dem Weg zu signifikanten Minderungen der Treibhausgasemissionen in der EU bis 2050 kann die Diskussion um klimapolitische Weichenstellungen versachlichen, indem sie die zugrundeliegenden Annahmen offenlegt. Allerdings kann in Anbetracht des langen Zeitraumes und der Komplexität des Themas eine solche Szenarienübersicht – im Gegensatz zu einem präziser „Fahrplan“ mit „Etappenzielen“ – nicht für die Planung der klimapolitischen Zukunft über vierzig Jahre herangezogen werden.

Wesentliche Grundannahmen des „Fahrplans“ könnten schon bald eine Revision erzwingen: (1) Die Kommission geht davon aus, dass es sich bei Kernenergie sowie der Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS) um „weithin akzeptierte Technologien“ handelt [SEC(2011) 288, S. 114]. Sie unterstellt, dass kein Mitgliedstaat seine Einstellung zur Kernenergie ändert [SEC(2011) 288, S. 110 u. 114]. Ob hiervon auch nach den jüngsten Reaktorstörfällen in Japan noch ausgegangen werden kann, muss sich erst noch herausstellen. Ebenso ist die Frage noch offen, ob CCS tatsächlich „weithin akzeptiert“ ist, da diese Technologie noch nirgendwo in großindustriellem Maßstab angewandt wird. (2) Die Kommission unterstellt, dass es zu globalen Klimaschutzanstrengungen kommt (S. 9). Dies ist aber seit dem gescheiterten Klimagipfel von Kopenhagen überaus fraglich (s. [CEP-Analyse](#)). Einer Antwort auf die Frage, wie in einem solchen Fall Emissionsverlagerungen („carbon leakage“) vermieden werden können, weicht die Kommission mit ihrem Hinweis, dass sie das Problem „aufmerksam“ beobachten werde, aus.

Die Kostenschätzung der Kommission, dass Investitionen zur Senkung von Treibhausgasemissionen in Höhe von jährlich 270 Mrd. Euro eingesparte Brennstoffkosten in Höhe von jährlich 175 Mrd. Euro bis 320 Mrd. Euro gegenüberstehen, suggeriert trotz der erheblichen Bandbreite Wissen über die langfristigen Preisentwicklungen auf den internationalen Rohstoffmärkten. Diese Preisentwicklungen sind allerdings nicht vorhersehbar. **Es ist daher objektiv unmöglich, über Jahrzehnte im Voraus vorherzusagen, in welchem Verhältnis Kosten und Nutzen von CO₂-Einsparungen stehen.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die sektorspezifischen Einsparziele verhindern die systematische Entdeckung der kostengünstigsten Einsparungen über Sektorgrenzen hinweg. Diese würde sich durch eine Ausweitung des Emissionsrechtehandels auf weitere Sektoren, wie z. B. auf den Verkehr [KOM(2011) 144; s. [CEP-Analyse](#)] und die Gebäudebeheizung [2010/31/EU; s. [CEP-Analyse](#)] ergeben. Anstatt die Einsparungen in den einzelnen Sektoren politisch zu bestimmen, könnte sich die Politik auf die Definition der Obergrenze der Treibhausgasemissionen für die EU insgesamt beschränken.

Die Ausführungen der Kommission machen deutlich – ohne dass sie dies einräumt –, dass der bislang verfolgte sektorspezifische Ansatz und der unkoordinierte Instrumentenmix nicht praktikabel sind: Sie befürchtet, dass – letztlich durch Erfolge der dirigistischen Energieeffizienzpolitik [KOM(2011) 109; s. [CEP-Analyse](#)] – die Preise für Emissionsrechte zu weit sinken, um ein wirksames Preissignal aufrecht zu erhalten. Ihre darauf aufbauende Erwägung, die Menge der Emissionsrechte über „**Stillelegungen**“ von Zertifikaten zu verknappen, ist jedoch der falsche Weg. Solche diskretionären Eingriffe **würden den Emissionsrechtelhandel beschädigen, da sie das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Systems untergraben.**

Auch die Verschärfung des CO₂-Einsparziels für 2020 von 20% auf 25% würde das Investorenvertrauen in die Vorhersehbarkeit der EU-Klimaschutzpolitik beschädigen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Politisch erzwungene Innovationen können in einigen Sparten für Wachstum und Beschäftigung sorgen. Gleichwohl ist nicht damit zu rechnen, dass durch eine anspruchsvolle Klimaschutzpolitik politische Lenkungsentscheidungen Wachstum und Beschäftigung in der europäischen Volkswirtschaft insgesamt erhöhen. Im Gegenteil: **Wenn die EU ohne weltweite Klimaschutzanstrengungen an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik festhält, ist mit erheblichen Wachstums- und Beschäftigungseinbußen zu rechnen**, weil Unternehmen in klimapolitisch weniger teure Länder abwandern – ohne dass dem ein klimapolitischer Nutzen gegenüber stünde. Aber auch für den Fall weltweiter Klimaschutzanstrengungen rechnet selbst die Kommission mit einer Schrumpfung des BIP in der EU um 1,2% und einem Rückgang der Beschäftigung um 0,4% bis 2020 [KOM(2010) 86; s. [CEP-Analyse](#)].

Folgen für die Standortqualität Europas

Ohne weltweite Klimaschutzbemühungen gehen einseitige Emissionsreduktionen in der EU mit einseitigen Kostenerhöhungen ohne messbaren Klimaschutz einher. Dies schadet der Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf im Rahmen ihrer Umweltpolitik Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen (Art. 191 f. AEUV). Zudem ist sie zum Erlass energiepolitischer Maßnahmen berechtigt, um insbesondere Energieeffizienz und Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen zu fördern (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Derzeit nicht beurteilbar.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine Szenarienübersicht auf dem Weg zu signifikanten Minderung der Treibhausgasemissionen in der EU bis 2050 kann die Diskussion um klimapolitische Weichenstellungen versachlichen. Sie kann aber nicht als ein präziser „Fahrplan“ mit „Etappenzielen“ für die Planung der klimapolitischen Zukunft der nächsten vierzig Jahre herangezogen werden. Die Annahmen der Kommission, dass sich die Haltung zur Kernkraftnutzung in den Mitgliedstaaten nicht grundsätzlich ändert und dass es weltweit zu globalen Klimaschutzanstrengungen kommen wird, sind durchaus fraglich. Da die Preisentwicklungen auf internationalen Rohstoffmärkten langfristig nicht vorhersehbar sind, kann man nicht über Jahrzehnte im Voraus sagen, in welchem Verhältnis Kosten und Nutzen der Klimaschutzpolitik stehen. Die Stilllegung von Zertifikaten würde ebenso wie eine Verschärfung des Einsparziels für 2020 von 20% auf 25% das Vertrauen in die Verlässlichkeit der EU-Klimaschutzpolitik beschädigen. Wenn die EU ohne weltweite Klimaschutzanstrengungen an ihrer einseitigen Klimaschutzpolitik festhält, ist mit erheblichen Wachstums- und Beschäftigungseinbußen zu rechnen, weil Unternehmen in klimapolitisch weniger teure Länder abwandern.