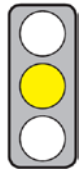


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission schlägt konkrete Ziele für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 vor und informiert über weitere Rahmenbedingungen.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Stromerzeuger und energieintensive Branchen.



Pro: Die Entscheidung der Kommission, noch kein Energieeffizienz-Ziel vorzuschlagen, ist sachgerecht, da die Mitgliedstaaten noch bis zum 5. Juni 2014 Zeit haben, die Energieeffizienzrichtlinie umzusetzen. Erst danach kann man Erfahrungen über die Wirksamkeit des Instruments gewinnen.

Contra: (1) Der in der neuen „Governance-Struktur“ vorgesehene Abstimmungsprozess zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten kann zu einer fortwährenden Unsicherheit über die politischen Rahmenbedingungen führen.

(2) Dass Hersteller in der EU ihre „Technologieführerschaft“ durch „EU-weite Energieeffizienznormen“ ausbauen können, ist fraglich.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2014) 15 vom 22. Januar 2014: Ein Rahmen für die **Klima- und Energiepolitik** im Zeitraum **2020–2030**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Im März 2013 informierte die Kommission mit dem Grünbuch „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ [COM(2013) 169, s. [cepAnalyse](#)] über ihre Vorstellungen für die Ausgestaltung der Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 und stellte verschiedene Optionen zur Diskussion. Interessenträger wurden im Rahmen einer öffentlichen Konsultation um ihre Meinung gebeten.
- Mit der vorliegenden Mitteilung, die auf den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation und einer Folgenabschätzung [SWD(2014) 15] aufbaut, schlägt die Kommission konkrete Ziele für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 vor und informiert über weitere Rahmenbedingungen, z.B. eine neue Planungs- und Überwachungsstruktur („Governance-Struktur“).

► Status quo: Bisherige klima- und energiepolitische Ziele bis 2020

- Die EU hat sich bis 2020 drei Ziele gesetzt („20-20-20-Ziele“, S. 2):
 - Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen („THG-Emissionen“) um 20% gegenüber 1990 sinken („THG-Ziel“).
 - Bis 2020 soll der prognostizierte Energieverbrauch durch höhere Energieeffizienz um 20% sinken („Energieeffizienz-Ziel“).
 - Bis 2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien (EE) am Gesamtenergieverbrauch auf 20% steigen („EE-Ziel“).
- Zur Umsetzung dieser drei Ziele hat die EU für verschiedene 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. [cepKompas](#) und [cepAnalysen](#) zur EU-Energiepolitik).

► Neue klima- und energiepolitische Ziele für den Zeitraum 2020–2030

- Die Kommission schlägt neue Ziele vorerst nur für die THG-Minderung und den EE-Ausbau vor:
 - Die THG-Emissionen sollen bis 2030 gegenüber 1990 um 40% reduziert werden. Dies soll ausschließlich mit Minderungsmaßnahmen in der EU und nicht in Drittstaaten geschehen (s. [cepDossier](#) EU-Klimaschutzpolitik, S. 7).
 - Der EE-Anteil am Gesamtendenergieverbrauch soll bis 2030 EU-weit mindestens 27% betragen.
- Der „beste Weg“ (S. 5) für Energieeinsparungen („Energieeffizienz-Ziel“) soll erst im Herbst 2014 erörtert werden, nachdem die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie [COM(2011) 370, s. [cepAnalyse](#)] bewertet wurde.
- Diese Vorschläge sind das Ergebnis einer Szenarien-Analyse [s. SWD(2014) 15, S. 41 ff.], in der verschiedene Szenarien verglichen werden, die sich u.a. in den Annahmen über die Zielvorgaben und den Maßnahmenkatalog unterscheiden.

- Als Ausgangspunkt der Szenarien-Analyse dient ein „Referenzszenario“. In diesem wird angenommen, dass keine neuen Maßnahmen beschlossen werden, die bis 2012 beschlossenen Maßnahmen aber vollständig umgesetzt und über 2020 hinaus wirken werden. Danach würden bis 2030 [SWD(2014) 15, S. 25]
 - die THG-Emissionen um bis zu 32% gegenüber 1990 sinken,
 - der EE-Anteil am Gesamtendenergieverbrauch auf 24% steigen,
 - der Energieverbrauch um 21% gegenüber 2007 sinken [SWD(2014) 15, S. 67].
- Die Szenarien-Analyse bestätigt laut Kommission auch die Ergebnisse des Energiefahrplans [COM(2011) 885, s. [cepAnalyse](#)]: Der auf lange Sicht angestrebte Übergang zu einem CO₂-armen Wirtschaftssystem würde zwar im Vergleich zur Fortschreibung des Status quo mehr kosten, dafür aber zu einer „Verschiebung der Ausgaben“ führen. Ausgaben für fossile Brennstoffe würden durch Ausgaben für innovative CO₂-arme Investitionen ersetzt. Diese würden wiederum „Arbeitsplätze und Wachstum schaffen und die Handelsbilanz der Union verbessern“ (S. 5).
- ▶ **Reduzierung von Treibhausgasemissionen um 40%**
 - Um das 40%-THG-Ziel zu erreichen, müssen
 - die dem EU-ETS unterliegenden Sektoren – energieintensive Industrie, Kraftwerke, Flugverkehr – ihre THG-Emissionen um 43% gegenüber 2005 reduzieren,
 - die anderen Sektoren – u.a. Verkehr, Handel und Dienstleistungen – ihre THG-Emissionen um 30% gegenüber 2005 reduzieren, wobei diese Vorgabe in unterschiedliche Teilziele für die Mitgliedstaaten aufgeteilt wird.
 - „Linearer Reduktionsfaktor“: Die Gesamtmenge an zulässigen THG-Emissionen im EU-ETS soll nach 2020 jährlich um 2,2% gesenkt werden – im Gegensatz zu der bislang gültigen Reduktion um jährlich 1,74% bis Ende 2020 (Art. 9 Richtlinie 2009/29/EG, s. [cepAnalyse](#)).
 - Sollte sich die EU in internationalen Klimaschutzvereinbarungen zu Emissionsreduktionen über das 40%-THG-Ziel hinaus verpflichten, so könnten neben den EU-internen Emissionsminderungen auch Minderungsmaßnahmen angerechnet werden, die von Emittenten aus der EU in Drittstaaten erzielt werden (s. [cepDossier](#) EU-Klimaschutzpolitik, S. 7).
- ▶ **Ausbau erneuerbarer Energien um mindestens 27%**
 - Das EE-Ziel von 27% soll nur für die EU insgesamt verbindlich sein. Die Mitgliedstaaten sollen, anders als bislang, keine verbindlichen Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien erhalten.
 - Um das EU-weite EE-Ziel zu erreichen, sollen die Mitgliedstaaten ihre individuellen Ziele offenlegen und „Pläne“ mit Maßnahmen zu dessen Erreichung erarbeiten.
 - Zielvorgaben für einzelne Wirtschaftsbereiche, z.B. für den Verkehrssektor, sollen nicht gemacht werden.
 - Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG, s. [cepAnalyse](#)) soll für die Zeit nach 2020 überarbeitet werden.
- ▶ **Verbesserung der Energieeffizienz**
 - Die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie (2012/27/EU, s. [cepAnalyse](#)) in den Mitgliedstaaten und deren anschließende Bewertung durch die Kommission steht noch aus, so dass erst im Herbst 2014 eine „Aussage“ zu einem neuen Ziel und neuen Maßnahmen getroffen werden soll.
 - Nationale Maßnahmen sollen durch „EU-weite Energieeffizienznormen für Geräte, Ausrüstungen und Gebäude sowie CO₂-Normen für Fahrzeuge“ (S. 9) ergänzt werden. Durch den Größenvorteil des Binnenmarkts können Hersteller in der EU dank solcher Normen ihre „Technologieführerschaft ausbauen“.
- ▶ **Weitere Ziele**
 - Die Kommission fordert
 - für das Emissionshandelssystem der EU (EU-ETS) eine flexible Obergrenze für Emissionszertifikate („Marktstabilitätsreserve“) [vgl. COM(2014) 20], um die „Wirksamkeit“ des EU-ETS zu verbessern,
 - die Vollendung des Energiebinnenmarkts, um die energiepolitischen Ziele möglichst kostengünstig zu erreichen,
 - die Beibehaltung von Ausnahmeregeln für die energieintensive Industrie, um der Verlagerung von CO₂-Emissionen in Drittstaaten („carbon leakage“) vorzubeugen,
 - eine Sicherstellung der Versorgungssicherheit durch Erschließung EU-interner Energiequellen, u.a. erneuerbarer Energien und Schiefergas, sowie durch Diversifizierung der „Bezugsländer und Versorgungswege“ für fossile Brennstoffe.
- ▶ **Neue „Governance-Struktur“ ab 2020**
 - Für die Abstimmung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten soll eine neue „Governance-Struktur“ (S. 15) geschaffen werden, die auf den klima- und energiepolitischen Plänen der Mitgliedstaaten basiert. Sie soll sicherstellen, dass
 - die EU-Ziele der Klima- und Energiepolitik erreicht werden,
 - den Mitgliedstaaten bei der Zielerreichung eine möglichst große Flexibilität eingeräumt wird,
 - die nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten „kohärenter“ sind,
 - „Marktintegration und mehr Wettbewerb“ (S. 15) gefördert werden,
 - Investitionssicherheit auch nach 2020 gegeben ist.

- Die Governance-Struktur besteht aus drei Schritten:
 - 1. Schritt: Die Kommission erarbeitet Leitlinien, die die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer nationalen Pläne beachten müssen.
 - 2. Schritt: Die Mitgliedstaaten erstellen ihre Pläne, wobei sie sich insbesondere mit anderen Mitgliedstaaten abstimmen, um grenzüberschreitende Effekte mit einzubeziehen.
 - 3. Schritt: Die Pläne der Mitgliedstaaten werden von der Kommission darauf geprüft, ob sie ausreichend für die EU-Zielerreichung sind oder „unter laufender Absprache“ mit der Kommission überarbeitet werden müssen.
 - Die Pläne der Mitgliedstaaten sollen „weit vor 2020 vorliegen“ (S. 16) und bis 2030, falls erforderlich, aktualisiert werden.
 - Für den Fall, dass die Governance-Struktur nicht „funktioniert“, erwägt die Kommission eine gesetzliche Regelung.
- **Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit**
- Die Kommission will die Wettbewerbsfähigkeit der EU gegenüber anderen Staaten und die Energieversorgungssicherheit innerhalb der EU mit Hilfe von Indikatoren überwachen, um bei einer negativen Entwicklung gegensteuern zu können.
 - Die Indikatoren sollen u.a. erfassen:
 - die Energiepreisunterschiede zu den wichtigen Handelspartnern der EU,
 - die physische Verknüpfung der Strommärkte zwischen den Mitgliedstaaten durch grenzüberschreitende Stromleitungen sowie
 - technologische Innovationen, z.B. Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Patente.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Eine EU-weite Klimapolitik ist erforderlich, weil Klimawandel ein grenzüberschreitendes Problem ist. Eine – zumindest koordinierende – EU-weite Energiepolitik ist erforderlich, weil die Mitgliedstaaten im Energiebereich zunehmend voneinander abhängig sind. [SWD(2014) 15, S. 34 f.]

Politischer Kontext

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima und GD Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend); Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Verkehr und Tourismus; Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
Bundesministerien:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Wirtschaft und Energie (gemeinsam federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Vorschlag der Kommission, das THG-Ziel von 40% nur mit Minderungsmaßnahmen innerhalb der EU zu erreichen, beendet die bislang bestehende Möglichkeit für EU-Unternehmen, in Drittstaaten verwirklichte Emissionsreduktionen anrechnen zu lassen. Diese Anrechenbarkeit wurde zum einen eingeführt, weil es für den Klimaschutz unerheblich ist, wo THG-Emissionen eingespart werden, da die Auswirkungen weltweit wirksam sind, und zum anderen, um den Technologietransfer von Industriestaaten in Entwicklungs- und Schwellenländer zu fördern. Internationale Emissionsgutschriften haben sich als kostengünstige Möglichkeit für Unternehmen erwiesen, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Allerdings wurden vermehrt Zweifel geäußert, ob den zertifizierten Emissionseinsparungen tatsächliche Emissionsreduktionen gegenüberstehen. Eine Abkehr von der Anrechenbarkeit kann die Verhandlungen über ein neues internationales Klimaschutzabkommen erschweren, da die Entwicklungs- und Schwellenländer ihre bisherigen Zusagen an Unterstützungsleistungen aus Industriestaaten geknüpft haben, und damit die Akzeptanz der Klimaschutzpolitik insgesamt belasten. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, dass die Kommission ihren Vorschlag zumindest abschwächt, indem sie im Falle strengerer Reduktionsverpflichtungen der EU im Rahmen eines internationalen Klimaschutzabkommens die Anrechenbarkeit ermöglichen will.

Die neue „Governance-Struktur“ ermöglicht den Mitgliedstaaten zwar eine höhere Flexibilität bei der Förderung erneuerbarer Energien. Genau das ist aber auch ein Problem, da die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer jeweiligen energiewirtschaftlichen Struktur dem Klimaschutz und dem Ausbau erneuerbarer Energien unterschiedliche Prioritäten beimessen. **Der in der neuen „Governance-Struktur“ vorgesehene Abstimmungsprozess**

zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten kann daher zu langwierigen Konflikten, Verzögerungen und sachfremden Nebenabreden und damit letztlich **zu einer fortwährenden Unsicherheit über die politischen Rahmenbedingungen führen**. Unternehmen benötigen jedoch Klarheit, um Investitionsentscheidungen treffen zu können.

Grundsätzlich sollte die Kommission kein Energieeffizienz-Ziel vorschlagen, weder auf EU- noch auf nationaler Ebene. Denn es gibt keinen Grund, eine höhere Energieeffizienz pauschal als eigenes politisches Ziel zu formulieren, da nicht jeder Energieverbrauch umweltschädlich ist. **Die Entscheidung der Kommission, noch kein – verbindliches oder unverbindliches – Energieeffizienz-Ziel vorzuschlagen, ist unabhängig davon sachgerecht, da die Mitgliedstaaten noch bis zum 5. Juni 2014 Zeit haben, die Energieeffizienzrichtlinie umzusetzen** (Art. 2 Abs. 1 Energieeffizienz-RL 2012/27/EU). **Erst danach kann man Erfahrungen über die Wirksamkeit des Instruments gewinnen**. Es ist daher sogar fraglich, ob bereits im Herbst 2014 mehr Klarheit herrschen wird.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Dass Hersteller in der EU ihre „Technologieführerschaft“ durch „EU-weite Energieeffizienznormen“, z.B. für Ausrüstungen, **ausbauen können, ist fraglich**. Insbesondere wäre zu klären, gegenüber wem eine Technologieführerschaft angestrebt werden soll. Die Hersteller aus Drittstaaten, die ihre Produkte im EU-Binnenmarkt verkaufen, sind genauso an die EU-Effizienznormen gebunden wie die Hersteller in der EU. Besondere Anreize für EU-Unternehmen entstehen dadurch nicht. Daher lässt sich eine Technologieführerschaft für Hersteller in der EU nicht automatisch ableiten. Dies gilt zwar nicht, wenn sich Hersteller aus Drittstaaten gegen die Produktion energieeffizienzgenormter Produkte entscheiden und sich vom EU-Markt zurückziehen. Die Folge wäre dann aber, dass der Wettbewerb im EU-Markt zum Schaden der Verbraucher verringert würde.

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.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Derzeit nicht absehbar. Zwar können Klima- und Energievorgaben für den Übergang zu einem CO₂-armen Wirtschaftssystem Anreize für Investitionen in innovative Produkte und Dienstleistungen schaffen. Aber ob damit per saldo mehr Wachstum und Arbeitsplätze geschaffen werden, hängt von der globalen Entwicklung im Klimaschutz ab. Drittstaaten werden innovative Produkte und Dienstleistungen nur nachfragen, wenn sie selbst entsprechende klima- und energiepolitische Ziele verfolgen oder wenn sie ihnen wirtschaftliche Vorteile bringen.

Allerdings erhöht die Nicht-Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen in Drittstaaten die Kosten der europäischen Klimaschutzpolitik und wirkt sich dadurch negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

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 Nicht-Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen in Drittstaaten erhöht die Kosten der europäischen Klimaschutzpolitik und schadet der Standortqualität.

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

Klimawandel ist ein grenzüberschreitendes und darüber hinaus auch ein globales Problem, das nicht durch einzelne Mitgliedstaaten, sondern allenfalls durch Maßnahmen der EU als Teil weltweiter Anstrengungen der gesamten internationalen Staatengemeinschaft gelöst werden kann. Ob auch die von der Kommission propagierten energiepolitischen Maßnahmen EU-Handeln erfordern, hängt von deren konkreter Ausgestaltung ab und kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Der in der neuen „Governance-Struktur“ vorgesehene Abstimmungsprozess zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten kann zu einer fortwährenden Unsicherheit über die politischen Rahmenbedingungen führen. Die Entscheidung der Kommission, noch kein Energieeffizienz-Ziel vorzuschlagen, ist sachgerecht, da die Mitgliedstaaten noch bis zum 5. Juni 2014 Zeit haben, die Energieeffizienzrichtlinie umzusetzen; erst danach kann man Erfahrungen über die Wirksamkeit des Instruments gewinnen. Dass Hersteller in der EU ihre „Technologieführerschaft“ durch „EU-weite Energieeffizienznormen“ ausbauen können, ist fraglich.