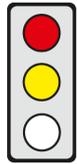


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission stellt ihre Vision einer „klimaneutralen Wirtschaft“ bis 2050 dar.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft.



**Pro:** Die Entwicklung einer langfristigen Strategie der EU zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen („THG-Emissionen“) kann die Planungssicherheit von Unternehmen erhöhen.

**Contra:** (1) Bevor die EU das Ziel einer „klimaneutralen Wirtschaft“ bis 2050 festlegt, sollte sie einschätzen können, welche Auswirkungen die dafür notwendigen THG-Einsparungen in der EU haben.

(2) Die fortbestehende Fragmentierung der EU-Klimapolitik verhindert die Entdeckung der günstigsten THG-Einsparungen.

(3) Das propagierte Energieeinsparziel von 50% bis 2050 verzerrt den Wettbewerb um die günstigsten THG-Vermeidungsoptionen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2018) 773** vom 28. November 2018: Ein sauberer Planet für alle – eine **Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Das 2015 geschlossene UN-Klimaschutzübereinkommen von Paris („Paris-Abkommen“) sieht vor, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur langfristig deutlich unter 2°C – wenn möglich auf 1,5°C – gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen [„Paris-Klimaziele“, s. [cepAnalyse 13/2016](#)].
- Das Paris-Abkommen wurde von 181 Vertragsparteien – darunter die EU und ihre Mitgliedstaaten – ratifiziert. Die Vertragsparteien müssen bis 2020 eine langfristige Strategie vorlegen, mit der die Paris-Klimaziele erreicht werden können. [S. 4]
- Bislang verfolgt die EU das Ziel, bis 2050 zu einer „CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft“ überzugehen und klimaschädliche Treibhausgas-Emissionen („THG-Emissionen“) um 80% bis 95% gegenüber 1990 zu reduzieren [KOM(2011) 112; s. [cepAnalyse](#)].
- Die Kommission legt ihre „Vision“ für eine „klimaneutrale Wirtschaft“ bis 2050 dar und stellt diese zur Diskussion. „Klimaneutralität“ bedeutet, dass im Saldo nicht mehr an Treibhausgasen (THG) emittiert wird, als durch natürliche „THG-Senken“ – wie Wälder oder Meere, die der Atmosphäre THG entziehen und binden – aufgenommen wird. [S. 4]
- Eine daran anschließende Debatte soll es der EU ermöglichen, „bis Anfang 2020“ eine „ehrgeizige Strategie“ für die langfristige Reduktion von THG-Emissionen im Einklang mit dem Paris-Abkommen zu entwickeln [S. 30].

#### ► EU-Klimaschutzpolitik bis 2030

- Die EU-Klima- und Energiepolitik für den Zeitraum 2021–2030 ist bereits umfassend festgelegt worden. Dazu zählen insbesondere die EU-Regelungen [S. 5]
  - zum EU-Emissionshandel [EU-ETS, s. [cepInput 03/2018](#)],
  - zum Klimaschutz außerhalb des EU-ETS [s. [cepInput 04/2018](#)],
  - zur Energieeffizienz [s. [cepInput 05/2018](#)] und
  - zur Förderung erneuerbarer Energien.
- Die Kommission schätzt, dass die daraus resultierenden Vorgaben ohne weitere Änderungen gegenüber 1990 nur zu einem Rückgang der THG-Emissionen führen wird von [S. 8]
  - 45% bis 2030 und
  - 60% bis 2050.
- Die Kommission sieht eine THG-Reduktion von 60% bis 2050 als zu gering für die Erreichung der Paris-Klimaziele an und befürwortet in allen Wirtschaftssektoren weitere Maßnahmen zur THG-Reduktion [S. 8].

**► Energieeffizienz**

- Die Kommission fordert, dass der Energieverbrauch in der EU bis 2050 um 50% gegenüber 2005 sinkt [S. 9].
- EU-Energieeffizienzvorgaben für Haushalts- und Elektronikprodukte sollen sich indirekt auch auf den Energieverbrauch in Drittstaaten auswirken, indem Hersteller energieeffiziente Produkte, die sie für den EU-Markt entwickeln, auch in Drittstaaten verkaufen.
- Da 40% des Energieverbrauchs auf das Heizen und Kühlen von Gebäuden entfällt und ein Großteil des gegenwärtigen Gebäudebestands auch 2050 noch existieren wird, sollen pro Jahr mehr Gebäude als bislang renoviert werden, sodass diese [S. 9 f.]
  - besser gedämmt werden und
  - durch THG-freie Alternativen für Erdgas und Heizöl – wie Solarthermie – beheizt werden.

**► THG-freie Stromerzeugung**

- Die Kommission fordert, dass der Verbrauch von Erdgas und Erdöl sinkt und sich stattdessen der Anteil des Stroms am Endenergieverbrauch bis 2050 auf mindestens 53% verdoppelt. Dadurch soll der Importanteil an der Energieversorgung von derzeit 55% auf 20% bis 2050 zurückgehen, wodurch die Importkosten zwischen 2031 und 2050 um bis zu 3 Billionen Euro sinken würden. [S. 10]
- Bereits heute werden über 50% des Stroms in der EU THG-frei erzeugt. Bis 2050 soll dieser Wert auf „bis zu“ 100% steigen, wobei der Bedarf gedeckt werden soll zu [S. 10]
  - „über“ 80% durch erneuerbare Energien und
  - „circa“ 15% durch Kernenergie.

**► THG-Reduktion im Verkehr**

- Derzeit werden 25% der THG-Emissionen in der EU durch den Verkehr verursacht [S. 12].
- Die Kommission fordert, dass die THG-Emissionen bis 2050 sinken, indem verstärkt elektrisch betriebene und THG-freie Verkehrsmittel genutzt werden. Dazu sollen [S. 12]
  - die Möglichkeit einer „Elektrifizierung“ der Küsten- und Binnenschifffahrt geprüft werden,
  - in Flugzeugen und im Straßengüterfernverkehr vermehrt Biokraftstoffe und aus Wasser und CO<sub>2</sub> unter Einsatz von Strom erzeugte Kraftstoffe („E-Fuels“) eingesetzt werden.
- Durch einen höheren Anteil von Elektrofahrzeugen sollen neben klimaschädlichen THG-Emissionen auch andere negative „externe Effekte“ – wie Luftverschmutzung und Lärm – und die entsprechenden „externen Kosten“, die andere Verkehrsteilnehmer und die Allgemeinheit tragen, gesenkt werden [S. 12].
- Es sollen für alle Verkehrsträger – Luft, Straße, Schiene und Wasser – [S. 13]
  - die gleichen regulatorischen und steuerlichen Bedingungen herrschen und
  - alle „externen Kosten“ in die jeweiligen Verkehrskosten eingerechnet („internalisiert“) und damit den Verursachern „angelastet“ werden, damit sich Bürger und Unternehmen häufiger für THG-arme Formen des Verkehrs entscheiden.
- Die Kommission will die Attraktivität des Schienengüterverkehrs erhöhen. Dazu sollen technische Barrieren zwischen den nationalen Schienennetzen und andere Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Straßengüterverkehr abgebaut werden. [S. 13]

**► THG-Reduktion in der Industrie**

- Der Großteil der industriellen THG-Emissionen wird bei der Chemie-, der Stahl- und der Zementherstellung verursacht. Diese und andere Grundstoffe sind jedoch notwendige Einsatzstoffe in THG-armen Technologien wie Elektroautos oder erneuerbaren Energien. [S. 14 f.]
- Die THG-Emissionen, die bei der Erzeugung von Grundstoffen anfallen, lassen sich nur schwer reduzieren, da bestehende Anlagen dafür umfassend modernisiert oder vollständig ersetzt werden müssten [S. 15].
- Die Kommission will die THG-Emissionen bei der Herstellung von Grundstoffen reduzieren durch [S. 14 f.]
  - höhere Recyclingquoten,
  - den industriellen Einsatz THG-freier Herstellungsverfahren, die bislang lediglich im kleinen Maßstab erprobt worden sind – wie die wasserstoffbasierte Primärstahlerzeugung.
- Die europäische Industrie hat im internationalen Vergleich bereits heute eine niedrige THG-Intensität. Sie soll auch in Zukunft
  - als „Wegbereiterin für klimafreundliche Technologien vorangehen“ [S. 14],
  - vor internationalem „Wettbewerbsdruck“ geschützt werden, der zu einer Verlagerung von Produktion und THG-Emissionen in Drittstaaten („Carbon-Leakage“; s. [cepInput 04/2016](#)) führen kann [S. 29].

**► Investitionsbedarf**

- Um das Ziel einer „klimaneutralen Wirtschaft“ bis 2050 zu erreichen, soll der Anteil an der Wirtschaftsleistung, den Investitionen in das Energiesystem und die dazugehörige Infrastruktur ausmachen, von derzeit 2% auf 2,8% ansteigen (S. 19).
- Laut Kommission stehen den jährlichen Mehrausgaben von 175–290 Mrd. Euro Kosteneinsparungen durch einen Rückgang der Gesundheitsschäden in Höhe von über 200 Mrd. Euro gegenüber [S. 19].

## Politischer Kontext

Die EU will ihre THG-Emissionen bis 2030 um 40% gegenüber 1990 reduzieren [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014, s. [cepInput 02/2015](#)]. Diese Reduktion entspricht ihrem „Klimaschutzbeitrag“ („Nationally determined Contribution“ – „NDC“), zu dem sie sich als Vertragspartei des Paris-Abkommens verpflichtet hat [COM(2015) 81; s. [cepAnalyse 10/2015](#)]. Die Mitgliedstaaten müssen bis 1. Januar 2020 jeweils ihre langfristige Klima- und Energiestrategie für die kommenden 30 Jahre vorlegen [Art. 15 Governance-Verordnung (EU) 2018/1999; s. [cepAnalyse 17/2017](#)].

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Klima (federführend)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die Entwicklung und Offenlegung einer langfristigen – über das Jahr 2030 hinausgehenden – Strategie der EU zur Reduktion von THG-Emissionen kann grundsätzlich die Planungssicherheit von Unternehmen erhöhen.** Denn um weit in die Zukunft gerichtete Investitionsentscheidungen treffen zu können, benötigen Unternehmen Informationen über die zukünftige Ausgestaltung der EU-Klimapolitik. **Bevor die EU jedoch das Ziel einer „klimaneutralen Wirtschaft“ bis 2050 endgültig festlegt, sollte sie einschätzen können, welche konkreten Auswirkungen die dafür notwendigen THG-Einsparungen auf die Bürger und Unternehmen in der EU haben.**

Das Potenzial an THG-Einsparungen in der Zukunft hängt maßgeblich vom technologischen Fortschritt der nächsten Jahrzehnte ab, der sich weder seriös vorhersehen noch politisch verordnen lässt. Eine verschärfte EU-Klimapolitik wird ohnehin nur dann einen spürbaren Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten, wenn sie technologische Innovationen auslöst, die auch außerhalb der EU zu massiven THG-Einsparungen führen werden.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die fortbestehende Fragmentierung der EU-Klimapolitik – mit ihren unterschiedlichen Instrumenten für die verschiedenen Sektoren – verhindert die systematische Entdeckung der günstigsten THG-Einsparungen in der EU** über alle Sektoren und Ländergrenzen. Daher sollte spätestens ab 2031 die Reduktion von THG-Emissionen vorrangig durch sektor- und länderübergreifende Emissionshandelssysteme sichergestellt werden, innerhalb derer THG-Emissionen einheitlich bepreist werden.

**Das propagierte Energieeinsparziel von 50% bis 2050 gegenüber 2005 sollte allenfalls als unverbindlicher Richtwert dienen, aus dem keine verpflichtenden Handlungen der Mitgliedstaaten abgeleitet werden können.** Denn die Einsparung von Energie ist kein Selbstzweck, sondern nur ein mögliches Mittel zur Erreichung der langfristigen EU-Klimaziele. Das Ziel **verzerrt den Wettbewerb um die günstigsten THG-Vermeidungsoptionen.**

Die Kommission fordert zu Recht, dass bei einer Regulierung des Straßenverkehrs neben dem THG-Ausstoß auch weitere negative externe Effekte – wie Luftverschmutzung und Staus – mitberücksichtigt und Unterschiede in der Regulierung der einzelnen Verkehrsträger abgebaut werden. Dazu sollten die von den einzelnen Verkehrsträgern ausgehenden negativen externen Effekte auf einheitliche Art und Weise bepreist werden. Dies kann – muss aber nicht – zur Folge haben, dass Logistikunternehmen sich häufiger dafür entscheiden, den Transport von Gütern von der Straße auf die Schiene zu verlagern.

Die Kommission weist zwar zu Recht darauf hin, dass sich die THG-Intensität bei der Herstellung vieler Grundstoffe nur mit sehr hohem Investitionsaufwand senken lässt. Sie erläutert jedoch nicht, wie es den meist im internationalen Wettbewerb stehenden Herstellern künftig möglich sein soll, die dafür nötigen Investitionen auch finanzieren zu können.

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass die europäische Industrie nur dann weiterhin als „Wegbereiterin“ für klimafreundliche Technologien agieren kann, wenn sie dadurch nicht gegenüber ihrer Konkurrenz in Drittstaaten benachteiligt wird. Andernfalls führt der Weg in eine „klimaneutrale Wirtschaft“ in der EU bis 2050 zu einer Verlagerung der THG-intensiven Industrieproduktion aus der EU in Drittstaaten („Carbon-Leakage“), wodurch weltweit nicht nur kein Gramm an THG eingespart wird, sondern sogar ein Anstieg der globalen THG-Emissionen droht [s. [cepInput 04/2016](#)].

Weder die für eine klimaneutrale Wirtschaft nötigen Investitionen in die Energieinfrastruktur noch die Kosteneinsparungen durch einen Rückgang der Gesundheitsschäden lassen sich entgegen den Feststellungen der Kommission auch nur vage über Jahrzehnte im Voraus abschätzen. Aus diesem Grund sollten die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen keinen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der langfristigen EU-Klimapolitik haben.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, die von einem schärferen THG-Reduktionsziel bis 2050 ausgehen, können derzeit nicht seriös vorausgesagt werden.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Schärfere THG-Reduktionsziele führen tendenziell zu höheren Produktionskosten, verschärfen bei mangelnder Kompensation die Carbon-Leakage-Problematik und senken dadurch die Attraktivität des Standorts 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

Unproblematisch. Klimaschutz ist nicht nur ein grenzüberschreitendes, sondern sogar ein globales Problem, das einzelne Staaten nicht lösen können. Daher ist EU-Handeln gerechtfertigt.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Entwicklung einer langfristigen Strategie der EU zur Reduktion von THG-Emissionen kann die Planungssicherheit von Unternehmen erhöhen. Bevor die EU das Ziel einer „klimaneutralen Wirtschaft“ bis 2050 festlegt, sollte sie einschätzen können, welche Auswirkungen die dafür notwendigen THG-Einsparungen in der EU haben. Die fortbestehende Fragmentierung der EU-Klimapolitik verhindert die Entdeckung der günstigsten THG-Einsparungen in der EU. Das propagierte Energieeinsparziel von 50% bis 2050 verzerrt den Wettbewerb um die günstigsten THG-Vermeidungsoptionen.