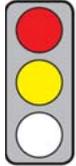


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission prüft eine Verschärfung des Treibhausgasreduktionsziels der EU im Jahr 2020 von 20% auf 30%.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere energieintensive Industrien



Pro: Die Kommission spricht sich derzeit nicht für eine Reduktion von Treibhausgasen über die derzeit vereinbarten 20% bis 2020 aus.

Contra: (1) Die Kommission hält sich die Möglichkeit einseitiger zusätzlicher Reduktionen von Treibhausgasemissionen offen und nimmt damit im Jahr 2020 nahezu eine Verdoppelung der Klimaschutzkosten in der EU in Kauf.

(2) EU-weite Emissionssteuern und dirigistische Maßnahmen der Produktregulierung führen zu Doppelbelastungen ohne zusätzlichen klimapolitischen Nutzen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 265 vom 26. Mai 2010: **Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen** und **Arbeitsdokument SEC(2010) 650** vom 26. Mai 2010 ([Teil I](#) und [Teil II](#))

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die EU hat sich bereits vor Abschluss eines Nachfolgeabkommens für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll einseitig verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren (Europäischer Rat vom 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 2. Mai 2007, 7224/1/07 REV 1, Rn. 32; s. [CEP-Analyse](#)).
- Zugleich hat sie eine Emissionsreduzierung von 30% in Aussicht gestellt, sollten sich im Rahmen eines Kyoto-Nachfolgeabkommens andere Industrieländer zu „vergleichbaren Emissionsreduzierungen“ und die Schwellenländer zu einem „ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag“ verpflichten (s. o. Europäischer Rat, Rn. 31; s. [CEP-Analyse](#)).
- Die Kommission unterstreicht, dass die EU „diese Politik bis heute nicht geändert“ hat, auch wenn sich zwischenzeitlich die Rahmenbedingungen durch die weltweite Wirtschaftskrise und das Scheitern der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 „unaufhaltsam verändert“ haben (S. 2).

► Ziele

- Die Kommission betont, dass die vorliegende Mitteilung „nicht der sofortigen Entscheidung“ über eine Emissionsreduzierung von 30% dient, da „die notwendigen Bedingungen“ derzeit „eindeutig nicht gegeben“ sind (S. 2).
- Die Kommission will „lediglich die Ergebnisse der Analyse der Auswirkungen des 20%- bzw. des 30%-Ziels aus heutiger Sicht“ zusammenfassen, um angesichts der veränderten Rahmenbedingungen eine „fundierte Debatte“ über beide Ziele zu erleichtern (S. 2).
- Zugleich erfüllt die Kommission ihre Verpflichtung, bis Juni 2010 eine Analyse vorzulegen, die sich mit der Verlagerung von CO₂-Emissionen energieintensiver Sektoren nach außerhalb der EU (carbon leakage) befasst (Art. 10b Abs. 1 Emissionshandel-Richtlinie 2009/29/EG; s. [CEP-Analyse](#)).

► Analyse des 20%-Reduktionsziels

Die Kommission analysiert die aktuelle Bedeutung des 20%-Reduktionsziels, um die Auswirkungen einer möglichen Anhebung auf 30% einschätzen zu können.

– Folger der Wirtschaftskrise für das 20%-Reduktionsziel

- Die gesamten CO₂-Emissionen in der EU sanken
 - zwischen 2005 und 2008 um bis zu 10% unter das Niveau von 1990.
 - aufgrund der Wirtschaftskrise 2009 um 14% unter das Niveau von 1990.
- In den vom EU-Emissionshandelssystem (EU Emission Trading System, EU-ETS) umfassten Sektoren sanken die CO₂-Emission aufgrund der Wirtschaftskrise 2009 um 11,6% unter das Niveau von 2008.
- Die Preise für Emissionszertifikate, die zum Ausstoß von CO₂ berechtigen, sanken von 25 € pro Tonne CO₂ Anfang 2006 auf 8 € Anfang 2009, lagen allerdings im Mai 2010 wieder bei 12 bis 15 €.
- Die absoluten Kosten der Verwirklichung des 20%-Reduktionsziels im Jahr 2020
 - wurden 2008 auf 70 Mrd. € geschätzt (Annahme: BIP-Wachstum von 2,4% pro Jahr) und
 - werden derzeit auf 48 Mrd. € geschätzt (Annahme: BIP-Wachstum von 1,7% pro Jahr).

- Die Kommission führt den prognostizierten Kostenrückgang darauf zurück, dass
 - die Anstrengungen zur CO₂-Reduktion wegen der Wirtschaftskrise nachgelassen haben,
 - die Energienachfrage wegen des Ausbaus erneuerbarer Energiequellen, der verbesserten Energieeffizienz und steigender Ölpreise zurückgeht und
 - der CO₂-Preis wegen der Übertragbarkeit rezessionsbedingt ungenutzter Emissionszertifikaten in die 3. Handelsperiode des EU-ETS (2013–2020) wohl auf niedrigerem Niveau bleiben wird.
- **Verstärkte Anreize zur Entwicklung „grüner Technologien“**
Die Kommission fordert „noch mehr Anreize“ zur Entwicklung „grüner Technologien“ in den Sektoren Verkehr (z. B. „Ökofahrzeuge“, s. [CEP-Analyse](#)) und Energie [z. B. Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS), s. [CEP-Dossier](#), S. 29 ff.], da die derzeitige Führungsrolle der EU gefährdet ist.
- **Langfristige Unzulänglichkeit derzeitiger EU-Klimaschutzmaßnahmen**
 - Um die Erderwärmung unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau halten zu können, müssen laut Kommission alle Industriestaaten ihre Emissionen bis 2050 um 80 bis 95% und die EU um „grob geschätzte 70%“ reduzieren. Die 2008 beschlossenen EU-Klimaschutzmaßnahmen sind unzulänglich, wenn diese bis 2050 erforderlichen Emissionsreduktionen bei „optimalem Kostenaufwand“ erreicht werden sollen. (S. 6)
 - Da laut Kommission das 20%-Reduktionsziel bis 2020 „sehr viel weniger Hebelwirkung“ auf die Anstrengungen zum Klimaschutz hat als 2008 angenommen, sieht sie die Gefahr, dass Emissionsreduktionen nach 2020 „schwieriger und kostspieliger“ werden. Sie hält daher einen „langfristigen Fahrplan bis 2050“ für erforderlich, damit Investitionen möglichst kostenwirksam vorausgeplant werden können. (S. 6)
- **Analyse des 30%-Reduktionsziels**
Um das CO₂-Reduktionsziel auf 30% zu steigern, müssen laut Kommission „aller Wahrscheinlichkeit“ nach „geltende Maßnahmen verschärft oder neue Maßnahmen eingeführt werden“ (S. 6).
 - **Optionen zur Verwirklichung des 30%-Reduktionsziels innerhalb des EU-ETS**
 - Die Kommission erwägt, die Obergrenze der insgesamt zulässigen CO₂-Emissionen („cap“) zu senken, indem von 2013 bis 2020 ca. 15% der für die Versteigerung vorgesehenen Emissionszertifikate schrittweise „stillgelegt“ werden (S. 7 f.).
 - Nach derzeitiger Rechtslage können im EU-ETS Projekte zur CO₂-Reduzierung in Drittländern auf die europäischen CO₂-Beschränkungen angerechnet werden [„Clean Development Mechanism“ (CDM); s. [CEP-Dossier](#), S. 17]. Die Kommission befürchtet, dass dies EU-ETS die Anreize zu Innovationen *in der EU* verringert. Sie will diese Anrechnungen daher teilweise durch sektorale Gutschriften für Projekte mit größerem Reduktionspotential (z. B. im Stromsektor fortgeschrittener Entwicklungsländer) ersetzen [so bereits KOM(2009) 475; s. [CEP-Analyse](#)]
 - **Optionen zur Verwirklichung des 30%-Reduktionsziels außerhalb des EU-ETS**
 - Für Sektoren außerhalb des EU-ETS befürwortet die Kommission Steuern auf CO₂-Emissionen, um auf nationaler und europäischer Ebene Anreize für Emissionsreduktionen zu schaffen (S. 7).
 - Die Kommission will den „Technologiebereich“, insbesondere Energie verbrauchende Produkte, stärker regulieren, z. B. durch Produktvorschriften auf Basis der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG, s. [CEP-Analyse](#)) oder CO₂-Grenzwerte für Kraftfahrzeuge (Verordnung Nr. 443/2009, s. [CEP-Analyse](#)).
 - Die Kommission will bislang nicht erfasste Tätigkeiten der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) wegen ihres Potentials zur Verringerung von Treibhausgasen regulieren.
 - **Kosten der Verwirklichung des 30%-Reduktionsziels**
 - Die Kommission schätzt die Gesamtkosten für die Verwirklichung des 30%-Reduktionsziels im Jahr 2020 [[SEC\(2010\) 650, Teil II](#), S. 47] auf
 - ca. 94 Mrd. € (Mehrkosten gegenüber 20%-Ziel: 46 Mrd. €), falls 30%-Reduktion nur in der EU erfolgt,
 - ca. 81 Mrd. € (Mehrkosten gegenüber 20%-Ziel: 33 Mrd. €), falls von der 30%-Reduktion 25 Prozentpunkte in der EU sowie 5 Prozentpunkte durch in die 3. Handelsperiode übertragene Emissionszertifikate und CDM-Gutschriften erfolgen.
 - Eine „kosteneffiziente Aufteilung“ (S. 10) des 30%-Reduktionsziels erfordert laut Kommission eine CO₂-Reduktion von 2005 bis 2020
 - in den vom EU-ETS erfassten Sektoren um 34% (20%-Reduktionsziel: 21%) und
 - in den nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren um 16% (20%-Reduktionsziel: 10%).
- **Das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen (carbon leakage)**
 - Die Kommission will die Verlagerung energieintensiver Industrien von der EU in Drittländer mit weniger ambitionierten Klimaschutzzielen verhindern, da hierdurch weltweit der CO₂-Ausstoß erhöht wird („carbon leakage“, [CEP-Dossier](#), S. 14 f.).
 - Die Kommission erwartet folgende Produktionsverluste (S. 12; s. [CEP-Tabelle](#)):

Sektor	20%-Reduktionsziel: Produktionsverluste	30%-Reduktionsziel: zusätzliche Produktionsverluste
organische Chemieprodukte	0,5%	0,9%
anorganische Chemieprodukte	0,6%	1,1%
andere Chemieprodukte	2,4%	3,5%

- Die Kommission diskutiert folgende Möglichkeiten, um eine Verlagerung energieintensiver Industrien von der EU in Drittländer zu verhindern (S. 13):
 - Die „eindeutig beste Methode“ zu Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen ist laut Kommission die Beibehaltung der kostenfreien Zuteilung von Emissionszertifikaten an energieintensive Industrien.
 - Um aus Sicht der EU unzureichende Klimaschutzmaßnahmen in Drittländern auszugleichen, können die Einfuhrkosten für die fraglichen Produkte erhöht werden, indem z. B. der Erwerb von Emissionszertifikaten verlangt wird. Dem könnte jedoch das internationale Handelsrecht entgegenstehen.
 - Die EU soll anstreben, dass Klimaschutzmaßnahmen in Drittstaaten auf EU-Niveau angehoben werden.
 - Im EU-ETS soll die Nutzung von CDM-Gutschriften, die aus energieintensiven Sektoren in Drittländern stammen, beschränkt werden.
 - Die EU soll Entwicklungsländer durch den Transfer klimaschützender Technologien unterstützen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

Politischer Kontext

Um die Konzentration von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das schädliche Beeinträchtigungen des Klimasystems vermeidet, haben sich 1997 die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten im Kyoto-Protokoll zum UN-Klimaschutzübereinkommen verpflichtet, gemeinsam ihre Treibhausgasemissionen zwischen 2008 und 2012 um insgesamt mindestens 8% gegenüber 1990 zu senken.

Der Umsetzung der EU-Klimaschutzpolitik dient insbesondere das „Klimapaket“ vom 23. April 2009 [s. [CEP-Dossier](#)], welches die Erneuerbare-Energien-Richtlinie [2009/28/EG, s. [CEP-Analyse](#)], die Emissionshandels-Richtlinie [2009/29/EG, s. [CEP-Analyse](#)], die Lastenteilungs-Entscheidung [406/2009/EG, s. [CEP-Analyse](#)] und die CCS-Richtlinie [2009/31/EG, s. [CEP-Analyse](#)] umfasst.

Auf der UN-Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 gelang es nicht, ein verbindliches Nachfolgeabkommen für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll abzuschließen [s. [CEP-Analyse](#)]. Die „Vereinbarung von Kopenhagen“ zwischen 29 Staats- und Regierungschefs („Copenhagen Accord“), die in den Schlussfolgerungen der Konferenz nur „zur Kenntnis genommen“ wurde, enthält keine bindenden Reduktionsziele.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Klimapolitik
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der EU ist es nicht gelungen, ihre Vorstellungen von einem internationalen Klimaschutzabkommen international durchzusetzen. Dies hat der Kopenhagener Klimagipfel gezeigt. Die Kommission gibt in ihrer Mitteilung zu erkennen, dass sie keine klare Position zur einseitigen Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% bis 2020 ohne ein internationales Klimaschutzübereinkommen hat. Die Mitteilung und die dazugehörigen Arbeitsdokumente sind erkennbar mit der Intention formuliert worden, die EU auf eine zusätzliche Verringerung der Treibhausgasemissionen über 20% hinaus zu festzulegen. Erst zu einem späteren Bearbeitungszeitpunkt sind die diesbezüglich kritischen Passagen aufgenommen worden. **Es ist zu begrüßen, dass sich die Kommission nach diesem Korrekturprozess derzeit nicht für eine zusätzliche Verringerung der Treibhausgasemissionen auf (bis zu) 30% ausspricht. Bedenklich ist allerdings, dass sie sich diese Option offenhält.**

Denn **durch klimapolitische Alleingänge entstehen der EU zwar Kosten, jedoch kein klimapolitisch relevanter Nutzen.** Dies liegt erstens an der zu erwartenden Verlagerung von CO₂-Emissionen energieintensiver Sektoren außerhalb der EU („carbon leakage“). Zweitens werden erhebliche Anteile der fossilen Brennstoffe, die nicht in der EU eingesetzt werden, global nicht eingespart, sondern lediglich woanders verbrannt. Denn durch die sinkende Nachfrage nach fossilen Brennstoffen in der EU sinkt der Weltmarktpreis für fossile Brennstoffe, wodurch wiederum die Nachfrage in anderen Teilen der Welt steigt.

Das Problem des „carbon leakage“ lässt sich im Rahmen des EU-Emissionsrechtehandels ohne ein weltweites Klimaschutzabkommen nur lindern, indem den betroffenen Industrien Emissionsrechte kostenlos zugeteilt werden. Allerdings führen solche Ausnahmen unvermeidlich zu Wettbewerbsverzerrungen, da sich die hierfür nötigen Abgrenzungen nie trennscharf vornehmen lassen und auch mit erheblicher politischer Einflussnahme zu rechnen ist. Diese Verzerrungen werden umso gravierender, je höher der Preis für Emissionsrechte ist. Auch aus diesem Grund ist eine einseitige zusätzliche Verringerung von Treibhausgasemissionen abzulehnen.

Der von der Kommission angekündigte „Fahrplan bis 2050“ ist grundsätzlich zu begrüßen, da Unternehmen für ihre Investitionsentscheidungen Sicherheit über die politischen Rahmenbedingungen benötigen. Dieser Fahrplan darf sich aber nicht der Tatsache verschließen, dass ein weltweites Klimaschutzabkommen nach den Vorstellungen der EU nicht zu erwarten ist. Dies setzt einer vernünftigen Klimaschutzpolitik der EU Grenzen, die diese nicht ignorieren sollte.

In Deutschland will die Bundesregierung die Treibhausgase um 40% bis 2020 verringern. Die Auswirkungen eines verschärften Reduktionszieles der EU auf das deutsche 40%-Ziel werden in einem gesonderten [CEP-Hintergrunddokument](#) dargestellt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass der Preis für Emissionsrechte nicht nur aufgrund der Wirtschaftskrise, sondern auch aufgrund der gestiegenen Energieeffizienz und des Ausbaus erneuerbarer Energien gesunken ist. **Da aber die Kommission seit Jahren Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien politisch forciert, darf sie den zwingend resultierenden preisdämpfenden Effekt auf Emissionsrechte nun nicht negativ bewerten.** Er ist unmittelbare Folge der EU-Energiepolitik, die – entgegen der Meinung der Kommission – sehr wohl ihre „Hebelwirkung“ (S. 6) entfaltet hat. Die Kommission lässt außer Acht, dass der eingetretene Rückgang der Emissionspreise mit erheblichen Mehrkosten durch die ineffiziente Subventionierung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienzmaßnahmen erkaufte ist. Diese Preisdämpfung mildert also lediglich die hohen Kosten der Klimaschutzpolitik der EU.

Die Wirtschaftskrise geht mit erheblichen Belastungen für Unternehmen einher. Es ist nicht zielführend zu behaupten, die Anstrengungen zur Verwirklichung des 20 %-Ziels hätten in der Krise nachgelassen. Vielmehr waren geringere Klimaschutzanstrengungen in der Krise nötig, weil weniger produziert wurde. Es ist eine positive, konjunkturstabilisierende Eigenschaft des EU-Emissionsrechtshandels, dass der Klimaschutz in Zeiten der Wirtschaftskrise für die Unternehmen günstiger wird, ohne dass man an den Zielen Abstriche machen muss. **Verfehlt ist es daher, Unternehmen im erhofften Aufschwung aus der Krise zusätzlich zu belasten**, indem man nach der Krise das Klimaschutzziel verschärft. Aus diesem Grund sollten keine Emissionsrechte „stillgelegt“ werden, um das 30%-Ziel zu erreichen.

Die Vorstellungen der Kommission, zur Erreichung des 30%-Ziels Emissionssteuern in den Bereichen einzusetzen, die nicht dem Emissionsrechtshandel unterliegen, ist nicht grundsätzlich falsch. **Es muss jedoch vermieden werden, dass** in diesen Bereichen – wie von der Kommission erwogen – **steuerliche Belastungen und dirigistische Maßnahmen gleichzeitig angewandt werden.** Denn dies führt zu höheren Belastungen ohne zusätzlichen klimapolitischen Nutzen. Eine steuerliche Lösung erfordert im Gegenteil den Abbau dirigistischer Maßnahmen etwa im Bereich Gebäudebeheizung und Verkehr. **Die Kommissionsankündigung einer stärkeren Regulierung**, etwa im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG) und der CO₂-Grenzwerte für Kraftfahrzeuge (Verordnung Nr. 443/2009), **ist daher sachlich verfehlt.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Für den Fall, dass die EU ihre Treibhausgasemissionen einseitig und ausschließlich durch Einsparungen innerhalb der EU um 30% statt um 20% bis 2020 reduziert, prognostiziert die Kommission nahezu eine Verdoppelung der Kosten von 48 Mrd. € im Jahr 2020 auf 94 Mrd. €. Dies wirkt negativ auf Wachstum und Beschäftigung in der EU und ist insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Wirtschaftskrise abzulehnen, da die Mitgliedstaaten derzeit darauf hoffen, mit dem nächsten Aufschwung wenigstens einen Teil der Wachstumseinbrüche aus der Rezession auszugleichen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine zusätzliche Verringerung der Treibhausgasemissionen würde die Kosten insbesondere für energieintensive Industrien erhöhen so die Standortqualität Europas verschlechtern.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass sich die Kommission derzeit nicht für eine zusätzliche Verringerung der Treibhausgasemissionen um 30% statt um 20% bis 2020 ausspricht. Bedenklich ist allerdings, dass sie sich diese Option noch offenhält. Denn durch klimapolitische Alleingänge entstehen der EU zwar Kosten, jedoch kein klimapolitischer relevanter Nutzen. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu verstehen, warum die EU nach den Prognosen der Kommission nahezu eine Verdoppelung der Klimaschutzkosten im Jahr 2020 auf sich nehmen sollte. Insbesondere nach der jüngsten Wirtschaftskrise sollte die Volkswirtschaft nicht mit diesen zusätzlichen Kosten belastet werden. Verfehlt ist es auch, wie von der Kommission gewollt, Doppelbelastungen durch Emissionssteuern und dirigistische Produktregulierung zu erzeugen, die keinen zusätzlichen klimapolitischen Effekt haben.