



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.1.2008
KOM(2008) 30 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**20 und 20 bis 2020
Chancen Europas im Klimawandel**

{KOM(2008) 13 endgültig}
{KOM(2008) 16 endgültig}
{KOM(2008) 17 endgültig}
{KOM(2008) 18 endgültig}
{KOM(2008) 19 endgültig}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**20 und 20 bis 2020
Chancen Europas im Klimawandel**

(Text mit Bedeutung für den EWR)

Im Jahr 2007 wurden in der Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union wichtige Weichen gestellt. Europa hat gezeigt, dass es bereit ist für eine weltweite Vorreiterrolle bei der Bewältigung des Klimawandels, dem Streben nach sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Energien und der Umwandlung der europäischen Wirtschaft zu einem Vorbild für nachhaltige Entwicklung im 21. Jahrhundert. Die öffentliche Meinung ist inzwischen entschieden der Auffassung, dass dem Klimawandel begegnet werden muss und Europa sich dem Gebot der Stunde stellen muss, die Treibhausgasemissionen zu senken und erneuerbare, nachhaltige Energien zu entwickeln. Dass diesem Thema eine zentrale Rolle in der Politik der Europäischen Union zukommt, die das politische Handeln sowohl auf der Grundlage der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung als auch in den Außenbeziehungen Europas als Leitmotiv prägt, hat sich als Konsens herauskristallisiert. Das Europäische Parlament¹ und der Europäische Rat unterstützen diese Schwerpunktsetzung.

Die Einigung auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2007 auf präzise, rechtsverbindliche Zielvorgaben symbolisiert die Entschlossenheit Europas. Sie kam nicht leichtfertig zustande. Es steht viel auf dem Spiel. Das Wohlergehen der europäischen Wirtschaft hängt davon ab, dass der richtige Weg in die Zukunft eingeschlagen wird. Inzwischen liegen überwältigende Beweise vor, dass die Kosten der Tatenlosigkeit für die Weltwirtschaft unermesslich wären: Laut Stern-Bericht würden sie 5 %-20 % des weltweiten BIP betragen². Gleichzeitig haben die jüngsten Preiserhöhungen bei Öl und Gas veranschaulicht, dass der Wettbewerb um Energiequellen von Jahr zu Jahr intensiver wird, und Energieeffizienz und erneuerbare Energien sich als rentable Investitionen erweisen können. Deswegen waren die Staats- und Regierungschefs der EU gewillt, einer wirtschaftlichen Transformation zuzustimmen, die erheblicher politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Anstrengungen bedarf. Die Veränderungen können aber auch als Katalysator für die Modernisierung der europäischen Wirtschaft dienen und dabei helfen, sie auf eine Zukunft auszurichten, in der Technik und Gesellschaft auf neue Bedürfnisse zugeschnitten sein werden und durch Innovation neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung entstehen.

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments zum Klimawandel, verabschiedet am 14. Februar 2007, (P6_TA(2007)0038).

² HM Treasury, Stern Review on the economics of climate change, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

Auf dem Europäischen Rat wurden zwei Schlüsselziele vereinbart:

- eine Senkung der Treibhausgase um mindestens 20 % bis 2020 – oder sogar um 30 %, sofern ein internationales Abkommen zustande kommt, in dem sich andere Industrieländer „zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag verpflichten“, und
- ein verbindliches Ziel in Höhe von 20 % für den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch der EU bis 2020.

Solche ehrgeizigen Ziele waren in den Augen des Europäischen Rates am ehesten zu erreichen, wenn jeder Mitgliedstaat wusste, was erwartet wurde, und die Ziel rechtsverbindlichen Charakter hatten. Auf diese Weise könnten die Regierungen alle Hebel in Bewegung setzen, und der Privatsektor hätte das langfristige Vertrauen, das erforderlich ist, um die Investitionen zur Umwandlung Europas in eine Volkswirtschaft mit geringem Kohlenstoffeinsatz und hoher Energieeffizienz zu rechtfertigen.

Die Entschlossenheit des Europäischen Rates signalisierte auch unseren internationalen Partnern, dass die EU bereit ist, ihren Worten Taten folgen zu lassen, was sich schon auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Bali im Dezember 2007 auszahlte. Dort konnte die Europäische Union bei der Einigung auf einen Fahrplan zu einem neuen umfassenden Abkommen zur Emissionssenkung, das bis 2009 ausgehandelt werden soll, eine Vorreiterrolle übernehmen. Dies bestärkte die EU in ihrer Entschlossenheit, den Kampf gegen den Klimawandel fortzusetzen und ihrer Überzeugung, dass Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 um 30 % senken können und sollten, Taten folgen zu lassen. Die EU sollte auch weiterhin in den Verhandlungen über ein ehrgeiziges internationales Abkommen eine Führungsrolle übernehmen.

Als nächstes müssen die politischen Vorgaben der Europäischen Union in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Die Kommission schlägt ein kohärentes und umfassendes Maßnahmenpaket vor, um Europa für den Übergang in eine emissionsarme Wirtschaft zu wappnen. Dieses Paket zeigt, wie sinnvoll die erforderlichen Anstrengungen sind. Die Maßnahmen sind so konzipiert, dass sie sich gegenseitig stützen und gewährleisten, dass der politische Schwung beibehalten wird und Europa seinen ehrgeizigen Zielen in Bezug auf Klimawandel, Energiesicherheit und Wettbewerbsfähigkeit gerecht wird.

Den Wohlstand in Europa in einer Zeit des Wandels sichern

Für die europäische Wirtschaft ist es eine Herausforderung, sich an die Erfordernisse einer emissionsarmen Wirtschaft mit sicherer Energieversorgung anzupassen. Diese Herausforderung kann jedoch bewältigt werden, und sie eröffnet das Tor zu neuen Chancen. Das Potenzial, um aus klimafreundlicher Politik einen wesentlichen Motor für Wachstum und Beschäftigung zu machen, ist vorhanden. Der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft erfordert auch die angemessene Einbindung der Sozialpartner insbesondere auf sektoraler Ebene.

Ein weltweites Abkommen bleibt unerlässlich für den Kampf gegen den Klimawandel. Dennoch kann Europa nicht umhin, jetzt zu handeln. Je länger Europa wartet, umso höher werden die Anpassungskosten ausfallen. Je früher Europa sich bewegt, umso größer die Chance, dass es sein Knowhow und seine Technologie zur Belebung von Innovation und

Wachstum nutzen und dabei von seiner Pionierrolle profitieren kann. Der weltweite Meinungstrend ist eindeutig, und die EU kann die Richtung für ein internationales Klimaabkommen für die Zeit nach 2012 vorgeben.

Wenn die von den Staats- und Regierungschefs vereinbarten Zielvorgaben für den Abbau der Treibhausgase und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien erreicht werden, wird die Abhängigkeit der EU von Öl- und Gaseinfuhren deutlich zurückgehen, und mit ihr die Gefahren für die EU-Wirtschaft durch steigende und instabile Energiepreise, Inflation, geopolitische Risiken und Angebots- und Versorgungsstrukturen, die mit der wachsenden weltweiten Nachfrage nicht Schritt halten.

Die mit ihnen verbundenen Chancen sind breit gefächert:

- Die Öl- und Gaseinfuhren dürften 2020 um etwa 50 Mrd. EUR zurückgehen³, was die Energiesicherheit erhöhen und Menschen und Unternehmen in der gesamten EU zugute kommen wird. Würde das heutige Ölpreisniveau je Barrel zur Regel, würden die Einsparungen durch eine Senkung der Einfuhren noch höher ausfallen.
- Mit Technologien für erneuerbare Energien wird bereits ein Umsatz von 20 Mrd. EUR erwirtschaftet, und der Wirtschaftszweig zählt 300 000 Arbeitsplätze. Bei einem Anteil der erneuerbaren Energien von 20 % dürfte die Branche bis 2020 fast eine Million Arbeitsplätze aufweisen – oder sogar noch mehr, wenn Europa seine Möglichkeiten voll ausschöpft, auf diesem Gebiet weltweit führend zu werden. Es handelt sich zudem um einen arbeitsintensiven Wirtschaftszweig mit vielen kleinen und mittleren Unternehmen, so dass sämtliche Teile Europas von dieser Beschäftigung und der einhergehenden Entwicklung profitieren. Das gleiche gilt für energieeffiziente Gebäude und Produkte.
- Indem alle Unternehmen zur Nutzung kohlenstoffarmer Technologien ermutigt werden, kann der Klimawandel in eine Chance für die europäische Industrie verwandelt werden. Insgesamt gibt es in der Öko-Industrie in Europa bereits 3,4 Millionen Arbeitsplätze. Dort ist das Wachstumspotenzial besonders stark ausgeprägt. Grüne Technologien sind nicht das Monopol irgend eines Teils Europas. Sie nehmen einen immer größeren Platz in einer Branche ein, deren jährlicher Umsatz inzwischen 227 Mrd. EUR ausmacht, und die Vorteile liegen auf Seiten derjenigen, die zuerst auf diesem Markt Fuß fassen.

Diese Überlegungen liegen dem politischen Konsens zugunsten des Wandels und dem Entschluss des Europäischen Rates zum Handeln zugrunde.

In ihrem Aufbau orientieren sich die Vorschläge an zwei Kerngedanken. Zum einen sind sie so konzipiert, dass die Zielvorgaben auf die kostengünstigste Weise verwirklicht werden. Zum anderen gewährleisten sie eine ausgewogene und faire Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Wirtschaftszweigen und berücksichtigen ihre jeweilige besondere Situation. Fairness und Solidarität waren ein Hauptanliegen der Kommission bei der Konzeption dieses Maßnahmenpakets.

Die wichtigsten Grundsätze

Mit diesem Maßnahmenpaket kommt die Europäische Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates nach, spezifische Vorschläge zu unterbreiten. Unter den Staats- und

³ Ausgehend von einem Ölpreis von 61 USD je Barrel.

Regierungschefs gibt es aber auch eine politische Verständigung, nach welchen Grundsätzen diese Vorschläge konzipiert sein sollten.

Mit dem Aufbau ihrer Vorschläge war die Kommission bestrebt, die vom Europäischen Rat vorgegebenen Grundsätze zu befolgen. Insbesondere orientierte sich die Umrechnung der EU-Gesamtziele in spezifische Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten an der Notwendigkeit, einen politischen Konsens herzustellen, mit dem der Wandel vorangebracht und die öffentliche Meinung gewonnen werden kann.

Die Vorschläge beruhen auf fünf Grundsätzen:

- Um den Bürgern keine Zweifel an der Realität des Wandels zu lassen, die Investoren zu überzeugen und unseren Partnern in der Welt die Ernsthaftigkeit unserer Absichten unter Beweis zu stellen, müssen die gesetzten Ziele erreicht werden. Die Vorschläge müssen daher wirksam und energisch genug sein, um glaubwürdig zu wirken, und ihre Umsetzung muss kontrollier- und gegebenenfalls durchsetzbar sein.
- Die dem einzelnen Mitgliedstaat abverlangten Anstrengungen müssen fair sein. Einige Mitgliedstaaten verfügen über bessere Möglichkeiten, die notwendigen Investitionen zu finanzieren, als andere. Die Vorschläge müssen daher flexibel genug sein, um die unterschiedliche Ausgangslage und der Mitgliedstaaten und ihre spezifische Situation zu berücksichtigen.
- Die Kosten müssen durch maßgeschneiderte Konzeptionen so gering wie möglich gehalten werden, um die EU-Wirtschaft nicht über Gebühr zu belasten. Den Kosten der Veränderungen und den Folgen für die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der Union, die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt muss bei der Strukturierung der Maßnahmen höchste Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- Die EU muss über 2020 hinaus ihren Ausstoß an Treibhausgasen noch viel deutlicher senken, wenn die angestrebte Halbierung der Emissionen bis 2050 erreicht werden soll. Hierzu müssen Anreize für die technologische Entwicklung geschaffen und Vorkehrungen getroffen werden, dass technische Neuerungen sofort genutzt werden können; die verfügbaren Instrumente müssen zur Innovationsförderung eingesetzt werden, um bei sauberen Energien und Industrietechnologien einen Wettbewerbsvorsprung zu erlangen.
- Die EU muss alles daransetzen, dass ein umfassendes internationales Abkommen zur Senkung der Treibhausgasemissionen zustande kommt. Die Vorschläge lassen die Bereitschaft der Union deutlich werden, im Zuge eines internationalen Abkommens weitere Anstrengungen zu unternehmen und anstelle des Mindestziels von 20 % sogar eine Senkung um 30 % zu erreichen.

Die Instrumente zur Verwirklichung dieser Ziele

Aktualisierung des Emissionshandels-Systems

Das Emissionshandels-System der Europäischen Union hat eine Pionierrolle bei der Suche nach marktgerechten Anreizen zur Senkung von Treibhausgasen gespielt. Danach müssen Unternehmen Emissionsberechtigungen abgeben, die der Höhe ihres CO₂-Ausstoßes entsprechen. Nach dem derzeitigen Konzept von „Obergrenzen und Handel“ werden Emissionsberechtigungen von den nationalen Regierungen an die Unternehmen ausgegeben;

die entsprechenden nationalen Pläne sind von der Kommission zu genehmigen. Für diese Emissionsrechte hat sich ein eigener Markt entwickelt, da Unternehmen die ihnen zugeteilten Berechtigungen verkaufen können, wenn sie weniger eigene Emissionen ausstoßen, oder hinzukaufen müssen, wenn ihre Emissionen über der Menge liegen, zu der sie berechtigt sind. Unternehmen, die in Emissionssenkung investieren, können somit einen Erlös aus dem Verkauf von Emissionsrechten erzielen, was gleichzeitig die Innovation anregt und Veränderungen dort vorantreibt, wo der größte Kosten-Nutzen-Effekt erzielt werden kann. Am Emissionshandel sind etwa 10 000 Industrieanlagen aus der gesamten EU – u.a. Kraftwerke, Erdölraffinerien und Stahlwerke – beteiligt, auf die fast die Hälfte der CO₂-Emissionen in der EU entfällt.

Eine Überprüfung des Emissionshandels-Systems hat jedoch ergeben, dass das System erweitert und aktualisiert werden muss, damit die neuen Ziele erreicht werden. Der Anreizeffekt des derzeitigen Handelssystems wurde durch die großzügige Zuteilung von Berechtigungen in der ersten Phase (2005-2007) abgeschwächt. Sein Aufbau – mit nationalen Zuteilungs-Plänen – kann zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen. Seine Beschränkung auf bestimmte Wirtschaftszweige und Schadstoffe setzt seinen Fähigkeiten zur Schadstoffsenkung Grenzen.

Ein erweitertes Emissionshandels-System würde auf den bisherigen positiven Erfahrungen aufbauen können und so konzipiert werden, dass es den Bemühungen um eine klimafreundliche Wirtschaft neuen Schwung verleiht.

- Das System würde auf andere Treibhausgase (neben CO₂)⁴ und alle großen Verursacher von Industrieemissionen ausgeweitet. Um die Verwaltungslasten zu verringern, würden Industrieanlagen mit CO₂-Emissionen von weniger als 10 000 Tonnen von der Pflicht zur Teilnahme am Emissionshandel befreit, soweit mittels gleichwertiger Maßnahmen gewährleistet ist, dass auch sie einen angemessenen Anteil zur Emissionssenkung beitragen.
- Ein harmonisiertes, für die ganze Union geltendes System wäre bestens auf den Binnenmarkt zugeschnitten und würde durch gemeinsame Regeln einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen gewährleisten. Die nationalen Zuteilungspläne würden durch eine Auktion oder eine freie Zuteilung von Emissionsrechten auf der Grundlage EU-weiter Regeln ersetzt. Die auf den Markt gebrachten Verschmutzungsrechte würden jedes Jahr reduziert, so dass die unter das Emissionshandels-System fallenden Emissionen bis 2020 gegenüber 2005 um 21 % gesenkt würden.

Die Verschmutzungsrechte für die Energiewirtschaft – auf die ein großer Teil der Emissionen entfällt – würden mit Inkrafttreten der neuen Regelung ab 2013 vollständig versteigert werden. Für die meisten anderen Wirtschaftszweige und den Luftverkehr ist ein allmählicher Übergang zum Versteigerungsprinzip bis 2020 vorgesehen.

Die Versteigerungen würden von den Mitgliedstaaten organisiert, und die Einnahmen kämen den einzelstaatlichen Haushalten zugute. Allerdings sollen es offene Auktionen sein, so dass die in der EU ansässigen Unternehmen in sämtlichen Mitgliedstaaten Emissionsrechte erwerben könnten. Die erheblichen Einnahmen der Mitgliedstaaten durch diese Versteigerungen stehen für die Umstellung auf eine Wirtschaft mit niedrigen

⁴ N₂O aus der Säureproduktion und PFC-Emissionen der Aluminiumindustrie.

Kohlenstoffemissionen, Forschung, Entwicklung und Innovation in Bereichen wie erneuerbare Energien oder Kohlenstoffabscheidung und –speicherung, die Unterstützung von Entwicklungsländern oder die Unterstützung der weniger Wohlhabenden bei Investitionen in Energieeffizienz zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, mindestens 20 % ihrer Auktionserlöse für diese Zwecke zu verwenden.

- Gemäß dem Kyoto-Protokoll können sich die Industrieländer über den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung Investitionen in Projekte zur Emissionsenkung in Übersee – u.a. in Entwicklungsländern – auf ihre Emissionsziele anrechnen lassen⁵. Dadurch können Emissionsziele kostengünstiger erreicht werden. Zudem wird die Weitergabe von emissionsarmer Technologie an Entwicklungsländer gefördert. CDM haben sich bei der Emissionssenkung bewährt und bieten manchmal kostengünstigere Optionen, als sie innerhalb Europas zur Verfügung stehen. Eine zu großzügige Verwendung von CDM kann jedoch die Wirksamkeit des Emissionshandels-Systems aushöhlen, da das Angebot an Gutschriften erhöht und die Nachfrage nach Berechtigungen gesenkt wird; auch verringern sich die Anreize für Staaten und Unternehmen, sich für eine Emissionssenkung im Inland einzusetzen. Auch der treibenden Rolle des Emissionshandels bei der Verwirklichung der Zielvorgaben für die erneuerbaren Energien können dadurch Schranken gesetzt werden.

Im neuen Emissionshandelssystem werden die Unternehmen weiterhin Zugang zu CDM haben können, aber die Nutzung der durch diese Mechanismen bewirkten Gutschriften wird auf das Niveau des laufenden Handelszeitraums eingefroren. Dadurch würde Spielraum für eine Ausweitung des Mechanismus geschaffen, wenn ein internationales Abkommen unterzeichnet wird – eine wesentliche Voraussetzung für einen geschmeidigen Umstieg der EU auf die ehrgeizigere 30 %-Zielmarke, die im Falle eines solchen Abkommens gelten würde. Die Freigabe des Zugangs zu diesem Mechanismus würde auch die Anreize für Drittländer zur Unterzeichnung eines internationalen Abkommens verstärken, da sie dann mit europäischen Investitionen und Technologietransfer rechnen könnten.

Emissionssenkung über das Emissionshandels-System hinaus

Da weniger als die Hälfte der Treibhausgasemissionen vom neuen Emissionshandels-System erfasst würden, ist ein EU-Rahmen erforderlich, damit die Mitgliedstaaten auch die übrigen Emissionen in ihre Verpflichtungen einbeziehen. Dieser Rahmen beträfe Bereiche wie den Gebäudesektor, den Verkehr, die Landwirtschaft, die Abfallwirtschaft und Industrieanlagen, deren Emissionen unterhalb der Schwelle liegen, ab der eine Teilnahme am Emissionshandel Pflicht wird. Für diese Sektoren würde eine Emissionssenkung von 10 % gegenüber dem Niveau von 2005 vorgegeben, mit spezifischen Zielwerten für jeden Mitgliedstaat. Der Emissionsabbau würde teilweise durch EU-Maßnahmen – wie schärfere CO₂-Normen für Kraftfahrzeuge und Kraftstoffe oder Regeln zur Förderung der Energieeffizienz – bewirkt, aber die Mitgliedstaaten könnten ansonsten selber entscheiden, wo sie Schwerpunkte setzen und mit welchen Maßnahmen sie Veränderungen herbeiführen wollen. Außerdem hätten die Mitgliedstaaten Zugang zu CDM-Gutschriften für fast ein Drittel ihrer Reduktionsanstrengungen.

⁵ Die gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen ist auch über Projekte in anderen Industrieländern mit Kyoto-Zielen möglich.

Eine neue Ära für erneuerbare Energien

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im März 2007 den erneuerbaren Energien besonderes Gewicht beigemessen. Mit dem Beschluss, ein festes Ziel für die EU als Ganzes sowie präzise Ziele für die einzelnen Mitgliedstaaten festzusetzen, haben die Staats- und Regierungschefs den besonderen Beitrag anerkannt, den erneuerbare Energien sowohl zum Emissionsabbau als auch zur Verbesserung der Energiesicherheit leisten können. Heute liegt der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch der EU bei 8,5 %. Ein durchschnittlicher Anstieg um 11,5 % ist erforderlich, um bis 2020 das Ziel von 20 % zu erreichen. Dafür sind massive Investitionen in der gesamten Union erforderlich, aber die relativen Kosten werden zurückgehen, da die übrigen Energieerzeuger die Kosten für Verschmutzungsrechte im Emissionshandels-System tragen müssen und die Preise für Erdöl und Erdgas weiter steigen werden.

Die Möglichkeiten, erneuerbare Energien in Anspruch zu nehmen, sind nicht in allen Mitgliedstaaten gleich groß. Deswegen ist bei den Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihren Beitrag zu einem 20 %-Anteil der erneuerbaren Energien am EU-Gesamtverbrauch zu differenzieren. Der Europäische Rat hat einige Erwägungen vorgegeben, die bei der Festlegung der nationalen Ziele berücksichtigt werden sollten. Die Ziele sollten fair sein und den unterschiedlichen nationalen Ausgangslagen und Möglichkeiten, einschließlich des bestehenden Anteils erneuerbarer Energien und des bestehenden Energiemixes – insbesondere kohlenstoffarmen Technologien – Rechnung tragen.

Die Kommission hat ihrem Vorschlag eine Berechnungsmethode zugrunde gelegt, demzufolge die Hälfte der zusätzlichen Anforderungen zu gleichen Teilen zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Die andere Hälfte wird nach dem Pro-Kopf-BIP gestaffelt. Ferner fließen die bisherigen Erfolge der Mitgliedstaaten bei der Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien in den letzten Jahren in die Ziele ein. Mit dieser Berechnungsmethode, die mit einem neuen Flexibilitätsmechanismus einhergeht, wurde dem Auftrag des Europäischen Rates in vollem Umfang nachgekommen.

Die Möglichkeiten für den Ausbau erneuerbaren Energien unterscheiden sich von einem Mitgliedstaat zum anderen. Einige verfügen über Potenzial zum Ausbau der Windenergie, andere eher für Sonnenenergie oder Biomasse. Die Mitgliedstaaten sollten entscheiden, wo sie die Schwerpunkte setzen. Wegen der langen Vorlaufzeiten für den Einsatz erneuerbarer Energien und der erforderlichen Rechtssicherheit für Investoren ist es jedoch unabdingbar, dass die Mitgliedstaaten klare Vorstellungen über ihre Schwerpunktsetzung hegen. Jeder Mitgliedstaat wird einen nationalen Aktionsplan vorlegen, der beschreibt, wie die Ziele erreicht werden sollen, und eine wirksame Kontrolle der Fortschritte erlaubt. Besondere Anstrengungen sind erforderlich, um die Senkung der Treibhausgasemissionen und eine sicherere Energieversorgung im Verkehrssektor zu erreichen. Deswegen hat der Europäische Rat ein verbindliches Mindestziel in Höhe von 10 % für den Anteil von Biokraftstoffen am gesamten verkehrsbedingten Benzin- und Dieserverbrauch in der EU beschlossen.

Auch die Kosten für die Nutzung des Potenzials an erneuerbaren Energien variieren. Einige Investitionen können reibungslos ans Netz gebracht und rentabel bewirtschaftet werden. Wenn dieses Potenzial jedoch aufgebraucht ist, sind auch teurere Möglichkeiten ins Auge zu fassen. Gleichzeitig werden die Kosten mit zunehmender Produktion zurückgehen. Deswegen brauchen die Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität. Solange das Gesamtziel der EU eingehalten wird, sollten die Mitgliedstaaten hinsichtlich der erneuerbaren Energie einen Beitrag zum Gesamtziel Europas leisten können, ohne dass dies notwendigerweise auf ihre

eigenen Grenzen bezogen sein muss. wenn den Mitgliedstaaten erlaubt wird, durch einen Beitrag zur Entwicklung erneuerbarer Energien in einem anderen Mitgliedstaat ihre Ziele zu verwirklichen, können sie ihre eigenen Kosten für die Verwirklichung der Energieziele senken und gleichzeitig dem anderen Mitgliedstaaten sinnvolle neue Einnahmemöglichkeiten eröffnen. Aus mehr europäischer als nationaler Perspektive würden damit Investitionen in jede Gebiete in der EU verlagert, in denen erneuerbare Energien am effizientesten produziert werden können. Damit könnten die Kosten für die Verwirklichung dieser Ziele um zwischen zwei und acht Milliarden Euro gesenkt werden.

Für eine solche Investition in einem anderen Mitgliedstaat wäre kein physischer Ressourcentransfer erforderlich, dem geografische und technische Hindernisse entgegenstehen. Er könnte in Form von übertragbaren Herkunftsnachweisen erfolgen (Nachweis, dass erneuerbare Energie produziert wurde). Der Vorschlag sieht vor, dass diese Mechanismen parallel zu bestehenden nationalen Programmen zur Förderung erneuerbarer Energien. Auf diese Weise wird das Gesamtziel so kostengünstig wie möglich verwirklicht.

Jede Ausweitung erneuerbarer Energien verlangt auch nach einer Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens für herkömmliche Energien: alle unnötigen rechtlichen, administrativen und planerischen Hindernisse für die Förderung und den Ausbau erneuerbarer Energien müssen abgeschafft werden, und der Vorschlag soll das geeignete Umfeld gewährleisten, in dem erneuerbare Energien aufblühen können.

Schließlich hat sich der Europäische Rat für ein separates Mindestziel für den Anteil nachhaltiger Biokraftstoffe am verkehrsbedingten Kraftstoffverbrauch in der EU ausgesprochen. Da Biokraftstoffe auf absehbare Zeit die einzige realistische Kraftstoff-Alternative darstellen, muss ihre umweltpolitische Nachhaltigkeit mit festen Wachstumskriterien gefördert werden. Die vorgeschlagene Regelung enthält daher Mindestanforderungen an die Emissionswerte von Biokraftstoffen, die im Falle ihrer Anrechnung auf das 10 %-Ziel einzuhalten sind. Ebenso werden verbindliche Kriterien für die Bewahrung der Artenvielfalt vorgegeben und bestimmte Formen der Flächenumwidmung verboten. Werden die Vorschläge angenommen, verfügt die EU über das weltweit umfassendste System dieser Art, das sowohl für einheimische wie für eingeführte Biokraftstoffe gelten wird. Die Regeln sind unabdingbar, um zu gewährleisten, dass die umweltpolitischen Vorteile einer Verwendung von Biokraftstoffen ihre Nachteile für die Umwelt überwiegen. Die Kommission ist entschlossen, die rasche Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation in allen Bereichen ihrer politischen Tätigkeit zu fördern. Sie wird die Marktentwicklungen und ihre Folgen für Nahrungs- und Futtermittel, das Energiewesen und andere industrielle Verwendungen von Biomasse genau verfolgen und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen ergreifen.

Die Rolle der Energieeffizienz

Das EU-Ziel, den Energieverbrauch bis 2020 um 20 % zu senken, ist ein wesentlicher Baustein des Gesamtkonzepts. Dadurch würde die EU bis zu 100 Mrd. EUR sparen, und die Emissionen würden um fast 800 Mio. Tonnen jährlich gesenkt. Ein niedrigerer Energieverbrauch ist eines der wichtigsten Mittel zur Verwirklichung der CO₂-Emissionsziele.

Verkehr, Gebäude und eine effizientere Erzeugung, Weiterleitung und Verteilung von Strom bieten Chancen, die durch Gesetzgebungs- und Informationsmaßnahmen stimuliert, aber auch aus dem Wunsch heraus ergriffen werden sollten, den Folgen höherer Energiekosten für die

Verbraucher zu entgehen. Bei vielen Gütern vom Fernseher über Kraftfahrzeuge bis hin zu Heizgeräten und Straßenleuchten lässt sich die Energieeffizienz mittels der Produktnormung verbessern. Schon eine bessere Kennzeichnung würde dazu führen, dass 75 % aller gekennzeichneten Produkte in der Güteklasse „A“ gekauft werden. Diese Einsparungen verschafften den Haushalten mehr Spielraum, um höhere Energiepreise aufzufangen, und mehr Raum für Investitionen in Technologie und Arbeitsplätze. Um aber das 20 %-Ziel zu erreichen, müssen alle Verwaltungsebenen, aber auch alle Wirtschaftstätigen und alle Bürger erhebliche Anstrengungen unternehmen.

Blick in die Zeit nach 2020: das Potenzial für weitergehende Emissionssenkungen beleben

In den vergangenen zehn Jahren haben sich die technischen Möglichkeiten rasch entwickelt. Wind- und Sonnenenergie sind rentabler als je zuvor. Energieeffizienz ist inzwischen ein festes Produktionskriterium von der einfachen Glühbirne bis hin zur kompliziertesten Industrieanlage. Dieser Prozess muss aber noch beschleunigt werden, wenn Europa seine klima- und energiepolitischen Ziele erreichen will und das kommerzielle Potenzial dieser Technologien voll ausgeschöpft werden soll. Der Europäische Strategieplan für Energietechnologie⁶ zeigt, wie die Hebel der EU genutzt werden können, um die Führungsrolle Europas bei nachhaltigen Technologien zu behaupten. Klimawandel und Energie sind voraussichtlich auch die ersten Gebiete, in denen das Europäische Technologieinstitut Schwerpunkte setzen wird.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die *Kohlenstoffabscheidung und –speicherung*. Fossile Kraftstoffe werden auch in den kommenden Jahrzehnten die wichtigste Energiequelle weltweit bleiben. Zur Energieversorgung in Europa und zur Deckung des in vielen Entwicklungsländern bereits jetzt dramatisch wachsenden Bedarfs wird auch auf Kohlevorkommen zurückgegriffen werden müssen. Die angestrebte Halbierung der weltweiten Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis 2050 wird jedoch nur verwirklicht werden können, wenn das Energiepotenzial der Kohle genutzt werden kann, ohne die Emissionen zu vervielfachen. Deswegen hat der Europäische Rat Sofortmaßnahmen in die Wege geleitet, damit die Kohlenstoffabscheidung und –speicherung in neuen fossil befeuerten Kraftwerken zur Standard-Technologie wird, und u.a. die Einrichtung von bis zu 12 Demonstrationsanlagen bis 2015 beschlossen.

Damit die Kohlenstoffabscheidung und –speicherung im Binnenmarkt funktionieren und eine Rolle im Emissionshandels-System spielen kann, muss durch europäische Rechtsvorschriften ein passender Rahmen geschaffen werden. Dieser Aspekt ist im geplanten Maßnahmenpaket von großer Bedeutung: Investoren müssen sicher sein, dass sie die Kosten für Emissionsrechte, die bei ihren Wettbewerbern anfallen, einsparen können, und dass die richtigen Sicherheitsmaßnahmen getroffen wurden, die eine langfristige Investition rechtfertigen. Die wichtigsten Beteiligten sollen in einer Europäischen Industrieinitiative zusammengebracht werden, um der neuen Technologie einen kohärenten Anschub zu verschaffen.

Dennoch sind für die Finanzierung von Demonstrationsanlagen und den Anschub der kommerziellen Entwicklung beträchtliche Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe erforderlich. Da eine massive Finanzierung aus dem EU-Haushalt nicht möglich ist, können

⁶ Ein Europäischer Strategieplan für Energietechnologie: Der Weg zu einer kohlenstoffemissionsarmen Zukunft - KOM(2007) 723 vom 22.11.2007.

die entsprechenden Mittel nur durch öffentlich-private Partnerschaften aufgebracht werden, bei denen der Großteil der Gelder aus nationalen Haushalten und von der Privatwirtschaft kommt. Die Staaten können hierzu natürlich auf die Einnahmen aus den Auktionen der Verschmutzungsrechte im Zuge des Emissionshandels zurückgreifen. Für die Privatwirtschaft könnte sich wegen der Unvermeidlichkeit des Umstiegs auf diese Technologie der frühe Einstieg in diesen Markt als wirtschaftlich vorteilhaft erweisen. Je später dieser Umstieg jedoch beginnt, desto stärker wird die Politik die Möglichkeit in Betracht ziehen müssen, dass diese Technologie nur durch eine zwangsweise Einführung vorangebracht werden kann.

Die Gestaltung des Wandels

Bei der Untersuchung verschiedener Handlungsoptionen und möglicher Szenarien hat die Kommission besonderen Wert darauf gelegt, einen Ansatz zu entwickeln, mit dem die Kosten des Wandels für die EU-Wirtschaft in Grenzen gehalten werden – damit das Konzept für die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung maßgeschneidert ist.. Selbstverständlich wäre es sinnlos zu leugnen, dass Veränderungen in dieser Größenordnung nicht ohne wirtschaftliche Anstrengungen verwirklicht werden können. Nach Auffassung der Kommission können die Kosten, wenn die richtigen Konzepte zum Tragen kommen, bis 2020 jedoch auf weniger als 0,5 % des BIP/Jahr begrenzt werden. Dadurch gewinnen Wohlstand und Wachstum mehr Spielraum als durch Tatenlosigkeit.

Um die Ziele der EU zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen, greift die Kommission mit ihren Vorschlägen auf die Erfahrungen mit dem Emissionshandels-System zurück und plädiert dafür, dem Markt möglichst freien Spielraum zu belassen. Auch die Mitgliedstaaten sollen innerhalb der spezifischen nationalen Zielvorgaben möglichst flexibel selbst entscheiden können.

- Das künftige Emissionshandels-System wird gewährleisten, dass die Preise hoch genug sind, um den Unternehmen starke wirtschaftliche Anreize zu geben, den Kosten für die Verschmutzungsrechte zu entgehen.
- Die Versteigerung der Verschmutzungsrechte wird effizientere Anlagen bevorzugen.
- Bei der Emissionssenkung außerhalb des Emissionshandels können die Mitgliedstaaten eigene, auf die innerstaatliche Besonderheiten zugeschnittene Strategien entwickeln.
- Außerdem sollten sie selbst bestimmen können, welchen Anteil die einzelnen Energieträger an ihrer Energieversorgung erhalten⁷ und wie erneuerbare Energien gefördert werden. Die Einführung einer Regelung, nach der die Mitgliedstaaten ihre Ziele hinsichtlich der erneuerbaren Energien auch durch die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten verwirklichen können, lässt den Mitgliedstaaten die Wahl, inwieweit sie die Produktion erneuerbarer Energien im Inland vorantreiben wollen.
- Staatliche Beihilfen zur Förderung der politisch gewollten Emissionssenkungen und erneuerbaren Energien sind legitim. Allerdings muss bei der Gewährung solcher Beihilfen

⁷ Auf seiner Tagung im März 2007 hat der Europäische Rat daran erinnert, „dass die Energiepolitik für Europa die Wahl der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Energiemix in vollem Umfang respektiert“, und bestätigt, dass „es Sache jedes einzelnen Mitgliedstaats ist, zu entscheiden, ob er Kernenergie einsetzt, (aber) gleichzeitig die nukleare Sicherheit und die Entsorgung radioaktiver Abfälle weiter verbessert werden müssen“.

ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer großzügigen, zielgenauen Förderung des Umweltschutzes und der Wahrung des Wettbewerbs gefunden werden. Ein wirksamer Wettbewerb ist unerlässlich, wenn die marktbasieren Instrumente reibungslos funktionieren sollen. Neue Beihilfeleitlinien werden einen Rahmen für die Förderung eines höheren Umweltschutzniveaus durch staatliche Beihilfen auch im Energiewesen vorgeben. Staatliche Beihilfen können nicht nur zur Behebung eines etwaigen Versagens des Marktes bei der angemessenen Berücksichtigung der Umweltkosten beitragen, sondern auch den Unternehmen Anreize für die Übernahme umweltfreundlicherer Verfahren oder zur Investition in grüne Technologien bieten. In den neuen Leitlinien wird u.a. anerkannt, dass staatliche Beihilfen gerechtfertigt sein können, wenn höhere Produktionskosten den Marktzutritt erneuerbarer Energien behindern. Sie erlauben die volle Unterstützung erneuerbarer Energien, damit sie wirtschaftlich werden. Außerdem wird eine Möglichkeit eröffnet, staatliche Beihilfen zur Förderung der Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in Betracht zu ziehen, und sie bieten Rechtssicherheit für Emissionshandelssysteme.

Die besonderen Bedürfnisse energieintensiver Industrien

Energieintensive Industrien sind ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaftslandschaft der EU. Sie stellt der Übergang zu einer umweltfreundlichen Wirtschaft vor besondere Herausforderungen. Sie werden nicht nur die höheren Stromkosten zu tragen haben, sondern müssten als große Verschmutzer unter normalen Umständen auch an den Versteigerungen der Emissionsrechte teilnehmen. Diese Zusatzkosten fallen bei ihren Konkurrenten in Ländern, die keine Maßnahmen zur Senkung der Kohlenstoffemissionen getroffen haben, nicht an. Das hat nicht nur Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, sondern birgt auch die Gefahr, dass die Produktion und damit einhergehend die Verschmutzung in Länder verlagert werden, die keine Politik zur Senkung der Kohlenstoffemissionen betreiben. Eine Reihe von energieintensiven Wirtschaftszweigen, insbesondere die Eisen- und Stahlindustrie und die Nichteisen-Metallindustrie, die Holz- und Papierindustrie und die mineralverarbeitende Industrie, hat entsprechende Besorgnisse geäußert. Auch die Auswirkungen auf die Strompreise für bestimmte Branchen wurden angesprochen und müssen, sollten sich die Befürchtungen bestätigen, behandelt werden.

Ein umfassendes internationales Abkommen würde dieses Problem lösen. Solange ein solches Abkommen ausbleibt und Wettbewerber bei energieintensiven Industrien nicht ihrerseits in beträchtlichem Umfang einseitige Maßnahmen treffen, muss die EU für einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen sorgen.

In den Vorschlägen sind daher auch entsprechende Maßnahmen vorgesehen Für sie bestünde Bedarf, wenn anhand bestimmter Kriterien nachgewiesen wird, dass die Zusatzkosten nur unter Inkaufnahme eines beträchtlichen Verlusts von Marktanteilen zugunsten weniger emissionseffizienter Konkurrenten außerhalb der EU weitergegeben werden könnten. Unternehmen aus Wirtschaftszweigen, in denen diese Kriterien erfüllt sind, könnten ihre Verschmutzungsrechte unter dem Emissionshandelssystem ganz oder teilweise kostenlos zugeteilt bekommen. Dann würden je nach dem Ergebnis internationaler Verhandlungen Vorschläge vorgelegt, den Anteil der kostenlos zugeteilten Rechte anzupassen oder Importeure zu verpflichten, wie ihre europäischen Konkurrenten Emissionsrechte zu ersteigern, solange das Handelssystem mit den WTO-Verpflichtungen vereinbar ist

Die Kapazität für Investitionen

Der Europäische Rat hat anerkannt, dass die Vorschläge ehrgeizig sind und den Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen abverlangen. Die Kommission hat daher die wirtschaftlichen Folgen ihrer Vorschläge gegenüber der Fähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, die erforderlichen Investitionen vorzunehmen, sorgfältig abgewogen. Angesichts der geschätzten Gesamtkosten von knapp unter 0,5 % des BIP bis 2020 vertritt die Kommission die Auffassung, dass keinem Mitgliedstaat Investitionen abverlangt werden sollten, die zu weit von diesem allgemeinen Durchschnitt abweichen. Vor diesem Hintergrund sollten die besonderen Anforderungen an die einzelnen Mitgliedstaaten so modifiziert werden, dass den ärmeren Mitgliedstaaten ein realistischer Investitionsbetrag abverlangt wird. Diese Modifizierung wirkt sich auf drei Aspekte der Vorschläge aus:

- die einzelstaatlichen Emissionsziele außerhalb des Emissionshandels-Systems,
- die einzelstaatlichen Ziele zur Verwirklichung des anvisierten Anteils der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch in der EU,
- die Versteigerung der Emissionsrechte im Emissionshandelssystem, da ärmere Mitgliedstaaten einen höheren Anteil der Emissionsrechte versteigern dürfen sollen.

Dieses Konzept setzt allen Mitgliedstaaten realistische und tragfähige Ziele. Es verlangt ihnen wirkliche Anstrengungen ab, eröffnet ihnen aber die Chance, ihren Beitrag zu leisten, damit sich die europäische Wirtschaft zu einer wahrhaft klimafreundlichen Wirtschaft wandelt.

Fazit

Das Europa von 2050 wird ganz anders aussehen als das Europa von heute. Nirgendwo wird dieser Wandel deutlicher werden als in der Art und Weise, wie wir unseren Energiebedarf decken, und wie respektvoll wir mit der Welt um uns herum umgehen. Diese Vision inspiriert schon jetzt viele unserer Mitbürger. Die Menschen erkennen, dass es Alternativen gibt, dass wir unser Leben so gestalten können, dass Europa weiter nach Wachstum und Beschäftigung streben und gleichzeitig eine führende Rolle bei den weltweiten Bemühungen übernehmen kann. Außerdem ist Europa in einer guten Position, um die damit einhergehenden neuen Chancen und Technologien zu nutzen. Herstellern und Versorgern werden neue unternehmerische Möglichkeiten geboten.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission weisen Europa die Richtung in diese Zukunft. Sie sollen den Rahmen und die Anreize dafür schaffen, die vom Europäischen Rat im Frühjahr 2007 beschlossenen, von der Konferenz in Bali bestätigten ehrgeizigen politischen Ziele zu verwirklichen. Sie bilden einen wesentlichen Bestandteil der Bemühungen Europas, seine Wirtschaft zu modernisieren und gegen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu wappnen.